

per la storia  
del pensiero  
giuridico  
moderno

18

LUCA MANNORI

UNO STATO  
PER  
ROMAGNOSI

I

IL PROGETTO  
COSTITUZIONALE

giuffrè editore milano

UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTA DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

BIBLIOTECA  
promossa e diretta da PAOLO GROSSI

---

---

VOLUME DICIOTTESIMO

*Per la storia del pensiero giuridico moderno*

18

---

LUCA MANNORI

# UNO STATO PER ROMAGNOSI

I

IL PROGETTO COSTITUZIONALE



*Milano - Giuffrè Editore*

ISBN 88-14-00319-X

TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

---

(1984) Tipografia MORI & C. S.p.A. - 21100 VARESE - VIA F. GUICCIARDINI 66

*Alla memoria  
di mio padre*



## PREFAZIONE

Questa monografia nasce da un interesse di ricerca concernente le origini del pensiero amministrativistico ottocentesco, che — com'è noto — trova in Italia, nella figura di Romagnosi, il punto d'inizio della sua parabola.

Già da un primo e sommario esame dei testi romagnosiani generalmente inclusi nella categoria dei contributi tecnici alla scienza del diritto amministrativo è emerso subito come le nozioni concettuali di base che l'autore utilizza in questo genere di opere non risultino affatto facilmente definibili: dietro ad espressioni apparentemente abbastanza precise e tecnicamente connotate, come 'amministrazione', 'atto' e 'diritto amministrativo', si celano in realtà significati del tutto disomogenei rispetto alle realtà che con esse si indicheranno nel prosieguo, e probabilmente abbastanza diverse anche da quelle che molti contemporanei già da allora vi riconnettevano.

Di qui, l'esigenza di esplorare meglio il retroterra culturale di Romagnosi, il suo pensiero gius-filosofico e la sua articolatissima teoria costituzionale, per ricavarne quelle opzioni fondamentali destinate a costituire il sostrato concettuale di base della così detta elaborazione amministrativistica.

Tale ricerca ha finito poi per svilupparsi oltre i limiti di una mera premessa, e seguendo i ricchi e complessi percorsi del costituzionalismo romagnosiano è pervenuta a proporre un'interpretazione globale del pensiero giuspubblicistico del nostro autore, articolata nei due volumi che compongono la monografia: il primo avente ad oggetto i fondamenti di filosofia giuspolitica ed il disegno costituzionale, il secondo, invece, il contributo amministrativistico vero e proprio.

Nel congedarmi dalla prima parte di questo studio mi è grato ricordare in special modo, tra le molte persone che hanno varia-

mente contribuito alla sua realizzazione, i Professori Ettore Albertoni, Umberto Allegretti, Anna Maria Battista, Sergio Moravia, Ernesto Sestan, Cesare Vasoli, Antonio Zanfarino.

Un ringraziamento particolare al Prof. Pietro Costa, che ha letto con pazienza il manoscritto, ed al Prof. Maurizio Fioravanti, che col suo stimolante dialogo mi è stato vicino in vari momenti del mio itinerario di studio. Accanto a loro vorrei ringraziare anche il Dott. Robertino Ghiringhelli, che con grande gentilezza e sollecitudine ha posto a mia disposizione la sua preziosa esperienza di ricerca nell'ambito delle fonti manoscritte romagnosiane.

Al Prof. Enrico Mazzaresse Fardella, infine, che col suo cortese e determinante interessamento ha seguito le mie ricerche presso l'Archivio di Stato di Palermo, va la mia più sincera riconoscenza.

Il debito maggiore è però nei confronti del Prof. Paolo Grossi, che col suo continuo sostegno ha reso possibile questa ricerca.

LUCA MANNORI

## ABBREVIAZIONI DELLE OPERE ROMAGNOSIANE PIÙ FREQUENTEMENTE CITATE

### A) Edizioni a stampa.

- EP = G.D. ROMAGNOSI, *Opere*, tt. I-XIX, Firenze, Piatti, 1832-1839;
- EDG = G.D. ROMAGNOSI, *Opere*, voll. I-VIII, a cura di A. DE GIORGI, Milano, Perelli e Mamiani, 1841-1848 (*rectius*, 1852);
- APDN = *Assunto Primo della Scienza del Diritto Naturale*, EP, t. I;
- LV = *Sull'ordinamento della scienza della cosa pubblica. Al Professor Giovanni Valeri*, lettere cinque, EP, t. II;
- DPU = *Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*, EP, t. II;
- PFDA = *Principj fondamentali del Diritto Amministrativo onde tesserne le istituzioni*, EP, t. IV;
- ICF = *Istituzioni di Civile Filosofia, ossia di Giurisprudenza Teorica*, EP, t. XIX. Citando le integrazioni a quest'opera pubblicate successivamente in G.D. ROMAGNOSI, *Scritti inediti*, Bergamo, F.lli Bolis, 1862, faremo seguire alla sigla ICF l'indicazione (SI), col numero della pagina riferito a quella edizione;
- RC = *Della necessità di alcune riforme costituzionali in Francia, Discorsi IV*, EDG, vol. VIII, p. II;
- MR = *Della costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa (La scienza delle costituzioni)*, edizione critica a cura di G. ASTUTI, Roma, Reale Accademia d'Italia, 1937;
- LEI = *Lettere edite ed inedite di Gian Domenico Romagnosi*, raccolte e annotate da S. FERMI, Milano, Vallardi, 1935;
- GGU = *Giornale di Giurisprudenza Universale*, tt. I-IX, Milano, Cesare Orena, 1811-1814;
- AUS = *Annali universali di Statistica, Economia Pubblica, Storia, Viaggi e Commercio*, Milano, Editori degli *Annali Universali delle Scienze e dell'Industria*, 1824, ss.;

B) *Fonti manoscritte* (\*)

- DPU (in) = *Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*, versione inedita, Colto n. 7,  $\wedge$  1, sopra 22, (n. 1).
- IE = *Introduzione enciclopedica allo studio del diritto*, Colto n. 10,  $\wedge$  1, sopra, 25, (n. 7).
- LPD = *Lezioni di Diritto Pubblico date nel corso privato di legge l'anno 1820*, Colto n. 3,  $\wedge$  1, sopra, 18, (n. 5).

---

(\*) N.B. Le sigle dei manoscritti si riferiscono ai fondi romagnosiani conservati presso la Civica Biblioteca Angelo Mai di Bergamo, secondo la schedatura seguita da G. Locatelli nell'inventario pubblicato nel 1931-32.

## INTRODUZIONE

1. Se il primo dovere di chi scrive è certo quello di render conto al lettore della ragione essenziale delle sue pagine, bisogna riconoscere subito che le motivazioni di questo contributo storiografico sulla giuspubblicistica di Romagnosi non sono enunciabili in maniera immediata ed autoevidente: il che è tanto vero da suggerire all'autore di chiarire prima di tutto ciò che questo libro *non è*.

Intanto non è assolutamente un libro sul 'personaggio' Romagnosi <sup>(1)</sup>. Il nostro scopo non è per niente quello di guidare il

---

(<sup>1</sup>) Gian Domenico Romagnosi nasce nel 1761 a Salsomaggiore da padre notaio e funzionario ducale. Formatosi negli anni adolescenziali presso il Collegio Alberoni di S. Lazzaro di Piacenza, qualificata istituzione di cui conserverà per sempre un grato ricordo, si iscrive alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Parma nel 1782, laureandosi *in utroque* nel 1786. Dal 1786 al '91 frequenta gli ambienti culturali della Piacenza post-condillaciana, e concepisce in questo clima la sua prima opera di vasto respiro, *Genesi del Diritto Penale*, che uscirà nella sua prima edizione appunto nel 1791, anonima. Nello stesso anno ottiene anche la nomina a Pretore della città di Trento, che è retta nella forma di un principato vescovile autonomo, ed ivi rimarrà, anche dopo la scadenza dell'incarico annuale, fino all'inizio del 1802. Fino al '96 esercita l'attività di consulente legale, senza trascurare di continuare ad occuparsi della vita amministrativa locale — nel 1793 è nominato Consigliere Aulico del Principato —; intanto, segue con attenzione l'evolversi della situazione francese. All'arrivo dell'esercito della Repubblica celebra l'avvenimento inviando al Senato Municipale di Trento un *Memoriale* in cui inneggia alla « sapienza ed autorità » dell'« invito generale francese », la cui figura, nonostante tutto, rappresenterà per lui negli anni successivi un modello di condotta politica ed una grande promessa di stabilità sociale. Squilibratosi troppo durante il periodo 'giacobino', viene arrestato nel 1799 dagli austriaci, e inviato nel carcere di Innsbruck, dove rimarrà fin dopo Marengo. Scarcerato nel luglio del 1800, ritorna a Trento, ed insieme al filosofo trentino Carl Antonio Pilati, con cui già dagli anni

lettore alla scoperta di una delle più multiformi personalità del nostro primo Ottocento, in cui si concreta obbiettivamente un

---

precedenti era in contatto, si impegna nella vita amministrativa, ricoprendo la carica di Segretario generale del Consiglio superiore del Tirolo meridionale. Giovandosi delle relazioni stabilite con amministratori e uomini di Stato francesi — in particolare con Moreau de Saint-Mèry, ex-costituente ora al servizio di Napoleone, e con Claude E. Pastoret, giurista ed esponente politico moderato abbastanza in vista negli anni del Direttorio — riesce ad ottenere una cattedra di diritto naturale e pubblico presso l'Università di Parma. Iniziano gli anni della sua sempre più stretta collaborazione col regime napoleonico: professore di prestigio — anche se non sempre seguito da uno studentato che lo sente troppo francofilo — prima a Parma, poi — dal 1807 — a Pavia e quindi, nel 1809, a Milano, — da dove praticamente non si allontanerà più, salvo brevi soggiorni estivi in Brianza —, egli diventa una figura di primo piano dando un impulso decisivo ai lavori per la redazione del nuovo Codice di procedura penale, che viene pubblicato nel 1807 in gran parte per merito suo. La caduta del Regno d'Italia lo coglie al massimo del prestigio; da strettissimo collaboratore del Ministro della Giustizia ed accademico accreditatissimo nella cultura ufficiale dell'epoca, si trova ora guardato con crescente sospetto dalle autorità del Lombardo-Veneto, come un personaggio troppo compromesso col previgente regime per poter avere un avvenire sotto l'amministrazione austriaca; la sua situazione non è semplificata, poi, da una paralisi parziale che lo colpisce nel 1812 alla parte destra del corpo, rendendogli faticoso perfino lo scrivere. Lotta con energia per convincere l'Austria a tenere aperte le Scuole Speciali di Diritto di Milano che sono in gran parte una sua creazione, e vi riesce bene o male fino al '17, quando la pubblicazione clandestina del suo trattato di diritto costituzionale *Della Costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa* convince il governo alla soppressione. Per vivere si dà alle consulenze legali ed all'insegnamento privato — per il quale ha ottenuto una regolare licenza dalle autorità nel 1819 —; è appunto attraverso le lezioni private che entra in contatto col giovane Carlo Cattaneo.

Il 1821 è anche per lui un anno critico; arrestato nell'ambito dell'inchiesta su Pellico e Maroncelli, viene tenuto in carcere per circa sei mesi, fintantoché, grazie alla sua abilità, riesce a farsi dichiarare innocente dal reato di omessa denuncia nei confronti dei carbonari, di cui lo si imputava.

Ormai strettamente sorvegliato dall'autorità, non potendo più esercitare nemmeno l'insegnamento privato a seguito del ritiro della sua licenza da parte del governo, continua a lavorare indefessamente, pubblicando in continuazione varie, importanti opere e ripubblicando nuove edizioni delle precedenti. Nel 1825 pare aprirsi per lui uno spiraglio di grande interesse; l'Università dell'Isola di Corfù — che era allora un protettorato britan-

modello culturale ed umano di straordinario significato — comunque lo si voglia giudicare — nella sua capacità di condensare

nico — lo invita a trasferirsi colà per esercitarvi il suo magistero. Per un attimo, pare che l'operazione sia possibile, tanto che egli ha già pronto il testo quasi completo del 'corso' che sarà pubblicato postumo sotto il titolo di *Istituzioni di Civile Filosofia ossia di Giurisprudenza Teorica*; ma l'amministrazione austriaca manda per le lunghe la concessione del visto di espatrio — che alla fine negherà —, e l'occasione è perduta.

Col 1826 comincia invece un'altra, ultima pagina e forse la più bella della sua lunga carriera di uomo di cultura; pubblicando sull'*Antologia* di Vieusseux in varie parti lo scritto *Dell'ordinamento della scienza della cosa pubblica*, sotto forma di cinque lettere al Prof. Giovanni Valeri, penalista presso l'Università di Siena con cui è da qualche tempo in relazioni di amicizia epistolare, egli dà il via ad un'assidua collaborazione ai giornali che punteggiano lo spazio culturale della Lombardia e della Toscana di quegli anni; se già in passato la sua voce si è fatta autorevolmente sentire dalle colonne del *Conciliatore*, della *Biblioteca Italiana*, dell'*Ape Italiana*, si è sempre trattato di interventi più o meno occasionali. Adesso, invece, specie dall'inizio del 1827, quando incomincia la sua collaborazione agli *Annali Universali di Statistica* pubblicati a Milano dall'editore Lampato, il giornalismo diventa la nuova, grande tribuna dalla quale riproporre il suo messaggio, una volta chiusi tutti gli altri canali di comunicazione: diventando in breve la mente direttrice degli *Annali*, oltre che il collaboratore abituale di molte altre Riviste, egli raccoglie attorno a sé un consistente gruppo di giovani intellettuali, e si afferma come un vero *opinion maker ante litteram* di fronte ad un vasto pubblico medio-borghese dell'epoca. Circondato dall'affetto di discepoli ed amici, gratificato di alcuni pur tardivi riconoscimenti pubblici — nel 1833 viene nominato socio corrispondente della classe di scienze morali e politiche dell'*Institut*, appena restaurato l'anno prima da Luigi Filippo — egli non ha ancora finito di curare l'edizione generale delle proprie opere quando la morte lo coglie, l'8 giugno 1835, nella sua casa di Milano.

Il più recente e documentato lavoro biografico su Romagnosi è rappresentato dal *Profilo* steso da R. GHIRINGHELLI in R. GHIRINGHELLI, F. INVERNICI, *Per conoscere Romagnosi*, Milano, 1982, pg. 39 ss., che è fonte non solo di questi brevissimi cenni che abbiamo dato per comodità del lettore, ma anche di moltissime altre notizie bio-bibliografiche sul nostro autore che ci sono state indispensabili nel corso della trattazione. Tra le biografie precedenti si può confrontare, oltre a quella curata da A. DE GIORGI in appendice alla sua edizione delle *Opere romagnosiane* (vol. VIII, p. II, *Supplemento* al vol I, pg. 5 ss.), la *Notizia di Gian Domenico Romagnosi stesa da Cesare Cantù. Seconda edizione con l'aggiunta di alcuni opuscoli intorno alla vita e alle opere del medesimo*, Prato, 1840; C. CAGLI, *G.D. Romagnosi (11 dicembre 1761-8 giugno 1835). La vita - I tempi - Le opere*, Roma, 1935.

in sé una enorme panopia di interessi, e di dar prova di una profonda vitalità intellettuale, che feconderà tutto il clima della Lombardia dell'inizio del secolo (2).

Chi si proponesse questo obbiettivo, allo stato attuale della ricerca storiografica, dovrebbe accettare l'idea di scrivere tanti libri ideali quanti sono i volti che compongono la biografia intellettuale romagnosiana: quello del giovane illuminista pre-rivoluzionario degli esordi, che matura la sua formazione nel clima della Parma post-condillachiana, legando la sua fama alla prima edizione della *Genesi del Diritto Penale*, ed impegnandosi al servizio di un principe di antico regime (3); quello dell'amico di Vincenzo Pilati, del Romagnosi 'giacobino', che saluta entusiasta i 'liberatori' francesi del '96, impegnandosi al loro fianco e pagando questa simpatia politica con più di un anno di carcere austriaco scontato ad Innsbruck (4); quello del dignitario del Regno Italico, del padre

(2) Sul significato della figura di Romagnosi nel contesto della cultura e della società lombarda d'inizio Ottocento, oltre alla vecchia, ma ancora valida opera di R.K. GREENFIELD, *Economia e liberalismo nel Risorgimento. Il movimento nazionale in Lombardia dal 1814 al 1848*, trad. it. dell'Autore, Bari, 1964 (ma prima ed. Baltimore, 1934), in part. pg. 390 ss., cfr. soprattutto S. LA SALVIA, *Giornalismo lombardo: gli Annali Universali di Statistica*, Roma, 1977 pgg. 203-338, nonché L. DERLA, *Letteratura e politica tra la Restaurazione e l'Unità*, Milano, 1977, pg. 142 ss..

(3) Pochi i contributi sul periodo della formazione — anche se è annunciato un volume di R. GHIRINGHELLI avente ad oggetto specificamente questo momento della personalità e dell'opera romagnosiana. Qualche orientamento si può ricavare da G. BERTI, *Atteggiamenti del pensiero italiano nei Ducati di Modena e Piacenza dal 1750 al 1850*, Padova, 1962, pg. 29 ss., mentre per una sintesi sull'educazione del giovane Romagnosi presso il Collegio Alberoni di Piacenza cfr. G. F. ROSSI, *La formazione al Collegio Alberoni*, in GHIRINGHELLI-INVERNICI (a cura di), *Per conoscere Romagnosi*, cit., pg. 85 ss.. Sul clima della società piacentina in cui maturò l'idea della *Genesi*, cfr. A. LEVI, *Spigolature romagnosiane. Gian Domenico Romagnosi e la Società letteraria di Piacenza*, in *Bollettino storico piacentino*, 1934, f. 2, pgg. 97-107; f. 3, pgg. 151-168; 1935, f. 1, pgg. 11-17. Sul periodo trentino, F. MENESTRINA, *Gian Domenico Romagnosi a Trento (1791-1802)*, Trento 1909.

(4) È forse l'episodio meno noto della vita del Nostro: cfr. A. LEVI, *Gian Domenico Romagnosi. Il primo processo (Una pagina poco conosciuta della sua vita)*, in *La scuola positiva*, 1935, pg. 108 ss.; Id., *Nuovi documenti*

del Codice di Procedura Penale, del grande massone e dello stretto collaboratore del ministro della Giustizia<sup>(5)</sup>; e quello infine dell'intellettuale emarginato dal restaurato regime austriaco, del vecchio pensatore vessato dalla polizia che trova la forza di costruirsi un'immagine completamente nuova, ed attraverso lo strumento prezioso del giornalismo lombardo e toscano di porsi al centro della vita culturale e civile italiana della Restaurazione, fino a divenire il padre spirituale di una porzione non indifferente della classe dirigente risorgimentale, da Ferrari a Cantù, da Cattaneo ai fratelli Sacchi<sup>(6)</sup>.

Un recupero della figura a tutto tondo di Romagnosi protagonista politico e culturale, nel quadro di una letteratura sul personaggio estremamente dispersiva e caratterizzata spesso da intenti poco più che celebrativi, potrebbe presentare i caratteri di una vera riscoperta. Ad una prospettiva di questo genere pare ispirarsi ora l'attività di un gruppo di studiosi milanesi guidato da Ettore Albertoni<sup>(7)</sup>, che ci ha dato recentemente alcune chiavi

*viennesi sul processo di Innsbruck (1799-1800)*, in *Archivio Veneto*, 1935, pgg. 215-259.

(5) Anche su questo momento della sua attività, non molti gli scritti di qualche interesse, e nessuna ricostruzione organica. Oltre ai contributi che citeremo più avanti, non inutile per inserire Romagnosi nel 'clima' di questi anni, A. LUZIO, *La Massoneria sotto il Regno Italico e la Restaurazione austriaca*, in *Archivio Storico Lombardo*, 1917, pg. 241 ss..

(6) Di gran lunga più abbondanti sono i contributi su quest'ultima fase 'risorgimentale' di Romagnosi. Tra le cose meno antiche, cfr. G. BERTI, *Fonti ideologiche e orientamenti sociali della democrazia italiana*, in *Società*, XV (1959), pgg. 674-679 (n. 4); pgg. 885-947 (n. 5); E. DI SABANTONIO, *Alcuni aspetti del pensiero di Gian Domenico Romagnosi*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, LIX (1972), pgg. 497-513; R. GHIRINGHELLI, *Gian Domenico Romagnosi e gli Annali Universali di Statistica 1827-1835*, in GHIRINGHELLI-INVERNICI (a cura di), *Per conoscere Romagnosi*, cit., pg. 162 ss.; F. INVERNICI, *L'economia come scienza dell'ordine sociale delle ricchezze, ibidem.*, pg. 141 ss..

(7) Tra i prodotti recenti di questo gruppo di lavoro, oltre al già citato *Per conoscere Romagnosi*, cfr. anche E.A. ALBERTONI, *La vita degli Stati e l'incivilimento dei popoli nel pensiero politico di Gian Domenico Romagnosi*, Milano, 1979, che contiene, fra l'altro, un *Saggio introduttivo* di E.A. ALBERTONI, (pgg. 1-86), un utilissimo *Orientamento bibliografico* (pgg. 115-224), ed il testo di un manoscritto romagnosiano edito fino ad oggi

di lettura e certi strumenti di lavoro di fondamentale importanza, in cui l'approccio biografico, lungi dal circoscrivere il valore dei risultati, diventa il mezzo per recuperare tutto un complesso groviglio di tensioni culturali e politiche, caratterizzanti del momento forse più consapevolmente creativo della storia moderna europea.

Non è però su questa linea di storiografia politica che vuole collocarsi il nostro contributo.

Come pure vogliamo escludere completamente dal suo raggio di competenza ogni proposito di ricostruzione organica del pensiero filosofico-politico del nostro autore, condotta secondo un criterio di sintesi sistematica. Dopo alcuni ormai poco utilizzabili tentativi del passato in tale direzione, per quanto a tutt'oggi manchi completamente un lavoro del genere, esso è pur diventato pensabile soprattutto sulla base di alcune indicazioni di lettura complessive fornite da Sergio Moravia<sup>(8)</sup>, nonché sulla scorta di altre più risalenti, ma perspicaci pagine di Ernesto Sestan proposte come introduzione ad una raccolta antologica delle opere di Romagnosi, Cattaneo e Ferrari curata dall'editore Ricciardi nel 1957<sup>(9)</sup>, ed infine di certe notazioni che al nostro autore ha dedicato Nicola Badaloni nel suo contributo per la einaudiana *Storia d'Italia*<sup>(10)</sup>. Per quanto preziosa ed auspicabile, ai fini di una definizione del panorama filosofico ottocentesco italiano ormai del tutto depurata dalle prevenzioni gentiliane nei confronti della cultura sensista e dei suoi eredi, una ricerca del genere travalicherebbe del tutto il nostro settore d'indagine, circoscritto negli argini più limitati della storiografia giuridica.

Il *nostro* Romagnosi, infatti, non sarà né il protagonista politico, né l'operatore culturale di grande respiro, né il filosofo della

solo in edizioni mendose (*Della vita degli Stati. Libro Primo*, pgg. 225-298). Una ricerca sulla « civile filosofia » romagnosiana è annunciata da tempo da parte di Ettore A. Albertoni.

(8) S. MORAVIA, *Introduzione* a G. D. ROMAGNOSI, *Scritti filosofici*, Milano, 1974; Id., *Vichismo e ideologie nella cultura italiana del primo Ottocento*, in AA.VV., *Omaggio a Vico*, Roma, 1974.

(9) E. SESTAN, *Introduzione* a G. D. ROMAGNOSI, C. CATTANEO, F. FERRARI, *Opere*, Milano-Napoli, 1957.

(10) N. BADALONI, *La cultura*, in R. ROMANO, C. VIVANTE, *Storia d'Italia*, vol. III, *Dal Primo Settecento all'Unità*, Torino, 1973, pg. 941 ss..

politica, ma soltanto il giurista; il quale, d'altra parte, è già capace di rappresentare da solo tutto un universo ancora enormemente frastagliato, e suscettibile di una serie di approcci molto diversificati.

Di tale varietà di appigli e di punti di vista critici possono essere assunti ad esempi paradigmatici, nell'ambito degli interventi più recenti, due ricerche, rispettivamente dovute ad Ettore Dezza<sup>(11)</sup> e ad Antonio Tarantino<sup>(12)</sup>, — la prima tendente ad evidenziare il contributo romagnosiano alla codificazione processualpenalistica del Regno Italico, l'altra ad intavolare un serrato dialogo con Romagnosi filosofo del diritto, per verificare la storicità

(11) E. DEZZA, *Il codice di Procedura Penale del Regno Italico (1807). Storia di un decennio di elaborazione legislativa*, Padova, 1983, in part. pg. 247 ss.. Il pensiero giuridico romagnosiano ha già in passato fornito materia di riflessione per diverse indagini settoriali: interessanti soprattutto quelle sulla sua produzione penalistica (la più stimolante resta probabilmente ancora P. NUVOLONE, *Delitto e pena nel pensiero di G.D. Romagnosi*, in *Atti del convegno di studi in onore a Gian Domenico Romagnosi nel bicentenario della nascita*, in *Studi Parmensi*, X (1961), pgg. 173-184); sul pensiero civilistico si veda G. ASTUTI, *Il regime giuridico delle acque nel pensiero di Gian Domenico Romagnosi*, in *Atti*, cit., pg. 295 ss.; P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, V-VI (1976-77), pg. 233 ss.. Sul pensiero giuspubblicistico cfr. oltre nel testo.

(12) A. TARANTINO, *Natura delle cose e società civile. Rosmini e Romagnosi*, Roma, 1983. Molto abbondante la bibliografia sul pensiero giusfilosofico romagnosiano, anche se per molti aspetti piuttosto invecchiata. Oltre ai non poi molti contributi recenti di qualche spessore — che citeremo nella prima parte della nostra ricerca, dedicata appunto a questi temi —, vale la pena di ricordare tra le cose più antiche G. CARLE, *La vita del diritto nei suoi rapporti con la vita sociale - Studio comparativo di filosofia giuridica*, Roma-Torino-Venezia, 1880, pgg. 627-629; G. D'AGUANNO, *Gian Domenico Romagnosi filosofo e giureconsulto. Il sistema di diritto naturale di G. D. Romagnosi in rapporto alle moderne dottrine di filosofia del diritto*, Parma, 1907; G. VADALÀ PAPALE, *La funzione organica della società e dello Stato nella dottrina di G. D. Romagnosi*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, (1887), pg. 341 ss.; G. DEL VECCHIO, *Note romagnosiane*, Genova, 1910, ora in *Scritti storici di filosofia del diritto*, Milano, 1960; U. SPIRITO, *Romagnosi e l'idealismo*, in *Giornale critico della filosofia italiana*, VI (1925), pgg. 42-55; G. SOLARI, *Il pensiero filosofico e civile di G. D. Romagnosi*, ora in *Id.*, *Studi storici di filosofia del diritto*, Torino, 1949.

di certe, sempre risorgenti, categorie logiche giurisprudenziali —; pur non essendo nessuna delle due specificamente incentrata sulla figura del Nostro, essa ne esce forse proprio per questo arricchita del valore più autentico e della maggiore vitalità derivanti dal più ampio *continuum* in cui viene rispettivamente ad essere collocata.

Il nostro tipo di approccio, pur essendo monograficamente mirato ad una focalizzazione della figura culturale di Romagnosi, deriva anch'esso dalla necessità di inserirla nel più vasto — ed insieme, però, settoriale e specifico — contesto della scienza giurispubblicistica ottocentesca italiana.

Il motivo di questa ricerca su Romagnosi sta in effetti in una problematica di più ampio raggio, sollevata in periodi ancora relativamente recenti da un fronte storiografico che viene a ruotare intorno a questioni di interesse comune. Da non molti anni, infatti, un certo gruppo di storici del diritto e delle istituzioni, nonché di studiosi del diritto amministrativo, — da Carlo Ghisalberti a Benvenuti, da Cassese a Rebuffa, da Giannini a Fioravanti a Ettore Rotelli<sup>(13)</sup> — sta riconsiderando attentamente la storia culturale del nostro Ottocento per ricavarne un nuovo *continuum* che recuperi forme ed archetipi del ragionamento giuridico

---

(13) C. GHISALBERTI, *Le costituzioni 'giacobine', 1797-1799*, Milano, 1957; ID., *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, 1972; ID., *Dall'antico regime al 1848*, Bari, 1974; F. BENVENUTI, *Mito e realtà dell'ordinamento amministrativo*, in AA.VV., *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi di unificazione*, Vicenza, 1962, pg. 98 ss.; S. CASSESE, *Politica e cultura del diritto amministrativo*, Bologna, 1971; G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna 1981; M. S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, ora in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, (1973), pg. 179 ss.; M. FIORAVANTI, *La vicenda intellettuale del 'giovane' Orlando*, Firenze, 1979; ID., *La scienza italiana di diritto pubblico nel diciannovesimo secolo. Bilancio della ricerca storiografica*, in *Jus commune*, X (1983), pg. 201 ss.; E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie*, Milano, 1978. Questi rapidissimi cenni bibliografici saranno ovviamente integrati nel corso dell'esposizione; li menzioniamo in questa sede soprattutto per ricordare come più o meno direttamente ciascuno di essi segnali con una certa urgenza la necessità di una ricerca specifica sul pensiero giurispubblicistico romagnosiano, che dia conto delle origini di quei problemi che poi saranno alla base del dibattito ottocentesco.

avente ad oggetto i fenomeni politico-amministrativi; si tratta in qualche modo di dar forma ad una storia della mentalità e della cultura del ceto giuridico, che ne valorizzi a fondo il significato nel quadro della storia politica da una parte, e di quella della formazione delle categorie giuridiche dall'altra. Ciò di cui attualmente disponiamo sono essenzialmente alcuni spezzoni — abbastanza definiti in certi tratti, appena abbozzati in altri — che ancora certamente non consentono una sicura lettura unitaria del fenomeno della scienza del diritto pubblico dal momento del disgregarsi dell'ancora unitario cosmo culturale giusnaturalistico fino alle elaborazioni novecentesche che già si confondono con la storia dell'oggi.

Ora, uno di questi peraltro ancora numerosi anelli deboli della catena è costituito appunto dal momento di passaggio dal costituzionalismo rivoluzionario allo stabilizzarsi del governo parlamentare, con la parallela consolidazione di un primo nucleo di diritto amministrativo che soppianta idealmente la vecchia scienza camerale e la settecentesca 'polizia', come disciplina dei fini sociali che lo Stato è chiamato a realizzare a beneficio della collettività. Alcune linee ricostruttive tracciate da Carlo Ghisalberti per il settore della storia costituzionale offrono anche la misura di quanto scavo resti ancora da fare; mentre le pagine di Benvenuti, Gianini e Cassese relative alla *vexata quaestio* delle origini della categoria giuridica del diritto amministrativo, per quanto acute e stimolanti, valgono più come ipotesi di lavoro che come considerazioni conclusive: si tratta in realtà di una pioggia di interrogativi e di prospettive problematiche ai confini tra storia istituzionale e teoria giuridica, con cui ci familiarizzeremo nel corso della ricerca.

Ora, in questo contesto, l'estremo interesse di una rilettura dell'opera romagnosiana è dato dal fatto che il nostro personaggio è forse l'unica grande figura di *giurista* italiano — e non solo di 'politologo' o di riformatore — che si sia seriamente occupato di problemi attinenti alla organizzazione ed alla funzionalità dello Stato in sede teorica durante tutto il periodo che va dalla fine del triennio giacobino fino ai contributi di Pellegrino Rossi ed al decollo del parlamentarismo subalpino nel settore della costituzionalistica; mentre nell'ambito della nascente scienza amministrativistica sarà proprio lui a dare il via a quella tradizione di giuristi 'pre-

orlandiani ' particolarmente fiorente nel meridione durante la prima metà del secolo, ' sconfitta ' poi dal nuovo formalismo della scuola siciliana al giro di boa degli anni '80.

È sulla base di tali premesse che si motiva il nostro approccio alla figura di Romagnosi, alla quale siamo indotti a rivolgere certe specifiche domande. Più che l'uomo, più che il protagonista politico e culturale da comprendere e ricostruire necessariamente in maniera globale e dall'interno di tutto il suo mondo, quel che ci interessa è ascoltare la voce di un giurista vissuto a cavallo tra Rivoluzione e Restaurazione sul ventaglio dei temi che si sono accennati; sulla base delle sue risposte, tutta la vicenda successiva della scienza giuspubblicistica ottocentesca potrà forse ricevere una diversa lumeggiatura.

Non c'è dubbio che Romagnosi sia sotto tutti gli aspetti un personaggio provvidenzialmente adatto a soddisfare richieste di significati di questo tipo: la sua cultura davvero smisurata, l'ampiezza dei suoi interessi, l'abbondanza stessa delle sue opere che più o meno da vicino toccano il problema dello Stato sono altrettanti elementi che lo indicano come una specie di palestra ideale per appagare le legittime curiosità di chi si volga a considerare la storia della nostra cultura costituzionale ed amministrativa: con tanta esattezza egli è situato proprio al centro del grande crocevia storico che ci interessa, e con tanta tempestività la sua indubbiamente sottile sensibilità istituzionale gli sottopone uno per uno tutti i grandi problemi giuspolitici del suo tempo, da fare della sua testimonianza un documento di primo piano per lo storico.

Personaggio di notevole statura culturale, ma non geniale; esponente tipico dell'*establishment* napoleonico in Italia; erede consapevole e ben provveduto di tutta una lunga tradizione illuminista settecentesca, ed insieme uomo di formazione giuridica, nutrito di letteratura giusnaturalista e conoscitore della pratica legale; attentissimo spettatore delle vicende politiche e culturali europee nel corso dei suoi più di quarant'anni di attività, tutte queste qualità ne fanno un campione prezioso per il nostro ' sondaggio ' storiografico.

Assumendo questa prospettiva, è bene fin da ora chiarire che passeremo in secondo piano una nutrita serie di spinosi problemi tutt'ora aperti ed al centro, anzi, dell'attenzione degli studiosi ro-

romagnosiani circa la sistematica generale interna della sua opera ed il suo significato complessivo<sup>(14)</sup>; che va individuato nel continuo intreccio della tematica giuridica con tutta una vasta gamma di interessi e di tensioni culturali disparate — dalla ricerca erudita all'economia, dalla gnoseologia alla attenzione per il tema della *civilisation* —, frutto composito di una personalità sorprendentemente eclettica ed inquieta. Anzi, la possibilità stessa di una effettiva riuscita della nostra indagine dipende appunto dalla esclusione dal nostro raggio di indagine di tutto quel settore dell'apporto romagnosiano che cade nel non-giuridico, ovviamente secondo il criterio di discriminazione che segue *lui*, e non quello che eventualmente potrebbe venire naturale ad un uomo del presente.

La conseguenza fatale — si dirà — rischia di essere quella di una mortificazione di Romagnosi personaggio 'completo', della sua personalità così complessa ed integrata, che, se muove da una originaria matrice giuridica, si dilata poi, senza rinnegarsi, in una pluralità di nuove direzioni che ne fanno un nodo molto complesso, come hanno dimostrato le ricerche di Albertoni circa le chiavi di lettura fornite in merito dallo stesso autore nella sua estrema maturità, indicando appunto, l'ordine col quale « studiare si debbono gli scritti di Gian Domenico Romagnosi »<sup>(15)</sup>.

D'altra parte, la figura del giurista — che non può essere indagata senza una sua specificità di approccio e di canali interpretativi — rimane ancora, a nostro avviso, quella centrale nella fisionomia del personaggio, la radice da cui maturano pian piano gli altri interessi; i quali poi, in definitiva, se considerati isolatamente, rimangono in fondo ben poco significativi — che cos'è la

---

(14) Un tema, questo, che è al centro della ricerca di Ettore Albertoni, come emerge dal suo primo contributo propedeutico ad una più vasta opera di riordino e di interpretazione (*La vita degli Stati*, cit., soprattutto, pgg. 21-67).

(15) La frase è tratta dall'intestazione della prima delle *Lettere a G. P. Vieuzeux* che Romagnosi scrisse nel 1833 per l'*Antologia* di Firenze, e che non vi furono mai pubblicate per la sopravvenuta soppressione del giornale toscano; due di esse sono state poi edite dopo la morte dell'autore in EDG, vol. III, p. I, pg. 497 ss., la terza soltanto nel 1941 (G. GAMBARIN, *Gian Domenico Romagnosi e Antonio Papadopoli (con lettere e scritti inediti)*, in *Archivio Veneto*, XXIX (1941). Cfr. ALBERTONI, *La vita*, cit., pg. 40.

stessa, tanto celebrata, teoria dell'« incivilimento » se non un centone di luoghi comuni settecenteschi? — finché non li raccordiamo al ceppo originario della sua teoria giusfilosofica <sup>(16)</sup>.

Innanzitutto, quindi, Romagnosi *giurista*; e prima ancora di ogni altra indagine più specifica su che cosa egli intenda per diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto costituzionale, le domande prioritarie per comprendere qualunque giurista: che cosa è per lui il diritto, su che cosa lo fonda, come colloca la propria funzione tecnica rispetto ad esso.

I primi capitoli di questo libro sono appunto destinati a soddisfare tali interrogativi, analizzando la meccanica del pesante apparato logico-dimostrativo utilizzato da Romagnosi come filosofo del diritto. Qui vorremmo solo spendere due parole preliminari per chiarire che cosa Romagnosi *sente* come diritto, al di là di tutte le definizioni, le macchinosità ed i panneggi accademici della sua dottrina di filosofo.

2. Alla domanda ideale ' che cos'è diritto ', è molto probabile che la risposta immediata del nostro autore sarebbe stata in breve essere il diritto, prima di tutto, una tecnica sociale; o,

---

<sup>(16)</sup> Se ci limitiamo a considerare il Romagnosi ' puro ' filosofo, ci pare difficile non concordare col giudizio equilibratamente critico che ne ha saputo dare Sestan nella sua già citata *Introduzione*, concludendo, dopo una disamina acuta dei suoi contributi al pensiero speculativo, e valutando certe infatuazioni della critica del secolo scorso, che « a distanza di un secolo e più, ristabilite le proporzioni, pare difficile che si possa attribuire a Romagnosi la statura europea che gli vollero attribuire non pochi dei contemporanei, ed anche il suo peso nella cultura italiana ci pare vada molto ridotto » (pg. XXI).

La vitalità dell'autore, insomma, deve esser valutata partendo dall'idea che si tratta di un *giurista* proteso a dare un fondamento molto ampio ed articolato alla sua dottrina giuridica; altrimenti, non diventano più perdonabili le sue evidenti superficialità — si pensi, per tutte, agli sbrigativi e disinvolti giudizi sulla filosofia tedesca da Kant in poi — e quel suo piglio dilettesco, che, se ce lo rende per certi versi simpatico, diventa pericoloso quando si traduce in una illusoria sicurezza intellettuale; il che accade spessissimo lungo tutto l'arco della sua enorme e farragginosa opera, il cui volume non riesce affatto a nascondere la debolezza dei suoi fondamenti teorici.

forse meglio, *la tecnica sociale tout court*. Tale risposta non esaurisce di sicuro, come vedremo ampiamente, la gamma di significati in cui Romagnosi vive il fenomeno giuridico: esiste, ad esempio, un Romagnosi filosofo, allievo di Montesquieu e dei fisiocratici, per il quale il diritto è una normatività anteriore ad ogni consapevolezza umana, e che si sprigiona direttamente dall'universo fisico di matrice newtoniana<sup>(17)</sup>; mentre esiste un Romagnosi tecnico della legalità gius-positiva, che, muovendosi a valle del momento genetico della legge — che è la legge trionfante dell'età del Codice civile, la legge invadente e padrona del volontarismo napoleonico, la legge onnicompente dello Stato nuovo post-rivoluzionario — ne accetta *in toto* il primato autoritativo, e si limita a ritagliarsi un suo spazio di interprete, anche se di interprete reattivo ed intelligente, e non mai di puro esegeta<sup>(18)</sup>.

Queste differenti dimensioni che caratterizzano l'*habitus* del giurista-filosofo di inizio Ottocento, erede diretto del grande sforzo progettuale giusnaturalistico ed al tempo stesso astretto dal suo medesimo prodotto storico — il primato assoluto dello Stato come produttore esclusivo di norme —, pur rivelando sul piano teorico, come vedremo, alcune profonde difficoltà di convivenza, non sono affatto avvertite da Romagnosi come conflittuali o soltanto stridenti. Tra gli astratti « *rappports de justice possibles* » e le « *lois faites* », come dice Montesquieu<sup>(19)</sup>, tra la nozione del cerchio i cui raggi sono per forza tutti uguali, e la mano che lo traccia concretamente nella storia, non esiste alcuna contraddizione se si muove dall'idea che il diritto positivo non debba più essere, in un'età di « *innoltrato incivilimento* », creazione casuale o sedimentazione fortuita del divenire, ma prodotto razionale e tecnicamente controllato di uno specialista; prima di essere filosofo o lettore della legalità giuspositiva, il giurista è per Romagnosi essenzialmente *legislatore* — e ciò anche quando, com'è ovvio, non ne occupi formalmente il ruolo; quel che conta è che motivi sempre come se

(17) E per questo non possiamo che rinviare alla prima parte del nostro lavoro, soprattutto ai capp. I e II.

(18) Tale tematica sarà affrontata, invece, essenzialmente, nel secondo volume.

(19) *Esprit des Lois*, L. I, chap. I.

lo fosse. Per converso, il diritto è « scienza della legislazione », « art » o « organisation sociale », secondo il gergo degli *idéologues*, progetto responsabile di convivenza costruito partendo dalla realtà empirica, dalla « natura delle cose »; o ancora, com'è stato scritto, « idea e programma di una sintesi politecnica di cultura che converg[a] a fini operativi verso una forma esplicita di ingegneria legale o 'scienza del diritto costituendo' »<sup>(20)</sup>.

In tale ottica, è facile vedere in Romagnosi l'ultimo, veramente autentico protagonista italiano di quella grande « rivolta contro il formalismo »<sup>(21)</sup> che ha improntato di sé tutto il secolo XVIII. Dall'alto del suo piedistallo di giurista-scienziato, egli distribuisce equamente il suo sovrano disprezzo tra i vecchi umanisti dell'età del tardo diritto comune ed i nuovi esegeti del Codice — gli uni convinti che « tutto il merito della scienza delle leggi consistesse nell'aver la memoria lardellata di frammenti antichi »<sup>(22)</sup>, gli altri intellettualmente del tutto proni di fronte al nuovo imperativismo, che impone loro la sua « raccolta di ricette »<sup>(23)</sup> come se fosse un trattato razionale. Ancora più critico nei confronti del nuovo formalismo a base storicistica, di cui avverte le prime brezze germaniche, il Nostro resta davvero il prototipo di quel giurista riformatore, politicamente responsabile e per definizione 'impegnato', che motiva ogni sua scelta sulla base di un preventivo giudizio di valore, a sua volta scientificamente fondato — ché tutta

---

<sup>(20)</sup> La frase è di P. UNGARI, *Per la storia dell'idea di codice*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* I (1972), pg. 222; esplicito è il riferimento dell'autore, nello scrivere queste parole, alla figura di Romagnosi, che egli presenta appunto come un campione tipico di quella « nomothetica settecentesca », che non è « un capitolo poco ortodosso della Ragion di Stato », ma un modo profondo di sentire il fenomeno giuridico, che da Vico a Filangieri a Pagano si trasferisce, *sub specie* di « scienza delle costituzioni », nel secolo XIX stesso; il nostro autore, in questa prospettiva, rappresenta indiscutibilmente uno dei *traits d'union* più significativi tra le due epoche.

<sup>(21)</sup> Prendiamo in prestito la felice espressione dal saggio omonimo di R. AJELLO, ora ripubblicato nel volume *Id.*, *Arcana juris - Diritto e politica nel Settecento italiano*, Napoli, 1976, pg. 276 ss..

<sup>(22)</sup> *Saggio filosofico-politico sopra l'istruzione pubblica legale*, EP, t. IV, pg. 259.

<sup>(23)</sup> *Saggio*, cit., pg. 247.

l'opera romagnosiana si innesta proprio su di un genuino retroterra giusnaturalistico più o meno implicito, secondo il quale i giudizi di valore sono appunto fondabili scientificamente. Il vero giureconsulto è innanzitutto il cultore della scienza del « giusto morale e politico »: « un mero commentatore positivo non merita il nome di Giureconsulto. Questo titolo spetta solo a colui che erudito nelle ordinazioni positive e in pari tempo conoscitore delle intenzioni e della prudenza delle leggi, sa colla filosofia e colla politica determinare nei casi occorrenti ciò che è di ragione. Tale fu il parere di un BACONE, di un LEIBNZIO, di un VICO »<sup>(24)</sup>.

È facile accorgersi di come queste caratteristiche ne facciano una figura di estremo interesse per un'epoca che, come la nostra, si trova impegnata a liberarsi dalla stretta soffocante di una dogmatica della quale ormai si avverte tutta la scarsa produttività, recuperando il sentimento della politicità delle scelte giuridiche, senza al tempo stesso cadere nell'arbitrarietà di un giudizio a base esclusivamente ideologica.

Il fascino indubbio che sotto tale profilo promana dal personaggio, non deve tuttavia condurre ad interpretazioni troppo idealizzate o schematiche, costruite facendo esclusivamente leva sul giudizio storiografico giustamente critico che si viene delineando in questi ultimi anni nei confronti del formalismo tardo-ottocentesco della nostra dottrina — in specie giuspubblicistica. Il rischio implicito di queste letture generali — e pensiamo tipicamente a quella offerta nelle brevi ma significative pagine di Sabino Cassese<sup>(25)</sup>

<sup>(24)</sup> ICF., pg. 18.

<sup>(25)</sup> CASSESE, *Politica e cultura*, cit., pgg. 9-11; e parliamo, si badi, di rischio ' implicito ', perché gli accenni che Cassese dedica a Romagnosi sono così sfumati da adombrare soltanto un giudizio storiografico. Purtuttavia, la sua linea ricostruttiva globale è abbastanza chiara nel suo insieme — come emerge già lucidamente nel sottotitolo del suo libro: « La scienza del diritto amministrativo tra l'impegno riformatore e la chiusura nella dogmatica: un bilancio della cultura giuridica italiana da Romagnosi ad oggi » —; « la presenza di Romagnosi nella scienza giuridica sta già a mostrare che la fase preorlandiana della scienza amministrativistica non è solo storia chiusa di professori; fu scienza aperta alla filosofia, alla storia, alla politica..., e principalmente fu scienza immune dal vizio statalistico » (pg. 11). Come vedremo, tale giudizio — che ci è stato utilissimo come ipotesi di lavoro — pur

— è quello di finire per collocare il nostro autore in una specie di Arcadia pre-pandettistica, di farne una controfigura troppo idealizzata dei futuri dogmatici, di presentarne il contributo come un seme prezioso, il cui frutto è stato schiacciato precocemente dal piede dei giuristi 'puri', degli allievi di Laband.

Sotto un certo punto di vista, niente c'è di più vero — intendiamoci — della constatazione che Romagnosi è anti-formalista; se si intende per formalismo il modo di essere del giurista agnostico e succube del dato giuspositivo, del giurista che si appaga della coerenza interna del sistema legale, o meglio ancora che costruisce il sistema stesso partendo dalla norma o dall'istituto senza interrogarsi sulle finalità effettive di quella norma o di quell'istituto in rapporto agli interessi concreti della collettività; del giurista, in una parola, che attinge la sua dignità proprio dal rifiuto di ogni giudizio di valore, in ultima analisi politico.

Intanto, però, è noto come il dato dell'agnosticismo non serva per niente a connotare davvero formalisti ed antiformalisti: gli esponenti della Scuola Storica furono così poco agnostici rispetto al tipo di diritto positivo applicabile, da scegliersene e da imporne deliberatamente uno di matrice giurisprudenziale, di contro ad un altro di matrice legislativa che riuscirono a rifiutare vittoriosamente; mentre, viceversa, niente prova che gli esegeti francesi non apprezzassero a fondo il valore politico del Codice e della loro stessa grande operazione ermeneutica a tappeto.

Che se poi si indica più correttamente come criterio valido di distinzione quello della frattura tra sistema e realtà sociale, che connoterebbe univocamente il pensiero giuridico formalista, si può facilmente osservare che Romagnosi, a suo modo, è addirittura ossessionato dall'idea di erigere un sistema di concetti giuridici potenzialmente onnicomprensivo, in grado di offrire risposte univoche ad ogni esigenza sociale facendo ricorso ad un criterio deduttivistico, sulla base di certi postulati primi ricavati immediatamente da certe astratte tendenze della natura umana.

---

essendo sostanzialmente esatto nelle sue singole proposizioni, non può essere sviluppato oltre certi limiti nel senso di una netta e dicotomica contrapposizione tra un 'prima' e un 'dopo'; o meglio ancora, se pur lo può, non deve far dimenticare quali e quanti saranno gli elementi di continuità.

Certo: la specificità della posizione di Romagnosi è data dal fatto che la sua scienza della legislazione produce da sé i propri contenuti, dipanandosi da quel diritto alla felicità che ne costituisce la grande testata d'angolo; il giurista non si limita così a rendere formalmente coerente un materiale normativo già dato — sia quello definito dal legislatore del *Code*, o quello sedimentato dallo spirito popolare nel corso dei secoli —, ma ambisce di dettare egli stesso, in nome del primato del proprio sapere giusnaturalistico, le regole di diritto oggettivamente migliori per realizzare la felicità collettiva.

Il fatto è, però, che questo 'contenutismo' — il lettore comprensivo ci passi questo comodo neologismo — è così esasperato da ottenere paradossalmente effetti non del tutto e non sempre dissimili da quelli che la Scuola Storica viene preparando per l'Ottocento tedesco e italiano. In particolare, venendo al tema che ci interessa, se è vero, come è stato scritto, che il diritto pubblico è un travestimento della politica, e che lo scopo della giuspubblicistica ottocentesca matura sarà proprio quello di svuotare la politica a favore del diritto — con ovvie valenze di stabilizzazione sociale e di negazione dei conflitti interni alla collettività — non è escluso che più o meno consapevolmente un'operazione del genere sia portata avanti anche dal nostro giurista.

Il formalismo di origine savignyana nega la politicità delle scelte giuridiche, cioè la loro libertà e correlativa responsabilità morale, a cominciare dalla legge che viene interpretata non come un momento autenticamente creativo, ma ridotta alla presa d'atto inconsapevole di un principio giuridico sempre preesistente; conseguentemente, esso può relegare la politica in uno spazio non interferente col diritto, e facendo leva su un certo tipo di determinismo storico dimostrare l'autonomia originaria del dato giuridico, appannaggio esclusivo di una classe di tecnici togati. Il vano blaterare del legislatore nell'aula parlamentare non può così disturbare il sapiente e davvero socialmente costruttivo lavoro del tecnico, nella tranquillità del suo studio.

Il 'contenutismo', invece, può arrivare ad ottenere una per certi versi non dissimile neutralizzazione del politico appropriandosene completamente, ossia rivendicandone la totale tecnicità: la parola d'ordine romagnosiana del giurista-legislatore può arrivare a

trasformarsi senza troppe difficoltà nel suo reciproco, cioè nell'obbligo per il legislatore di essere prima di tutto giurista.

Come vedremo, se Romagnosi è indubbiamente preoccupato di fare iniezioni di sostanza politica ad un diritto che rischia di tecnicizzarsi in aride formule legali, non è men vero l'opposto, cioè la sua smaccata volontà di 'giuridicizzare' la politica.

È chiaro che a differenza di Savigny egli accetta la nuova sovranità della legge; ma ciò per negarne subito la libera creatività — che si affretta a bollare come « arbitrio », in questo concordemente con vaste fasce di pensiero liberale d'inizio secolo. Il risultato, che come vedremo si concretizza addirittura in una specifica proposta costituzionale, è quello di elevare il giurista ad interprete esclusivo della felicità collettiva, sottraendone la determinazione al libero confronto degli interessi sociali, e riproponendo sotto nuove spoglie quella forma di mediazione sapienziale tra Stato e società, quell'interporsi del 'saggio' in funzione di arbitraggio tra il monarca e la dialettica dei ceti e delle classi, vagheggiata come supremo ideale politico lungo tutto il Settecento<sup>(26)</sup>.

'Contentutismo' vuol dire che spetta al tecnico della felicità collettiva e non ai diretti interessati stabilire nel merito quale debba essere l'equilibrio tra gli interessi che la norma deve codificare; riproporre all'inizio dell'Ottocento la figura, in chiave più o meno burocratizzata, del consigliere del principe, dell'onnicompetente funzionario che da una posizione di assoluta imparzialità si fa garante a tutti i livelli della pubblicità del comportamento dello Stato<sup>(27)</sup>, significa probabilmente disconoscere — pur da sponda progressista e non certo reazionaria — il contenuto ideologico più nuovo della Rivoluzione: ovvero la richiesta di protagonismo politico avanzata ora dalla società stessa in prima persona — o meglio dalla sua parte che conta —, la volontà di fare a meno di

---

<sup>(26)</sup> Per una riflessione recente su questo motivo culturale settecentesco, con un bilancio delle tendenze storiografiche degli ultimi anni in materia, cfr. E. DE RIENZO, *Introduzione* a D. MORNET, *Le origini intellettuali della Rivoluzione francese, 1715-1787*, trad. it. di A. LORINI FERRARIS, Milano, 1982.

<sup>(27)</sup> E vedremo ampiamente quale centralità vada ad assumere questo personaggio ideale nel contesto del costituzionalismo romagnosiano.

ogni mediatore, di fare a meno anche della stessa oggettivazione del potere politico nella persona del monarca, e di assumersi in proprio la gestione di se stessa<sup>(28)</sup>.

Non si tratta minimamente, beninteso, di sottoporre a censura il valore delle scelte politiche di Romagnosi, ispirate ad un impegno riformatore che recupera in realtà gli aspetti migliori della cultura settecentesca italiana<sup>(29)</sup>; ma semplicemente, prendendole per quello che sono, di collocare nella sua giusta prospettiva la intelaiatura ideologica di cui il Nostro si servì, come giurista, per sostenerle ed inquadrarle culturalmente.

Lo sforzo di Romagnosi non può essere compreso se non si valuta l'ampiezza dell'ombra che la Rivoluzione proietta indirettamente su ogni sua pagina. Pur aderendo alla maggior parte delle conquiste sociali che essa ha consentito, e che l'Impero si è incaricato di consolidare, ciò che il Nostro rifiuta con tutto se stesso è l'utopia suicida di una società non più destinataria dell'azione del potere, ma autonoma legislatrice a se stessa, in cui i conflitti sociali siano messi definitivamente a nudo ed abbandonati al loro gioco magmatico, senza che vi sia più un responsabile della regia generale.

È in aperta contrapposizione a questa nuova prospettiva che Romagnosi si accinge a dimostrare invece il carattere puramente illusorio di ogni conflitto, o meglio la sua riducibilità a puro problema

(28) In questo emerge un Romagnosi evidentemente molto settecentesco e molto illuminista, allineato lungo quel fronte di intellettuali cresciuti alla scuola dell'*Encyclopédie* che assisteranno con dolorosa sorpresa allo scoppio del movimento rivoluzionario, affrettandosi a prenderne le distanze e ricordando di aver a suo tempo indicato in un saggio riformismo l'unica strada percorribile per superare l'*impasse* dell'antico regime (sul punto cfr. le stimolanti pagine di A. SOBOUL, *Réforme et Révolution. Sur la fonction historique de l'Absolutisme éclairé*, in *Comprendre la Révolution*, Paris, 1980, pgg. 9-23).

(29) Mentre frattanto, dietro al suo astratto libertarismo, la Rivoluzione viene soffocando il grande slancio riformistico del secolo XVIII, consolidando paradossalmente, in Francia, « la piattaforma di una struttura sociale profondamente conservatrice ») (A. COBBAN, *Storia della Francia dal 1715 al 1965*, trad. di G. RAMPINI, Milano, 1966, pg. 52).

tecnico, in quanto capace sempre — attraverso un uso particolare della logica utilitarista — di ammettere una soluzione oggettiva, contenutisticamente vantaggiosa per tutte le parti.

Tutto lo sforzo di Romagnosi è volto a negare l'autonomia di quella che Schmitt definisce la categoria del politico rispetto a quella del giuridico. Proprio perché il diritto è una tecnica sociale, è giudizio di valore e non gioco di forme, esso non si distingue affatto dalla politica, ed è anzi la stessa cosa, come ci sentiamo ripetere fino alla saturazione da tutte le pagine della sua opera; o, se si vuol essere più precisi, ne è la vera manifestazione scientifica e razionalizzata, capace di evidenziare, attraverso la lente dello scienziato, come qualunque divergenza sia solo apparente, e di codificare conseguentemente un equilibrio in cui tutti si debbano riconoscere vantaggiosamente prescindendo dalla manifestazione del loro effettivo consenso.

Sotto questo profilo, tutto il pensiero di Romagnosi è percorso da una sottile ma molto limpida vena autoritaria, che potremmo forse definire di totalitarismo scientifico — d'altronde già ben nota al pensiero politico settecentesco, dal dispotismo illuminato fisiocratico ad Helvétius ai furori degli *idéologues* che si trasformano in *brumairiens*.

Nel momento in cui, come indica Raffaele Ajello<sup>(30)</sup>, la natura illuminista si oggettivizza in « fine preconoscibile », e pur senza negare il primato del senso sull'intelletto — vera stimmate delle sue origini nominalistiche — traduce ogni conflitto di volontà tra gruppi o individui in un semplice equivoco, in una discrasia puramente intellettuale e non effettiva, essa si richiude su di sé, nega ogni rilievo alle volontà politicamente coscienti degli individui e dei gruppi ed affida invece alla sapienza dello scienziato sociale il compito di offrire risposte onnicomprensive ad ogni bisogno collettivo. La scienza giuridica risorge allora dalle sue ceneri, e può fondatamente avanzare un suo nuovo primato; tutto è diritto, poiché tutto è natura, e dell'uno e dell'altra l'unico vero e legittimo interprete è questa sorta di giurista onnicompetente, che riguadagna a suo modo la centralità dell'antico *sacerdos iuris*.

---

(30) *La rivolta contro il formalismo*, in *Arcana juris*, cit., pg. 303 ss.

In effetti, Romagnosi si muove esattamente in questa prospettiva. Nella quale, certo, la figura del giurista si presenta con caratteri oramai così particolari da renderlo sicuramente infungibile rispetto all'immagine che se ne era distillata l'antico regime. Cresciuto alla scuola della filosofia sensista e del nuovo diritto naturale, sensibile alla varietà di tutti i problemi della realtà sociale, cultore della storia e della « statistica civile », esperto di economia politica e così via, proprio allontanandosi definitivamente dall'angusto orizzonte del pratico e presentandosi come uomo completo, come scienziato della socialità più che come applicatore di norme, esso appare ora come l'ultima e più raffinata proiezione di una cultura classicista dura a morire, che lo candida automaticamente, all'interno del nuovo Stato burocratico, ad un ruolo assorbente nell'ambito della pubblica organizzazione decisionale.

In controluce emergono di nuovo insospettite analogie con il primato della giurisprudenza proclamato a gran voce dalla cultura giuridica tedesca d'inizio Ottocento<sup>(31)</sup>. Sia qui che là è sem-

---

(31) Un primato di cui tutta quanta la più recente storiografia, da Walter Wilhelm (Id., *Metodologia giuridica del secolo XIX*, trad. it. P. LUCCHINI, Milano, 1974) in poi, avverte e sottolinea la precisa ed essenziale ragione politica, nella sua aperta ostilità al nuovo tipo di volontarismo statualista partorito dalla Rivoluzione; ciò che veramente la Scuola Storica è decisa a rifiutare non è tanto la legge dello Stato come tale, quanto la legge come espressione diretta e ascientifica degli interessi sociali nella loro carica di politicità, la legge come manifestazione di volontà collettiva, e non più come frutto di una attività di tipo intellettuale. Se si considera quanti sono ancora i punti di contatto tra Savigny e la cultura illuminista precedente (nell'adesione convinta a valori 'borghesi' come quelli della certezza e della razionalità del diritto — pur reinterpretati ora attraverso le lenti del criticismo —), ci si accorge di come in realtà il vero punto di frattura rispetto al passato sia rappresentato essenzialmente dal rifiuto della nuova teoria della sovranità che la Rivoluzione ha prodotto. Cfr. per queste suggestioni interpretative M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, 1979, in partic., su Savigny, pgg. 20-39; Id., *Savigny e la scienza di diritto pubblico nel diciannovesimo secolo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, (1980), pg. 319 ss.; P. CARONI, *La cifra codificatoria nell'opera di Savigny*, *ibidem*, pg. 69 ss.; A. SCHIAVONE, *La nascita del pensiero giuridico borghese in Germania. Formalismo della legge e formalismo della libertà nella polemica di Hegel con Savigny*, *ibidem*, pg. 165 ss..

pre questo giurista dall'aspetto moderno, sostenuto dalla dignità di un nuovo — anche se tanto diverso — fondamento culturale, ad essere indicato come il personaggio capace di assumersi la responsabilità delle mediazioni sociali, da sottrarre alla incontinente passionalità dei rapporti politici.

Mentre d'altro canto si segnalano in maniera perfettamente complementare i fitti parallelismi con la cultura francese rivoluzionaria post-termidoriana; la quale, beninteso, non riconosce affatto una possibile centralità della figura del giurista professionale in quanto tale — ché proprio questa è la differenza specifica rispetto ad essa del pensiero romagnosiano —, ma che pure, spostando l'imputazione nominale di quel certo tipo di attività mediatrice a sfondo sapienziale dal ceto dei giuristi a quello dei *philosophes*, ne lascia sostanzialmente intatto lo schema, e celebra i pubblici fasti della saggezza politica creando la classe di scienze morali e politiche dell'*Institut*, e alimentando il sogno di una oligarchia intellettuale, consegnato pragmaticamente allo schema istituzionale dell'anno VIII <sup>(32)</sup>.

Maturata in questo clima di respiro europeo, la proposta di Romagnosi offre oggi materia di riflessione storiografica non secondaria.

Che tipo di credibilità storica essa può aver avuto, quale seguito nel corso dell'Ottocento, quale incidenza effettiva sulla fisionomia del sistema istituzionale e della cultura giuridica? È scopo del libro, appunto, affrontare questi interrogativi, a partire da un'analisi dei fondamenti teorici che rendono possibile l'erezione di un metodo 'contenutistico', e delle contro-spinte che invece tendono a metterli in crisi.

Al di là, comunque, di ogni più specifica considerazione, non è possibile sottacere, prima di tutto per onestà intellettuale, una sensazione che si fa quasi dominante in quel lettore che, munito di una buona dose di pazienza, si immerga pian piano nella grande opera giuspolitica romagnosiana; al di là della più o meno coe-

---

(32) Questi parallelismi saranno svolti ampiamente nel corso della trattazione, di cui ci limitiamo qui ad anticipare soltanto alcune linee interpretative di carattere generale. Anche per ogni specifica indicazione bibliografica non possiamo che rinviare ai capitoli successivi.

rente intelaiatura filosofica, e della ovvia debolezza teorica di una dottrina contenutista che vuole fino in fondo ignorare caparbiamente la presenza culturale del criticismo, quando andiamo a guardare le elaborazioni concrete di Romagnosi, le complicate proposte costituzionali o le grandi leggi di « pubblica amministrazione » che egli partorisce dopo defatiganti e lunghissime analisi, esse appaiono spesso segnate da una sorta di *naïveté* tutta illuministica, nella sua fiducia di poter ricavare dai principii generali una serie di corollari specifici immediatamente traducibili in pratica.

Non si tratta di una notazione gratuita od occasionale, ma di un dato profondamente caratterizzante di ogni pagina romagnosiana, che consente di mettere in luce il fatale limite culturale del 'contenutismo' del nostro autore. Fondato sul presupposto filosofico di marca fisiocratica che l'interesse pubblico sia sempre evidente — se non agli occhi del volgo, quantomeno a quelli dello scienziato della felicità sociale —, esso, proprio nella sua totale elusione della specificità di quella che Weber chiamava « professione politica »<sup>(33)</sup>, finisce per essere continuamente spostato sul piano dell'utopia. « Il me semble que l'évidence ne peut jamais être dans les lois naturelles et politiques qu'en les considerant par abstraction. Dans un gouvernement particulier, que tant d'éléments divers composent, cette évidence disparaît nécessairement. Car la science du gouvernement n'est qu'une science de combinaisons, d'applications et d'executions selon les lieux, les temps, les circonstances. Jamais le public ne peut voir avec évidence les rapports et le

---

(33) Intendendo con questo quel tipo particolare di lavoro avente ad oggetto il consenso sociale, la riduzione e la polarizzazione dei consensi attorno a determinati programmi, nella coscienza che il loro valore *politico* non dipende da una loro ipoteticamente oggettiva « bontà », ma dal numero dei consensi che riescono a raccogliere. « All'esercizio di tale difficile arte la carriera burocratica dello "Stato d'autorità" non offre opportunità di sorta »: una osservazione formulata per lo Stato bismarckiano, che si attaglia con stupefacente aderenza, come vedremo, al modello statuale vagheggiato da Romagnosi; il quale non rappresenta altro che la proiezione ideale del più puro burocratismo tipico dello Stato assoluto settecentesco. (M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, trad. it. di E. RUTA, Bari, 1919, pg. 59).

jeux de tout cela »<sup>(34)</sup>. Sono le parole con cui l'utopico realista del *Contrat social* — il filosofo della crisi, come ce lo presenta Koselleck<sup>(35)</sup>, l'uomo delle antinomie e delle discontinuità che invece tutta quanta l'opera di Romagnosi tende a negare — denuncia la inconsistenza della prospettiva politica di una totale programmabilità totale della condotta sociale: « comment des philosophes qui connaissent le coeur humain peuvent-ils donner à cette évidence tant d'autorité sur les actions des hommes? »

Romagnosi, personalmente, è tutt'altro che un ingenuo. Forte di una notevole esperienza degli uomini e delle cose, egli riceve e porta a compimento incarichi pubblici delicati e difficili, vive attivamente e con grande senso della concretezza la vita pubblica del suo tempo, mentre in tutte le occasioni in cui si trova a confronto col diritto positivo in una dimensione più tecnica e 'formale', rivela di essere un giurista accorto ed abilissimo, come vedremo soprattutto nell'ultima parte della nostra ricerca. Questa sorta di *naïveté* illuministica che egli si porta dietro, e che emerge spesso nei passaggi più delicati delle opere teoriche, non deriva per niente, com'è ovvio, da un fatto caratteriale, ma dalla circostanza che egli è ancora per tanti versi un uomo del Settecento. Questa ragione sanguigna e generosa, ricca di contenuto e carica di promesse; questa ragione che ha denunciato con tanta chiarezza le incongruenze del sistema politico d'antico regime, della sua tirannide compromissoria fondata su irrazionali ed ingiuste consuetudini di potere e di soggezione, non sarà forse in grado di disegnare *positivamente* un modello di socialità nuovo, ricorrendo a quella stessa evidenza razionale che le ha consentito di distruggere l'antico? Se la ragione ha affrancato l'uomo dai vecchi tabù, non sarà ora la ragione a doverli sostituire con nuove e 'contenutistiche' certezze scientificamente dimostrabili, e perciò accettabili da chiunque, indipendentemente dalle sue specifiche relazioni d'interesse col corpo sociale?

---

<sup>(34)</sup> J. J., ROUSSEAU, *Lettre à M. le Marquis de Mirabeau*, in *The political writings of J. J. Rousseau*, a cura di C. E. VAUGHAN, Oxford, 1962, vol. II, pg. 159.

<sup>(35)</sup> R. KOSELLECK, *Critica illuminista e crisi della società borghese*, trad. it. di G. PANZIERI, Bologna, 1984<sup>2</sup>, pg. 201.

Sperare di risolvere il problema rinviandolo ad una nuova volontà politica di differente modello, affidandosi solo alla sua diversa, più razionale, legittimazione, e rimettendole per questo una sorta di procura in bianco su cui scrivere liberamente i contenuti della felicità collettiva, significa eludere la questione principale, rifugiarsi in un nuovo formalismo che chiude gli occhi di fronte all'aspetto sostanziale della gestione del potere, quello del suo effetto.

Il grande assente, nella filosofia giuspolitica romagnosiana, è il concetto di legittimità; il primato del contenuto sulla forma comincia esattamente dalla totale svalutazione del problema delle forme di governo a favore di quello dei suoi risultati; la Rivoluzione non è stata per nulla la catarsi storica in cui si è rovesciata una forma di governo del tutto illegittima sostituendola con una forma di governo al tutto legittima, non è stata affatto la morte della tirannide ed il trionfo della libertà, non è stata un evento politico incondizionato e assoluto, proprio perché la categoria del politico non ha per niente una sua autonomia logica rispetto a quella della felicità sociale, della quale è solo un riflesso condizionato.

Al contrario, la pagina che si è aperta col 1789 è quella di una ricerca consapevole e responsabile dei mezzi migliori per ottenere una « culta e soddisfacente convivenza », il che implica prima di tutto di conquistare al dominio della ragione — cioè del diritto — tutta la zona delle concrete scelte di merito in cui — « sia il principe individuale o collettivo », questo ha così poca importanza! — si gioca la credibilità sostanziale del potere.

Il presupposto implicito della fatica romagnosiana è che procedere alla codificazione di queste regole tecniche di buona amministrazione non solo sia utile ed anzi decisivo sul piano immediatamente pratico, ma sia anche concettualmente *semplice*; il che — si badi — non significa affatto semplicistico, o sbrigativo: ché anzi tutta la vita di Romagnosi, in un certo senso, sarà impegnata in questo tentativo, alla ricerca di una sempre maggior aderenza delle regole generali alla realtà ed alle esigenze della pratica. Ciò non toglie, però, che egli sia fermamente convinto che quest'opera sia possibile, e, se alla fine di un'intera esistenza di studio dovrà ammettere di non lasciare « niun lavoro comprensivo un corpo di

intera dottrina ... ma solamente *Vedute fondamentali*, la più parte concernenti la civile filosofia »<sup>(36)</sup>, ciò imputerà soltanto alla limitatezza della vita umana ed alle dispersioni del suo lavoro.

In questo, riscopriamo un Romagnosi percorso da una vena di ottimismo ancora tutta settecentesca, che ci riporta al clima del pensiero fisiocratico e della cultura *idéologique*.

La grande acquisizione del pensiero politico liberale ottocentesco sarà in fondo proprio quella della assoluta non codificabilità dei contenuti della politica. Ed è proprio per focalizzare meglio le specificità culturali di Romagnosi che evocheremo spesso accanto a lui, nel corso della ricerca, il volto nuovo di Constant, il più moderno, certo, e geniale dei liberali francesi che gli furono contemporanei, e che egli ebbe occasione di meditare<sup>(37)</sup>. Un volto — beninteso — solcato da profonde ambiguità, e probabilmente deturpato dalla macchia di mistificazioni politiche ancora ignote alla liberatoria e generosa purezza della ragione settecentesca, ma sempre enormemente più maturo, sul piano storico, rispetto a quello di Romagnosi; soprattutto nel suo comprendere che la politica diventa scienza non più in quanto capace di farsi responsabile di un progetto di felicità, indicandone fini e mezzi, ma solo in quanto riesce a segnare certe fondamentali regole formali entro cui far muovere liberamente gli interessi e le volontà sociali, alla ricerca di un equilibrio spontaneo non più prefinibile da parte del teorico.

Il parlamentarismo, che di questa nuova sensibilità sarà una filiazione diretta, accettando almeno in principio la regola del pluralismo, segna a suo modo la fine di ogni pretesa identità di politica e tecnica, ed assegna al politico un suo spazio preciso, una sua definita specificità rispetto alla dimensione giuridica. Oltre che una nuova e perfezionata forma di governo, il parlamentarismo, nella migliore cultura liberale, è anche un nuovo modo di concepire lo Stato, depurato dalle rigidità e dalle angolosità di tutto il pensiero settecentesco e di buona parte di quello rivoluzionario.

Emergono così anche sul terreno costituzionale — beninte-

<sup>(36)</sup> *Lettere a G.P. Vieusseux*, Lettera I, cit., pg. 497.

<sup>(37)</sup> Per una puntualizzazione della influenza — o non influenza — constantiana sul pensiero di Romagnosi siamo anche qui costretti a rinviare al testo, ed in particolare al cap. III.

so: soltanto sul piano della costruzione logica — alcune sotterranee affinità tra il primato del giuridico rivendicato da Romagnosi e certi tipici temi della scienza giuspubblicistica italiana di fine Ottocento; non è forse del tutto casuale che, sulla base di motivazioni storiche certo neppure lontanamente comparabili, l'ideologia parlamentarista che Romagnosi ha intravisto appena fanciulla e che ha rifiutato con tutto se stesso, diventi la principale imputata della crociata orlandiana per un nuovo diritto pubblico scientificamente fondato, e depurato perciò da ogni inquinamento politologico<sup>(38)</sup>; sia qui che là, l'immagine dello Stato tende ad incentrarsi sul primato di un « potere amministrativo » nettamente distinto rispetto al contesto sociale, e titolare di un'autorità non derivata attraverso il filtro della rappresentanza politica; sia qui che là si insiste per spogliare la legge da ogni carica volontarista, e farne la sovrimpressione meccanica di una realtà oggettiva sottostante<sup>(39)</sup>.

---

(38) Ovvero, in altre parole, da ogni più pallido sospetto che le scelte statuali possono essere compiute attraverso il ricorso ad una volontà sociale cosciente: « ... può dunque dirsi — scrive Orlando — che la sovranità riposa sulla coscienza popolare. Con ciò noi, in certo modo, ci avviciniamo alla teoria liberale, pur distinguendocene in quanto noi escludiamo l'*elemento volontario*, che in quella è dominante, e che suppone la riflessione e la libertà, mentre questa coscienza popolare, su cui noi fondiamo il diritto in generale e la sovranità in particolare, è l'effetto di una determinazione storica, e quindi naturale e necessaria » (*Principii di diritto costituzionale*, 5<sup>a</sup> ed., Firenze, 1919, pgg. 61-62 — ma prima ed. 1889 —); Romagnosi, come vedremo, proporrà una costruzione completamente diversa della sovranità, e ben più confusa, ma ugualmente incentrata sul rifiuto di quel momento di auto-consapevolezza da parte della società stessa che rappresenta il nucleo ideologico del parlamentarismo ottocentesco.

(39) « Ora, che il *Diritto* dipenda da una mera manifestazione di volontà, o sia di un uomo, o sia di un'assemblea, fu creduto, scambiando l'effetto visibile con la causa effettiva; ma oramai dal punto di vista della scienza moderna, tale questione non può nemmeno essere posta » (ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., pg. 152): come vedremo, Romagnosi avrà parole quasi uguali contro il volontarismo di Hobbes e soprattutto contro quello, infinitamente più pericoloso, dell'autore del *Contrat*, ai quali contrapporrà appunto la forma di 'dichiarazionismo' legislativo che ai suoi tempi andava per la maggiore, quella ancora, in fondo, di Le Mercier de la Rivière.

Il 'formalista' Orlando, certo, farà confluire questo programma nei termini di una costruzione giuridica per definizione non interferente rispetto alla concreta realtà istituzionale — e proprio per questo ideologicamente più forte e convincente; mentre il 'contenutista' Romagnosi lo avanza sotto le spoglie più esplicite di una proposta politico-costituzionale fraseggiata nei termini del diritto condendo, del progetto originale alternativo alla realtà positiva. Orlando, forte del suo determinismo storicista, neutralizza l'autonomia del politico sostenendo che essa non esiste (la legge, in fin dei conti, *non può esser* altro che il riflesso dello spirito popolare); Romagnosi la paventa come un pericolo reale e concreto (la legge può bene essere diversa — purtroppo! — dalla registrazione dell'ordine politico naturale, ed anzi è proprio in questa possibile discrasia che si inserisce il giurista, facendosi garante appunto, in virtù della sua capacità sapienziale, della benefica corrispondenza tra il contenuto della dichiarazione e il suo referente giusnaturale). I nuovi dogmatici sanno che è solo la storia a fornire i contenuti, anche quando si serve della bocca inconsapevole e presuntuosa del legislatore, mentre al giurista spetta di collocarli nell'ordine giusto, reperendovi una razionalità ad essi immanente; esattamente all'inverso, Romagnosi pensa invece che il legislatore si limiti a conferire la forma, ed il giurista sia chiamato ad assumersi la responsabilità della sostanza. Ma sia qui che là questo stesso legislatore — sia esso il popolo sovrano dell'anno II o il parlamento esecrato da Mosca, l'oligarchia rappresentativa dei moderati rivoluzionari o la Chambre di Luigi Filippo — finisce per perdere del tutto la sua autonomia istituzionale e la sua centralità.

Come altre analogie che si sono suggerite, anche queste risultano troppo sfumate, certo, per potervi insistere con qualche credibilità; ma è pur vero che anche tali suggestioni critiche possono essere utili per strappare al rischio di una nuova ed ennesima rievocazione di maniera la figura di questo protagonista, che ha avuto la strana sorte, nella nostra storiografia, di essere troppo spesso fatto oggetto, da parte delle più svariate sponde ideologiche e culturali, di un approccio in termini piattamente celebrativi, fatale, peraltro, appena si ceda alla facile tentazione di pescare nel gran mare confuso e spesso misterioso dei suoi scritti ciò che torna comodo leggervi.

Per evitare dunque quantomeno di appiattare in questo modo la figura del nostro giurista, cercheremo il più possibile di farne risaltare le specificità ponendolo continuamente a confronto con le sue stesse fonti culturali e col pensiero di contemporanei o di epigoni di particolare rilievo che si siano cimentati volta a volta su qualcuno dei molteplici temi del suo largo ventaglio gius-politico. In particolare, oltre al già citato Constant — salvo errore mai menzionato da Romagnosi, ma certamente da lui conosciuto, come a suo luogo vedremo —, che rappresenta meglio di ogni altro il nuovo corso del pensiero liberale ottocentesco, per situare esattamente il pensiero del Nostro in rapporto alla cultura istituzionale rivoluzionaria si farà spesso ricorso al contributo giuspubblicistico di Sieyès, che oltre a spiegare una interessante influenza su Romagnosi, impersona certamente una delle coscienze più lucide del programma rivoluzionario moderato, accompagnandone in maniera paradigmatica l'intera parabola durante tutto il decennio. Nell'ultima parte del nostro lavoro, infine, cercheremo di meglio comprendere il così detto pensiero « amministrativistico » romagnosiano — che tutt'ora costituisce la parte forse più misteriosa e problematica della sua produzione giuspubblicistica — attraverso un esame di alcuni momenti della sua vasta fortuna pre-orlandiana.

3. Se all'interno di questa figura complessiva di giurista e di uomo cominciamo a cercare di scoprire il volto del giuspubblicista, è sufficiente una semplice scorsa ai titoli ed ai temi delle sue opere per rilevare subito tutta la frastagliata complessità della personalità culturale romagnosiana, ed i caratteri originali che ne fanno un personaggio di transizione; nell'ambito della sua produzione infatti sono rilevabili tanti modi di essere del diritto pubblico quanti sono, in fondo, i vari personaggi che vivono in lui, e che riescono ancora quasi miracolosamente a trovare un loro momento di sintesi nella continuità sostanziale del suo pensiero.

Prima di tutto, in primissimo piano, c'è ancora il diritto pubblico del filosofo giusnaturalista, dello studioso togato e solenne che si interroga sulle origini della società, sui diritti e doveri reciproci di governanti e governati e sul meccanismo del patto sociale; è la grande eredità settecentesca che ritroviamo ancora, in tutta la ricca pluralità delle sue componenti, in questo estremo tentativo sistema-

tizzatore all'indomani della Rivoluzione. 'Diritto pubblico' in questa accezione è ancora la *sedes materiae* per un'ampia ed approfondita disamina dei principii primi su cui fondare la scienza della legislazione e la giurisprudenza; in realtà una riflessione eminentemente interdisciplinare, più filosofica che giuridica, volta a fornire un fondamento laico e razionalista al fenomeno del diritto ed a fungere da introduzione concettuale rispetto allo studio di ogni più specifica branca normativa.

Diritto pubblico « universale », allora, come s'intitola appunto la sua grande opera del 1805, nella consapevolezza di collocarsi lungo una precisa tradizione culturale italiana — quella che va dai *Theoremata Juris Publici Universalis* del 'conservatore' Lampredi (che, come vedremo, Romagnosi conosce bene, e di cui per certi versi continua ad essere debitore) fino ai famosi *Elementi di diritto costituzionale democratico, ossia principii di giuspubblico universale* di Compagnoni che siglano il trionfo della Rivoluzione<sup>(40)</sup> —; diritto pubblico come luogo in cui si coagula ormai tradizionalmente quella parte filosofica del sistema legale respinta oltre i confini del tecnicismo gius-civilistico, e che il giusnaturalismo settecentesco comprendeva sotto la dizione *jus naturae et gentium* (così del resto si sottotitolava lo stesso trattato di Lampredi), per assegnarle il ruolo di testata d'angolo di tutto l'edificio giuspositivo<sup>(41)</sup>.

---

(40) Come vedremo tra un attimo, Romagnosi conosce e medita a fondo l'opera di Lampredi, di cui risulta forse tributario più di quello che a livello cosciente possa egli stesso credere. Compagnoni, invece, salvo errore, non viene mai esplicitamente citato dal nostro autore, che comunque non può non averlo conosciuto, pure relegandolo, col suo stesso silenzio, entro un'area ideologica e metodologica del tutto estranea alla propria. Sul costituzionalista 'giacobino' ferrarese cfr. G. LUCATELLO, *L'insegnamento di G. Compagnoni dalla prima cattedra di diritto costituzionale*, in *Annali della Università di Ferrara*, sez. X (Scienze giuridiche), III, (1953-54), pg. 193; I. MEREU, *Giuseppe Compagnoni primo costituzionalista d'Europa*, Ferrara, s.d. (ma 1970).

(41) Quel che vale, però, la pena di segnalare è che in Romagnosi non ricorre mai, salvo errore, in alcun luogo l'espressione diritto naturale e delle genti; la quale, come vedremo, non poteva non presentarsi come intimamente contraddittoria rispetto alla sua concezione del diritto naturale, quale schema di riferimento ideale dai contenuti infinitamente variabili, e

È insomma il « prologo in cielo » di cui Orlando più tardi denuncerà non solo l'assoluta inutilità, ma soprattutto il carattere dequalificante per la scienza gius-pubblicistica, nell'inquinare la purezza giuspositiva con una serie di temi a sfondo politologico caratterizzati da un'uggiosa ed accademica inconcludenza <sup>(42)</sup>.

---

capace ormai di specializzarsi a seconda della varietà delle branche giuridiche; così come esiste un diritto pubblico e privato naturale, un diritto penale naturale e perfino un diritto amministrativo naturale, esisterà anche un diritto internazionale naturale: il diritto naturale *tout court* è una nozione meramente formale, che può solo concepirsi in contrapposizione logica al suo reciproco, il diritto positivo, ma che non accetta di essere posta sullo stesso piano di una materia giuridica contenutisticamente definita, con la quale può avere soltanto un rapporto da predicato a soggetto. I primi sintomi di questa evoluzione sono rilevabili già in Lampredi (P. COMANDUCCI, *Settecento conservatore. Lampredi e il diritto naturale*, Milano, 1981, pg. 96), il quale, però, continua a mantenere la contrapposizione contenutistica tra *jus naturale* e *jus civile*.

Al di là, comunque, delle differenze di impianto concettuale — sulle quali torneremo nel testo — resta il fatto che il « diritto pubblico universale » di Romagnosi assolve ad una funzione ancora abbastanza affine a quella che svolgeva in un giusnaturalista 'classico' come Lampredi: « il "diritto pubblico universale" — scrive Comanducci a proposito dell'insegnamento del professore di Pisa — si pone infatti come disciplina sovraordinata rispetto alle altre discipline giuridiche ... Essa vuol fornire agli studenti, ai pratici, ai funzionari del governo, e, possibilmente, al sovrano, un codice di leggi unitario, coerente, completo che assolva alla duplice funzione di modello ideale cui ispirare il diritto nuovo e di serie di argomenti retorici atti a motivare la scelta di una e non altra fra le possibili interpretazioni del diritto vigente » (*Settecento conservatore*, cit., pg. 185). Quello, semmai, che in Romagnosi è venuto meno è il senso della completezza del sistema giusfilosofico; nonostante la sua disperata tensione ad offrire una panoramica del diritto naturale contenutisticamente esaustiva, capace di inquadrare ogni tipo di figura o di rapporto giuridico, fino ai più specifici, Romagnosi non riesce più, in realtà, ad andare oltre l'enunciazione di questo programma e le « vedute fondamentali » circa i gangli filosofici del sistema (natura umana, diritti soggettivi — e tra questi libertà e proprietà in primo piano, come si dirà — contratto sociale, Stato e governo, diritti di maestà). Tutta la realtà più minuta dell'ordinamento non riesce più a trovar posto effettivamente nella griglia ideale che Romagnosi ha preparato per accoglierla, come d'altra parte è inevitabile in uno Stato che ha già ormai tutto un suo strumentaria di Codici estremamente complesso, che reclama per forza un approccio settoriale e specialistico per essere dominato.

<sup>(42)</sup> Sulla celebre prolusione orlandiana del 1889 come data d'inizio

In verità, è chiaro che già all'epoca in cui Romagnosi scrive, cioè oltre le colonne d'Ercole del nuovo secolo, — la prima grande opera di filosofia dello Stato, si diceva, è appunto quella del 1805 — la ragion politica di questo tipo di approccio così decisamente astratto tende a farsi più diafana rispetto ai vari modelli culturali offerti in materia dal Settecento.

Di fronte al nuovo Stato post-rivoluzionario, allo Stato del Codice civile, incomparabilmente più saldo ed autosufficiente dei suoi precedenti modelli d'antico regime, quel complesso organico di argomenti retorici filo-statalisti che nel Settecento era andato appunto sotto il nome di diritto di natura finisce per forza per perdere giustificazione, e per vedersi scavalcato dalle nuove discipline che privilegiano lo studio del diritto positivo di fonte pubblica. Tramontata l'età dell'assolutismo più o meno illuminato, che cercava nel diritto naturale lo strumento per darsi una propria identità; esaurita la funzione sottilmente eversiva che il giusnaturalismo aveva giocato nell'ambito del pensiero francese ed in parte italiano nell'età dell'illuminismo; spenti oramai gli entusiasmi rivoluzionari che nel corso del triennio giacobino avevano fatto proliferare le cattedre di diritto pubblico naturale; il ricorso allo strumentario del diritto di natura resta essenzialmente una maniera di fare filosofia politica con strumenti oramai un po' invecchiati.

Una maniera che trova tuttavia ancora negli anni dell'Italia napoleonica una propria collocazione ufficiale nell'universo accademico, sull'onda della tradizione rivoluzionaria: il nostro autore coprirà infatti una cattedra di diritto pubblico e naturale dalla fine del 1802 fino al febbraio del 1807 presso l'università di Parma, partorendo appunto durante questo periodo il suo contributo giusfilosofico forse più significativo, *l'Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*.

Al di là comunque della forza condizionante esercitata dalla consuetudine accademica, resta il fatto che questo *habitus* astrattizzante, questa volontà tutta settecentesca di interrogarsi innanzitutto

---

del 'nuovo corso' della giuspubblicistica italiana post-unitaria, cfr. FIORAVANTI, *La vicenda*, cit., pg. 93 ss.; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, 1980, pg. 122 ss.

su « che cos'è giusto e buono », è una caratteristica tipica del pensiero di Romagnosi già a partire dall'opera del suo esordio, quella *Genesi del Diritto Penale* del 1791 in cui affronta la questione del fondamento razionale del diritto di punire, e vi risponde utilizzando tutto l'armamentario argomentativo dello stato di natura e del patto sociale — già da allora opportunamente rivisto e corretto, beninteso, ma in fondo ancora intatto nelle sue linee portanti.

Da quel momento in poi, consacrando alla filosofia giuridica una serie notevole di contributi disseminati lungo tutta la sua intensa carriera di saggista — dall'*Assunto Primo della Scienza del Diritto Naturale* del 1820 alle *Istituzioni di Civile Filosofia* del '25, solo per citare i due più famosi — il nostro autore continuerà a concepire questo tipo di speculazione nelle forme di una deduzione analitica fondata su presupposti empiristici, capace di derivare gradatamente tutte le regole del dover essere e dei rapporti politici direttamente dai principii primi della natura umana e della « natura delle cose »; il tutto orientandosi sempre più decisamente e con piena consapevolezza in senso opposto ad una giurisprudenza ottocentesca che si va avvicinando al modello di un « diritto naturale come filosofia del diritto positivo », secondo l'espressione di Hugo, ovvero verso una teoria generale che assuma il diritto positivo come dato di partenza e ne raccordi i diversi rami in una dottrina centrale <sup>(43)</sup>.

Accanto al filosofo settecentesco, però, convivono nella personalità del nostro autore tutta una pluralità di altre dimensioni che possiamo sintetizzare, semplificando, attorno a due figure centrali: quella del professore di diritto amministrativo dell'età napoleonica, e quella del costituzionalista eversivo dei primi anni della Restaurazione, che — sullo sfondo delle trame cospiratorie del '14 — tratteggia un suo modello di Stato ideale.

Nel 1809, toccando il vertice del successo sotto il regime del Regno d'Italia, Romagnosi viene chiamato a coprire la cattedra di *Alta Legislazione civile e criminale ne' suoi rapporti con la pubblica amministrazione* presso le neo-costituite Scuole Speciali di Mi-

---

(43) Su Hugo cfr. G. MARINI, *L'opera di G. Hugo nella crisi del giusnaturalismo tedesco*, Milano, 1969.

lano. Ha ormai alle sue spalle vari anni di magistero accademico, come professore non solo di Diritto pubblico a Parma, ma anche di Diritto civile a Pavia dal 1807 fino appunto al 1809. Sono gli anni della sua più stretta collaborazione col governo, quelli immediatamente successivi al suo decisivo intervento nei lavori legislativi per il Codice di procedura penale.

La nuova cattedra istituita, come vedremo a suo luogo, quasi appositamente per lui, nella relativa indeterminatezza della materia ad oggetto, gli dischiude davanti in realtà un vasto territorio di ricerca ancora tutto da esplorare, quello della attività della pubblica amministrazione. Un terreno di cui diventa in breve uno dei primissimi specialisti specie quando, a partire dal 1811, il governo gli affida l'ulteriore incarico di pubblicare, sotto la sua esclusiva cura e responsabilità, una Rivista periodica semi-ufficiale a carattere tecnico — il *Giornale di Giurisprudenza Universale* —, strumento fondamentale per consolidare la prassi giurisprudenziale attorno ai principii del nuovo diritto statale. Un posto di schiacciante prevalenza, nell'ambito della pubblicazione, viene subito assegnato da Romagnosi al tema dei conflitti di attribuzione tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione, il fronte sul quale viene rapidamente prendendo forma la prima giurisprudenza amministrativa<sup>(44)</sup>.

Da questi anni di intensa attività pare dunque emergere un diritto pubblico dal volto diverso e più moderno, elaborato ormai fuori dal laboratorio alchimistico del teorico del diritto naturale, a contatto con la viva realtà normativa, con i problemi urgenti e reali posti dal diritto vigente. Quando nel 1814, chiudendo, di fatto, questo periodo di intensa elaborazione, usciranno i *Principj fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, ovvero la prima opera di un qualche respiro sistematico, a livello europeo, che rechi in fronte la formula della nuova branca giuridica scaturita dall'esperienza rivoluzionaria, forse senza rendersene pienamente conto Romagnosi si guadagna un posto definitivo nell'aulica schiera dei pionieri della cultura legale; un

---

(44) Su tutta questa fase dell'attività intellettuale romagnosiana daremo adeguata notizia nel secondo nostro volume.

ruolo che, se probabilmente è stato rimarcato in maniera eccessiva da certa storiografia dalle tendenze agiografiche<sup>(45)</sup>, merita certo un'attenta considerazione. Nell'opera del '14 confluiscono in effetti due culture giuridiche profondamente diverse: il vecchio giusnaturalista non è affatto scomparso, ma siede ancora accanto al tecnico della legislazione napoleonica, al giurista ossequente del dato legale, ed anzi lo avvolge nella griglia della propria logica; quello che vi è di realmente nuovo nei *Principi* — lo vedremo ampiamente nell'ultima parte della ricerca — lo è proprio, sorprendentemente, in quanto sistematicamente fuori posto, non collocabile all'interno dello schema e del concetto di pubblica amministrazione che Romagnosi si è costruito, ed a cui cerca di rimanere fedele.

Può darsi che, se l'esperienza napoleonica avesse avuto un esito diverso, tutto il groviglio di problemi irrisolti che in realtà sta dietro al cosiddetto magistero amministrativistico romagnosiano avrebbe potuto trovare un suo momento di decantazione, ed imboccare strade più definite, come quelle su cui si incamminò la neo-nata scienza amministrativistica francese a partire dall'inizio degli anni '20; ma la caduta del regime venne a rappresentare sotto questo aspetto una cesura insanabile. Dopo il '14, e la chiusura definitiva delle Scuole Speciali di Milano da parte dell'Austria — che seguì qualche anno dopo, nel 1817, con la correlativa ed irrevocabile emarginazione del Nostro dalla vita pubblica — non ci sarà più un Romagnosi amministrativista 'moderno', che avrebbe potuto completare la sua maturazione solo operando all'interno del sistema giuridico di nuovo modello partorito dalla Rivoluzione, ma sarà l'anima del filosofo, del sistematico ancora intriso di cultura giusnaturalista a rimanere sostanzialmente padrona del campo.

Le novità, semmai, maturano su un altro fronte. Già a partire approssimativamente dal 1813, quando la crisi del regime diviene palese nella sua probabile definitività, Romagnosi comincia a rivolgersi ad un'altra dimensione del diritto pubblico altrettanto lontana dalla speculazione gius-filosofica che dalla dogma-

---

(45) Cfr. per tutti L. MAGNOLI, *Giandomenico Romagnosi iniziatore della scienza del diritto amministrativo in Italia*, in *Atti*, cit., pg. 401 ss.

tica del diritto amministrativo e dalla costruzione giurisprudenziale, a cui fino ad allora ha dedicato soltanto qualche cenno fugace.

Caduto il Regno d'Italia, e tramontata la prospettiva a medio termine di uno Stato italiano indipendente, viene radicalmente meno lo spazio per una collaborazione col potere politico restaurato. Non si tratta più, ora, di fornire strumenti di legittimazione teorica o di miglior funzionamento effettivo ad uno Stato dal quale ci si attende una progressiva integrazione nazionale, ma di indicare ad un'opinione pubblica disorientata e delusa una possibile alternativa all'accettazione della politica dei sovrani della Restaurazione. L'accademico lascia il posto al cospiratore ed al pubblicista, il 'puro' giurista cede al protagonista politico. Costruire un'alternativa istituzionale diventa ora il nuovo progetto, giungere ad una proposta attorno alla quale raccogliere i consensi degli uomini che hanno creduto nel progetto dell'Italia napoleonica e dei più giovani patrioti formati nel nuovo clima spirituale romantico-liberale.

Nasce così la grande opera costituzionalistica di Romagnosi, *Della Costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa* <sup>(46)</sup>, fraseggiata nei termini di una articolata proposta politica che taglia di netto con la tradizione accademica e si anima invece di una sincera passione civile nel disegnare le nervature di uno Stato nuovo; e questo con una libertà inventiva che, se da una parte rischia continuamente di sconfinare nel terreno dell'utopia, per quel suo piglio così decisamente metastorico, per quel suo bisogno di tutto prevedere, di tutto ridurre a schema perfetto e concluso, non può al tempo stesso lasciare indifferenti per il coraggio intellettuale, per la generosità culturale stessa del giurista che arriva a concepire l'idea di progettare uno Stato.

Simile, come taglio letterario, ai progetti costituzionali germogliati nell'epoca rivoluzionaria, animato dalla stessa fiducia nella possibilità che ad ogni popolo dev'essere data di ripartire da zero, di scegliersi liberamente un ordinamento conforme ai principii di

---

(46) Anche qui, per le notizie relative alla genesi di quest'opera ed alle travagliose vicende della sua pubblicazione, rinviamo completamente al testo, vol. I, cap. IV.

una socialità razionalmente fondata al di là di tutte le possibili ipoteche storiche, la *Monarchia* se ne discosta, però, come vedremo, nei suoi contenuti; se la forma è sovversiva — come rilevò subito la polizia austriaca — in quell'*habitus* libertario che discende certo dal carattere politico-propositivo dell'opera, il contenuto, invece, lascia emergere ancora l'immagine di uno Stato 'forte', più simile al modulo dell'assolutismo illuminato, magari corretto in senso tecnocratico, che non al governo rappresentativo rivoluzionario.

Diritto filosofico; o naturale; studio dell'attività amministrativa dello Stato; progettistica costituzionale: questi in breve i tre binari principali del pensiero giurpubblicistico romagnosiano, che troviamo già compiutamente delineati a partire dalla metà degli anni dieci, e lungo i quali la sua riflessione successiva — sempre più distratta, peraltro, da interessi poligrafici di più ampio respiro, collegati al suo quotidiano impegno giornalistico ed alle nuove ricerche sulla filosofia della storia che caratterizzano l'ultimo periodo della sua vita — continuerà tuttavia a scorrere per la parte che di essa sarà ancora dedicata agli studi istituzionali.

Nascono così, nel '25, sorvolando su tutta una serie di apporti minori, quelle *Istituzioni di Civile Filosofia* nelle quali Romagnosi pensa di sintetizzare organicamente, in tutte le sue ricche sfumature e variazioni, il proprio pensiero sul diritto e sullo Stato: opera incompiuta, dalla sistematica complessa e tutt'altro che lineare, dai contenuti specifici non originali, proprio perché mutuati in gran parte dalle fatiche precedenti; ma capace, tuttavia, di testimoniare in maniera palmare come tutta la congerie di contributi elaborati a partire dal 1805 sotto la pressione di motivazioni relativamente casuali rispondesse ad un disegno interiore abbastanza armonico o comunque nient'affatto incoerente.

La nostra ricerca si fonda in effetti sulla convinzione della coesione di questo itinerario culturale, capace, a nostro avviso, di coordinare in un quadro unitario la pluralità delle dimensioni in cui Romagnosi vive ed intende il diritto pubblico, offrendoci alla fine uno spaccato molto completo e dettagliato dei grandi problemi teorici e pratici del primo Stato liberale, dai suoi fondamenti filosofici fino alle più rilevanti questioni applicative della prima giurisprudenza amministrativa dell'età napoleonica.

Ammesso che ciò sia vero, per apprezzare in maniera adeguata l'ampiezza di questo itinerario abbastanza eccezionale, in cui si manifesta palmarmente la multiforme natura del nostro autore, crediamo che sia sconsigliabile affidarsi ad un criterio espositivo di tipo storico-biografico; iniziare a seguire Romagnosi dal 1789 — data dei suoi esordi di saggista — fino agli ultimi scritti costituzionali del '33-'34, impegnandosi ad isolare dal coacervo dei suoi interessi tutto ciò che egli disordinatamente viene sedimentando sul fronte che ci interessa, risulterebbe una fatica noiosa, e dispersiva per il lettore. Vero è che la maggior parte dei suoi contributi sul diritto pubblico possono essere collocati nel decennio che intercorre tra l'*Introduzione allo studio del Diritto Pubblico* del 1805, e la stesura della seconda parte della *Monarchia*, databile approssimativamente verso la metà degli anni dieci; ma è pur vero che molti interessanti apporti continueranno a disseminarsi lungo gli anni successivi, mentre d'altra parte, anche se ci limitassimo a considerare il periodo della dominazione francese, incontreremmo le stesse difficoltà espositive pur nel suo ambito più ristretto.

Si è scelto pertanto un criterio sistematico che, ove necessario, farà spazio ad una informazione sufficientemente ampia sull'evoluzione del pensiero del nostro autore relativo ad ogni singolo settore d'indagine considerato. Oltre tutto, questo sembra il metodo espositivo che meglio valorizza la grande parabola concettuale che il Nostro ha lentamente ricomposto nel corso di una vita dedicata in gran parte alla riflessione sui problemi istituzionali, e che potremmo sintetizzare, con un po' di fantasia, nella formula: dalla natura delle cose alla teoria dell'atto amministrativo.

La nostra indagine risulterà perciò articolata su tre settori, corrispondenti rispettivamente ai tre 'livelli' di riflessione su cui si distribuisce il pensiero giuspubblicistico romagnosiano: il fondamento giusnaturalista, il progetto costituzionale, la così detta scienza del diritto amministrativo.

Sulla prima parte non vi è gran che da premettere, dopo quel che si è accennato in linea generale nel paragrafo precedente. A differenza delle altre due, che si aprono con un capitolo introduttivo in cui sono presentati i vari contributi del nostro autore ordinati storicamente, e ne viene offerto un rapido commento in tale

prospettiva, non abbiamo ritenuto opportuno di impegnarci qui in un discorso troppo specifico, che ci avrebbe in definitiva condotto a fare la storia della filosofia politica romagnosiana, travalicando i limiti del nostro oggetto. Ci siamo ristretti, al contrario, ad isolare soltanto alcuni temi, corrispondenti a quesiti ben circoscritti e funzionalizzati strettamente a comprendere la natura dello Stato romagnosiano, così come esso prende forma nelle parti più tecniche della sua produzione complessiva.

Doverosamente più specifica si fa invece l'attenzione negli altri due settori — diritto costituzionale ed amministrativo — che si è ritenuto opportuno scorporare in volumi distinti oltre che per motivi di ordine pratico, nella convinzione che il secondo, pur intimamente collegato alle premesse logiche dell'altro nel mondo interiore dell'autore, riveli una tecnicità che lo rende apprezzabile solo nell'ambito di una storia della cultura amministrativa italiana della prima metà dell'Ottocento, come storia di giuristi, di libri e di temi giuridici ormai autonomi rispetto agli echi della Rivoluzione che riempiono ancora le pagine della *Monarchia*.

4. Se questa prima occhiata d'insieme sulla storia 'esterna' del diritto pubblico di Romagnosi ci ha fornito elementi per organizzare la nostra ricerca, essa non è in grado di dirci ancora molto su come Romagnosi intende la categoria *logica* del diritto pubblico.

Che cos'è diritto pubblico, quale portata semantica ha per Romagnosi questa espressione rispetto ai significati che ad essa oggi comunemente annettiamo ed a quelli che ad essa annette la giuspubblicistica ottocentesca? Quali sono i suoi rapporti col diritto naturale, con le altre branche giuridiche ed in particolare col diritto privato, quali le sue specifiche articolazioni interne?

Per ricavarne una prima nozione occorre considerare di nuovo, innanzitutto, il nesso strettissimo che tutta l'opera romagnosiana si sforza di mantenere tra diritto e politica, convogliandoli ambedue nell'ambito di un medesimo alveo logico: « ... per politica intendo = l'arte di muovere e dirigere le azioni e gli interessi dei popoli collegati secondo i rapporti della cosa pubblica. = Per diritto poi in generale intendo = il complesso delle regole mode-

ratrici degli atti umani, tanto degli individui quanto delle società e delle nazioni =. Come il meccanico distingue la linea retta o curva ch'egli vuol far percorrere ad un dato corpo dalla forza impulsiva e dal modo di dirigere questa forza, così il filosofo distingue la scienza del diritto da quella della politica. La scienza del diritto rassomiglia alla prefigurazione della linea da percorrersi; quella della politica alla scienza degli impulsi da comunicarsi »<sup>(47)</sup>. Non esiste alcuna differenza contenutistica, quindi, tra diritto e politica; nelle pagine che qui citiamo, rimaste a tutt'oggi inedite, e risalenti grosso modo agli anni attorno al 1820<sup>(48)</sup>, in una dura polemica contro il kantiano Franz von Zeiller, Romagnosi riprende con una rinnovata consapevolezza le tesi per cui si è sempre battuto a partire dal 1805, ed in cui si riflette tutta la sua coscienza di paladino del riformismo settecentesco: « niuno dubitar può che il vero meglio dell'uomo e delle società non sia lo scopo comune tanto della giustizia che della politica e della prudenza. Identico è dunque l'oggetto e l'intento di ambedue »<sup>(49)</sup>.

L'idea implicita fondamentale sottesa a questa premessa è che deve pur esistere sempre, imprescindibilmente, un responsabile generale della felicità e del benessere collettivi; un soggetto meta-sociale capace di farsi globalmente carico della ottimizzazione della vita collettiva. È appunto in questa prospettiva, appartenente *in toto* al secolo XVIII, all'ideologia dello Stato assoluto — filangeriano o fridericiano, giuseppino, fisiocratico, o al limite anche elveziano, nella sua estrema proiezione utopica (non sono i contenuti storici che contano, ma l'archetipo fondamentale che Romagnosi si porta dentro); — è nella prospettiva di uno « Stato politicamente unitario », alla cui « testa dovesse esserci un monarca forte, che tenesse in pugno il potere di decisione politica »<sup>(50)</sup>, che dev'essere inquadrata la questione del significato di un diritto pubblico

<sup>(47)</sup> IE, c. 7 *verso*.

<sup>(48)</sup> Per una notizia su questo inedito cfr. *infra* nel testo.

<sup>(49)</sup> IE, c. 13 *verso*.

<sup>(50)</sup> Sono le parole con cui Koselleck presenta, nel suo libro, l'ideologia politica di Turgot (*Critica illuminista*, cit., pg. 186); vedremo nel corso dell'indagine quali e quanti siano i punti di contatto del pensiero romagnosiano con la fisiocrazia.

e dei suoi rapporti col diritto privato. Secondo la nuova sistemazione kantiana, il diritto, come « insieme delle condizioni, per mezzo delle quali l'arbitrio dell'uno può accordarsi con l'arbitrio di un altro secondo la legge universale della libertà »<sup>(51)</sup>, è essenzialmente concepito come diritto privato. Non esiste neppure, anzi, un diritto pubblico contenutisticamente distinto dal diritto privato, poiché lo stato civile si limita ad assicurare una sanzione esterna al diritto dei privati già vigente nello stato ipotetico di natura, cioè a rendere effettivamente compatibili gli arbitrii attraverso una « promulgazione universale » della legge, ma senza prevedere dei « doveri degli uomini tra loro che siano maggiori o diversi rispetto a quelli che possono essere pensati » nello stato di natura stesso<sup>(52)</sup>. Il diritto pubblico è solo la forma del diritto privato, è il diritto privato divenuto perfetto.

La distinzione diritto privato-diritto pubblico tende allora a coincidere con quella diritto naturale-diritto positivo, e diventa funzionale ad offrire una rappresentazione in chiave liberale della vicenda stessa della codificazione: nel momento in cui lo Stato rivendica il monopolio della produzione formale di tutto il diritto, esso non fa altro in realtà che riconoscere e tutelare le sfere di immunità naturale dei privati, disinteressandosi del tutto di ciò che ciascuno poi vorrà fare della propria autonomia, ma limitandosi a garantirla esternamente<sup>(53)</sup>.

---

<sup>(51)</sup> *La metafisica dei costumi*, trad. it. di G. VIDARI, a cura di N. MERKER, Bari, 1970, pg. 33.

<sup>(52)</sup> *Ibidem*, pg. 133.

<sup>(53)</sup> « Il legislatore — scrive Zeiller — che nelle civili e criminali leggi è l'interprete e l'espositore della ragion legale, limita la facoltà sensuale d'ogni individuo in modo che tutt'i membri dello Stato possano di comune accordo agire liberamente ... La forza pubblica tutela i diritti che ad ognuno può competere per effetto della legge, quantunque l'esercizio di essi sia iniquo ed inumano » (F. ZEILLER, *Il diritto privato naturale*, Milano, 3<sup>a</sup> ed. italiana, 1830 (di questa traduzione, Romagnosi — che conosceva male il tedesco — cita la prima edizione del 1818). Su Franz von Zeiller cfr. ora il *Forschungsband Franz von Zeiller (1751-1828) - Beiträge zur Gesetzgebungs- und Wissenschaftsgeschichte*, hrsg. von W. Selb u. H. Hofmeister, Wien-Graz-Köln, 1980, fra i cui saggi sono soprattutto da vedere ai nostri fini C. A. CANNATA, *Das ABGB u. die juristische Kultur in der Lombardei*, p. 3 ss.;

Su questa base, appunto, può allora essere eretta la distinzione del diritto dalla politica: mentre quest'ultima, come scrive appunto Zeiller, può continuare a prefiggersi « diversi fini sensuali come parti integranti della felicità, che possono però trascurarsi senza trasgredire alcun dovere »<sup>(54)</sup>, il secondo si traduce integralmente nella garanzia di un rapporto di eguaglianza formale tra i vari « arbitrii » individuali, ed è quindi indifferente ai suoi contenuti storico-positivi, appagandosi del proprio carattere generale ed astratto, della propria stessa normatività che da sola basta a rendere compatibili le volontà e quindi a concretare la regola giuridica.

In questo schema com'è ovvio non vi è alcuno spazio per inserire un'attività amministrativa dello Stato, o quantomeno per conferire ad essa un fondamento razionale; il dovere dello Stato nei confronti della società comincia e finisce con la sanzione del diritto privato, di quel diritto dei privati che è pensabilissimo anche senza lo Stato<sup>(55)</sup>; ogni altra attività statale diversa da questo semplice impegno sanzionatorio, attinente a qualunque finalità empirica di carattere sociale, viene perciò stesso confinata in uno spazio non giuridico; ovvero, appunto, 'meramente' politico, cioè per definizione sottratto ad una regola precisa di dover essere, luogo di pura condotta facoltativa.

Lo stesso diritto che regola il modo di essere dello Stato come soggetto artificiale, il diritto costituzionale, appunto, conseguentemente al formalismo di queste premesse, per quanto individuabile in sede teorica, con un suo contenuto, diventa del tutto irrilevante nella pratica; qualunque forma di potere effettivo, cioè capace di sanzionare una legislazione universale, imponendo un ordine qualsiasi agli arbitrii individuali, diventa automaticamente le-

---

K. EBERT, *Der Einfluss Zeillers auf die Gestaltung des juristischen akademischen Unterrichts*, pg. 63 ss.

<sup>(54)</sup> *Il diritto privato*, cit., pg. 29.

<sup>(55)</sup> Gli effetti di questo totale cambiamento di prospettiva nell'ambito della cultura giuridica tedesca — della cultura, cioè, di Wolf e delle scienze camerali dello Stato paterno e provvido di Federico e di Maria Teresa, che è ancora relativamente vicino allo Stato di Romagnosi — sono segnalati da P. SCHIERA, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco. Dall'arte di governo alla scienza dello Stato*, Milano, 1968, cap. II, pgg. 65-73.

gittima e sacra per il fatto stesso di esistere e di realizzare positivamente quello che è l'unico dovere dello Stato. La negazione radicale *a priori* del diritto di resistenza in ogni sua forma<sup>(56)</sup> problematizza l'esistenza stessa della categoria del diritto costituzionale, rinviando tutte le domande circa il meccanismo di legittimazione e di funzionamento dello Stato al piano della positività storica, in definitiva della pura politica.

Rispetto a questa sistemazione, quella che emerge dal pensiero romagnosiano è per molti versi esattamente antitetica, nel dare prevalenza assoluta proprio a tutti quei motivi della cultura giuridica settecentesca che dalla impostazione kantiana venivano ad essere soffocati; il nostro autore si muove infatti nella prospettiva opposta di una decisiva prevalenza del diritto pubblico sul diritto privato, o meglio, forse, di un diverso concetto di diritto pubblico, dalla latitudine infinitamente più ampia.

Partendo dall'idea, così evidente da non richiedere una dimostrazione specifica, che lo scopo della convivenza umana consista nella realizzazione della felicità, Romagnosi non esita a porre a carico del suo Stato ideale — molto più simile al modello dell'assolutismo burocratico settecentesco che non a quello prodotto dal nuovo pensiero liberale — la responsabilità globale di realizzarla positivamente. Il diritto privato, allora, cioè quello che regola oggettivamente le relazioni tra « i singoli individui della società » — pur godendo ovviamente di una sua autonomia logica rispetto al diritto pubblico o politico, che concerne le relazioni « del tutto relativa-

---

(56) « Contro il supremo legislatore dello Stato non vi può dunque essere nessuna resistenza legittima da parte del popolo, perché soltanto grazie alla sottomissione di tutti alla sua volontà universalmente legislatrice è possibile uno stato giuridico » (*Metafisica dei costumi*, cit., pg. 150). È vero che, esclusa la rivolta contro il legislativo come una insuperabile contraddizione in termini, Kant non pare negare la possibilità di una ribellione giustificata nei confronti dell'esecutivo; ma, come ha segnalato P. PASQUALUCCI (*Rousseau e Kant*, Milano, 1976, vol. II, pg. 359 ss.), mentre la figura del *Regent*, del capo dell'esecutivo, è in Kant concreta e positiva, quella del legislatore è del tutto astratta, una pura essenza logica che si identifica praticamente, in definitiva, con il detentore storico del potere. È evidente la possibilità di una evoluzione di questa dottrina in senso storicistico e conservatore, il che accadrà appunto con la Scuola Storica.

mente alle sue parti, e viceversa » <sup>(57)</sup> — non è assunto come qualcosa di già dato, concettualmente, come un *a priori* logico, che lo Stato si deve limitare a garantire con una sanzione, ma diventa parte integrante di un più vasto progetto di felicità collettiva.

Romagnosi è convinto — ed a ragione — di aver compiuto un passo enorme in avanti rispetto ai fautori dello Stato di benessere, rispetto a Colbert e a Wolf, rispetto all'assolutismo illuminato settecentesco, rispetto a tutti coloro che ingenuamente avevan creduto di poter addossare allo Stato-amministratore il compito immane di realizzare *direttamente* una società felice; estremamente polemico nei confronti di ogni forma di maldestro e soffocante interventismo, egli sa bene, ormai, — dopo i fisiocratici e dopo Adamo Smith — che lo strumento migliore, ed anzi l'unico, per assicurare il « perfezionamento » sociale sia quello di affidarsi alla libera e naturalmente armonica iniziativa dei privati; ma ciò non cambia assolutamente niente nella filosofia di fondo del suo modello, che si è rinnovata nei « mezzi », ma è rimasta la stessa nei « fini », per usare una dicotomia che gli è cara. La libertà individuale — lo vedremo ampiamente — non è per nulla un fine in sé, ma rappresenta un valore soltanto nella misura in cui è strumentalmente funzionale a procurare benessere; l'autonomia del diritto privato, di conseguenza, è lo strumento di cui lo Stato si serve consapevolmente, secondo una precisa logica utilitaristica, per creare le condizioni di una « culta e soddisfacente convivenza ». Molto prima di essere il diritto dei privati, esso è il diritto della collettività, plasmato e calibrato da una 'saggia' scienza giuridica, che nei provvidenziali equilibri stabiliti dalla natura tra le confliggenti sfere di arbitrio individuale trova la materia per modellare un ordine sociale minutamente programmato.

Se dunque il diritto è tecnica sociale orientata ad un fine, perseguito responsabilmente dallo Stato; allora tutto il diritto, in questo senso, è diritto pubblico. Ed il cosiddetto diritto privato non lo è sicuramente di meno soltanto perché persegue quel fine disciplinando i comportamenti dei privati tra loro: « il diritto veramente civile non può essere puramente privato. Nella società civile ciò è assurdo ed impossibile. Tutto l'ordine privato è inne-

---

(57) DPU, pgg. 2-3.

stato sul pubblico, alimentato dal pubblico, tutelato dal pubblico, conformato e contemperato dal pubblico. Esempi che servono di prova li abbiamo sopra allegati. Vedremo poi che l'ordine delle famiglie, quello delle successioni *causa mortis* ed altri sono di puro *diritto pubblico* o di *ordine pubblico* »<sup>(58)</sup>.

L'intervento legislativo, allora, non è che una manifestazione specializzata dell'amministrazione, cioè del potere statale stesso in quanto è orientato a procurare attraverso vari canali d'intervento il benessere collettivo; il fine dello Stato non è per nulla la legge o il diritto legale in sé, ma la realizzazione di un assetto empirico ottimale attraverso una serie di strumenti paralleli, tra i quali, certo, la legislazione gius-privatistica occupa un posto di primo piano, ma che di per sé risulterebbe del tutto insufficiente se non fosse coadiuvata dall'offerta di una vasta gamma di servizi sociali dotati di pari dignità funzionale (istruzione pubblica, annona, sanità, controllo del sistema monetario e così via).

Tenendo conto di queste premesse è facile comprendere le stesse innegabili ambiguità che caratterizzano i ripetuti, ma sempre poco appaganti tentativi romagnosiani di classificare esaustivamente le varie branche giuridiche secondo un quadro unitario. Certo: il diritto privato è il diritto dei rapporti tra « particolari », mentre il pubblico in senso stretto è quello che regola i rapporti tra il tutto e le parti; ma detto questo, diritto pubblico e diritto privato non sono che due modi concorrenti di perseguire uno scopo unitario da parte dello Stato; e l'unità dello scopo pubblicizza, in definitiva, tutto quanto il diritto, non tanto per la considerazione estrinseca che nell'età del Codice esso promana ormai tutto dal soggetto pubblico, ma soprattutto perché il soggetto pubblico lo considera come uno strumento per realizzare la propria volontà indirizzata al bene sociale.

Il vero schema di classificazione non muove dunque assolutamente dalla bipartizione diritto pubblico-diritto privato, ma da quella « in diritto dei governanti e in diritto dei governati. Il primo riguarda gli ordini dello Stato; il secondo riguarda la di lui interna amministrazione. Col primo si fissano le competenze dell'autorità imperante e delle magistrature; col secondo i diversi oggetti e le

---

(58) IE, c. 9 verso.

direzioni rispettive di queste stesse autorità. Il primo quindi si può chiamare diritto pubblico *costituente*, il secondo *governativo* o altrimenti Ragion pubblica costituente e governativa » (59).

Tutto il diritto viene allora ad essere classificato assumendo come punto di riferimento lo Stato, e non il privato. Esiste un diritto che regola il modo *di essere* dello Stato — ed è il diritto costituzionale — ed un diritto che regola l'*attività* dello Stato; il privato diventa un « governato », perdendo completamente quell'autonomia nei confronti della persona pubblica che il nuovo liberalismo cercava di assicurargli. Se nello schema di Kant non esiste un vero spazio per inserire l'attività amministrativa dello Stato, al contrario in quello di Romagnosi non esiste un vero spazio per inserire il diritto privato così come lo intendeva Kant. Il diritto « governativo » — quello che lo Stato già autonomo come soggetto grazie alla struttura fornitagli dal diritto costituzionale elargisce a beneficio dei privati — si sotto-articola in una serie di forme diverse in rapporto agli strumenti trascelti per procurare la felicità collettiva, a seconda dei casi e delle esigenze. Lo Stato ha a sua disposizione una panoplia di possibili canali d'intervento, di cui la potestà di dar legge ai rapporti interprivati è solo *uno*, per quanto certamente essenziale, dei vari strumenti onde soddisfare bisogni.

Dopo avere in varie opere adombrato i propri debiti nei confronti della vecchia dottrina giusnaturalista degli *jura majestatis*, egli li esplicita in pagine a tutt'oggi inedite (60), di cui ci serviremo spesso nel corso della trattazione, riprendendo da Lampredi lo schema dei dieci diritti di sovranità, sui quali abbozza tutta quanta la sistematica del diritto pubblico (61). La « potestà di dar leggi »,

(59) IE, pg. 8 verso.

(60) Si tratta del testo di carattere istituzionale, che convenzionalmente indichiamo con la sigla LDP, di cui Romagnosi si dovette servire per facilitare l'apprendimento dei suoi allievi nel periodo in cui, chiuse le Scuole di Alta Legislazione, gli fu concesso di esercitare l'insegnamento privato (dal 1819 al '22). Per una notizia più ampia su questo manoscritto cfr. *infra* pg. 68 e ss. e in part. nota 94.

(61) I diritti di maestà che Romagnosi enumera tenendo presente l'ultimo capitolo della seconda parte dei *Theoremata Juris Publici Universalis*, e su cui non è il caso ora di affrontare un discorso specifico, derivano tutti

in questa ottica, menzionata al primo punto dell'elenco solo perché funzionalmente più importante di altri *jura*, come quello di far grazia o di batter moneta, non implica per niente il carattere della *riflessività*, che da Rousseau in poi, attraverso tutto il pensiero rivoluzionario, fino a Kant ed al costituzionalismo ottocentesco, sarà la nota dominante del nuovo diritto pubblico.

Il Codice, in questa prospettiva, non è affatto la fotografia che la società civile sa rendere di sé stessa, ma è al contrario la grande macchina che il « sommo imperante » utilizza per amministrarla col minimo di fatica e col massimo di vantaggio. Accanto ad esso esi-

al « Direttore dello Stato » « dal dovere che a lui fu addossato e da lui assunto di governare lo Stato secondo le condizioni del sociale contratto » LDP, c. 16); il quale sociale contratto, come del resto meglio dimostreremo nel II e III capitolo di questo volume, è ancora concepito, secondo il tenore letterale della frase citata, in termini pre-rousseauviani e pre-rivoluzionari. Per Romagnosi vale ancora esattamente la stessa considerazione che Comanducci riferisce agli *jura majestatis* di Lampredi: essi « competono al sovrano quali strumenti per adempiere l'obbligazione, da lui contratta, di perseguire la felicità e sicurezza del popolo » (*Settecento conservatore*, cit., pg. 253).

Si può facilmente obiettare che dato il carattere prettamente didattico di queste pagine, certo composte proprio a scopo illustrativo ed integrativo del testo di Lampredi, su cui gli studenti si preparavano, esse non possono essere assunte ad indizio sicuro delle convinzioni profonde del Nostro. Al contrario, noi pensiamo che esse risultino eloquentemente rivelatrici di un *habitus* mentale caratteristico dell'autore, che qui, data la sede scientificamente meno impegnativa ed il tono necessariamente schematico della trattazione, viene esplicitato con una franchezza ignota ad altre opere, pur fondate sugli stessi presupposti di fondo.

Difatti, lo stesso identico tipo di approccio nell'affrontare il problema dello Stato, ed in particolare quello della sua capacità giuridica, pur fraseggiato in termini diversi e più moderni, lo si ritrova in una quantità enorme di luoghi, ed è comunque sempre dato per implicito. Per tutti ci basta ricordare ICF, pg. 346 ss. — che a suo luogo esamineremo meglio —, dove Romagnosi passa in rassegna gli « attributi » del « sommo impero », allineando l'una accanto all'altra legislazione, amministrazione e « coazione » come tre momenti paralleli e concorrenti attraverso i quali si soddisfa il pubblico bene, senza pensare minimamente di correlarli tra loro nello schema norma-esecuzione, che sta alla base del costituzionalismo rivoluzionario e moderno. Su questi aspetti ci intratteremo ampiamente nel testo, a partire dal cap. III.

stono altri meccanismi d'intervento, ai quali corrispondono altre dimensioni del diritto; è possibile perciò distinguere un diritto « civico », disciplinante cioè gli atti che la persona pubblica compie a beneficio della società dei privati (erogazione di servizi sociali diversi), ed un diritto « di Stato », disciplinante gli atti che la persona pubblica compie a beneficio immediato di se stessa, e che solo indirettamente tornano a vantaggio della collettività (imposizioni tributarie, leve militari e così via) <sup>(62)</sup>. In queste classificazioni, con l'espressione « diritto amministrativo » Romagnosi pare intendere talvolta tutto il complesso del « diritto dei governati » — comprendendovi lo stesso diritto civile ed anche l'attività legislativa in genere, in quanto diretta a procurare il benessere sociale —, contrapponendo in questo senso « diritto amministrativo » a « diritto costitutivo », cioè costituzionale, e giocando quindi sul dualismo organizzazione-attività <sup>(63)</sup>; talaltra usa il medesi-

---

<sup>(62)</sup> Ci riferiamo a quella forse più chiara delle svariate classificazioni del diritto pubblico offerte dal nostro autore, in DPU, pgg. 38-51. Anche qui, per una considerazione più dettagliata non possiamo che rinviare al testo, e in particolare al secondo volume.

<sup>(63)</sup> Così appunto in LDP, in cui la trattazione del diritto pubblico interno si articola appunto in una prima parte destinata a fissare i « principj fondamentali del Principato colle diverse forme e diritti che ne emergono » — in sostanza; una vasta sistematica delle forme di governo —, ed in una seconda relativa all'esposizione dei vari diritti di maestà, sotto il nome complessivo di « diritto amministrativo dello Stato », comprensivo di tutte le attribuzioni che il sovrano vanta nei confronti della collettività degli amministrati. Il diritto pubblico risulta così articolato in due grandi gruppi di « diritti »: « i primi sono i diritti costituenti e conservatori dell'unione sociale. I secondi sono i diritti dirigenti la vita stessa della società. L'oggetto dei primi si è l'integrità e l'unione delle parti della persona morale della società come membri di una grande famiglia. Oggetto dei secondi si è il godimento e la tutela dei diritti dei cittadini, ed il rispetto scambievole dei medesimi nel loro commercio: la pubblica amministrazione si propone appunto di tutelare questa specie di diritti » (c. 12 verso). Come è chiaro, l'espressione « pubblica amministrazione » è qui assunta ad indicare lo Stato stesso nel suo momento di erogatore di servizi a beneficio della società, e non come un particolare potere distinto dal legislativo o dal giudiziario — ché anzi la facoltà legiferante e quella giurisdicente costituiscono appunto due distinti diritti di maestà, ricompresi sotto l'ombrello del diritto pubblico amministrativo.

mo termine in un senso più ristretto, riferendolo solo al diritto « civico » e « di Stato », o addirittura solo al primo, come quell'insieme di regole che disciplina l'erogazione dei servizi<sup>(64)</sup>. Approfondiremo questo tema nel secondo volume.

Per ora basta segnalare come, muovendosi il pensiero romagnosiano secondo una logica di mezzi e di fini, egli per forza tenda a ricondurre il diritto privato nell'ambito del diritto pubblico, cioè nell'alveo di una manovra complessiva in cui ogni momento è complementare rispetto agli altri.

Con questo — beninteso — non si vuole assolutamente accreditare l'immagine di un Romagnosi più moderno della media del pensiero liberale a lui contemporaneo, cioè più ' interventista ' nel senso che il termine è venuto — peraltro tanto ambiguamente — assumendo nell'ambito dell'ideologia del c.d. « Stato sociale ». Lo Stato di Romagnosi si fa carico della felicità sociale, certo, e per questo pare pubblicizzare tutto ciò che tocca; ma il nostro autore non è neppure sfiorato dal dubbio che la felicità sociale possa essere qualcosa di diverso dalla somma delle felicità individuali — e vedremo anzi con quanta furia si scagli contro quelle nuove ideologie che attraverso strade pur diverse cercano di accreditare il contrario.

Il privato resta il perno di tutto, è tutelato nella sua autonomia e nel diritto ad un accrescimento indefinito delle sue sostanze anche a detrimento di altri attraverso l'adesione ad una concezione rigorosamente formale dell'eguaglianza e ad una vera esaltazione del diritto di proprietà; con l'unica differenza sostanziale, rispetto al nuovo pensiero borghese, che esso è escluso dalle sedi dell'esercizio del potere, e viceversa ne resta soltanto il beneficiario, com'è stato nel corso del Settecento. La differenza è tutta nello schema politico, non nei valori sociali a cui Romagnosi si ispira, che sono identici a quelli dell'ala marciante della società borghese, ma calati e rivissuti in un diverso contesto ideologico, che muove dalla consapevolezza irriducibile della *alterità* della persona-Stato rispetto alla società civile.

È entro questi precisi limiti che secondo noi si può forse parlare addirittura di una pubblicizzazione integrale del diritto nel

---

(64) Così pare prevalentemente nei PFDA.

pensiero di Romagnosi; tutto il diritto è pubblico, in quanto posto dallo Stato onde conseguire i suoi fini di politica sociale. Ma tutto il diritto, allora, in quanto necessario al bene collettivo, già prima di essere positivizzato risulta dotato di una sorta di vita intellettuale propria come *diritto naturale*.

Il grande successo della codificazione gius-privatistica, di cui il nostro autore è entusiasticamente consapevole, prelude da vicino, secondo Romagnosi, ad un'analogia operazione che ridurrà a regole fisse ed univoche anche il 'confratello' amministrativo: « ... il Codice civile forma, dirò così, il principio ed il complemento del sistema civico economico. E qui oso predire che meditando la forza dei principj, e sviluppandone i rapporti mediante molteplici e svariate applicazioni, tempo verrà che tutta la ragion pubblica economica sarà ridotta a regole fisse come il diritto civile, e sarà riguardata come sacra al pari del civile diritto; o, per dir meglio, il diritto civile e l'economico pubblico, verranno considerati come due rami della stessa scienza, di modo che ambedue saranno garantiti con quell'opinione religiosa che viene ispirata dal sentimento della giustizia naturale »<sup>(65)</sup>. Niente di più falso, dunque, della costruzione accreditata già da tutto un diffuso pensiero giusnaturalista secondo la quale soltanto il diritto privato è da considerarsi veramente naturale, mentre il diritto pubblico, relegato nella sfera odiosa del diritto arbitrario o convenzionale, verrebbe a derogarvi con brutale prepotenza sulla base di una presunta ragion di Stato tutta e solo politica, cioè non giustificabile *a priori*<sup>(66)</sup>.

L'immagine reale dei rapporti tra diritto pubblico e diritto privato è invece intrinsecamente diversa, e li rappresenta ugualmente

---

<sup>(65)</sup> PFDA, pg. 103.

<sup>(66)</sup> Tale maniera di pensare affonda le sue radici in tutta una cultura giuridica abituata a vedere nel diritto romano privato un complesso di principii coordinati e razionali, i quali, grazie alla stessa autorevolezza della loro millenaria vigenza, si candidano automaticamente ad esser qualificati come diritto naturale; di contro ad un diritto statale emanato sulla base di esigenze contingenti e non facilmente sistematizzabile scientificamente (sarebbe facile risalire fino alla sistematizzazione di Domat, nella quale il criterio discreetivo tra *Lois Civiles* e *Lois Publiques* è appunto identificato nel carattere naturale delle prime ed arbitrario delle seconde: cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I, *Absolutismo e codificazione*, Bologna 1976, pgg. 169-171).

ancorati al basamento delle leggi di natura, strettamente avvinti e compenetrati in un unico fascio, la cui coesione è garantita dall'unicità del fine sociale perseguito da entrambi. Se perciò essi risultano logicamente distinguibili sulla grande carta del diritto di natura, è indubbio che vengano a comporre un comune tessuto unitario, in cui la legge dell'espropriazione per pubblica utilità non ha un fondamento meno naturale della legge stessa della proprietà (67).

Lo schema generale dunque è chiaro. La società civile, per quanto sede del privato, concettualmente autonoma dallo Stato, ed anzi preoccupatissima di garantirsi dal suo potenziale e sfrenato volontarismo — di cui il radicalismo rivoluzionario ha offerto un saggio di dimensioni preoccupanti — non può far a meno di una mente che la guidi per mano, pur lasciandole quelle libertà che si convengono ad un figlio ormai adolescente.

Il giurista scienziato, in questo contesto, diventa allora una figura doppiamente preziosa. Da un lato, lavorando sulla prima grande branca del diritto pubblico, quella costituzionale, egli si impegna a fornire alla società le garanzie che lo Stato farà solo ciò che deve, non abuserà del suo potere per perseguire fini differenti dall'unico doveroso di procurarle la felicità; dall'altro, dopo avere idealmente così costituito lo Stato, gli dipana davanti la per-

---

(67) Così letteralmente commentando sugli *Annali*, nel 1833, la relazione al progetto della legge 8 marzo 1810 sull'espropriazione per pubblica utilità.

Al relatore, che presenta l'espropriazione nei termini di una deroga al diritto naturale di proprietà, il nostro autore replica appunto che « tale specie di deroga non è che opinata, secondo l'aspetto assoluto co'l quale si incomincia a concepire il diritto naturale, ma in sostanza non è né punto né poco reale; ed anzi invece d'essere una deroga, all'opposto è una posizione necessaria dello stesso diritto naturale sociale. Certamente nel semplice ed astratto concetto a primo tratto presentato alla mente, nel quale la proprietà per regola è intangibile, si trova che una cessione anche mediante indennità, non fatta volontariamente, apparisce come un'offesa del privato dominio; ma quest'astratta e nuda proposizione dev'essere forse messa in pratica senz'eccezione, ossia senza la giunta necessitata di altre particolari esigenze? » Anche « certi contemperamenti » e « certe transazioni dettate dalla stessa necessità della convivenza » entrano di piena ragione a comporre il diritto naturale (EP, t. V, pg. 198).

gamena dei suoi compiti, e gli addita i mezzi via via idonei per adempierli nella pratica dell'attività amministrativa.

Ora, se si vuole di fronte a questo contesto formulare un giudizio comparativo rispetto a quella che sarà la fisionomia del diritto pubblico nel corso dell'Ottocento, occorre distinguere tra « diritto dei governanti » e « dei governati ». Apparentemente, quello che Romagnosi intende per diritto costituzionale non è, almeno sul piano formale, molto diverso dalla nozione moderna, che peraltro esce già matura dall'elaborazione rivoluzionaria. La differenza essenziale, però, come vedremo, è nella natura di un contenuto che rivela bene quanto il nostro autore sia ancora ideologicamente condizionato dall'esperienza dell'assolutismo settecentesco, e come il suo pensiero continui a scorrere lungo le direttrici di una mentalità da antico regime. Difatti, nonostante l'infinita libertà progettuale che si concede nel disegnare fantasiosamente i contorni del suo Stato ideale, la costituzione, per lui, non è destinata affatto a *creare* il potere, ma solo a limitarlo esternamente, a garantirne l'esercizio senza sovvertirne il fondamento; il quale, invece, resta in buona sostanza ancora quello, ormai antichissimo, del *pactum subiectionis* di pufendorfiana memoria.

Ciò comporta una nozione della legalità profondamente diversa da quella, nuova e potentissima, che sgorga dal pensiero rivoluzionario e si pone alla base dello Stato ottocentesco; una legalità non protagonista, ma destinata a svolgere soltanto un ruolo di contenimento e di freno sul piano degli equilibri istituzionali empirici.

Anche per questo motivo, la categoria giuridica che egli spesso definisce « diritto amministrativo » rappresenta ancora qualcosa di parecchio distante dalla realtà del fenomeno destinato a prendere quel nome nel corso dell'Ottocento. Il 'contenutismo' di Romagnosi, infatti, la riduce ad una specie di precettistica dell'attività statale, ad una rassegna ragionata dei servizi di cui la società necessita; mentre il concetto stesso di amministrazione viene assunto di norma nel senso ancora generico e tutto settecentesco di attività diretta al soddisfacimento dei bisogni sociali, quindi non costruita tenendo presente il fondamentale dualismo legislazione-esecuzione su cui si incentra il funzionamento del nuovo Stato, ma

implicante una valutazione di merito dell'attività in termini di fini e mezzi.

In realtà, un diritto amministrativo contenutistico, che accetta ed anzi richiede di essere pensato come diritto naturale, come insieme di indicazioni di 'cose da fare' e di 'mezzi per farle' che la ragione pratica segnala all'attenzione dello Stato, è in realtà intimamente incompatibile con ciò che nel XIX secolo si verrà delineando sotto quella etichetta. Il nuovo diritto amministrativo nasce come una sorta di tecnica del potere legittimo, che per definizione si disinteressa dei contenuti effettivi dell'attività per limitarsi a considerare la compatibilità dei comportamenti con norme di grado superiore; il problema sostanziale, quello della 'bontà' intrinseca della volontà dello Stato, quello dei fini, insomma, viene già dato per risolto rinviando alla legge, che dalla Rivoluzione in poi viene identificata formalmente con volontà sociale stessa. L'Ottocento celebrerà a suo modo questo divorzio tra forma e contenuto, merito e legittimità, nel dualismo tra scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo — le due facce di quel fenomeno pure unitario costituito dalla « missione » che lo Stato « deve adempiere nei rapporti sociali », come scriverà Orlando <sup>(68)</sup>; la prima, scienza di mezzi e di fini, disciplina volta a massimizzare l'efficienza e la capacità satisfattiva di bisogni della macchina pubblica, ed in questo scienza di fatti e di contenuti; il secondo invece, come scienza formale, competente in via esclusiva a conoscere del modo di manifestazione del potere, a risolvere il conflitto autorità-libertà prescindendo completamente dagli scopi concretamente perseguiti e dal loro valore.

Se lo osserviamo dal punto di vista delle sue premesse ideologiche rivoluzionarie, il diritto amministrativo medesimo non è altro che quella tecnica giuridica che verifica la conformità astratta

---

<sup>(68)</sup> « In quanto, dunque, lo Stato ha una missione da adempiere nei rapporti sociali, sorgono due scienze: il *Diritto amministrativo* e la *Scienza dell'amministrazione* », le quali ripetono con geometrica armonia, nell'ambito dello « studio dei rapporti che fra lo *Stato* e la *Società* naturalmente si stabiliscono », quel dualismo tra « *Politica* » e « *Diritto costituzionale* » che si manifesta nello studio dello Stato « *prescindendo dai rapporti sociali* » (*Principii*, cit., pg. 41).

tra la volontà del cittadino come membro di tutta la collettività — alla quale la legge viene sempre formalmente ricondotta giusta la nuova teoria della sovranità nazionale e del governo rappresentativo — e la volontà dell'uomo e del suddito, che *uti singulus*, di quella legge si trova a subire gli effetti autoritativi.

L'unico dato giuridicamente rilevante dell'attività dello Stato è rappresentato, per così dire, dalla continuità formale del circuito della volontà sovrana: essa promana dalla collettività attraverso i canali della rappresentanza, si cristallizza nella legge, e, puntualizzandosi nell'atto amministrativo, che di quella legge rappresenta la traduzione per il caso concreto, incide la sfera di autonomia del privato; il quale, in ultima analisi, come teorizzava Rousseau e sulle sue orme Kant, rimane perfettamente libero nell'obbedire alla regola che si è prescritto come membro del gruppo. Il contenuto, poi, di questa regola è del tutto irrilevante nello schema del nuovo diritto, che cancella, anzi, la rilevanza del diritto naturale stesso sulla base della presunzione implicita che la volontà di tutti, convogliata ed eventualmente depurata dal meccanismo rappresentativo, sia sempre buona.

La nuova ideologia dello Stato, fondata sulla variazione di portata semantica della parola 'sovrano' che Rousseau ha realizzato nel *Contrat social* (il sovrano non è più il detentore metasociale del potere, ma è l'insieme stesso degli associati nel suo momento 'actif')<sup>(69)</sup>, elude radicalmente la questione del bene politico, o meglio la risolve nell'esigenza assoluta di stabilire un'identità formale tra la volontà di chi comanda e quella di chi serve.

---

(69) « Cette personne publique qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres prenoit autrefois le nom de *Cité*, et prend maintenant celui de *République* ou de *corps politique*, lequel est appelé par ses membres *Etat* quand il est passif, *Souverain* quand il est actif, *Puissance* en le comparant à ses semblables. A l'égard des associés ils prennent collectivement le nom de *peuple*, et s'appellent en particulier *Citoyens* comme participans à l'autorité souveraine, et *Sujets* comme soumis aux loix de l'Etat » (*Du Contrat social*, L.I, chap. VI, in *Oeuvres complètes*, édition publiée sous la direction de B. GAGNEBIN et M. RAYMOND, Paris, 1966, vol. III, 361-52. Per un commento di questo passo troppo celebre cfr. per tutti le pagine di I. FETSCHER, *La filosofia politica di Rousseau. Per la storia del concetto democratico di libertà*, trad. it. di L. DERLA, Milano, 1972, pgg. 98-99.

È così che, nonostante tutti gli sforzi in senso contrario da parte del pensiero liberale ottocentesco, non esiste più spazio alcuno perché il privato possa vantare un qualche diritto nei confronti dello Stato; come d'altronde la vicenda della giustizia amministrativa nel corso del nostro Ottocento dimostrerà in maniera fin troppo palmare, l'unica posizione soggettiva realmente riconosciuta al suddito-cittadino è l'interesse alla legittimità del comportamento dello Stato <sup>(70)</sup>; per il resto, è evidente che, come aveva scritto Rousseau, il sovrano presuntivamente collettivo, che ingloba nella volontà dello Stato la volontà stessa dell'amministrato, ha per forza solo diritti verso il privato, e viceversa il solo suo dovere è dato dalla coerenza formale nel ricavare dalla legge la manifestazione di autorità nel caso concreto. Ed il diritto amministrativo moderno, prima ancora che una specifica branca giuridica, è forse rappresentato appunto da questa nuova e profonda sensibilità nel considerare l'attività dello Stato in termini di coerenza formale, e non più di fini perseguiti e di mezzi idonei.

Se questo è vero, allora, bisogna concludere che Romagnosi si muove in una sfera per molti versi differente. La stessa bipartizione che abbiamo rilevato nel suo schema classificatorio — « diritto dei governanti » e « diritto dei governati » come due branche autonome così ben diversificate da precedere la distinzione di

---

<sup>(70)</sup> La storia dell'applicazione giurisprudenziale dell'art. 2 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, rappresenta, sotto questo profilo, una vicenda assolutamente paradigmatica; dimostrando palmarmente che il preteso « diritto civile e politico » del privato, il quale, « ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa » avrebbe dovuto rimanere assolutamente integro di fronte al potere dello Stato, e come tale suscettibile di esser fatto valere davanti al giudice del diritto comune — non aveva fin dall'inizio e per la natura stessa del sistema in cui si trovava inserito molte possibilità di conservare una propria funzione effettiva. Il suo pressoché immediato « affievolimento », cui conseguì idealmente la emersione della categoria dell'interesse legittimo, ci offre una metafora suggestiva della logica intransigente che presiede al funzionamento dello Stato moderno: di fronte all'attività della pubblica amministrazione, che deriva direttamente dalla legge il proprio marchio di autoritatività, il ruolo dell'interesse del privato si riduce a quello di mero strumento per sollecitare una verifica sulla legalità oggettiva del comportamento della macchina burocratica.

ritto privato-diritto pubblico — è già un indizio eloquente. La nuova ideologia dello Stato rivoluzionario, infatti, consente, sì, di distinguere nel circuito unitario della sovranità due emisfere — l'una politica caratterizzata dal moto 'ascendente' della volontà sociale, che attraverso il meccanismo elettivo e parlamentare si trasferisce nella legge; l'altra tecnica, ad andamento discendente, incaricata di applicare nel modo più meccanico possibile la volontà generale all'ipotesi particolare —; ma essa le coordina entrambe in modo tale da renderle assolutamente non scorporabili, pena la perdita stessa della legittimità del comportamento dello Stato.

La classificazione di Romagnosi, invece, è intimamente incompatibile con la circolarità di quel moto; essa si fonda proprio sull'idea che governanti e governati debbano rimanere ben distinti giuridicamente, giusta la premessa — ecco il punto — che il problema dello Stato non è affatto quello di conciliare libertà (privata) e autorità (pubblica), ma quello di assicurare la felicità collettiva. Così come è di per sé evidente che lo scopo dello Stato non sia la libertà o il diritto ma il « vero meglio » sociale, Romagnosi dà ugualmente per scontata l'esistenza ineludibile di un soggetto metasociale incaricato di procurare questo benessere generale; cioè ammette proprio, alla base del suo edificio, ciò che la Rivoluzione aveva voluto negare con tutta se stessa, ovvero che possa darsi una autorità legittima formalmente distinta dal corpo sociale, una sovranità diversa da quella pura e semplice della legge, l'unica capace di risolvere in sé la dialettica tra libertà e costrizione. La scoperta ideologica della Rivoluzione è appunto che non esiste un'autorità buona e un'autorità cattiva, ma che ogni autorità deve esser rifiutata come tale, in quanto portatrice di una volontà particolare; « on ne peut point régner innocemment; — aveva detto Saint Just, condannando il re, e riassumendo in una frase tutto il dramma storico rivoluzionario — la folie en est trop évidente. Tout roi est un rébelle et un usurpateur » (71).

Ora, rifiutando totalmente questa lezione, e partendo dal presupposto che l'autorità *esiste già* e non può non esistere, Roma-

---

(71) L. DE SAINT JUST, *Discours et rapports*, publiés par A. SOBOUL, Paris, 1957, pg. 60.

gnosi non è assolutamente in grado di coordinare i due elementi della organizzazione e dell'attività dello Stato all'interno della figura del cerchio, che così bene rappresenta la nuova legalità rivoluzionaria <sup>(72)</sup>.

La sua proposta costituzionale rappresenta in realtà un tentativo di *razionalizzazione* del potere, di tipo ancora schiettamente riformistico, che non si contrappone all'auto-legittimazione funzionale, di cui si fregia l'assolutismo più evoluto, con alcun principio nuovo.

L'impressione che se ne ricava è quella, per certi versi paradossale, di una saggezza posata e cauta, ma proprio per questo assolutamente improbabile, di un prudente ragionevolismo che nel rifiutare la pericolosa assolutezza della nuova razionalità politica dell'ultimo scorcio del Settecento, rischia di controvertere le norme del più banale senso comune.

Accettando in fondo l'autorità come un dato ineliminabile nella sua autonomia concettuale — alla stregua di tutto il pensiero giusnaturalista che l'aveva preceduto — egli, da una parte, si sforza di razionalizzarla operando sulla sua organizzazione, e creando una serie di garanzie empiriche che aumentino le probabilità di una sua condotta effettivamente conforme ai suoi compiti doverosi; dall'altra, assumendo ad oggetto d'indagine questa stessa attività doverosa, ne focalizza le finalità, ed enumera i mezzi pratici idonei al loro conseguimento. Ma il diritto dei governanti e quello dei governati non hanno necessariamente alcun punto in comune, non si incontrano affatto nella persona del cittadino, che continua ad esser considerato soltanto come governato, come destinatario del potere, e mai quale indispensabile protagonista politico, pur anche soltanto sul piano teorico.

È questa, in effetti, la condizione per poter continuare a pensare il diritto pubblico come coincidente con la politica, proprio perché il momento della scelta statutale non è assorbito dalla determinazione del popolo sovrano o dei suoi rappresentanti; ovvero

---

<sup>(72)</sup> La quale ci siamo permessi di prendere a prestito, in questa introduzione, dal costituzionalismo di Sieyès, che se ne serve in pagine famose, di cui avremo modo di svolgere un esame più specifico nel corso della trattazione.

perché non esiste un momento ' ascendente ' della sovranità puramente politico e sottratto ad ogni apprezzamento giuridico, di contro ad un secondo momento ' discendente ', in cui si tratta solo di conservare, attraverso una serie di equazioni intermedie, l'identità della volontà generale fino alla sua applicazione al caso singolo.

La conclusione è un assetto ancora largamente giusnaturalistico, in cui non esiste alcun nesso *a priori* che colleghi il momento organizzativo a quello dell'attività; se lo Stato rivoluzionario trova nella sua nuova legalità la garanzia formale ed assoluta che la persona pubblica farà ciò che deve, nello Stato di Romagnosi tale coincidenza si realizza solo sul piano empirico, e perciò è puramente eventuale, e può essere prevista solo in via probabilistica creando una serie di garanzie indirette: il massimo della probabilità è offerto, in definitiva, dall'inserimento nel meccanismo costituzionale stesso della figura umanistica del giurista-filosofo, del tecnico della felicità, non più limitato al ruolo settecentesco del consigliere del principe, ma istituzionalizzato in maniera precisa; risuscitando così, sotto una nuova divisa burocratica, l'eterno mito platonico della repubblica dei filosofi, ora contrapposto alla logica della nuova sovranità.

Ciò che vi è, semmai, di profondamente nuovo e di schiettamente ottocentesco nell'ambito dei contributi giuspubblicistici romagnosiani è rappresentato dai suoi scritti di carattere più tecnico ed in particolare dalle sue importanti elaborazioni sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Dismesso l'abito del filosofo e del progettista costituzionale, negli anni dell'Italia napoleonica Romagnosi è chiamato a confrontarsi continuamente con la realtà del diritto positivo, con la realtà di quel primato della legge che pure non trova spazio sufficiente per fondarsi saldamente nella sua teoria. È qui che, quasi *mal gré lui*, comincia a prender forma nella sua pagina, sotto la sferza di una prassi che ha ormai rapidamente imboccato la sua strada, tutto l'insieme di concettualizzazioni con cui ancor oggi abbiamo familiarità; e prima di tutte quella dell'atto amministrativo, ovvero dell'involucro formale unitario dell'attività dello Stato, capace di includere ogni sorta di contenuto rimanendo sempre uguale a se stesso, nella coerenza dei rapporti astratti che lo collegano alla legge, dalla quale ricava mediamente il suo sigillo autoritativo. Il profilo del servizio pubblico,

del contenuto, del fine e dei mezzi, cede di fronte alla forza di un diritto positivo che ha ormai scelto definitivamente di privilegiare quello della legittimità formale.

Il che rende interessante un'indagine specifica sulla produzione amministrativistica romagnosiana, volta a definire in che misura il vecchio e il nuovo riescano a trovare una loro forma di composizione, da cui poter eventualmente ricavare un messaggio per lo stesso giurista di oggi; o viceversa a scoprire le radici dell'inevitabile avvento della 'pura' dogmatica ottocentesca. Sarà appunto questo il tentativo di interpretazione a cui verrà dedicato il secondo volume.

5. Prima di chiudere queste pagine introduttive, due parole sulle fonti romagnosiane di cui ci siamo serviti nella messa a punto del nostro studio.

La mancanza a tutt'oggi di un'edizione critica generale delle opere di Romagnosi rende ogni tentativo ricostruttivo del pensiero del Nostro estremamente faticoso nella elaborazione e fatalmente mai del tutto sicuro nei suoi risultati.

Poligrafo estremamente verboso, ai limiti della grafomania, ed al tempo stesso disordinato e spesso frettoloso, uso a ripetersi frequentemente riciclando in continuazione il già scritto in opere nuove ed in contesti diversi, il nostro autore ebbe la disgrazia supplementare di vivere in un periodo di censura estremamente occhiuta, il che gli consigliò tra l'altro di tenere nel cassetto fino alla fine scritti di non secondario rilievo. Neppure dopo la morte, del resto, la sorte lo favorì in maniera speciale, assegnandogli come editore postumo quell'Alessandro De Giorgi a cui dobbiamo l'edizione generale più completa delle opere romagnosiane; considerata ancora fino a non molto tempo fa come l'edizione 'classica' del nostro autore, è stata recentemente sottoposta ad un vaglio severo da parte della critica, che ne ha messo a nudo, riconoscendone pure i pregi di completezza, certe approssimazioni filologiche non sempre secondarie<sup>(73)</sup>.

Di fronte al *mare magnum* delle opere pubblicate (16 grossi tomi nell'edizione contenutisticamente più completa, quella curata

---

(73) Cfr. ALBERTONI, *La vita*, cit., pg. 116.

appunto da De Giorgi, per un totale di più di 12.000 pagine) ed alla congerie di manoscritti non solo largamente inesplorati, ma neppure ben censiti, disseminati in una quantità di biblioteche ed archivi italiani, riteniamo opportuno avvisare il lettore delle cautele minimali che ci hanno guidato nell'accostarci allo studio del contributo giuspubblicistico di Romagnosi.

Innanzitutto, seguendo le più recenti indicazioni in materia, tra le due maggiori edizioni ottocentesche che ancora costituiscono la fonte imprescindibile per qualunque lettore romagnosiano, quella di De Giorgi degli anni 1841-1852<sup>(74)</sup>, e quella fiorentina dell'editore Piatti (1832-1839), abbiamo dato la preferenza a questa seconda, che, più limitata nella scelta dei testi, offre però una affidabilità molto maggiore dell'altra. L'editore Piatti di Firenze, infatti, iniziò nel 1832 di sua spontanea iniziativa la pubblicazione delle opere romagnosiane, stampando susseguentemente la *Genesi del Diritto Penale*, l'*Assunto Primo della Scienza del Diritto Naturale*, ed i *Principi fondamentali di Diritto amministrativo*. Intervenendo successivamente a questi tre primi volumi un accordo diretto con Romagnosi, quest'ultimo si impegnò a curare personalmente la pubblicazione delle proprie opere, avvalendosi, tra l'altro, della collaborazione dell'allievo Celso Mazzucchi, che a Firenze seguì da vicino la fatica dell'editore, tenendo i rapporti con Romagnosi che risiedeva a Milano<sup>(75)</sup>. I volumi, dunque, usciti dal 1832 al 1835 — anno della morte di Romagnosi — per i tipi del Piatti offrono in effetti, come segnala Ettore Albertoni, un punto di riferimento abbastanza sicuro per lo studioso, per lo meno comparativamente alle altre edizioni disponibili.

---

(74) L'edizione delle *Opere* curata da De Giorgi esce presso gli editori Perelli e Mariani di Milano (è stampata però a Padova), dal 1841 (data dei primi volumi) al 1852 (e non al 1848, come compare sul frontespizio degli ultimi due volumi pubblicati, che furono completati in realtà successivamente (secondo ciò che ricorda Albertoni sulla scorta di una vecchia indagine di Filippo Meda, a cui ci riferiremo alla nota 81).

(75) Sull'edizione Piatti, e sulle vicende abbastanza particolari, che consentono secondo Albertoni di ritenerla qualificata da una specie di « marchio di autenticità », cfr. ALBERTONI, *La vita*, cit., pg. 60 ss. La sommarietà di queste note si giustifica rinviando all'ampia documentata analisi filologica delle varie edizioni compiuta da Albertoni nel saggio citato.

Muovendoci dunque in questa prospettiva, abbiamo scelto la parte dell'edizione fiorentina pubblicata in vita dell'autore come base del nostro lavoro. Essa comprende la maggior parte dei maggiori contributi romagnosiani alla teoria gius-politica: la *Genesis del Diritto Penale* nella sua terza ed ultima edizione del '24; l'*Assunto Primo della Scienza del Diritto Naturale*, pubblicato per la prima volta nel 1820, seguito nello stesso tomo dai due opuscoli scritti dal Nostro durante il periodo trentino (*Cosa è eguaglianza e Cosa è libertà. Primo avviso al popolo*, rispettivamente già stampati per la prima volta a Trento nel 1792 e nel 1793), e preceduto da un articolo molto importante per situare esattamente il pensiero giuridico romagnosiano, il *Ragguaglio storico e statistico sugli studi di diritto germanico e naturale in Allemagna*, già pubblicato sugli *Annali Universali di Statistica* nel 1830; l'*Introduzione allo Studio del Diritto Pubblico Universale*, anch'essa nella sua terza, definitiva edizione del 1825, preceduta dalle *Lettere a Giovanni Valeri Dell'Ordinamento della scienza della cosa pubblica*, uscite sull'*Antologia* di Firenze nel 1826; i *Principi fondamentali di Diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, del 1814.

Per quest'ultima opera, che non conobbe alcun 'ripensamento' successivo da parte dell'autore rispetto alla sua primitiva versione, data l'importanza che essa assume nel quadro della seconda parte della nostra ricerca, viste le difficoltà interpretative che essa notoriamente presenta, abbiamo ritenuto opportuno procedere ad una attenta collazione del testo pubblicato dal Piatti con quello dell'edizione originaria del 1814, stampata da Cesare Orena — editore ufficiale del Regno d'Italia — in un clima di censura non ancora sospettoso come quello nel quale vedranno la luce gli scritti successivi di Romagnosi<sup>(76)</sup>.

Nei volumi successivi dell'edizione Piatti fino al 1835 i testi romagnosiani per noi interessanti sono rappresentati soprattutto da alcuni articoli già apparsi sul *Giornale di Giurisprudenza Universale*, la pubblicazione semi-ufficiale curata da Romagnosi su incarico governativo dal 1811 al 1814; ad esso ci siamo diretta-

---

(76) L'edizione a cui ci riferiamo è quella originaria, che porta l'indicazione « Milano, da Cesare Orena nella Stamperia Malatesta, 1814 ».

mente rifatti, data l'importanza dei contributi ivi presentati nella economia del nostro lavoro, e l'esigenza di condurre su di essi una indagine specifica che li interpreti alla luce di tutto il contesto in cui si collocano <sup>(77)</sup>.

Negli anni immediatamente susseguenti alla morte del nostro autore, escono alcune importanti opere rimaste inedite in vita, tutte interessanti, anche se in misura diversa, ai fini della nostra ricerca: le *Ricerche sulla validità dei giudicj del pubblico a discernere il vero dal falso*, un contributo risalente agli anni del periodo trentino — in risposta ad un concorso bandito dall'Accademia di Mantova nel 1795, avente per tema appunto *In quali materie, dentro a quali circostanze, e fino a qual segno il giudizio del Pubblico si abbia a tenere per un criterio di verità* —, di cui Ferrari e Cattaneo curarono la pubblicazione per i tipi dell'editore Ranieri e Fanfani di Milano nel 1836, e che fu riprodotta l'anno seguente nella collana del Piatti in due volumi <sup>(78)</sup>; il trattatello *Degli Enti morali* <sup>(79)</sup>, redatto da Romagnosi durante gli anni in cui insegnava diritto civile presso l'università di Pavia, ed anzi parte integrante esso stesso di un più vasto corso civilistico rimasto inedito nella sua interezza fino alla sua pubblicazione da parte di De Giorgi (i *Paratitli universali e ragionati del Codice Napoleone paragonati co'l Diritto Romano*); infine, le *Istituzioni di Civile Filosofia*, la

---

<sup>(77)</sup> *Giornale di Giurisprudenza Universale*, da Cesare Orena nella Stamperia Malatesta, tomi I-IX.

<sup>(78)</sup> L'opera venne data alle stampe da Ferrari e Cattaneo col titolo su riferito, che fu mantenuto nella edizione Piatti.

Come risulta da un autografo di Giuseppe Beolchi, conservato presso la Biblioteca Angelo Mai, e pubblicato da Mons. Giuseppe Locatelli nel 1931 (G. LOCATELLI, *Raccolta di manoscritti di Gian Domenico Romagnosi*, in *Bergomum*, XXV (1931), parte spec., pg. 6) l'antico amanuense di Romagnosi arriva a parlare di « sconcio » a proposito di questa iniziativa editoriale, al cui frutto si rifarà anche il De Giorgi. Un rapido esame comparativo della copia delle *Ricerche* manoscritta appunto dal Beolchi, e conservata presso la Biblioteca Mai, ha rivelato in effetti come la stampa si discosti abbastanza frequentemente dal testo, sebbene non pare che vi siano 'tagli' di notevole rilievo, anche se è sensibile la volontà degli editori di presentare un Romagnosi più 'liberale', smussando qua e là certe spigolosità settecentesche tipiche del personaggio. Qualche saggio a suo luogo.

<sup>(79)</sup> Anch'esso pubblicato nel 1837 nelle *Opere* del Piatti, in quello stesso volume XVIII in cui si può leggere l'ultima parte delle *Ricerche*.

grande ed incompiuta opera di sintesi di tutto il pensiero gius-politico romagnosiano, alla cui redazione il nostro autore aveva atteso essenzialmente nel 1825, in occasione della sua chiamata ad insegnare presso l'Università dell'isola di Corfù da parte del governatore inglese Lord Guilford<sup>(80)</sup>, e che il Piatti stampa, sempre in due volumi, nel 1839.

Per avere una migliore certezza del dato testuale di queste tre opere, delle quali l'autore non ebbe tempo di curare personalmente la pubblicazione definitiva, oltre a tener conto delle integrazioni alle *Istituzioni* successivamente pubblicate nel 1862 in un volume di cui si dirà tra un attimo, abbiamo proceduto ad un essenziale esame comparativo dei rispettivi manoscritti romagnosiani conservati presso la Civica Biblioteca Angelo Mai di Bergamo; esame incentrato soprattutto sulle parti rilevanti ai fini della nostra ricerca e che ha pur rivelato qualche variante di un certo interesse nell'economia del nostro discorso, di cui daremo conto al lettore a suo luogo nelle note.

A questo punto — siamo, idealmente, nel 1839 — terminata l'edizione Piatti col suo tomo XIX — quello, appunto delle *Istituzioni* — molti sono ancora i manoscritti del Nostro che giacciono nei cassetti in attesa di un editore. Della responsabilità di curare una nuova e più completa edizione si farà carico, a partire dal 1841, Alessandro De Giorgi, comprendendo nella sua raccolta di *Opere* romagnosiane una vasta messe di inediti. Clericale e conservatore, carico di scrupoli morali e religiosi che lo pongono in posizione nettamente prevenuta di fronte all'ideologia utilitarista romagnosiana, e forse privo di un vero senso del rispetto per

---

<sup>(80)</sup> Su questa vicenda abbastanza curiosa, che comunque non ebbe esito, date le lungaggini che l'amministrazione austriaca oppose alla richiesta del visto, fino a negarlo formalmente l'anno seguente, cfr. ampiamente A. LEVI, *Spigolature romagnosiane. Perché il Romagnosi non poté insegnare a Corfù*, in *Bollettino storico piacentino*, XXX (1935), pp. 49-67. Ettore Albertoni, comunque, tende oggi a rivendicare alle *Istituzioni* un ruolo ed un'autonomia nel pensiero dello scrittore che vanno molto al di là dell'occasione, ponendole come un momento « di un ordine di pensiero che il Romagnosi organizza e sviluppa in modo organico solo a partire dalla fine degli anni '20 e dopo una lunga e indubbiamente faticosa elaborazione sui contenuti dell'*incivilimento* » (*La vita degli Stati*, cit., pg. 82).

il dato testuale <sup>(81)</sup>, De Giorgi, pur encomiabile per la pazienza e l'impegno che prodiga nella sua fatica, non sembra l'uomo più adatto per l'impresa che si è prefisso, e la sua edizione non rappresenta propriamente il massimo dell'attendibilità, come studi recenti hanno segnalato. Per parte nostra, pur seguendo l'orientamento di evitare nei limiti del possibile il ricorso alla sua edizione, siamo stati costretti ad attingervi per alcune imprescindibili fonti, sempre tuttavia cercando riscontri diretti sulla documentazione manoscritta: ovvero, soprattutto, per i *Discorsi sulla necessità di alcune riforme costituzionali in Francia*, redatti negli ultimissimi anni della vita dell'autore <sup>(82)</sup>, per lo scritto *Diritto Naturale Politico*, frutto probabilmente del magistero romagnosiano presso l'università di Parma, e dunque coevo all'*Introduzione al Diritto Pubblico Universale* <sup>(83)</sup>; per l'abbondante materiale inedito relativo alla cattedra di « Alta Legislazione civile e criminale ne' suoi rapporti con la pubblica amministrazione », pubblicato nel vol VII, parte II <sup>(84)</sup>. Per questi ultimi scritti, una indagine presso l'Archivio di Stato di Milano ha comunque consentito di reperire nel fondo auto-

---

<sup>(81)</sup> Cfr. il profilo di De Giorgi offerto in F. MEDA, *L'editore di Romagnosi*, in *Vita e pensiero, Rassegna italiana di cultura*, XV (1924), pgg. 657-675; nonché ID., *Alessandro De Giorgi*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, VIII (1928), pgg. 638-650.

<sup>(82)</sup> Sui quali cfr. cap. IV.

<sup>(83)</sup> De Giorgi non ha dubbi che « si debba ritenerlo presso a poco contemporaneo alla *Introduzione (allo studio del Diritto Pubblico Universale)*; anzi pare quasi la proposta, lo schema, sebbene incompiuto, dell'opera stessa ... dove è talvolta ripetuto qualche brano di questo scritto ... » (vol: III, p. II, pg. 845). L'originale di quest'opera, tutto per mano di Romagnosi, si conserva presso l'Archivio di Stato di Palermo (Carte Cattaneo, Busta 51, fascicolo 140, sottofascicolo IV), e, come risulta da una nota apposta sulla sovraccoperta dallo stesso De Giorgi, fu proprio sulla base di questo autografo che l'editore stabilì il testo pubblicato nel vol. III, p. II delle *Opere*. Sempre nel medesimo fondo archivistico si trovano altre due cartelle, contenenti appunti vari di argomento giuridico-filosofico (fascicolo 140, sottofascicoli V-VI), rubricati come « abbozzi di altre parti del Diritto Naturale Politico »: anche di essi De Giorgi deve aver tenuto conto nella sua edizione, come mostrano alcune sue annotazioni in margine in lapis rosso.

<sup>(84)</sup> Su questi documenti relativi alla cattedra di Milano, cfr. ampiamente la ricognizione che ne diamo nel nostro secondo volume.

grafico romagnosiano ivi conservato<sup>(85)</sup> un'ampia documentazione relativa al magistero romagnosiano presso le Scuole Speciali di Milano, in parte già edito da De Giorgi, e quindi collazionabile, in parte ancora inedito (altri schemi di 'corsi' e appunti di lezioni), alla luce del quale nel secondo volume si cercherà di ottenere una messa a fuoco il più possibile convincente di questa importante fase dell'attività intellettuale del Nostro.

A complemento delle due edizioni maggiori venne pubblicato in Bergamo, nel 1862, presso la tipografia dei Fratelli Bolis, un volume di *Scritti inediti* comprendente una parte dei manoscritti ancora conservati presso la biblioteca di Bergamo. Nell'ambito degli scritti ivi contenuti, oltre alle già citate integrazioni alle *Istituzioni di Civile Filosofia*, sembrano avere per noi una certa utilità le *Prelezioni del Diritto Ecclesiastico*, frutto delle lezioni tenute presso le Scuole Speciali dal '14 al '17, anno della loro soppressione, e del suo successivo insegnamento privato fino al 1822, quando il governo austriaco, in relazione ai fatti del '21 in cui Romagnosi si era trovato implicato pur in misura relativamente marginale, gliene revocò la licenza; a Bergamo esiste una copia di questo scritto per mano di Giuseppe Beolchi, uno degli abituali amanuensi di cui Romagnosi si serviva. Più importanti, invece, due brevi scritti, il primo dei quali, il *Giudizio sul Regno di Napoleone Bonaparte*, era già stato pubblicato anonimo nel 1814; il secondo consiste invece in una lunga lettera all'amico Francesco Salfi relativa al suo progetto costituzionale, alla quale spesso avremo occasione di richiamarci, e che abbiamo esaminato pure in originale a Bergamo.

Qualche notazione interessante per il diritto pubblico può essere ricavata anche da una scelta di frammenti pubblicati nel 1873 da Giuseppe Sacchi, già allievo di Romagnosi (*Appunti e pensieri inediti raccolti e pubblicati da un suo antico discepolo in omaggio alla memoria del Grande Restauratore della Filosofia Civile in Italia*, Milano, 1873); gli autografi originali si sono potuti consultare presso la Biblioteca Braidense di Milano dove sono conservati e dove abbiamo reperito altri appunti ancora inediti appartenenti

---

(85) Particolarmente in *Autografi di uomini celebri*, cart. 181, ma anche in *Studi, parte moderna*, cart. 417.

allo stesso fondo non del tutto privi di interesse, di cui citeremo qualche brano nel corso della ricerca.

Verso la metà degli anni trenta del nostro secolo, infine, nel quadro del recupero della figura di Romagnosi da parte della cultura ufficiale dell'epoca, alla ricerca di nuovi pensatori politici ottocenteschi italiani da contrapporre alle glorie straniere, si registra una serie di iniziative che mette conto di ricordare: dalla pubblicazione di alcuni frammenti politici inediti da parte di Lorenzo Caboara<sup>(86)</sup>, ad un articolo di Fabio Luzzatto che segnala all'attenzione degli studiosi alcuni documenti romagnosiani relativi al *Giornale di Giurisprudenza Universale* conservati presso l'Archivio di Stato di Palermo<sup>(87)</sup>. Il risultato più cospicuo fu, comunque, rappresentato dalla pubblicazione dell'edizione critica della maggiore opera costituzionalistica di Romagnosi, *Della costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa*, a cura di Guido Astuti, con un'introduzione di Federico Patetta (Roma 1937). Stampata alla macchia nel 1815 nella sua sola *Parte generale*<sup>(88)</sup>, l'opera venne per esteso pubblicata da De Giorgi, ma con numerose mende, che solo in parte furono compensate dalle integrazioni comprese nel già citato volume bergamasco del 1862. L'autorevole firma di Guido Astuti e la ricca nota filologica che precede l'edizione del '37 ci hanno esonerato da ogni ulteriore ricerca sul dato testuale della *Monarchia*, il contributo sul quale è prevalentemente incentrata l'analisi interpretativa del nostro primo volume.

Sempre a questo periodo risale la principale raccolta epistolare romagnosiana di cui disponiamo curata da Stefano Fermi, e che, nonostante tutte le carenze giustamente rilevate dalla critica, resta ancora il punto di riferimento essenziale in materia<sup>(89)</sup>.

(86) Tra quelli per noi interessanti ricordiamo *Sull'utilità della monarchia, Intorno alle possibili forme di governo, Sullo stabilimento delle Monarchie temperate in Europa*, in *Rivista di filosofia politica e sociale 'Il Romagnosi'*, I, (1935), pgg. 417-426; *Intorno ad un'opera inedita di Romagnosi: Sommario della Introduzione Enciclopedica alle scienze giuridiche, ibidem*, pgg. 433-436. Su quest'ultima pubblicazione cfr. subito oltre nel testo.

(87) F. LUZZATTO, *Il «Giornale di Giurisprudenza Universale» (1811-1814)*, in *Aurea Parma*, XIX (1935), pgg. 180-198. Ci limitiamo a citare, ovviamente, le sole restituzioni di testi utili ai fini della nostra indagine.

(88) Per un'informazione su questa vicenda rinviamo al cap. I.

(89) *Lettere edite ed inedite di G. D. Romagnosi*. Raccolte e annotate

Le ricerche sui fondi manoscritti, infine, ci hanno consentito di acquisire altri frammenti non pubblicati, tra cui alcuni di un certo interesse (oltre al materiale inedito già citato relativo alla cattedra di Alta Legislazione, di cui già si è detto): appunti, pensieri sparsi, materiale di lavoro soprattutto trascritto tra gli abbondanti fondi della Biblioteca Angelo Mai di Bergamo<sup>(90)</sup> che può essere utile ad illuminare meglio singoli aspetti del pensiero del Nostro.

Tra tutti questi documenti più o meno frammentari meritano forse una menzione a parte due scritti piuttosto ampi ed organici a cui già abbiamo avuto occasione di riferirci nelle pagine introduttive, conservati ambedue presso la Biblioteca Comunale di Bergamo. Il primo<sup>(91)</sup> porta il titolo, nel manoscritto, di *Introduzione enciclopedica allo studio del diritto*, e consta complessivamente di 80 carte — tra cui però varie pagine ripetute più volte —. Segnalato già nel 1935, in un articolo di Fabio Luzzatto<sup>(92)</sup>, che ritenne

---

a cura di Stefano Fermi, con prefazione di Arrigo Solmi, Milano, 1935. Ulteriori indicazioni sull'epistolario romagnosiano in ALBERTONI, *La vita degli Stati*, cit., pg. 217 ss.

<sup>(90)</sup> Per un orientamento ed una guida alla ricerca sui fondi romagnosiani conservati a Bergamo lo strumento fondamentale ed insostituibile è rappresentato sempre dal gruppo di articoli pubblicati da Mons. Giuseppe Locatelli sulla parte speciale di *Bergomum* all'inizio degli anni '30 col titolo *Raccolta di manoscritti di Gian Domenico Romagnosi* (i primi quattro nel 1931, f. 1, pgg. 1-11, f. 2, pgg. 12-21, f. 3, pgg. 23-28, f. 4, pgg. 39-47; gli ultimi cinque nel 1932, rispettivamente f. 1, pgg. 49-53, f. 2, pgg. 55-68, f. 3, pgg. 69-80, f. 4, pgg. 81-90, f. 5, pgg. 91-114).

<sup>(91)</sup> Che porta la segnatura Colto n. 10,  $\wedge$  1, sopra, 25 (n. 7).

<sup>(92)</sup> *Intorno ad un'opera inedita di Romagnosi*, cit., in *Rivista internazionale*, cit., pg. 433. L'indice del manoscritto, conformemente a quanto aveva già pubblicato Luzzatto, è il seguente:

DIRITTO NATURALE PRIVATO. *Introduzione*. — Nozione legale e principi fondamentali della Giurisprudenza filosofica.

§ 1. Oggetto e fondamento generale della scienza; § 2. Del diritto considerato come facoltà utile; § 3. Delle obbligazioni e dei doveri; § 4. Della differenza fra la scienza del diritto fra gli uomini e la morale, la prudenza, il diritto positivo e la filosofia del medesimo diritto fra uomini; § 5. Della generazione e degli uffizi del diritto privato naturale; Della storia del diritto; Osservazioni critiche secondo lo Zeiller;

*Delle convenzioni*. — § 1. Degli atti umani nei loro rapporti colle leggi, Loro divisione relativa; A quali specie di atti appartengono le convenzioni;

però inopportuno procedere alla pubblicazione (sul che si concorda), questo trattatello di diritto civile dal tenore schiettamente scolastico ed istituzionale, destinato con ogni probabilità agli studenti che dal 1819 al '22 frequentavano la scuola privata di Romagnosi a Milano, non brilla certo per originalità sistematica: esso segue infatti in maniera abbastanza pedissequa il testo di Franz Von Zeiller che doveva forse servire agli esaminatori degli allievi. Ai nostri fini, per i quali non rilevano ovviamente le nozioni privatistiche offerte nello scritto, rivestono tuttavia un certo interesse le pagine introduttive <sup>(93)</sup> — una ventina circa — in cui il Nostro si confronta con la nuova dottrina giuridica tedesca, ricavandone, come si è già visto, alcuni spunti critici abbastanza puntuali.

Vale la pena, poi, di menzionare anche un'altra opera dall'apparenza abbastanza organica, conservata sempre a Bergamo, e la

---

§ 2. Delle convenzioni in generale e dei loro requisiti di ragione; § 3. Esame delle particolarità e divisioni conseguenti delle convenzioni; Dell'acquisto dei beni per causa di morte.

DELLA NATURA DELLE PROMESSE E DELLA LORO INTERPRETAZIONE.

*Classe I.* — Dei contratti a titolo gratuito e benefici; *Classe II.* — Dei contratti onerosi; Delle permutate; Della compravendita; Conseguenze derivanti dalla natura della compravendita; Della vicendevole vendita delle cose; Della locazione e conduzione; Della società — (osservazione del prof. Romagnosi); Della soddisfazione e liberazione dei contratti; Dei diritti e doveri di famiglia; *Capo II.* — Della relazione fra padre e figlio; Dei diritti dei figli verso i genitori e doveri rispettivi; *Capo III.* — Relazione fra tutore e pupillo; *Capo IV.* — Della relazione fra padrone e servo.

DEL DOMINIO REALE. *Capo I.* — Requisiti — Oggetto materiale — Titolo di ragione — Modi di acquistarlo — Limiti del medesimo. *Capo II.* — Dei diritti conseguenti al dominio reale.

Si tratta di una copia, probabilmente di mano di qualche allievo. Altri appunti, in parte autografi, in parte redatti da uno studente (forse Cattaneo stesso?) relativi ai medesimi argomenti si possono vedere presso l'Archivio di Stato di Palermo (Carte Cattaneo, Busta 51, fascicolo 140, sottofascicoli VII-VIII-IX).

<sup>(93)</sup> Da paragrafo 1 a paragrafo 5 (carte 7-12, tutte scritte su *recto* e *verso* tranne l'ultima). Oltre ai temi di filosofia giuridica a cui già si è accennato, un certo interesse riveste anche l'ultimo paragrafo, dedicato ad un prospetto storico degli studi del diritto naturale da Grozio fino alla fine del Settecento, che, nonostante la sua estrema schematicità ed il tono elementare, può fungere da integrazione ad opinioni altrove espresse sugli scrittori giusnaturalisti dal Nostro autore.

cui redazione risale grosso modo allo stesso periodo dell'*Introduzione enciclopedica*; stando alla indicazione che si può leggere sulla coperta del fascicolo, probabilmente di mano di Giuseppe Beolchi, si tratterebbe delle *Lezioni di Diritto Pubblico date nel corso privato di legge l'anno 1820* <sup>(94)</sup>; il manoscritto consta di 116 carte, scritte su mezza colonna solo sul *recto* da un copista — la scrittura

<sup>(94)</sup> Ci riferiamo al manoscritto segnato Colto n. 3, A 1, sopra, 18, (n. 5). Uno spoglio dei titoli interni dell'opera rivela la seguente struttura sistematica (per la verità non del tutto congruente sul piano dell'ordine espositivo e della simmetria):

Diritto Pubblico - Parte fondamentale.

- Capo Primo. Idea di una gente e di una nazione.
- Capo Secondo. Del dominio reale delle Genti.
- Capo Terzo. Degli altri diritti proprj delle genti e dei relativi doveri.

Diritto Pubblico - Parte Prima.

- Capo Primo. Dell'Origine della società civile, del pubblico impero e traslazione di lui.
- Capo Secondo. Delle diverse forme di Governo.
  - Paragrafo Primo. Dell'esercizio della Pubblica autorità nella Democrazia.
  - Paragrafo Secondo. Dell'esercizio della Pubblica autorità nell'aristocrazia.
  - Paragrafo Terzo. Dell'esercizio della Pubblica autorità nella Monarchia.
  - Paragrafo Quarto. Corollari di diritto comune riguardanti l'jus dell'Impero.

Diritto Pubblico - Secondo Ramo. Del diritto Pubblico Interno.

Dei Diritti di Maestà.

- Capo Primo. Della Legislazione.
- Capo Secondo. Del poter costringente.
- Capo Terzo. Del Diritto di grazia e delle sue differenti forme.
- Capo Quarto. Del Diritto di conferire i privilegi.
- Capo Quinto. Del Diritto di conferire premj, onori e decorazioni.
- Capo Sesto. Della distribuzione delle pubbliche cariche.
- Capo Settimo. Del Diritto di battere monete.
- Capo Ottavo. Del Diritto d'imporre tributi.
- Capo Nono. Del dominio eminente dell'imperante nello Stato.
- Capo Decimo. Del Diritto riguardante le cose di Religione.

pare di Giuseppe Beolchi — e la forma della trattazione è quella delle domande e delle risposte. A nostra notizia, di queste lezioni

---

Diritto Pubblico - Parte Seconda - Diritto Pubblico Universale,  
ossia del Diritto Pubblico esterno detto Delle Genti.

— Capo Primo. Principj fondamentali dei doveri e rispettivi diritti delle genti verso le altre.

Libro Primo. Dei doveri e dei diritti delle Genti in istato di pace.

- Capo Primo. Del commercio e dei relativi stabilimenti fra le Genti.
- Capo Secondo. Delle Legazioni in genere.
- Capo Terzo. Dei patti pubblici e delle leghe fra le Genti.
- Capo Quarto. Del diritto circa gli stranieri od i sudditi in stato estero.

Diritto Pubblico - Parte Seconda - Libro Secondo.  
Dei diritti e doveri in istato di guerra.

- Capo Primo. Nozioni e principj fondamentali riguardanti il diritto di guerra.
- Capo Secondo. Dei modi coi quali si può intraprendere la guerra.
- Capo Terzo. Dei diritti e doveri nell'esercitare la guerra.
- Capo Quarto. Del diritto dei belligeranti rispetto ai popoli neutrali.
- Capo Quinto. Dei rapporti di diritto e di dovere fra i belligeranti.
- Capo Sesto. Dei modi coi quali si definiscono le guerre.

Ognuno dei vari capi del manoscritto è svolto in maniera compiuta, salvo quello delle « Legazioni in genere », che manca completamente (sul foglio si può infatti leggere solo il titolo, scritto su una pagina bianca). Sempre sulla coperta del fascicolo, Beolchi ci informa che vi sono anche « alcune lacune nel testo ». Non è stato possibile rinvenire altri manoscritti onde collazionarne la copia.

È da notare come in questo indice Romagnosi attribuisca all'espressione « diritto pubblico universale » un significato assolutamente difforme da quello che usa di solito, ovvero ne faccia un sinonimo di diritto delle genti, mentre abitualmente con essa egli indica globalmente l'insieme dei principj generali e naturali che si sovraordinano ad ogni branca giuridica; non è escluso che possa trattarsi di un errore del copista, tanto è sorprendente questa variazione di portata semantica.

Basta confrontare l'indice delle 'Lezioni' romagnosiane con quello dei *Theoremata* di Lampredi per accorgersi di come, con ogni probabilità, il testo di Romagnosi avesse soprattutto il significato di una illustrazione didattica rispetto all'altro: i parallelismi balzano agli occhi evidentissimi soprattutto tra il *Diritto Pubblico - Parte Prima* e la *Pars Secunda* del primo trattato dei *Theoremata* (*Caput II, De diversis Rerumpublicarum formis, Caput III, De Administratione Reipublicae et Juribus Majestatis*: l'ordine

è stata a tutt'oggi pubblicata soltanto una piccola parte riguardante le « cose di religione » (corrispondente alle carte 31-33 del manoscritto) nella citata raccolta di *Scritti inediti* del 1862<sup>(95)</sup>, tuttavia così difforme, in molte sue pagine, rispetto al nostro testo, da indicare una fonte manoscritta almeno parzialmente diversa. Anche se non si tratta di un autografo — il che, del resto, non può suscitare sospetti, data la frequenza con cui Romagnosi, colpito nel 1812 da una paralisi parziale alla parte destra del corpo, faceva ricorso all'opera di amanuensi nel corso degli ultimi decenni della sua vita — riteniamo l'attribuzione giustificata non solo perché l'opera è inserita in un fondo manoscritto completamente romagnosiano conservato alla Biblioteca Mai di Bergamo, ma soprattutto per il ricorrere continuo di concetti, espressioni e moduli stilistici caratteristici del nostro autore.

Esemplato sui *Theoremata Juris Publici Universalis* di Lamprèdi, ed anzi certamente destinato a fungere da integrazione per gli studenti rispetto a quel testo<sup>(96)</sup>, esso risulta dedicato in ampia parte al diritto delle genti, che esula dalla sfera d'interesse della nostra ricerca incentrata sul pensiero costituzionale ed amministrativo di Romagnosi; le parti però concernenti il diritto interno, senza essere particolarmente rivelatrici e originali, possono fornire qualche utile dato interpretativo.

Su di un ultimo dato di un certo rilievo vorremmo richiamare l'attenzione del lettore. Sempre presso la Biblioteca Mai di Bergamo è conservato un grosso manoscritto, interamente di pugno dell'autore, a tutt'oggi a nostra notizia ancora inedito, contenente quella che parrebbe una rifusione della seconda parte della *Introduzione allo Studio del Diritto Pubblico Universale*<sup>(97)</sup>. Da

---

dei paragrafi interni è reperibile quasi senza modificazioni nel testo romagnosiano). Il *Diritto Pubblico - Parte Seconda* risulta parimenti mutuato sul secondo trattato dei *Theoremata*, dedicato allo *Jus Gentium*, soprattutto a partire dal *Caput IX* in poi.

<sup>(95)</sup> *Scritti inediti*, pgg. 289-297.

<sup>(96)</sup> Che veniva utilizzato da Romagnosi come manuale, secondo ciò che ci conferma anche un suo appunto in margine a certi abbozzi del suo corso di diritto naturale del '19 (Arch. Stato di Palermo, Carte Cattaneo, Busta 51, fascicolo 140, sottofascicolo VII).

<sup>(97)</sup> Ci riferiamo al manoscritto segnato Colto n. 7,  $\wedge$  1, sopra, 22, (n. 1), interamente di pugno dell'autore, scritto come era suo costume su

to il carattere del contenuto, non poi troppo diverso da quello dell'opera pubblicata e comunque attinente, come appare già ad un primo esame, più alla filosofia pratica che non al diritto pubblico vero e proprio, ci siamo limitati ad utilizzare quelle poche pagine

---

mezza colonna sia sul *recto* che sul *verso*, con una quantità enorme di aggiunte, cancellature, pentimenti in quasi ogni sua pagina: si tratta chiaramente di uno scartafaccio che Romagnosi non si decise a dare al copista per la trascrizione, e la cui interpretazione risulta molto spesso problematica ed incerta.

Il volume si apre con due indici di paragrafi, che ne occupano le prime ben 35 carte. Il primo indice ricopia esattamente, fino al paragrafo 275, i titoli dei paragrafi dell'*Introduzione allo studio del Diritto Pubblico*, coprendo così il *Primo Trattato* dei due che costituiscono l'opera a stampa. Dal paragrafo 276, invece, — quello da cui comincia il *Secondo Trattato* — detta una serie di paragrafi dai titoli assolutamente difformi da quelli dell'opera pubblicata, fino al paragrafo 520, che chiude l'indice (l'opera pubblicata, ricordiamo, comprende solo 443 paragrafi, il cui numero rimase invariato in tutte e tre le edizioni che essa conobbe). Il secondo indice, che fa seguito al primo, ricopia invece i paragrafi dell'opera edita da 276 a 443. A carta 26 — al termine, cioè, del primo dei due indici — leggiamo la dedica della prima edizione del 1805 a « S.E. Federico Elia Moreau de Saint-Mery — Amministratore generale degli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla », seguita dalla firma. Da carta 36 fino a carta 270 si può leggere il contenuto dei paragrafi da 276 a 520, conformemente all'indice che l'autore ne aveva dato all'inizio (i titoli dei vari paragrafi sono diligentemente riprodotti in margine al testo). Per tentare una datazione di questo scartafaccio occorrerebbe un esame molto accurato, che non mi è stato possibile espletare; ben poco, infatti, aiutano le scarse citazioni di Romagnosi, che ad un primo esame sembrano riferirsi tutte ad opere settecentesche (soprattutto all'*Esquisse* di Condorcet e all'*Encyclopédie*). La presenza della dedica a Moreau parrebbe comunque collocarlo negli anni precedenti al 1805, indicandolo come una prima stesura della seconda parte dell'opera, di cui l'autore non dovette essere soddisfatto, e che sostituì poi con i paragrafi conformi al secondo indice, quelli, cioè, realmente pubblicati, e mantenuti senza grandissime variazioni anche nell'edizione definitiva del 1825. Con l'ipotesi di una retrodatazione non collidono neppure i risultati di un esame calligrafico a cui abbiamo sottoposto il manoscritto, confrontandolo con altri autografi datati: i caratteri rivelano una grafia fluente e svelta, ben diversa da quella del semi-paralitico che nel 1825 attende all'ultima revisione della sua prima grande opera. Non si può tuttavia escludere che si tratti di un 'ripensamento' intermedio tra il periodo della prima edizione e quello dell'ultima, collocato in un momento non meglio precisato dei venti anni che le separano.

di un reale interesse politico e giuspubblicistico; di esse daremo conto a suo luogo al lettore. Già ad una prima scorsa, tuttavia, sembra che parecchie parti di questo manoscritto siano press'a poco conformi a quelle date alle stampe sia nella edizione del *Diritto Pubblico*, sia in altre opere dell'autore<sup>(98)</sup>: nonostante, insomma, la mole notevole di questo inedito (circa 270 carte scritte in minuta grafia su *recto* e *verso* con infinite cancellature e ripensamenti) non pare che dietro a questo grosso volume si celi la rivelazione di un Romagnosi 'nuovo' e sconosciuto. Il che non toglie che qualche passo possa servire per documentare meglio certi profili della figura del Nostro.

---

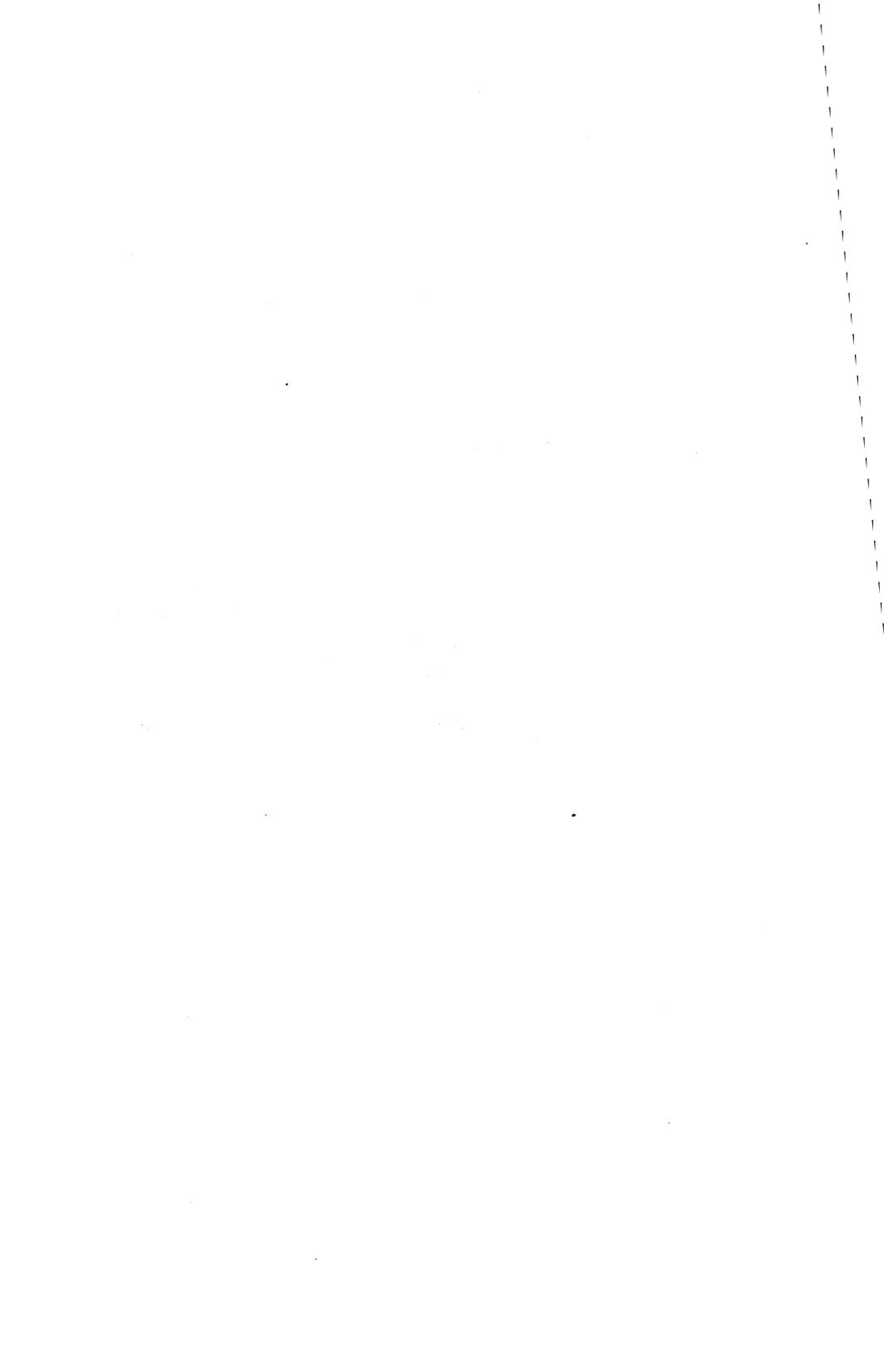
(98) In particolare, è evidente una notevole affinità tra il contenuto degli ultimi paragrafi del manoscritto (da 496 a 520) e quelli dell'opera a stampa (da 430 a 443); molte pagine risultano press'a poco identiche, e così pure l'intitolazione stessa di parecchi paragrafi. Qua e là poi, nel corso della lettura abbiamo riscontrato moltissime assonanze d'immediata percepibilità, non solo con il *Diritto Pubblico*, ma anche con altre opere nella sua parte conclusiva, in cui confluisce tutta una lunga discussione sulla classificazione delle scienze e delle arti che nello scartafaccio aveva trovato una sua prima elaborazione, nonché con le *Ricerche sulla validità dei Giudicj del Pubblico*, di cui ricorrono ogni tanto passi ed espressioni caratteristiche; forse anche con certi capitoli dell'*Assunto Primo*; sicuramente, comunque, un esame specifico ed accurato rivelerebbe una quantità di altri 'prestiti', giusta la nota abitudine del Nostro di 'miscelare' continuamente tutto ciò che scriveva, riutilizzando spessissimo abbondanti parti anche di testi già stampati per nuove e diverse pubblicazioni. La maggiore differenza rispetto all'opera stampata, sul piano contenutistico, pare consistere nel fatto che il Romagnosi del manoscritto inedito si è lasciato prendere decisamente la mano da un aspetto che per quanto fondamentale nell'intelaiatura logica complessiva del *Diritto Pubblico* — la missione pedagogica dello Stato nei confronti degli amministrati — non poteva essere sviluppato oltre i limiti della sua funzionalità nel quadro di una discussione giuspolitica. Al contrario, nel manoscritto il nostro autore finisce per debordare completamente dagli argini di un discorso di teoria politica per infliggere al lettore una vastissima e quanto mai noiosa digressione di scienza pedagogica, che travalica poi rapidamente in un *excursus* ancora più ampio circa la classificazione filosofica delle scienze e delle arti. L'opera pubblicata, sotto questo punto di vista, rivela senz'altro una maggior padronanza e consapevolezza nella trattazione della materia.



PARTE PRIMA

“PROLOGO IN CIELO”

« ... si è ... voluto ricavare da un altro ordine di idee la necessità che le scienze di diritto pubblico comincino, come la tragedia goethiana, con un 'prologo in cielo'; né mancano scrittori che espressamente sostengono ciò » (V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*).



CAPITOLO PRIMO  
L'EREDITÀ GIUSNATURALISTA

SOMMARIO: 1. La 'scienza della cosa pubblica' ed i suoi fondamenti giusnaturalistici tra fedeltà alla tradizione settecentesca e rifiuto del nuovo volontarismo rivoluzionario. — 2. Per una scienza del bene e del male: la meccanica interna della giurisprudenza 'contenutistica' di Romagnosi ed il passaggio dal fatto al valore. — 3. La 'scienza sociale' di fronte a vecchi e nuovi avversari: Rousseau 'critico' di Romagnosi. — 4. La replica del giusnaturalista ai teorici tardo-settecenteschi del primato del diritto positivo (da Kant a Bentham). — 5. Rilievo e limiti della risposta 'scientifica' al problema della convivenza.

1. « La mira principale che uno scrittore di Pubblico Diritto propor si deve sembrami essere quella di unificare così tutta la Politica col più rigoroso Diritto che mediante una compiuta analisi l'arte di dirigere tutti gli affari pubblici sì interni che esterni di uno Stato venga sottomessa al principio unico della *necessità della Natura* in modo, che non si possa trovare utilità che nella giustizia, e l'una e l'altra che in una data combinazione dei rapporti reali delle cose, in forza della quale non sia possibile di violarli senza ledere la potenza degli Stati » (1).

Con queste parole Romagnosi, pubblicando nel 1805 l'*Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*, presenta la sua prima opera giuspubblicistica di vasto respiro (2).

---

(1) DPU, pg. LXXV.

(2) Essa viene pubblicata in due volumi per i tipi della Stamperia Imperiale, con una dedica a Moreau De Saint Méry (1750-1819), l'amministratore generale degli Stati di Parma attraverso il cui interessamento Romagnosi ha potuto ottenere l'ambita cattedra di 'Diritto Pubblico e Naturale' presso l'Ateneo parmense nel 1804.

È comunque probabile che l'opera fosse già sostanzialmente conclusa da tempo. In una lettera al suo protettore Moreau de Saint Méry, che Ste-

L'autore, giurista di fama, è già noto al pubblico degli specialisti per un trattato penalistico di grande rilievo, edito nel 1791 col titolo di *Genesi del Diritto Penale*, in cui, utilizzando un metodo minutamente definitorio ed analitico, si offrono al lettore i principali apporti penalistici del pensiero illuminista, ricomposti in una coerente e compatta unità sistematica<sup>(3)</sup>. Già da questo pri-

---

fano Fermi — curatore del più completo epistolario romagnosiano di cui ancor oggi si dispone — non esita a datare del gennaio 1804, il Nostro propone la diffusione immediata di « un Manifesto del mio Libro a voi noto » — *l'Introduzione*, appunto — da far « precorrere nel Pubblico, segnatamente nelle città e paesi esteri, affine di procurare uno spaccio più pronto dell'opera ». « Frattanto che essa si stampa — prosegue Romagnosi — giunger possono le commissioni » (cfr. LEI, pgg. 83-84).

L'autore ne ripubblicherà una seconda edizione ampliata e riveduta nel 1825, durante il periodo in cui — presumibilmente — sta attendendo all'altra sua vasta sintesi giuridico-filosofica, le *Istituzioni di Civile Filosofia*.

L'opera, che si distende per circa 560 pagine (nell'Edizione Piatti), rivela un'architettura estremamente articolata e complessa, della quale cercheremo di dar conto per sommi capi nel capitolo successivo, nei limiti in cui la sua funzionalità giuridico-filosofica può rilevare nell'ambito della nostra ricerca sul pensiero giuspubblicistico. Si tratta, comunque, di un disegno molto ambizioso, in cui l'autore intende racciordare in un'unico edificio sistematico una quantità veramente notevole di materiale teorico, organizzato su diversi livelli di generalità, dalla discussione dei più vasti principi della filosofia pratica, alla rivisitazione di tutti gli ormai classici temi della filosofia giuridica (fondamento della libertà, dell'uguaglianza, dei diritti soggettivi, della società e dello Stato), all'abbozzo dei lineamenti fondamentali di una filosofia della storia.

(3) Anche della *Genesi* — che conoscerà una traduzione in lingua tedesca — come del *Diritto Pubblico*, si contano diverse edizioni. Dopo la prima del 1791, pubblicata dall'autore appena trentenne, ne esce una seconda arricchita ed ampliata nel 1807, ed infine quella definitiva del 1824, aumentata di un fondamentale terzo tomo, comprensivo delle nuove parti V e VI. Gli apporti aggiunti successivamente modificano sensibilmente, in effetti, la fisionomia complessiva dell'opera, spostando la ricerca sul reato e sulla pena verso l'individuazione della loro natura sociale, e raccordandola agli ampi interessi *lato sensu* sociologici e giuspolitici che Romagnosi ha coltivato intensamente nel lungo periodo intercorso tra la prima e l'ultima edizione del trattato. Nella prima edizione è già, comunque, estremamente evidente quella fondamentale componente utilitarista, mutuata dall'ambiente illuministico padano, che rimarrà saldamente alla base di tutto quanto il pensiero del Nostro, fino alle sue produzioni più tarde.

mo contribuito emerge con chiarezza il carattere che Giuseppe Ferrari, uno dei suoi allievi prediletti della vecchiaia, considerò come quello forse più saliente della sua personalità di studioso; ponendosi biograficamente al termine di uno dei più grandi momenti di creatività intellettuale della storia moderna, Romagnosi ha la mente e la vocazione del sistematico <sup>(4)</sup>. Se invano cercheremmo nelle sue pagine l'individuazione di nuove, grandi prospettive ideologiche, quello che vi si può invece reperire è un enorme sforzo di riordino, di selezione e di sintesi del materiale che la cultura settecentesca ha vulcanicamente prodotto, in una difesa sempre accorata e convinta dei suoi valori di fondo contro i nuovi avversari che le muovono addosso in questo magmatico volger di secolo.

È questa l'ottica generale in cui si colloca la stessa *Introduzione allo studio del Diritto Pubblico*. Dopo un lungo periodo di quasi totale silenzio scientifico <sup>(5)</sup> — che coincide significativamente

---

<sup>(4)</sup> Ponendo a confronto i suoi due pur così diversi padri spirituali — Vico e Romagnosi —, Ferrari rileva: « il Vico presenta le innovazioni del nostro secolo, e fa violenza alla erudizione del suo per giungervi; il Romagnosi ordina geometricamente la scienza già scoperta; ... Vico più volte riassume, riordina, riforma la sua creazione, il suo corso si divide in più periodi, ed ad ogni periodo il suo sistema subisce un'evoluzione sempre più ampia; il Romagnosi non subisce crisi ideologiche, ordina il suo vasto sistema come l'architetto che dopo preconcepito il disegno fa costruire successivamente le diverse parti dell'edificio ». Differentemente dalla mente di Vico, geniale precursore procedente sempre per intuizioni ed associazioni d'idee, quella di Romagnosi, tutta « geometrica si eserciterà all'opposto nel confronto, il suo lavoro sarà un concatenamento di sillogismi, potrà svolgere un edificio sorprendente di astrazioni, ma nel progresso delle scienze sperimentali sarà più potente nelle rettificazioni che nelle scoperte, negli ordinamenti che nelle assimilazioni » (*La mente di Gian Domenico Romagnosi*, Firenze, 1924, pgg. 82-83 (ma prima ed. Milano, 1835)).

<sup>(5)</sup> Dal 1791, l'anno della pubblicazione della *Genesi*, fino al 1805, non viene in effetti stampata alcuna opera romagnosiana di rilievo, eccezion fatta per i due opuscoletti *Cosa è eguaglianza e Cosa è libertà* del '92-93. È Romagnosi stesso a rievocare il clima di quegli anni con le sue grandi infatuazioni ideologiche ed il proprio fastidio istintivo a prendervi parte: « le circostanze della guerra, l'amor del riposo, e l'avversione sua a mescolarsi alle turbolenze de' tempi, lo determinarono a fermarsi per dieci anni nel Tirolo, dove si esercitò a consultar cause, ed a spedire affari secondo la legislazione e l'ordine amministrativo, tanto locale quanto austriaco, con piena

con la tumultuosa fase rivoluzionaria — Romagnosi, da due anni professore di Diritto Pubblico a Parma, riprende il dialogo col pubblico attraverso un'opera estremamente impegnativa; ed impegnativa non tanto per la ragguardevolissima mole e la rigorosa coerenza metodologica che ne sorregge ogni pagina, quanto per l'ampio respiro del suo contenuto.

Già dalle poche parole riportate più sopra, con cui si apre la *Prefazione*, è evidente come il tiro si sia alzato rispetto al tecnicismo settoriale della *Genesi* — del cui stile e della cui metodologia, pure, ritroviamo i connotati essenziali anche nel libro in discorso. Le analogie sono date dalla stessa impalcatura rigidamente deduttivistica, e dalla medesima esigenza di rigore nella dimostrazione dell'assunto, evidentemente esemplata sul paradigma di quel 'mos geometricus' che nell'ambito degli studi giuridici costituisce ancora la massima aspirazione di ogni trattatista<sup>(6)</sup>. Ambedue le opere, inoltre, sono indiscutibilmente fondate su una comune concezione del dato giuridico, sul medesimo rapporto tra fatto e valore,

---

lode e soddisfazione di tutta quella popolazione» (*Informazione d'un pubblico funzionario sulla persona del Consultore e Professore Romagnosi*, ora in ALBERTONI, *La vita degli Stati*, cit., pg. 89); si tratta di un testo inviato nel luglio del 1814 al Conte Giovanni Scopoli, direttore generale della Pubblica Istruzione di Milano, la cui attribuzione è concordemente e da tempo riferita a Romagnosi stesso, desideroso di crearsi una nuova legittimazione personale di fronte al restaurato governo austriaco, onde convincere i nuovi padroni a lasciar sopravvivere le Scuole Speciali di Milano (cfr. per tutti, in proposito, GHIRINGHELLI, *Per conoscere Romagnosi*, cit., pg. 50). Le cose non stanno proprio come Romagnosi racconta agli austriaci, sottacendo le sue simpatie filo-francesi, i quindici mesi di carcere scontati a Innsbruck dal '99 al 1800, e la sua partecipazione assieme a Pilati alle nuove amministrazioni locali; ma nella sostanza la rievocazione è probabilmente esatta, nel sottolineare implicitamente la difficoltà dell'autore a dedicarsi alla riflessione giuspolitica sullo sfondo dei grandi clamori rivoluzionari.

(6) L'influenza formale e stilistica del wolfismo è una componente indubbiamente importante nella formazione complessiva del Nostro, anche se destinata progressivamente a stemperarsi nell'ultima fase della sua attività letteraria, col prevalere di interessi nettamente extragiuridici. È tuttavia indicativo che ancora nelle opere giuridico-teoriche di ampio respiro della tarda maturità, quali, esemplarmente, le *Istituzioni di Civile Filosofia*, tutto il discorso argomentativo continui a svilupparsi, come nella *Genesi* e nel *Diritto Pubblico*, secondo canoni minutamente e rigidamente dimo-

su uno stesso utilitarismo morale, tipico del sensismo maturo del tardo Settecento.

Ciò che è veramente diverso è il 'raggio' della ricerca: non più il progetto, già pure così ambizioso, di dare coerenza scientifica ad un intero settore della ricerca giuridico-teorica, ma il tentativo, ora, di plasmare una scienza globale della cosa pubblica, conquistando la politica al dominio di una rigorosa necessità empirica.

Impossibile stabilire con certezza quando quest'idea si sia affacciata per la prima volta alla mente di Romagnosi. Sicuramente essa matura ben prima del 1805, forse già in piena epoca rivoluzionaria<sup>(7)</sup>; certo è che l'*Introduzione* non è opera di un giorno,

---

tivi, procedendo per teoremi e corollari, in un dedalo di richiami e rinvii a paragrafi precedenti e successivi.

Così Cattaneo ricorda e commenta l'influenza del wolfismo su Romagnosi: « Per poco che alcuno conosca le opere di Romagnosi, vedrà che contrasse precisamente da Wolfio l'esterna forma scientifica e l'abito perpetuo della sua esposizione; e che, o per effetto di quella prima scuola o per simile tempra d'ingegno, ne ha tutti i pregi e i difetti: il pregio della *vastità*, dell'*unità*, della meravigliosa *stabilità*, dell'*incatenamento sistematico*, dell'*ordine*, della precisa *distinzione* delle idee, e la squisita cura nello statuire e definire la terminologia. Il difetto pur troppo è quello d'una superflua dimostrazione e d'un formalismo faticoso » (*Delle dottrine di Romagnosi*, ora in ROMAGNOSI, CATTANEO, FERRARI, *Opere*, cit., pg. 312; l'articolo da cui è tratta la citazione era già uscito su *Il Politecnico*, vol. V (1842), pgg. 84-88, col titolo *D'una accusa fatta dagli Annali di Statistica a Romagnosi*).

(7) Essa è già più o meno implicitamente racchiusa in un voluminoso trattato — pubblicato in due volumi soltanto dopo la morte dell'autore ma tutt'altro che privo, per lui, di significato — a cui egli attese, tra il '95 e il '96, in occasione del concorso bandito dall'Accademia di Mantova sul tema « In quali materie, dentro quali circostanze, e fino a qual segno il giudizio del Pubblico si abbia a tenere per un criterio di verità ». Alla conclusione romagnosiana della scarsa capacità del 'pubblico' ad offrire una risposta sicura ai problemi politico-legislativi, fa già riscontro l'esigenza, implicitamente avanzata, di risolverli in forma scientifica ed oggettivistica, secondo una concezione tutta intellettualistica della politica. L'opera in discorso fu pubblicata solo nel 1836, un anno dopo la morte di Romagnosi, a cura di Cattaneo e Ferrari, sotto il titolo « Ricerche sulla validità dei giudicj del Pubblico a discernere il vero dal falso »; di lì a poco sarà ripubblicata nell'Edizione Piatti (tomi XVII-XVIII), per essere poi riprodotta anche nella edizione delle 'Opere' curata da De Giorgi. I contenuti salienti di questo scritto sono d'altronde sostanzialmente ripresi e sintetizzati nelle opere teo-riche di maggior respiro.

solo la sua mole è sufficiente a giustificare anni di lavoro, mentre la vastità del contenuto sarebbe già in grado di segnalare come frutto definitivo di una compiuta maturità. Come è altrettanto sicuro che quell'idea non l'abbandonerà più lungo tutta la sua vicenda di pensatore politico, e continuerà ad improntare di sé, con la sua presenza quasi ossessiva — vorremmo dire —, tutti i suoi successivi contributi. Come scriverà nelle pagine introduttive della sua più grande opera giusfilosofica del 1825 — che comincia a segnare il punto d'arrivo definitivo della sua riflessione sul diritto e sullo Stato — « la morale, la politica e il diritto debbono riposare sulle leggi certe e solide della natura umana come l'agricoltura, la meccanica riposano sulle leggi della natura fisica. Folle o impostore è colui che pretende di sostituire le sue fantasie ai fatti imperiosi della provvidenza. Tempo è ormai di abbandonare le favole o d'una impaziente o superficiale filosofia o di un cieco ed arrogante misticismo. Niuno deve essere creduto sulla parola, ma deve addurre prove chiare e convincenti, e tanto più convincenti quanto più gravi sono gli interessi di cui si tratta ed aspra è la lotta che debbono sostenere »<sup>(8)</sup>.

Scopo di questo primo capitolo è appunto quello di tentare di cogliere i caratteri fondamentali della proposta che emerge da queste premesse, senza tuttavia ambire minimamente ad offrirne una panoramica esaustiva, che sconfinerebbe dai limiti della nostra ricerca strettamente giuspubblicistica. Ciò che qui interessa, infatti, non è tanto il contenuto specifico della 'civile filosofia' romagnosiana, con la sua complessa architettura interna ed il suo laborioso divenire, quanto, piuttosto, alcuni suoi aspetti formali: soprattutto, la concezione che ne scaturisce del ruolo del diritto nei suoi rapporti con la politica, e la proposta istituzionale che già implicitamente si sottende all'idea stessa di una 'scienza della cosa pubblica'.

È subito evidente come, sotto questo profilo, l'intuizione fondamentale che sorregge l'edificio di Romagnosi non sia nuova, né particolarmente originale nell'ambito del cosmo culturale tardo illuminista. È sufficiente scorrere il brano che abbiamo riferito in apertura per cogliere le profonde affinità tra la scienza proposta dal

---

<sup>(8)</sup> ICF(SI), pg. 319.

nostro autore ed una lunga serie di analoghi tentativi avanzati da molti suoi contemporanei, soprattutto dell'area francese.

Dare norme alla politica sulla base della scienza, connettere effettivamente filosofia e prassi attraverso l'attuazione di un ordine razionale progettato partendo da una piena padronanza delle leggi della realtà sociale, è il grande ideale di una vasta area della cultura illuminista franco-italiana, a partire dai fisiocratici per finire con Destutt de Tracy<sup>(9)</sup>. Alla base di questi programmi si pone sempre l'estensione del modello newtoniano di conoscenza ai rapporti interumani; la realtà morale e politica non riceve dalla natura un'organizzazione diversa da quella del mondo fisico, ma si struttura secondo uno stesso modulo 'legale' — nel senso, appunto, delle leggi fisico-biologiche<sup>(10)</sup>. I rapporti sociali si aprono

<sup>(9)</sup> Sulla rilevanza politico-culturale che queste tematiche assumono alla fine del Settecento in Francia è impossibile non ricordare i notevoli contributi di S. MORAVIA, *Il tramonto dell'illuminismo, Filosofia e politica nella società francese (1770-1810)*, Bari, 1968; *Id.*, *Il pensiero degli idéologues. Scienza e filosofia in Francia (1780-1815)*, Firenze, 1974; *Id.*, *La scienza della società in Francia alla fine del secolo XVII*, Firenze, 1967. Per una valutazione critica della linea interpretativa del primo saggio di Moravia — quello per noi più utile e interessante — cfr. F. DIAZ, *Filosofia e politica dall'illuminismo agli idéologues*, in *Id.*, *Per una storia illuministica*, Napoli, 1973, pg. 496 ss.

<sup>(10)</sup> È infatti il grande successo ottenuto nell'ambito delle scienze fisico-biologiche negli ultimi due secoli ad ingenerare l'idea di una indefinita estensibilità di quel modello di conoscenza anche a tutti i settori della vita sociale, avanzando la proposta di un monismo causale assoluto nella spiegazione di qualsiasi fenomeno. Come nota G. GUSDORF (*Les principes de la pensée au siècle des lumières*, Paris, 1971, pag. 180), la « raison newtonienne est assurée par le succès même de son entreprise, d'avoir manifesté l'ordre immanent du cosmos »; è appunto questa suggestione fortissima esercitata dal modulo conoscitivo proprio delle scienze fisiche che risalta con smagliante evidenza già dalle primissime pagine del *Diritto Pubblico*: la trattazione si apre proprio con la ricerca di una definizione unitaria che sia valida per ogni tipo di attività scientifica: « ogni scienza deve riposare sui fatti, e non vi è in questo differenza fra una buona fisica, una buona morale, una buona politica, un buon Diritto » (DPU, pg. 9). E dopo poche pagine riaffiora il problema ormai antico dell'arretratezza delle « scienze morali e politiche » rispetto alle fisiche, che Romagnosi risolve in maniera tanto più superficiale quanto più significativa della sua incrollabile fede scienziata: nell'ambito sociale e politico « i fatti sui quali versar poteva l'osservazione,

così — in quanto ‘ natura ’ — ad una loro totale traducibilità in termini scientifici, cioè in costanti relazionali, in irreformabili leggi di causa-effetto che l'uomo deve conoscere e padroneggiare per realizzare la propria vocazione eudemonista.

Il movimento *idéologique* a cavallo dei due secoli, appropriandosi di questa grande suggestione settecentesca, ne ricaverà una *science sociale* ramificata e complessa, che servirà da base per porre a più riprese la candidatura dei filosofi alla direzione dello Stato, in nome del valore assolutamente oggettivo e neutrale del

sembra che fossero così palesemente posti sotto l'occhio del filosofo ai tempi di Platone, come lo sono ai giorni nostri, e in tanto pare che la scienza della cosa pubblica non abbia fatto que' progressi che pretendere si potevano, in quanto mancarono abili osservatori che ne rilevassero ordinatamente la storia, ne analizzassero accuratamente i rapporti, e ne formassero un complesso di risultati sistematici » (*Ibidem*, pg. 23). Il fatto che l'uomo si situi dentro alla storia, e che quindi sia insieme soggetto e oggetto della operazione conoscitiva, non inficia minimamente il carattere rigorosamente scientifico degli studi sociali.

Come nota Ferrari, del resto, tutto l'edificio filosofico romagnosiano si regge su di una premessa ormai avvertita come non criticamente fondata, ovvero appunto sulla « gran legge della causalità »; accomunando giustamente sotto questo punto di vista il Nostro a Destutt de Tracy — il campione dell'*idéologie* d'oltralpe, che varie volte ci troveremo a ricordare nella nostra trattazione — Ferrari segnala appunto che « la loro metafisica non è più certa di quello che lo sia la fisica, che in tutt'i suoi veri presuppone una causalità non dimostrata » (*op. cit.*, pg. 121). Romagnosi è il generoso e sanguigno filosofo umanista che ha tentato con tutto se stesso « di ristabilire la causalità contro lo scetticismo di Hume e le opposizioni di Kant », in un'età che matura ormai un rapporto con la realtà più complesso e tormentato.

Per una panoramica sull'ideologia newtoniana settecentesca, nell'ambito di una bibliografia ormai vastissima, sono da segnalare F. DIAZ, *Filosofia e politica nel Settecento francese*, Torino, 1962, cap. VII (utile per un inquadramento dei nessi tra proposta scientifica e programmi politici); P. CASINI, *L'universo-macchina. Origini della filosofia newtoniana*, Bari, 1969; W. TEGA, *Il newtonianismo dei philosophes*, in *Rivista di filosofia*, III (1975), pg. 369 ss.; F. AMBRI, *Newtonianesimo e scienza nella Francia del Settecento*, in *Id.*, *Lezioni sull'illuminismo*, Milano, 1980, pg. 116 ss.; sulla diffusione della cultura newtoniana in Italia cfr. ora V. FERRONE, *Scienza natura religione. Mondo newtoniano e cultura italiana nel primo Settecento*, Napoli, 1982, in part. cap. I, pg. 457 ss.

loro metodo di composizione degli interessi, conseguito attraverso una considerazione rigorosamente empirico-positiva della materia sociale <sup>(11)</sup>.

Si giunge, così, ad una perfetta ed armonica saldatura tra scienza e prassi, in cui l'attività teorica, depurata da ogni astrusa metafisicheria, diviene la premessa indispensabile di qualsiasi tentativo riformistico. L'opera artificiale dell'uomo si presenta come una correzione dell'ordine naturale, che, lungi dal negarlo, ne asseconda l'immanente tendenza alla realizzazione dell'equilibrio sociale e del benessere collettivo.

Ora, basta aprire la Prefazione al *Diritto Pubblico Universale* per cogliere immediatamente il nesso profondo che lega Romagnosi a questa filosofia sociale: « Io intendo che la scienza del Diritto Pubblico presenti un sistema, col quale tutte le *varietà pratiche* dell'amministrazione pubblica nelle diverse età e contingenze vengano accoppiate ad unità; ... il regime del mondo fisico e del mondo morale (ridotti ad uno stesso tipo) servano di norma a governare la società; l'arte di governare la società altro non riesca che l'ordine morale di fatto perfezionato, come l'arte di ragionare altro non è che la logica naturale perfezionata » <sup>(12)</sup>.

<sup>(11)</sup> Per una sintesi su questo tema, oltre ai già citati contributi di Sergio Moravia, cfr. la panoramica offerta da F. DIAZ, *Rivoluzione e contro-rivoluzione*, in *Storia delle idee economiche, politiche e sociali*, diretta da L. FIRPO, Torino, 1975, vol. IV, *L'età moderna*, parte II, pg. 641 ss.; G. GUSDORF, *La conscience révolutionnaire: les idéologues*, Paris, 1978; cfr. anche l'ormai antico F. PICAVET, *Les Idéologues*, Paris, 1891.

<sup>(12)</sup> DPU, pg. LXXV. « J'ai cru qu'on devait traiter la morale comme toutes les autres sciences, et faire une morale comme une physique expérimentale », aveva scritto lapidariamente il padre del materialismo settecentesco (C.A. HELVÉTIUS, *De l'Esprit, Préface*, in *Oeuvres complètes*, Paris, 1795, tome 1er, pg. 178). L'eco di questo nuovo orgoglio scientifico vibra ancora in ogni pagina dell'opera romagnosiana.

Nel quadro della continuità settecentesca tra « physique » e « moral » l'attività politica, come consapevole programma d'intervento umano sull'ordine naturale, si trasforma *ipso facto* in 'arte', in tecnica sociale che, partendo dalla padronanza scientifica degli equilibri naturali, ne sviluppi le valenze positive per l'umanità. « La natura non si vince che secondandola » ama ripetere frequentemente il Nostro citando Bacone, modello ormai classico, assieme a Newton, di tutta una cultura settecentesca. Ed è in questa prospettiva che possiamo tranquillamente estendere anche a Romagnosi

Più eloquente ancora è una lunga citazione che, poche pagine avanti, Romagnosi trascrive dall'*Esquisse* condorcetiano: è il passo famoso in cui l'enciclopedista traccia il bilancio dei progressi delle scienze sociali; qualcosa è stato fatto, certo, si sono approntati indispensabili strumenti metodologici e si è sgombrato il campo da errori grossolani. Ma quella scienza che deve esattamente definire i diritti e i doveri dell'uomo, quantizzando « l'influence de ses actions sur le bien-être de ses semblables, sur la société dont il est membre », è ancora incerta, immatura, perduta in concetti troppo generali ed astratti per poter servire alla prassi politica senza ingenerare equivoci<sup>(13)</sup>. Ciò che manca è di erigerla in sistema, specificarla, farne uno strumento duttile ed al tempo stesso sicuro, capace di offrire risposte univoche ad ogni situazione storica e sociale.

Questo è appunto lo sforzo sistematico che Romagnosi si propone di compiere. Le basi del vero ed unico metodo di indagine sociale sono state gettate; il senso della marcia è chiaro, e ribadito

---

ciò che Georges Gusdorf scrive a proposito del movimento in genere degli *idéologues*: « la loro scienza dell'uomo è strettamente legata ad un'arte morale e pedagogica razionale ... resa cosciente di se stessa dalla scossa rivoluzionaria. L'influenza di Helvétius viene a completare quella di Condillac: poiché l'essere umano è condizionato dalle circostanze, è possibile riformare l'uomo agendo sistematicamente sull'ambiente. Questo tema si ritrova un po' ovunque nell'opera degli ideologi, sia in materia di morale, di politica o di economia... » (G. GUSDORF, *Introduzione alle scienze umane*, trad. it. di R. BUSSI, Bologna, 1972, pg. 462).

(13) DPU, pg. LXXVIII (*Esquisse d'un Tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Paris, 1795, pg. 360). Avremo occasione di rilevare ancora alcune evidenti affinità tra il pensiero dell'enciclopedista e quello del Nostro, affrontando soprattutto il tema centrale dell'« incivilimento ». Altri rilevanti punti di contatto sono dati dall'attenzione per gli strumenti statistici e matematici ai fini di una traduzione in termini quantitativi della realtà sociale; ricordiamo soprattutto l'importante contributo romagnosiano « *Dell'insegnamento primitivo delle matematiche* », del 1822, che, per la filosofia che lo sorregge, ricorda gli esperimenti di *Mathématique sociale* condorcetiani (sui quali cfr. MORAVIA, *Il pensiero*, cit., pg. 693 ss.).

Sull'*Esquisse* cfr. il saggio introduttivo di M. MINERBI alla traduzione italiana dell'opera (J. A. CONDORCET, *Abbozzo di un quadro storico dei progressi dello spirito umano*, Torino, 1969), ed inoltre le pagine dedicate all'argomento in MORAVIA, *Il tramonto*, cit., pgg. 216-222).

d'altronde dai continui successi che vengono riportando le scienze della natura. Si tratta ora di riunire tutti i molteplici e disordinati apporti del secolo precedente in un'unica scienza della cosa pubblica, ai cui teoremi, da ultimo, la prassi politica si piegherà fatalmente, costretta dall'evidenza con cui giustizia ed utilità, diritto e fatto, interesse generale ed interesse privato saranno ricondotti ad unità.

Se il lavoro di una vita sarà consacrato in larga parte alla realizzazione di questo progetto culturale, dalle evidenti valenze pragmatiche, la storia pare in realtà ostinarsi nel rifiutare un programma che tanto, secondo le intenzioni dell'autore, avrebbe potuto migliorarla.

Proprio nei mesi in cui Romagnosi viene pubblicando il suo primo, grande contributo alla scienza della cosa pubblica, sulle rive della Manica la Grande Armata si prepara a balzare sull'Inghilterra. Trafalgar non farà che cambiare direzione alla carica aggressiva del nuovo regime: da Ulm, a Vienna, fino ad Austerlitz, la spettacolare campagna del 1805 consacrerà definitivamente all'Europa l'immagine del nuovo potere, fondata sul consenso plebiscitario, e intessuta di carisma personale, di titanismo romantico, di cinico disprezzo per ogni forma intellettualistica e dialettica della politica. Se il nuovo padrone, atteggiandosi a grande pacificatore, non disdegna il ruolo del sovrano illuminato, la condizione che pone è quella di un assoluto monopolio del potere politico, e di una completa autonomia nel suo impiego.

La rivoluzione, iniziata all'insegna dell'affermazione di una umana e liberatoria ragione sulle tante prevaricazioni dell'*Ancien régime*, non ha sopportato a lungo il governo dei filosofi; dal seno dello stesso razionalismo settecentesco — all'insegna del quale era iniziata — emergono ora diverse concretizzazioni dell'idea di ragione, capaci di coinvolgere nella lotta politica strati sociali fino ad allora assolutamente in ombra, e di chiedere crescenti tributi di sangue.

Sul piano ideologico, al generoso sforzo riformistico iniziale succede il tentativo di forgiare un'umanità del tutto nuova, sulla base di valori in larga parte estranei alle correnti più tipiche della cultura illuministica. Lo sforzo, da parte della classe intellettuale rivoluzionario-moderata di riprendere il controllo degli avveni-

menti dopo la caduta di Robespierre, riproponendo un proprio ruolo scientifico di mediazione dei contrasti sociali, finisce per naufragare drammaticamente nella dittatura militare. Il modello del saggio ed accorto legislatore, sapiente dosatore di piaceri e dolori nell'ambito dell'economia dell'interesse generale, cede ora il posto a quello dell'eroe prometeico — protettore dell'ordine borghese.

Per parte sua, Romagnosi — che pure saluterà con gioia « l'invito generale francese » del '96, e pagherà le sue simpatie con quindici mesi di carcere austriaco dopo la cacciata dei francesi nel '99 — da osservatore attento, quale rimarrà sempre, delle vicende d'oltralpe già dal '92 comincia a prendere prudentemente le distanze da certo velleitarismo dei giacobini nostrani ed ultramontani, pubblicando un paio di opuscoli divulgativi in cui anticipa già le opzioni ideologiche fondamentali che svilupperà nell'opera teorica del 1805<sup>(14)</sup>.

---

(14) Si tratta di due brevi operette, rispettivamente intitolate *Cosa è uguaglianza* e *Che cosa è libertà. Primo avviso al popolo*, e pubblicate la prima verso la fine del 1792, la seconda nel 1793. Lo schema di entrambe è, grosso modo, quello della 'lettera al popolo', una forma letteraria divulgativa abbastanza in voga nel triennio giacobino, in cui l'autore si rivolge direttamente al popolo arringandolo o catechizzandolo con i dogmi della nuova fede (cfr. a questo proposito C. GHISALBERTI, *Le costituzioni giacobine*, Milano, 1957, pg. 164 ss.). È indicativo come il tono moderato degli opuscoli, ispirati ad un pedagogismo che al lettore di oggi appare francamente nauseante, e la loro finalità dichiaratamente smorzatrice di certi troppo facili entusiasmi popolari, non abbia concorso a risparmiare al Nostro l'accusa di 'giacobinismo', sotto la quale, al ritorno degli austriaci nel '99, verrà arrestato per essere tradotto in carcere ad Innsbruck, e rimanervi per più di un anno fino all'assoluzione con formula piena nel luglio dell'800. Il che può dare un'idea della difficoltà di assumere e mantenere quella posizione di *medietas* a cui il Nostro rimarrà fedele per tutta la vita, in un'epoca così contrastata.

Al di là della vicenda giudiziaria, il problema di un'eventuale inclusione di Romagnosi nella categoria dei giacobini italiani potrebbe porsi, in effetti, sul piano teorico, una volta constatati i confini estremamente sfumati che la nozione di 'giacobino' assume secondo la nostra storiografia. Se, seguendo le indicazioni di D. CANTIMORI, (*Nota*, in *Giacobini italiani*, vol. I, Bari, 1956, ora in *Id.*, *Studi di Storia*, Torino, 1959, pgg. 634-35) e quelle di R. DE FELICE (*Introduzione a I giornali giacobini*, Milano, 1962), indi-

Inviando una copia del primo di questi libelli — *Cosa è eguaglianza* — al giurista Pastoret, noto penalista francese e membro dei Cinquecento e figura di spicco nell'ambito della opposizione di destra al Direttorio, sente il bisogno di precisare: « Au commencement de la révolution on avoit calomnié parmi le peuple, et dans l'Italie, les vraies idées de l'égalité des sages législateurs de France. J'ai vengé cet important principe dans l'opinion du public avec le petit imprimé populaire, que ci-joint j'ai l'honneur de vous présenter sous le titre: *Cosa è eguaglianza*. Il a obtenu son but... » (15).

---

viduassimo il carattere distintivo del giacobinismo nostrano in un richiamo più o meno mediato al momento 'eroico' della Rivoluzione francese, quello per intenderci, coincidente con la fase del '93-94, è evidentemente sicuro che il Nostro non può essere ricompreso nella nozione. Accogliendo invece criteri definitori diversi e più elastici, e tenendo conto di alcuni diffusi caratteri largamente reperibili in un buon numero di coloro che tradizionalmente si considerano esponenti tipici del movimento giacobino italiano, (moderatismo, scarso rilievo della nozione di volontà generale, simpatie tecnocratiche, favore generalizzato per il liberismo economico) potremmo forse ricomprendervi anche Romagnosi. Rimane tuttavia il fatto che il nostro autore — per quanto ne sappiamo — mai si connota come 'giacobino' (termine, d'altronde, che, salvo errore, non ricorre mai in nessuna delle sue opere politiche), né soprattutto pare neppure condividere, col suo lucido e vigile razionalismo, i diffusi entusiasmi per il mito rivoluzionario, come avremo occasione di vedere meglio nel prosieguo. Per una panoramica sulla più recente storiografia in tema di giacobinismo cfr. F. DIAZ, *La questione del giacobinismo italiano*, in Id., *Per una storia illuministica*, cit., pg. 465 ss.

(15) LEI, cit., pg. 332. Nella raccolta Fermi la lettera porta soltanto la data 1796, mentre Ghiringhelli ritiene di poterla più specificamente datare dell'ottobre di quell'anno; cfr. AA.VV., *Per conoscere Romagnosi*, cit., pg. 44.

Questa relazione epistolare con Pastoret — che purtroppo non è ulteriormente documentata dalle biografie romagnosiane ad oggi disponibili — contribuisce a precisarci gli orientamenti politici di Romagnosi nel corso di questo periodo. Nel bel mezzo dei furori e degli entusiasmi rivoluzionari, non è evidentemente un caso che l'unico personaggio di spicco del mondo politico-culturale ultramontano con cui è attestato un rapporto del Nostro sia un moderato filo-realista. Claude-Emmanuel-Joseph-Pierre conte (e poi marchese) de Pastoret (1756-1840), già magistrato in vista sotto l'*ancien régime*, negli anni del Direttorio, sembra essersi dimenticato, come molti suoi colleghi, di aver salutato con tanto entusiasmo l'inizio della Rivoluzione; il 10 agosto ha segnato per lui un discrimine definitivo tra la Rivo-

Il 'but' è chiaramente quello di ridimensionare la pericolosa indeterminazione di certi concetti politici troppo generali allora in voga. Le due grandi parole d'ordine della Rivoluzione — eguaglianza e libertà — sono in tal modo scomposte con vigile spirito critico e spogliate di ogni carica emotiva, fino ad essere ricondotte ai loro significati più concreti ed univocamente evidenti.

Se ne ricava, in sostanza, che la libertà non è affatto, né può essere mai, « un diritto assoluto », come alcuni vogliono far credere al popolo per sobillararlo all'anarchia. Non si tratta assolutamente, cioè, della facoltà di fare « tutto ciò che piace, senza dipendere da chicchessia », bensì, molto più pragmaticamente, del riflesso negativo di « tutte le leggi possibili sociali; le quali non sono se non se impulsi o limitazioni della stessa libertà umana » (16). Analogamente, l'uguaglianza non può essere pensata al-

---

luzione riformatrice a cui aveva aderito all'inizio e l'ideologia democratico-totalitaria che lo ha messo al bando durante il Terrore, costringendolo a rifugiarsi nel Sud della Francia e poi in Savoia. Riemerso dopo il 9 termidoro, ed eletto all'Assemblea dei Cinquecento, acquista un ruolo di un certo rilievo nell'osteggiare da destra la politica direttoriale. Due anni dopo, sarà uno tra quelli che, nel momento culminante e più drammatico del braccio di ferro tra Assemblee e Direttorio, voteranno la messa in stato d'accusa dei 'triumviri' Barras, Reubell, La Revellière; fallito il colpo, col 18 fruttidoro si vedrà condannato alla deportazione, da cui riuscirà ancora a sottrarsi, scomparendo dalla scena per altri due anni; rientrerà gradualmente nella vita politica sotto Napoleone, coprendo cariche via via più importanti, fino a sedere in Senato. La Restaurazione consacrerà definitivamente la sua immagine di uomo d'ordine, fedele all'apparato, coronando una vita non sempre facile tra onori e riconoscimenti ufficiali di grande prestigio.

(16) *Che cos'è libertà?*, EP, t. I, pg. 199. Viene fuori subito l'allievo di Locke — il quale ultimo a suo tempo e per primo aveva scoperto la verità solare che « l'essere determinati nel nostro giudizio non è una restrizione della libertà » (*Saggio sull'intelletto umano*, a cura di M. e N. ABBA-GNANO, Torino, 1971, pg. 310) —, l'*idéologue* pervicace assertore della scelta del *juste milieu*, il fautore convinto di una pedagogia politica di tipo elveziano, tutta fondata sull'accettazione dell'egoismo individuale, e consapevolmente avverso, invece, alla nuova pedagogia eticizzante e catartica del *législateur* rousseauviano: « voler pertanto istruire il popolo sulla libertà presa nella sua totale estensione sarebbe un progetto egualmente impossibile che ridicolo, e solo atto a palesare la stupidità dello scrittore che tentasse di eseguirlo », *Che cosa è libertà?*, cit., pg. 199).

tro che come un principio puramente giuridico, e non fattuale, pena il riproporsi di un *bellum* spoliativo generale (17).

Il particolare moderatismo che emerge da queste pagine, intimamente intrecciato con quella istintiva diffidenza verso i 'principes', che accomuna tanta cultura liberale di questo primo Ottocento (18) sarà una costante di tutta la sua produzione successiva, destinata a svilupparsi in climi ideologici tanto diversi. La risposta al problema politico non può che essere di tipo scientifico ed intellettuale: un'indagine attenta e coordinata di « tutte le leggi possibili sociali », studiate con le stesse metodologie delle scienze della natura. La realtà sociale possiede, infatti, una sua precisa autonomia rispetto alla volontà umana: l'attuazione di un qualunque disegno politico non può mai prescindere dalla consapevolezza che esiste un ordine *già dato oggettivamente*, ai cui naturali e superiori equilibri non è consentito sottrarsi. Senza un

---

(17) « È dunque chiaro che l'eguaglianza di *beni* e di *condizioni* è una chimera in natura, ed una chimera del pari ingiusta che nociva. Che tentare di introdurla con le istituzioni umane sarebbe un tentare l'oppressione e la degradazione della specie umana; e che essa diverrebbe dannosa assai più per coloro al giovamento dei quali si temesse, che non osservata, potessero abusarne » (*Cosa è eguaglianza*, EP, t. I, pg. 194). Anche qui, troppe sono le assonanze col pensiero rivoluzionario-moderato e liberale in genere per poter essere solo ricordate: è ovvio che pure qua risulta determinante l'influenza lockiana del primo dei *Due Trattati sul Governo*, nell'offrire un preciso fondamento di diritto naturale alla disuguaglianza di beni, e nel costruire parallelamente l'eguaglianza come nozione formale.

(18) Si pensi, per tutti, alla paradigmatica posizione di Cuoco, il quale (come rileva G. MANACORDA, nella sua *Introduzione al Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, 1951, pg. 11), dietro al richiamo ad una maggiore concretezza storica in contrapposizione alla astrattezza dei patrioti napoletani del '99, scopre chiaramente il movente ideologico-politico della sua condanna dei 'principii' rivoluzionari, fondato su una implicita ostilità nei confronti di tutte le posizioni 'estreme', ed in particolare del Terrore.

Questa interpretazione di Cuoco in chiave di moderatismo riformistico, che vede nel suo storicismo una reazione al trauma rivoluzionario più che una proposta culturale motivata di ispirazione romantica, era già stata anticipata nelle sue grandi linee dalla critica di Salvatorelli (L. SALVATORELLI, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, Torino, 1949, pgg. 142-150). Per una lettura più recente, ma che — ci pare — continua a scorrere lungo queste direttrici cfr. V. TITONE, *La storiografia dell'illuminismo in Italia*, Milano, 1975, pg. 151 ss.

indispensabile e prioritario momento di comprensione, ogni tentativo di modificare il volto della società è destinato a naufragare nella vuota retorica e nel velleitarismo, ingenerando conseguenze del tutto imprevedibili ed incontrollabili da parte dei suoi stessi maldestri artefici, e risolvendosi fatalmente in un danno sociale.

Come vedremo, nel corso del nostro viaggio all'interno dell' 'universo' Romagnosi, la maggior parte degli schemi mentali che il Nostro si porta dentro — e primo fra tutti quello fondamentale di un ordine del mondo sociale oggettivo ed « irreformabile » dall'umano arbitrio — sono di autentica e purissima matrice settecentesca. Il che, in effetti, induce a pensare ad un illuminista in ritardo, ad un allievo di Filangieri o di Mercier de la Rivière ben deciso a mantenersi fedele fino in fondo alle proprie radici intellettuali caparbiamente anti-dialettiche<sup>(19)</sup>.

Molto di vero, certo, vi è in questo; ma bisogna anche comprendere che, se Romagnosi rimarrà effettivamente ligio a queste sue matrici originarie schiettamente giusnaturalistiche, ciò farà innanzitutto per attuare, più o meno consapevolmente, una sua difesa intellettuale rispetto ad un *altro modo* di impostare il problema politico — appunto quello rivoluzionario-radicalo — che egli rifiuta sulla base di motivazioni strettamente analoghe a quelle di gran parte del pensiero liberale a lui contemporaneo.

Il concetto logico dell'ordine naturale di fronte al quale la volontà non può che arrestarsi, continuamente ricorrente nelle sue pagine e riproposto al lettore fino alla saturazione in una quantità infinita di varianti e di contesti differenti, pur rappresentando certamente di per sé un *topos* della cultura settecentesca — e forse della cultura in genere — acquista un significato più preciso se riferito al suo reciproco storico di allora, alla posizione, cioè, del

---

(19) Questo è in fondo il profilo che emerge dalle pagine di Sestan, una volta che da esse si sfrondino certe sfumature prudenziali: « il Romagnosi è filosofo di un aristocratico moderatismo liberaleggiante, senza le inquinazioni sabaudistico-clericali di Balbo o quelle guelfe di Gioberti, ma ridotto alle sue linee essenziali, antirivoluzionario, riformatore, con fede nel progresso per svolgimento necessario dello stato di fatto, senza misticismi populistici, ma con fede nella 'ragione' intesa come necessità di natura, che non mancherà per la stessa necessità d'imporsi e di trionfare » (*Introduzione*, cit., pg. XXI)

« volere come atto originario »<sup>(20)</sup> che sta alla base del nuovo contrattualismo rivoluzionario, e della sua nuova concezione della politica.

È Romagnosi stesso a dirci quali sono gli argomenti dei suoi avversari più irriducibili: « la natura (voi mi dite) ci aveva fatti eguali e il genere umano nelle più colte società trascina la sua esistenza a guisa di [parola illeggibile] sotto i piedi di alcuni individui; essa aveva dato a tutti lo stesso diritto al ben essere e la infelicità copre la faccia della terra; l'uomo è nato buono e gli uomini sono malvagi. Donde viene questo sovvertimento? Se non dall'essersi le umane società più o meno allontanate dalle intenzioni e dall'ordine della natura? Disparità di fortune, venalità, lusso, ambizioni, leggi parziali, istituzioni corruttrici, abuso di potere sono le cagioni di questa fatale rivoluzione. Togliete tutte queste cose e tutto andrà bene. L'uomo verrà ricondotto entro i confini dalla frugalità, dalla virtù, dalla antica semplicità; e però si rimarrà contento, perché la natura si contenta di poco e non conviene lasciarle che questo poco. Ma per far ciò è d'uopo porre la falce alla radice: è necessario distruggere il vecchio sistema, sostituirne un nuovo e vigoroso, col quale si pongano *impedimenti costringenti* alla soverchia ambizione delle ricchezze, si dividano le proprietà in porzioni eguali, si colpiscano d'infamia le fortune scandalose e troppo rapide, si onori la povertà virtuosa, si proscrivano il lusso e la mendicizia, si diminuiscano i bisogni invece di aumentare le entrate, si prevengano le degradazioni, si premj il laborioso »<sup>(21)</sup>.

Questa è stata la nuova proposta, di cui è facile individuare, dietro le fitte assonanze del brano, il maggior responsabile teorico nella persona del filosofo di Ginevra; ed è certamente proprio di fronte a *questa* realtà ideologica che Romagnosi incamminandosi lungo il solco di tutto il pensiero liberale ottocentesco, matura la sua filosofia giuspolitica nei termini di una risposta critica radicalmente antinomica, come constateremo seguendone passo passo gli sviluppi logici.

---

<sup>(20)</sup> L'espressione è di P. PASQUALUCCI, *Rousseau e Kant*, vol. II, pg. 172.

<sup>(21)</sup> DPU(in.) c. 94 *verso*.

Con questo, però, sarebbe senz'altro un grosso errore pensare che l'atteggiamento decisamente polemico del Nostro nei confronti degli eccessi dei democratici giacobini sia dettato prima di tutto, o magari esclusivamente, da coscienti motivazioni di carattere sociale, o, se vogliamo, di classe. A nostro giudizio, quel che realmente preoccupa Romagnosi non è e non può essere costituito dai concreti effetti di un programma livellatore di giustizia sociale. Il confronto con la linea democratico-radicale non avviene affatto sulla base di un esame positivo di fatti, circostanze, interventi effettivi che caratterizzarono il periodo rivoluzionario, ma ad un livello eminentemente ideologico ed astratto. Il vero nemico è un certo modello retorico, partorito già prima della Rivoluzione da una determinata fascia della cultura illuminista: dal « partito », appunto, « di quei buoni sognatori i quali, ponendo mente che l'uomo abbisogna di poco, propongono di pigliare, dirò così, le società non ancor perfette per condurlo alla frugalità e alla semplicità primeva, e perciò s'immaginano di trasformare il mondo, e di correggerne l'ambizione e l'avarizia con *vie dirette* ed artificiali, cioè o col proibire l'introduzione dei bisogni fittizj in una Repubblica o col levare il commercio dalle mani dei privati, per trasportarlo in quelle dei magistrati... » (22).

Il modello che Romagnosi ha davanti è quello che emerge dall'utopia di Morelly, dalle pagine montesquiviane sul governo repubblicano, dal pessimismo di Mably, dalla prosa del secondo *Discours*, dalle plutarchiane dichiarazioni di principio dei patrioti

---

(22) *Ibidem*, c. 93 *recto*. E tutta questa pubblicizzazione forzata — prosegue Romagnosi poco sotto — « senza badare poi anche che coloro che governano sono uomini avidi e ambiziosi al pari dei governati, ed hanno tante maggiori tentazioni quanto maggiore è il potere, e quanto minori sono gli ostacoli che possono temere da quelli che ubbidiscono. Costoro assomigliano a que' severi, ed ignoranti educatori, i quali per reprimere o prevenire le inclinazioni viziose de' loro allievi ne fanno altrettanti imbecilli: a dir meglio, a loro fanno trarre il sangue per renderli mansueti, e tranquilli. Io dico poco: essi per reprimere l'avarizia privata sacrificano la libertà pubblica dei popoli ad alcuni pochi i quali concentrano in sé tutti i vizj de' più, ed anzi con maggiore scandalo [due parole illeggibili]. A che pro progettare una violenza contraria ai diritti della natura, incompatibile colla sicurezza e la pace di uno Stato? A che pro vendere l'amministrazione economica per comprare la tirannia? » (*Ibidem*, c. 93 *verso*).

giacobini, imbevuti di miti classicisti <sup>(23)</sup>; ed al quale egli contrap-

(23) Non è facile, in effetti, indicare con precisione gli autori ed i fatti specifici che hanno determinato concretamente in Romagnosi questa sorta di grande psicosi della volontà generale. Se, come vedremo più qua, Rousseau dev'essere considerato senz'altro il principale responsabile del nuovo totalitarismo, è probabile che accanto a lui vadano collocate anche altre figure: è comunque rimarchevole che Romagnosi, salvo errore, non citi *mai*, neppure una volta, per puro caso, nessuno dei grandi e terribili nomi dei terroristi del '93-'94, pur essendo abbastanza evidente che quantomeno anche a loro si riferisce in pagine come queste. Messi da parte questi 'innominabili', la ricerca si restringe all'ambito di quella fascia della cultura illuminista più o meno 'degenerata' che egli deve sicuramente aver conosciuto.

Il nome di Mably — ufficialmente incluso tra i primissimi nella ideale lista di proscrizione culturale formata dalle classe dirigente post-termidoriana e liberale (si pensi per tutti al Constant del capitolo VII del *De l'esprit de Conquête et de l'Usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*, che lo pone spalla a spalla con Rousseau nella responsabilità di aver ispirato gli abominevoli *imitateurs* della *liberté des anciens*) — si pone subito all'attenzione del Nostro. Invero, Romagnosi pare citarlo più per le sue opere di politica estera, di cui apprezza l'accortezza e la prudenza: cfr. ad es. MR., pg. 577, dove sono menzionati i *Principes des négociations pour servir au droit publique de l'Europe* (1757). Tuttavia, egli mostra di conoscere anche i *Doutes proposés aux philosophes économistes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques* (1768), opera di cui dà il giudizio nettamente critico che qui sotto riportiamo discutendo il tema del fondamento della proprietà privata, e rigettando le opinioni di Montesquieu e Mirabeau, assunti qui come campioni della pericolosa quanto diffusa teoria della comunione originaria: « un altro autore, il quale per lo più ha trattato la politica colle sole vedute d'un moralista, e che ha tentato d'appuntellare con isforzo i governi della terra sul modello della comunione Spartana, e della Repubblica di Platone, era ben naturale che riguardasse come irrefragabili le opinioni ora esposte e che anzi, confondendo i disordini procedenti da un cattivo regime pubblico con l'innocente e legittimo commercio ed incremento delle proprietà, rappresentasse la loro introduzione come il massimo male. Questi è il celebre e virtuoso MABLY » (DPU, pg. 344).

Non c'è dubbio, poi, che il nostro autore conoscesse a fondo l'*Esprit des Lois* — come vedremo tra breve —, e quindi che dovessero essergli ben note le parti famose dedicate alla forma di governo repubblicana, ed in specie quelle sulle repubbliche democratiche (a partire da Liv. II, chap. II), che ispireranno a Saint Just tanta parte delle sue *Institutions républicaines*.

Al contrario, non vi è in Romagnosi la minima preoccupazione per quel particolare tipo di totalitarismo di matrice 'scientifica' e pedagogica che si riannoda più o meno direttamente all'insegnamento elveziano —

pone un'immagine altrettanto stereotipa di società, costruita anche essa secondo un codice tutto retorico ed astratto, mutuato — come vedremo — dalle non meno 'metafisiche' proiezioni della cultura fisiocratica.

Il 'moderatismo' di Romagnosi — che, beninteso, rimane assolutamente indiscutibile — non è in realtà giustificato né giustificabile sul piano sociale; tutto ciò che di duraturo e di solido la Rivoluzione ha prodotto è stato rigorosamente conforme agli interessi ed agli ideali di quei ceti di cui egli si sente portavoce qualificato; lungi dal rappresentare il momento in cui vengono messi seriamente in discussione i valori dell'autonomia privata, del liberismo economico e della proprietà che il secolo XVIII ha con tanta forza additato attraverso il magistero della quasi totalità dei suoi esponenti, essa costituisce, al contrario, la consacrazione del loro trionfo. Un trionfo che ragionevolmente non si può pensare sia stato oscurato dalle temporanee ed eccezionali esigenze di un'economia di guerra, che si protrasse solo il tempo strettamente necessario per contenere la pressione ostile della controrivoluzione esterna ed interna.

Eppure, tutta la sua opera giuspolitica — al pari di quella di tanti suoi 'colleghi' liberali d'inizio Ottocento — matura all'insegna di una sorta di 'grande paura'; a partire dai suoi esordi del periodo rivoluzionario fino alle opere della tarda maturità, ogni pagina romagnosiana è come percorsa dalla consapevolezza che è accaduto qualcosa che ha incrinato nel profondo la limpida compostezza ed il solare ottimismo del cosmo illuminista, e che certo non può essere sbrigativamente identificato, in maniera pura e semplice, nelle struggenti rievocazioni di una mitica esistenza pastorale, più o meno ingenuamente riproposte all'attenzione di una civiltà

---

capace pure di suscitare reazioni allarmate nella coscienza liberale moderna (si pensi per tutti alle pagine di J. TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, trad. it. di M. L. IZZO AGNETTI, Bologna, 1967, pg. 43 ss.) —. Ciò che Romagnosi paventa non è affatto un « legame tra il tema di una filosofia ideale e quello di una scienza totalitaria » (come scrive Gusdorf a proposito della ispirazione politica degli *idéologues*, *Introduzione*, cit., pg. 456); ché anzi a questa proposta vanno tutte le sue simpatie. Il grande pericolo è nel totalitarismo della *volontà come tale*, senza attributi che la qualificano appunto in senso sapienziale e ne garantiscano così l'oggettiva 'bontà'.

ormai alle soglie dell'industrializzazione, caratterizzata dalla presenza di grandi ed articolatissimi complessi statuali.

Le radici della preoccupazione romagnosiana non sono a nostro avviso nel sociale, ma nel politico. Quello che il nostro autore si trova di fronte non è affatto uno Stato minaccioso nei confronti delle private ragioni, uno Stato collettivista *ante litteram*, uno Stato deciso a toglier di mezzo o a limitare secondo un piano preciso la proprietà privata; ma semplicemente uno Stato che si fonda su di un principio di auto-legittimazione radicalmente diverso da quello che era stato proprio dell'antico regime. La grande novità della Rivoluzione sta nel totale rovesciamento prospettico del fondamento della sovranità, che discende dalla condanna senz'appello di ogni forma di potere politico costruita dualisticamente; la proposta rivoluzionaria, che affonda indiscutibilmente le proprie radici nell'*humus* del pensiero di Rousseau, nella sua ribellione ad ogni tipo di « dipendenza dell'uomo dall'uomo, del soggetto da un altro ente a lui eguale »<sup>(24)</sup>, sta essenzialmente nella proclamazione dell'auto-nomia come unica regola assoluta ed *a priori* che può giustificare l'esercizio dell'autorità. L'unico Stato legittimo è quello che supera l'antinomia « uomo-re », portando formalmente a coincidenza l'enorme e fino ad allora giuridicamente passiva massa dei governanti con il titolare stesso dell'autorità<sup>(25)</sup>.

---

(24) PASQUALUCCI, *Rousseau e Kant*, cit., vol. II, pg. 172. Alla rottura di questo rapporto dualistico subentra d'ora innanzi, come unica forma di dipendenza legittima, quella nei confronti della legge, come manifestazione impersonale di potere (su cui cfr. ancora P. PASQUALUCCI, *Soggetto e legge in Rousseau*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, LX (1983),, pg. 382 ss.

(25) « La critica al re consistette un tempo nell'indicargli il suo diritto » — e questo è grosso modo quello che continuerà a fare Romagnosi —, ma gli illuministi dell'ultima generazione « smascherano il re mostrando in lui l'uomo, e in quanto uomo egli non può che essere un usurpatore. La critica carpisce alla figura storica la sua importanza. Così il re, estraniato dal suo elemento, cioè dalla politica, diviene un uomo e in quanto tale è un usurpatore, un tiranno » (KOSELECK, *Critica illuminista*, cit., pgg. 133-134). Alla volontà dell'uomo, alla volontà particolare del re, subentra la volontà dell'*être moral et collectif* rappresentato metaforicamente dal *peuple*, come il luogo ideale della volontà comune del corpo sociale (I. FETSCHER, *La filosofia politica di Rousseau. Per la storia del concetto democratico di libertà*, trad. it. L. DERLA, Milano, 1972, pg. 114).

L'apparente paura dei possibili effetti sociali della Rivoluzione non è in realtà che la paura — tutta e solo politica — di quel volontarismo potenzialmente sconfinato che si sprigiona dalla contrazione dei due termini governanti-governati in un'unica persona giuridica che è lo Stato. La volontà di chi governa, infatti, all'interno di questo schema, non trova più il suo limite — ed insieme la sua ragione, la sua regola — in un referente culturale a sè esterno, ovvero nella società degli amministrati stessa, rispetto alla quale (al cui benessere, alla cui felicità) il potere politico si era fino ad allora funzionalizzato. Il nuovo modello, ispirato al concetto base della riflessività del potere, esclude alla radice di continuare a considerare l'attività politica nei termini di mezzi e di fini che era stata naturale fino ad allora, cancella implicitamente la possibilità di qualunque scienza contenutistica della politica, elimina lo spazio logico per un controllo empirico sugli scopi e sui risultati dell'azione politica stessa. La legittimità dell'investitura collettiva del soggetto pubblico ha fagocitato completamente la legalità oggettiva del comportamento statale; la coincidenza formale tra protagonisti politici e destinatari dell'attività pubblica finisce per assorbire e cancellare la rilevanza empirica di quell'attività nel suo contenuto effettivo, nei suoi scopi e nei suoi mezzi.

Quello che suscita realmente il turbamento di Romagnosi non sono tanto i lineamenti positivi della società di eguali assolutamente utopistica vagheggiata da « quei buoni sognatori » che preconizzano l'avvento della legge agraria e indugiano nella rievocazione dei *pristini mores*; l'immagine della *société des anciens* è troppo improbabile per spaventare realmente — prova ne sia che il liberalismo ottocentesco ha buon gioco nel denunciarne il carattere essenzialmente velleitario, e in fondo cartapestaceo<sup>(26)</sup>. Ma

---

(26) « Il vostro Claudio è fuggito — scriverà Cuoco in pagine famose, rievocando gli esercizi retorici dei 'giacobini' del Sud — Messalina trema'. Era obbligato il popolo a saper la storia romana per conoscere la sua felicità? 'L'uomo riacquista tutti i suoi diritti' ... E quali? 'Avrete un governo libero e giusto, fondato sopra i principi dell'uguaglianza; gl'impieghi non saranno il patrimonio esclusivo de' nobili e de' ricchi, ma la ricompensa de' talenti e della virtù ...'. Potente motivo per il popolo, il quale non si spicca né di virtù né di talenti, vuol essere ben governato, e non ambisce cariche! ... 'I pregiudizi, la religione, i costumi' ... Piano! mio caro declamatore; finora sei stato solamente inutile, ora potresti essere anche

essa è importante proprio nella sua paradossale astrattezza a rappresentare metaforicamente la latitudine ed il significato del nuovo volontarismo politico, fondato sul primato della libertà umana come dignità assoluta, e dunque ormai consapevolmente lontano dalla configurazione di uno Stato del benessere, intento ad erogare servizi e a distribuire benefici onde procurare unilateralmente il « perfezionamento » dei sudditi — secondo una ricorrente espressione romagnosiana.

Ciò che importa non è quello che lo Stato rivoluzionario ha fatto effettivamente: se leggiamo la critica di Romagnosi in questa chiave, essa è fuori dalla storia. Lungi dal proclamare l'anarchia generale in nome di una presunta libertà intesa come potere di far « tutto ciò che piace », la Rivoluzione ha in realtà partorito uno Stato dal fondamento molto più solido ed anche più autoritario di quello ambiguamente compromissorio su cui si reggeva l'organizzazione politica d'antico regime, tagliando definitivamente le gambe ai corpi separati ed ai centri autonomi di potere; mentre viceversa, attuando in certi momenti una politica sociale più o meno sensibile alle richieste del 'quarto stato', mai e poi mai essa ha pensato seriamente di intaccare in maniera permanente i principi della proprietà individuale e del libero scambio <sup>(27)</sup>.

---

dannoso » (*Saggio storico sulla Rivoluzione napoletana del 1799*, a cura di F. NICOLINI, Bari, 1913, pg. 104). E Constant, riferendosi all'opera infaticabile « des imitateurs modernes des républiques de l'antiquité », rilevava che « tous ces efforts pliaient sans cesse sous le poids de leur propre extravagance; le plus petit saint, dans le plus obscure hameau, résistait avec avantage à toute l'autorité nationale, rangée en bataille contre lui ... La nation ne trouvait point qu'une part idéale à une souveraineté abstraite valût ce qu'elle souffrait » (*De l'esprit de conquête et de l'Usurpation*, in B. CONSTANT, *Oeuvres*, Paris, 1957, pg. 1018).

<sup>(27)</sup> Come ormai la storiografia meno antica ha univocamente accertato (si confronti in breve e per tutti J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1951, pg. 341 ss.; G. WALTER, *Le componenti organiche della Rivoluzione francese*, introduzione a *La Rivoluzione francese*, raccolta di testimonianze storiche a cura di G. WALTER, trad. it. di E. AYASSOT, Novara, 1970, pgg. 44-63; M. BOULOISEAU, *La Francia rivoluzionaria. La repubblica giacobina, 1792-1794*, trad. it. di S. BRILLI CATTARINI e C. PATANÉ, Bari, 1975, pg. 240 ss.), la Rivoluzione non si trasformò mai, anche nel suo momento più radicalmente sovvertitore, in un cataclisma sociale tale da mettere in discussione le sue basi schiettamente

Ma il problema appunto non è di carattere sociale. Prova ne sia che, come subito andremo a vedere, molti sono i punti comuni tra la critica che Romagnosi muove al giacobinismo di marca rousseauviana e quella che dirige invece contro la filosofia pratica di matrice kantiana, la quale, pur nel suo dichiarato quietismo, e nel suo volto marcatamente borghese, ne condivide alcuni principii di fondo a livello di costruzione giuspolitica.

La vera questione è innanzitutto di carattere giuridico, e riguarda una nuova immagine del potere dello Stato, non costruita

---

borghesi. Dove la metamorfosi rivoluzionaria fu effettiva e profonda fu invece sul fronte politico, partorendo un ideale di partecipazione generalizzata e quasi obbligata, che trovò forse nella figura del *suspect*, di colui che senza aver niente commesso pure non è parte della volontà generale, e come tale va represso, la paradigmatica espressione del suo nuovo e sconvolgente conformismo ideologico. Ed è qui, probabilmente, che è corretto collocare le radici della 'paura' liberale.

Certo: che dietro le apprensioni suscitate dal nuovo volto totalitario espresso dallo Stato rivoluzionario vi fossero anche pressanti preoccupazioni di tipo sociale, è troppo ovvio per essere contestato. Chi non ricorda le celebri pagine dei *Principes de politique* in cui Constant, raccogliendo e sintetizzando in maniera lapidaria tutta quella eredità ideologica stratificatasi a partire dal 9 termidoro, negherà ai non-proprietari i diritti politici che loro spettar dovrebbero secondo la logica *a priori* che presiede alla meccanica del nuovo Stato, sulla base della sola motivazione che essi andrebbero subito a togliere la proprietà a chi già la detiene? D'altra parte, che questa preoccupazione avesse in realtà una motivazione di carattere molto più logico-politico astratto, che storicamente concreto, reale, impellente, è dimostrato già, se vogliamo, dal fatto stesso che simili argomenti venissero esplicitati pubblicamente con tanta crudezza, proprio nel momento delicato dell'approvazione della nuova costituzione — l'Atto addizionale del 1815, appunto — di cui i *Principes* non furono che l'interpretazione autentica resa al popolo che doveva votarla a suffragio universale.

Del resto, è troppo ovvio che, se i non proprietari, enormemente maggiori nel numero, avessero davvero avuto una qualche coscienza collettiva del loro diritto, e fossero stati in procinto *realmente* di dividersi la proprietà dell'*élite*, non sarebbe stato neppur pensabile che l'avessero fatto in concreto utilizzando i canali rappresentativi della legalità borghese. Il livello del sociale rimane in realtà del tutto autonomo, e tutta la reazione della cultura liberale di primo Ottocento si colloca nella prospettiva di un dibattito ideologico interno alla nuova classe dirigente, in cui certe fondamentali regole del gioco nessun pensa seriamente a porre in discussione, pur dietro i panneggi di certa aggressiva retorica.

più attraverso una logica empirica, facendo leva, cioè, sulla sua provvida funzionalità a soddisfare bisogni sociali — come aveva proposto tutto il contrattualismo settecentesco pre-rousseauviano — ma fondata sul superamento della dialettica autorità-libertà, attraverso una presunzione *a priori* che si concreta nel primato della volontà generale.

Una concezione che non solo sovverte completamente le più elementari basi intellettuali dell'organizzazione del potere sotto l'antico regime; ma che pone soprattutto all'ordine del giorno il problema — estremamente urgente pur nel suo carattere teorico — di quale configurazione effettiva attribuire allo Stato nuovo, di come contemperare le esigenze di governo effettivo di un grande Stato moderno con la pressante esigenza ideologica di fare a meno del re, e di consegnare il potere alla totalità della nazione, alla *volonté de tous*.

La soluzione del pensiero moderato rivoluzionario e della corrente maggiore del liberalismo ottocentesco sarà individuata nella formula del governo rappresentativo, che mantiene intatta la forza della nuova legittimazione, conservando il carattere formalmente collettivo del nuovo sovrano, ed attribuisce insieme il potere effettivo ad una ristretta élite di governo capace di farsi carico della governabilità del sistema e della sua stabilità sociale<sup>(28)</sup>. Romagnosi, al contrario, batte altre strade; mantenendo ancora, in dichiarata rottura rispetto all'ideologia rivoluzionaria, il vecchio modello di potere a base dualistica, egli lo corregge, facendo leva sulla in fondo antica idea settecentesca della scienza sociale, capace a suo dire di garantire la razionalità del comportamento dello Stato senza sovvertirne il fondamento.

Come si accennava sopra, tutta la cultura *idéologique* che matura nel clima stesso della Rivoluzione sviluppa e perfeziona al-

---

(28) La formula che contraddistinguerà il nuovo assetto sarà quella di *soveraineté nationale*; in cui la *nation* « non serviva in quanto stimolatrice di sentimenti patriottici, come farà il romanticismo, né presupponeva la inconscia appartenenza a una unità tradizionale. L'idea di nazione doveva essere la premessa della rappresentanza giuridica e doveva legittimare la diversa origine del potere. Alla concezione carismatica della triade re, sovrano, monarca, bisognava sostituire un'idea metagiuridica, ma fonte di diritto, e questa idea era la nazione » (S. MASTELLONE, *Storia ideologica d'Europa da Sieyès a Marx (1789-1848)*, Firenze, 1974, vol. I, pg. 31).

l'estremo l'idea di un'*art sociale* come tecnica empirica dell'organizzazione della vita collettiva, arrivando ad attribuirle una precisa funzione legittimante, sul piano storico, della nuova *élite* illuminata che si pone alla guida dello Stato dal 1789 in poi<sup>(29)</sup>. La differenza, però, rispetto al pensiero di Romagnosi resta sempre abissale, poiché il Nostro non attribuisce una funzione portante al meccanismo rappresentativo, all'involucro formale della nuova sovranità; la scienza sociale, per lui, non è un titolo qualificato per rappresentare giuridicamente la *nazione* sovrana, ma è lo strumento attraverso il quale dimostrare al *principe* sovrano quanto sia per lui stesso proficuo amministrare *bene*, identificando completamente il suo interesse di governante con quello della massa dei governati<sup>(30)</sup>. Nel pensiero politico degli *idéologues* la scienza politica

---

(29) Fino a fornire l'alibi, nell'anno VIII, per il tentativo di concludere il movimento rivoluzionario con l'instaurazione di un governo di saggi, protetto e garantito dall'alleanza col potere militare (MORAVIA, *Il tramonto*, cit., pgg. 305-313).

(30) In un lungo, eloquente brano della *Monarchia* a cui varie volte avremo occasione di riferirci nel prosiegua, Romagnosi si rivolge metaforicamente ad un ipotetico principe inizialmente deciso a governare seguendo solo il suo istinto autoritario, e gli dimostra invece quanto sia opportuno per lui stesso seguire le regole della retta ragione e della buona amministrazione: « quel popolo — fa notare il Nostro al monarca pregiudizialmente restio alle nuove idee — sarà naturalmente il più obbediente alle leggi, il più rispettoso verso il principe, il più occupato nelle cose civili, il più morale nelle sue abitudini, dove il governo ... non sottragga o non vincoli senza necessità i mezzi della sussistenza, protegga giusta il bisogno l'educazione, non lasci mancare la necessaria vigilanza e provvegga finalmente ad una sicura e spedita giustizia ... Così cedendo, trionfate, e secondando governate. In questa specie di governo potrebbe mai il popolo affrontare il principe? Niun popolo vorrà mai far guerra a sé stesso. Per lo contrario quanto più sentirà il suo bene tanto più amerà e rispetterà il suo principe. Viceversa servendo ai giusti desideri del suo popolo, un principe sarà infinitamente più libero e sicuro che servendo ai desiderii delle sue guardie » (MR., pg. 916). Come vedremo, la figura del principe non è per niente metaforica nella struttura costituzionale di Romagnosi, ma corrisponde proprio all'immagine che emerge da queste righe, quella del saggio ed accorto responsabile del benessere pubblico. Il fulcro del pensiero politico romagnosiano è insomma ancora quello individuato a suo tempo, pur in chiave tecnica ed economicistica, dalla fisiocrazia: tanto maggiore il benessere del popolo, tanto più potente e sicuro il monarca, il cui gettito fiscale

è la carta da visita che consente al cittadino di accedere alla 'stanza dei bottoni' ponendo la sua candidatura a rappresentare la società nel suo complesso; nello schema di Romagnosi, in fondo, essa è ancora — come per il Fénelon precettore del Delfino, o il Condillac del *Cours d'Etudes* — lo strumento per pedagogizzare il monarca — o meglio, più modernamente, per stringergli attorno un'amministrazione consapevole e responsabile, che a lui faccia capo<sup>(31)</sup>; il che è poi la stessa identica vecchia formula politica tradotta nel linguaggio meno ingenuo e più burocratico dell'epoca napoleonica.

Con questa premessa sulla funzionalità della « scienza della cosa pubblica » nell'universo ideologico romagnosiano, si possono cominciare ad individuare alcuni momenti chiave dell'intelaiatura mentale del Nostro; innanzitutto, cercheremo — pur correndo il rischio, magari, di appiattire per ora la figura di Romagnosi su un orizzonte culturale largamente comune ad un'area ideologica molto vasta — di porre in luce alcune opzioni di carattere generale, ma non per questo meno nette e caratterizzanti. Sono proprio, d'altronde, queste scelte di fondo, con ciò che hanno anche di viscerale o di troppo ovvio, che è necessario chiarire bene, introducendo un

---

sarà conseguentemente accresciuto. Come pure identico è il primato logico che si deve attribuire ad una corretta educazione del principe; cfr. per tutti V. R. DE MIRABEAU, *La science, ou les droits et les devoirs de l'homme*, Lausanne, 1774 (rist. anastatica 1970), pgg. 125-131).

<sup>(31)</sup> La vecchia parola d'ordine settecentesca della formazione pedagogica del monarca da parte del filosofo (per una riflessione sulla quale rimandiamo alle buone pagine di S. ROTTA, *Il pensiero politico francese da Bayle a Montesquieu*, Pisa, 1974, pg. 51 ss.) si è trasformata in quella della formazione pedagogica della burocrazia, con sostanziale invarianza di significato sul piano logico: compito prioritario dello Stato e del sapiente che lo serve è quello di « illuminare e dirigere le azioni dei magistrati in modo che servano, il più che si può, alle leggi, e non abusino di quegli arbitrij che l'insuperabile limitazione umana costringe di lasciargli nell'esercizio della loro autorità » (*Saggio filosofico-politico sull'istruzione pubblica legale*, EP, t. IV, pg. 207); è questo il motivo essenziale, come vedremo, per cui la istruzione giuridica non deve assolutamente, secondo Romagnosi, limitarsi ad offrire una preparazione soltanto tecnica, ma risalire a quella « ragion filosofica » che già era stata ambizione dei filosofi trasmettere al monarca, e che è indispensabile per esercitare una qualunque forma di potere originario.

pensiero giuspubblicistico che, come vedremo nel corso della trattazione, cerca continuamente il confronto con i grandi modelli politici che la storia e la cultura europea vengono maturando tra Sette e Ottocento.

2. Come è già emerso dalle poche cose finora accennate, il nostro autore, col puntare su una filosofia giuspolitica costruita secondo categorie mutuata dalle scienze della natura — « alla newtoniana », come ama dir lui — non pensa minimamente, con questo, di doversi o potersi arrestare ad una semplice *constatazione* delle leggi naturali immanenti che regolano il mondo morale e sociale a somiglianza del mondo fisico, in uno studio che si limiti a dar conto della loro vigenza.

La ' scienza ' a cui il Nostro si è con tanta passione dedicato non realizza la propria vocazione semplicemente nel *descrivere* i comportamenti umani, individuali o collettivi, ricostruendone le dinamiche interne; essa culmina sempre, invece, in un essenziale momento precettistico, in cui viene definito ed espresso un preciso ' dover essere ', non importa qui se all'indirizzo del singolo o del « reggitore dello Stato », lo schema è il medesimo. Il carattere ' pratico ' della scienza sta proprio — ancora tradizionalmente — nel fatto che essa deve indicare regole di condotta per gli uomini, guidare la loro volontà nelle evenienze della vita <sup>(32)</sup>.

In un universo ormai interamente laicizzato, in cui il problema morale e politico ha acquistato una dimensione del tutto razionale, questa « scienza nova » — il riferimento all'eredità di Vico, lo vedremo, non è per niente peregrino — si pone come il punto di riferimento unico ed obbligato per ogni interrogativo che l'uomo pos-

---

<sup>(32)</sup> Come scrive Albertoni, nell'affrontare il pensiero romagnosiano occorre sempre « essere consapevoli che la filosofia per il Romagnosi è sostanzialmente « mero apparecchio » a sostegno di quella scienza sociale che costituisce il fine e lo scopo del suo pensiero » (Id., *Prelezione sul significato del pensiero di Gian Domenico Romagnosi negli studi politici in Italia*, in *Per conoscere Romagnosi*, cit., pg. 22); dove con scienza è bene intendere subito ' arte ', nel senso settecentesco e *idéologique* del termine, cioè capacità di manipolare la natura piegandola ad un progetto cosciente che ne sfrutti le potenzialità immanenti a beneficio dell'essere umano e della collettività tutta.

sai mai avanzare relativamente ai propri doveri. Essa rappresenta lo strumento attraverso il quale è possibile rispondere univocamente al personaggio diderotiano, che chiede « jusqu'ou il doit être homme, citoyen, sujet, père, enfant et quand il lui convient de vivre ou de mourir. C'est elle à fixer les limites de tous les devoirs »<sup>(33)</sup>.

Romagnosi, che per parte sua non si esprimerebbe mai in un linguaggio così emotivamente vibrante, preferisce, come si è già visto, la prosa più posata e 'scientifica' — ma non per questo meno ambiziosa negli obbiettivi indicati — del Condorcet dell'*Esquisse*, che elenca nel modo seguente i compiti della condenda disciplina: « connoître avec exactitude l'étendue des droits individuels de l'homme, et de ceux que l'état social donne à tous à l'égard de chacun »; individuare « avec quelque précision ... les limites de ces droits, soit entre les diverses sociétés, soit de ces sociétés sur leurs membres, dans les troubles qui divisent chacune d'elles, soit enfin ceux des individus, des réunions spontanées, dans le cas d'une formation libre et primitive, ou d'une séparation devenue nécessaire »; infine « ... donner pour base à toutes les dispositions de lois; ou la justice ou une utilité prouvé et reconnue, et non les vues vagues, incertaines, arbitraires, des prétendus avantages politiques »<sup>(34)</sup>.

Come ogni altra scienza, il suo carattere precipuo sta nell'attuare una forma di conoscenza (« connoître »), ma il suo prodotto finito, il frutto della elaborazione scientifica, è una tavola generale di rapporti ottimali, che servano *di norma* per la corretta impostazione di ogni problema giuspolitico. Lo schema è, insomma, ancora fondato su un nucleo sostanzialmente giusnaturalistico: l'oggetto materiale dell'operazione conoscitiva non è e non può essere altro che la natura, o come il Nostro preferisce frequentemente precisare, riesumando la nota formula montesquiviana, « i rapporti reali e necessari delle cose »<sup>(35)</sup>; ma, lungi dall'arrestarsi ad una

---

(33) D. DIDEROT, voce *Droit naturel (morale)*, in *Encyclopédie ou dictionnaire des sciences, des arts et des metiers*, tome cinquième (1755), pg. 106.

(34) DPU, pg. LXXVIII, cfr. *Esquisse*, ed. cit., pg. 360.

(35) « Les lois, dans la signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses » è il celebre inizio del-

mera descrizione di essi, la scienza procede immediatamente oltre, e nell'atto stesso che li enuncia ne ricava un completo sistema di prescrizioni ad uso del legislatore.

Le differenze rispetto ai più antichi giusnaturalisti sono in realtà enormi, tali, anzi da rendere problematico, sul piano storico, l'uso della stessa qualifica per Romagnosi <sup>(36)</sup>. Di più: non v'è dub-

*l'Esprit*, che tanta suggestione eserciterà sui futuri scienziati settecenteschi della politica. « Natura delle cose », « rapporti reali della natura », « necessità della natura » ed altre espressioni consimili ricorrono in maniera continua e quasi martellante nella loro insistenza in tutte le opere giuridico-teoriche romagnosiane. Sul rapporto tra Romagnosi ed il pensiero montesquiviano, ed in particolare sulla critica a cui il Nostro sottopone la formula 'legale' del *Président*, cfr. il cap. seguente, pg. 210 ss.

<sup>(36)</sup> Già la sua insistenza sulla nozione di « natura delle cose » rappresenta un chiaro indice del divario che separa il Nostro dai giusnaturalisti classici. La « natura » a cui Romagnosi si riferisce non ha più niente a che vedere con la « natura umana », fondamento del giusnaturalismo innatistico più risalente, o anche — in maniera ovviamente ben diversa — del nuovo giusnaturalismo kantiano. Egli assume invece il concetto di « natura » nell'accezione meccanicistica individuata a partire dagli scienziati del Seicento, come sistema di « cose », appunto, regolato da irreformabili rapporti di causa-effetto, oggettivamente dati e posti come limite invalicabile di ogni umano arbitrio. Il che, comunque, (come conferma ora anche lo studio di TARANTINO, *Natura delle cose e società civile*, cit., pgg. 53-57) non osta affatto a combinare il diritto naturale con la dottrina della natura delle cose — pur nella accezione fenomenicistica e 'scientifica' che tale espressione assume nella prosa del Nostro, di contro ad un'infinità di precedenti ed ancora contemporanee utilizzazioni in chiave ontologizzante, da Molina a Rosmini, fondate su un concetto completamente diverso di 'natura' —. Rimanendo inalterata la funzione logica fondamentale della natura delle cose come fonte di diritto che promana da una realtà *diversa rispetto alla volontà del legislatore*, ciò che cambia a fronte della concezione « classica » della nozione, ovvero quella di marca ancora aristotelica, è che il concetto « moderno », settecentesco di natura « presuppone ... la nozione di rapporto. Il concetto di rapporti delle cose non dà spiegazione dell'ordine insito nelle cose, intese come realtà fenomenica » (TARANTINO, *Natura delle cose e società civile*, cit., pg. 104), ma si limita ad assumerlo come un fatto, un dato dell'esperienza da cui si può estrapolare soltanto una verità di relazione; la quale non per questo, naturalmente, sarà meno certa o evidente.

Per un inquadramento generale della nozione di « natura delle cose » sul piano gius-filosofico due sintetici ed illuminanti contributi sono offerti dal saggio di N. BOBBIO, *La natura delle cose*, in Id., *Giusnaturalismo*

bio che una vasta parte dell'opera del nostro autore sia proprio diretta a confutare la validità di quello che Bobbio definisce il ' modello giusnaturalistico ', la sequenza logica, cioè, stato di natura-contratto sociale-società politica: ci occuperemo in maniera specifica di queste critiche nel capitolo seguente.

---

e *positivismo giuridico*, Milano, 1965, pg. 201 ss., e da quello di M. VILLEY, *Historique de la nature des choses*, in *Archives de philosophie du droit*, XIII, (1967). Pur nella diversità di prospettive da cui il problema è affrontato — rispettivamente di teoria generale del diritto e di *excursus* storico-filosofico — l'immagine combinata del concetto che emerge dai due interventi è estremamente compatta, e capace di gettare un ampio fascio di luce, anche se ovviamente indiretta, sulla filosofia giuridica del Nostro.

Ambedue gli autori focalizzano soprattutto il carattere strenuamente anti-normativista che il concetto tende sempre ad assumere, contrapponendo alla libertà del potere politico l'argine oggettivo ed insuperabile degli assetti della natura; e sotto questo profilo sia l'uno che l'altro concordano nell'individuare nella « natura delle cose » la presenza attiva di una fondamentale componente del giusnaturalismo, capace di resistere criticamente ai suoi stessi esiti giuspositivistici di fine Settecento. Per Bobbio questo concetto rappresenta appunto « la trasformazione che la dottrina del diritto naturale subisce passando dalle mani dei filosofi a quelle dei giuristi. In altre parole è ciò che rimane della teoria classica del diritto naturale nel passaggio dalla filosofia razionalistica della società alla sociologia » (pg. 201). Villey invece, cogliendo alcuni momenti-chiave nell'utilizzo storicamente ricorrente di questa espressione, segna una linea che da Machiavelli, attraverso Bacone ed i filosofi della natura del XVII secolo, giunge alla sintesi montesquiviana, e di lì al determinismo legale fisiocratico ed alla *science sociale* di fine Settecento; che coincide proprio, a grandi linee, col sostrato culturale strenuamente anti-idealista in cui Romagnosi affonda le proprie radici.

La duplice fisionomia intellettuale del nostro autore — insieme consapevolmente giurista e filosofo — consente di collocarlo agevolmente in ognuna delle due prospettive problematiche indicate; come giurista dell'età delle codificazioni, che non sa e non vuole rinunciare ad un fondamento autonomo del dato giuridico, posto al riparo dalla capricciosa volontà del legislatore; e come uomo di cultura, consapevole erede di una lunga tradizione di pensiero abituata a confrontarsi con la concretezza e l'oggettiva autonomia degli equilibri sociali e politici.

Per un'ampia bibliografia critica relativa al concetto della natura delle cose rinviamo a TARANTINO, *Natura delle cose*, cit., pg. 287 ss., in cui anche una serie di riferimenti critici agli interventi che abbiamo assunto esemplarmente per queste notazioni.

Ciò non toglie, tuttavia, che, se intendiamo per giusnaturalismo l'attitudine della ' natura ' a produrre diritto, l'identificazione del vero e giusto diritto con un insieme di rapporti pre-positivi, oggettivamente dati ed indipendenti da qualunque umano arbitrio, è giocoforza inserire a pieno titolo Romagnosi nell'area giusnaturalista, confermandogli una qualifica che egli stesso, per primo e con piena convinzione, si attribuisce, come risulta da una semplice scorsa ai titoli ed alla terminologia delle sue opere <sup>(37)</sup>.

Anticipando, in parte, alcuni temi che tratteremo più diffusamente in seguito, si può evidenziare subito qualche elementare analogia e differenza rispetto alla *opinio communis* del giusnaturalismo sei-settecentesco.

Innanzitutto, si è modificata la nozione stessa di ' natura '. Hobbes e Pufendorf costruivano i loro sistemi sulla base di una ' natura ' essenzializzata ed autoevidente, riducibile ad una serie di meccanismi fisiopsicologici umani estremamente semplici, ed immediatamente verificabili sulla base di una elementare introspezione.

Su tale fondamento la filosofia giusnaturalista ' classica ' va ad enucleare un numero generalmente limitato e ben definito di leggi naturali, che la ragione ricava direttamente da questo originario modo di essere dell'uomo; positive sono invece tutte le altre norme, quelle dipendenti da circostanze più o meno contingenti, estranee all'essenza dell'individuo e non dominabili scientificamente <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> Il riferimento esplicito al diritto naturale è presente in tutte, anche nelle più tarde, trattazioni teoriche romagnosiane. Sul piano terminologico si registra tuttavia col passare degli anni — pensiamo ad esempio alle « Lettere a Valeri » del '26 — una progressiva desuetudine nell'impiego della formula specifica « diritto naturale », a cui si preferisce sostituire, con una sostanziale invarianza di significato funzionale, quella di « civile filosofia », come scienza « madre del diritto e della politica ... dalla quale devono derivare poi i dogmi della ragion sociale sì pubblica che privata ». Resta invece invariato fino da ultimo il riferimento continuo alla « natura » ed alla realtà dei suoi rapporti come fondamento del dato giuridico.

<sup>(38)</sup> A proposito delle leggi positive, Pufendorf scrive: « Aliqui jus positivum adpellare solent *voluntarium*, non quod ipsa quoque lex naturalis non sit a voluntate Numinis profecta; sed quia istud non tantam conve-

Questa esigenza di semplicità ricostruttiva è, d'altronde, assolutamente essenziale per la credibilità scientifica di ogni modello sociale, che deve, a somiglianza delle scienze fisiche, spiegare la realtà sulla base di pochi e semplici principii. Ciò non toglie, tuttavia, che, mantenendo correttamente limitato il numero dei prin-

---

nientiam cum natura humana habebat, ut in universum illi servandae fore necessarium, aut ut citra expressam et peculiarem promulgationem posset innotescere. Unde et ipsius rationes non ab universali humani generis conditione, sed ex peculiari, et quandoque temporaria utilitate certorum coetuum petuntur » (S. PUFENDORF, *De jure naturae et gentium*, L. I, cap. VI, § 18, Francofurti et Lipsiae, 1759, vol. I, pg. 110). E Barbeyrac commenta in nota, rimarcando ancora la differenza contenutistica tra legge naturale e positiva: « illa pro scopo habet bonum humani generis; haec utile cuiusque civitatis, quod cum oppido variet, non potest non insignis legum humanarum varietas existere; ... Illa originem refert ad Deum, haec ad homines. Illa occupatur circa agenda vel omittenda ex natura et conditione, a Deo homini attributa; haec circa indifferentia, nisi quod interdum naturali legi addit aliquid vel detrahit. Illius iussio explicatur mentis opera; huius verbis aut factis: illa mutationi non subiacet; haec saepius mutatur » (*ibidem*). La differenza dell'impostazione romagnosiana rispetto a queste concezioni è evidente, in quanto il Nostro non ammette altra differenza tra diritto naturale e positivo se non di natura formale; proprio avendo presente questo passo, evidentemente, od altri analoghi della *vulgata* giusnaturalistica, egli protesta veementemente nel modo seguente: « io non so intendere come verificar si possa in generale il detto che *il diritto civile parte aggiunge e parte detrae al diritto naturale*. Imperocché o si parla del diritto civile come *può essere*, o si parla del diritto civile come *deve essere*; se del primo, io non solamente accordo ch'egli aggiunge o detrae qualche cosa al naturale diritto, ma che molte volte lo viola enormemente; se poi si parla del diritto civile come *deve essere*, in tal caso dico che esso non aggiunge né detrae nulla, ma altro non fa che effettuare il diritto stesso naturale » (APDN, pg. 139).

Questa distinzione contenutistica tra leggi positive e leggi naturali pare che si perpetui anche nel pensiero di Montesquieu — che pure è il padre spirituale della concezione 'newtoniana' della legge-rapporto applicata al mondo socio-politico —; anche per lui, le leggi naturali in senso stretto costituiscono una categoria più limitata rispetto alle leggi in genere promananti dalla natura delle cose, e si riducono — forse sotto l'influenza di Hobbes — ad una serie di pochi ed elementari sentimenti istintivi che « dérivent de la constitution de notre être » (*Esprit*, L. I, chap. II); le « leggi delle leggi » che determinano variamente le istituzioni positive secondo rapporti di causa-effetto non hanno in realtà niente a che vedere con le leggi naturali in senso stretto.

cipii primi, le loro combinazioni debbano essere svolte in tutta la loro ampiezza, per offrire un modello realmente esaustivo.

A questo compito costruttivo hanno assolto gli innumerevoli contributi della *science sociale* settecentesca: Montesquieu ha segnalato per primo le relazioni che intercorrono tra i dati storici e geo-climatici e gli assetti politici; i fisiocratici hanno indicato una precisa serie di costanti economiche verificabili in qualunque contesto sociale; Turgot e Condorcet hanno iniziato l'indagine delle leggi che regolano il progresso umano; l'etnologia *idéologique* ha lanciato l'idea di una geografia 'razionale', che dia conto scientificamente della varietà dei costumi; e così via. La 'natura', dunque, si è estesa enormemente con l'applicazione sistematizzata del modello legale newtoniano al mondo dell'uomo; anzi, per meglio dire, essa non è altro che il fatto stesso razionalizzato, consegnato in uno schema che lo renda dominabile intellettualmente, con la scoperta progressiva delle leggi ad esso immanenti.

Con l'espandersi di questa padronanza scientifica sulle cose, si può dunque tranquillamente abbandonare il vecchio modello giusnaturalista, che era costretto, per la sua stessa estrema elementarità, a lasciare scoperto uno spazio enorme tra la sua 'natura' e la realtà storico-positiva. Non più, dunque, favole di selvaggi che si muovono in mezzo a deserti pietrosi, o vivono beati in valli dell'Eden, a seconda delle inclinazioni dello scrittore; non più assurdi contratti sottoscritti da umani bestioni.

Il modello di riferimento è divenuto, finalmente, « tanto esteso, tanto largo, tanto molteplice, quanto sono ampie, estese e variate le necessità non artificiali, ma naturali, vale a dire quelle che sono indotte dalla forza stessa della natura, sia in perpetuo, sia in dati tempi e luoghi »<sup>(39)</sup>; « se considerate ch'esso [il diritto na-

---

<sup>(39)</sup> *Ragguaglio storico e statistico degli studi di diritto germanico e naturale in Allemagna*, EP, I, pg. 31. Da notare come, nel linguaggio romagnosiano, 'naturale' abbia perso ormai del tutto il significato di 'primitivo' e di 'originario', che conservava più o meno marcatamente nelle trattazioni dei più antichi giusnaturalisti, per non indicare altro che tutto ciò che è razionalmente necessario al bene comune. Parallelamente, l'espressione 'artificiale' viene spesso utilizzata, come nel brano citato, con una sfumatura negativa, nel senso, appunto di 'non necessario', gratuito, superfluo. Accanto a questo significato, tuttavia, rimane ancora quello tradizionale di

turale] si estende quanto si estende la ragione necessaria delle cose, voi mi concederete che financo una formalità giudiziosamente stabilita dir si deve di diritto naturale » (40).

Lo stato di natura, insomma, lievitando su sé stesso, ha condotto ad una duplicazione integrale della realtà, che dilata indefinitamente i confini della scienza pratica, impegnandola a sintetizzare gli enormi materiali che le altre scienze vengono via via accumulando nella loro progressiva conquista del 'fatto'.

La prova più evidente di questa fatica ce la offre la stessa opera romagnosiana, nell'assetto definitivo che l'autore medesimo le assegna nelle tarde *Lettere a Vieusseux*, giustamente assunte dalla critica recente come il manifesto culturale più paradigmatico dell'ultimo Romagnosi. Non è più sufficiente la 'Dottrina della ragione', cioè il complesso dei principi generali contenuto nelle opere teoriche di filosofia giuridica; occorre distendere in due ampie parti accessorie lo studio razionale della natura, articolandolo in un momento di classificazione dei dati positivi storico-geografici,

---

'costruito con arte', ad indicare il risultato di uno sforzo produttivo umano, consapevolmente orientato al conseguimento di certi scopi; ma in questa accezione l'artificiale non è più destinato a collidere inevitabilmente col 'naturale', bensì a porsi come il suo felice e conseguente prolungamento, nella misura in cui realizzi un ordine razionalmente necessario rispetto alla felicità collettiva, implicitamente voluta dalla natura.

L'articolo da cui abbiamo tratto questa citazione apparve sugli 'Annali' in due parti, nel gennaio e nell'aprile del 1830 (AUS, voll. XXIII-XXIV), e fu successivamente premesso, nell'Edizione Piatti, su precisa indicazione di Romagnosi, al testo dell'*Assunto primo della Scienza del Diritto Naturale*, a conferma di un particolare valore che l'autore ad esso dovette attribuire ad onta del suo carattere apparentemente occasionale. Esso contiene una compendiosa rassegna delle principali correnti giusfilosofiche che percorrono la cultura tedesca lungo tutto il Settecento, fino agli inizi del nuovo secolo, prendendo a pretesto la recensione di un volume di Leopold Warnkönig (presumibilmente il *Versuch einer Begründung des Rechts durch eine Vernunftidee* (Bonn, 1819).

Avremo occasione di riferirci più volte a questo significativo scritto, in cui spicca soprattutto l'impegno romagnosiano nel confutare vigorosamente le nuove ideologie giuspolitiche che fermentano nella Germania di inizio Ottocento, ribadendo la propria fedeltà ad un pragmatismo strenuamente anti-idealista.

(40) APDN, pg. 142.

e in una fase di ricomposizione critica nell'ambito del modello dell'« incivilimento » (41). Come corrispettivo, se ne ricaverà che per ogni atto relazionale umano, anche per il più minuto ed insignificante, diviene possibile, una volta collocatolo nel grande quadrante del sistema naturale che gli spetta, enunciare una precisa e specifica *regula iuris*.

I motivi di questa revisione del concetto di natura sono, d'altronde, facilmente individuabili. È noto, innanzitutto, come, dopo la critica humeana al contrattualismo ed alla possibilità logica di dedurre il diritto dal fatto, il modello giusnaturalista classico sia stato ormai abbandonato da quasi tutti i pensatori, a favore di concezioni del diritto naturale che scontino uno scarto minore rispetto alla realtà effettuale; caso tipico, quello dei fisiocratici, il cui sistema — del quale, come vedremo, Romagnosi è notevolmente debitore —, ben lungi dal limitarsi ad una mera definizione della realtà economica, concretizza ancora un'esigenza tutta giusnaturalistica (42).

---

(41) Alla 'Dottrina della ragione' si aggiungono ora, infatti, la 'Dottrina dell'Umanità' e la 'Dottrina della civiltà'; la prima offre l'insieme dei dati fattuali, la seconda lo schema teorico di riferimento del progresso umano, come processo naturale ed immanente. A ciò fa seguito una quarta fase, di carattere pratico-precettistico, che il Nostro definisce come 'Dottrina del Regime', e che costituisce l'immancabile momento pragmatico della scienza romagnosiana. Per una attenta ricostruzione del contenuto delle 'Lettere' cfr. ALBERTONI, *La vita degli Stati*, cit., pg. 39 ss.

(42) « Voi avete limitato troppo lo scopo dell'economia politica — rimprovera Dupont de Nemours a J. B. Say, corifeo francese della economia politica « classica » — nel trattarla semplicemente come *scienza della ricchezza*. Essa è la scienza del *diritto naturale* applicato, come dovrebbe essere, alle società civili » (lettera a Say del 22 aprile 1815, citata in P. CAPITANI, *Evidenza e legge naturale in F. Quesnay*, in P. CASINI (a cura di) *La politica della ragione. Studi sull'illuminismo francese*, Bologna, 1970, pg. 110).

È ormai pacificamente acquisito, d'altronde, da parte della più recente storiografia l'esistenza di un preciso nesso di derivazione che collega il più antico giusnaturalismo con varie ideologie emergenti nella seconda metà del Settecento, variamente riconducibili ad una comune matrice utilitarista, che mantiene l'esigenza sostanziale di una fondazione a base razionalistica di tutti i rapporti sociali, trasferendola però in un contesto logicamente più plausibile, e depurato da ogni residuo di innatismo. Cfr. per tutti J. A.

È un tema che discuteremo ampiamente nel prossimo capitolo; basti qui ricordare come Romagnosi denunci in una quantità di luoghi il carattere addirittura puerile del contrattualismo, quale dottrina propria di una ' scuola favolosa ', che non può reggere ad una critica fornita di appena un po' di buon senso<sup>(43)</sup>. Al suo rifiuto succede necessariamente l'esigenza di fondare il diritto sull'idea di un ordine naturale, concepito come insieme di leggi oggettive operanti nella realtà sociale, e dotate di una specificità tendenzialmente indefinita<sup>(44)</sup>.

Un altro carattere abbastanza tipico del sistema romagnosiano, che ne motiva la continua ricerca di una sempre maggiore specificità, può essere indicato nell'analiticismo della mentalità sensista, che ingenera un atteggiamento di sospetto verso tutto ciò che si presenta come astratta generalizzazione; se la verità prima si attinge ancora mediante la sensazione, attraverso un contatto individualizzato con ogni oggetto, man mano che ci si allontana da esso aumenta l'incertezza.

I concetti generali — non si stanca di ripetere il Nostro — non possono avere altro che valore didattico-mnemonico: « a proporzione che le vedute sono più generali abbracciano estremi più lontani e rendono necessaria una più lunga serie di ragionamenti e di aggiunte speciali di fatto per essere avvicinate allo stato reale e pratico delle cose e degli affari »<sup>(45)</sup>. E ancora, al giudizio logico

---

SCHUMPETER, *Storia dell'analisi economica*, a cura di C. NAPOLEONI, Torino, 1959, pg. 161 (a cui è dovuta la definizione ormai nota dell'« utilitarismo come ultima fase del giusnaturalismo »); P. GAY, *The Enlightenment. An interpretation*, London, 1967-70, vol. II, pg. 459. Sui fisiocratici, concordemente rispetto a questa linea interpretativa generale, D. FRIOROT, *La filosofia politica dei fisiocratici*, Padova, pgg. 57-58.

<sup>(43)</sup> La « scuola favolosa » propaga « la favola altronde disastrosa di un contratto primitivo in cui si rinuncia ad una chimerica indipendenza e ad una comunione primitiva presa in scambio della vacanza di beni » (LV, pg. VIII).

<sup>(44)</sup> Sul concetto di ' ordine ' e su quello di ' legge ' è giocoforza rinviare totalmente al prossimo capitolo.

<sup>(45)</sup> DPU, pg. 268. « A proporzione che un principio, una nozione, un concetto qualsiasi è più generale — prosegue il Nostro — egli è vi è più spogliato delle concrete e reali circostanze con le quali le cose realmente esistono ».

Vale la pena ricordare come tutte le opere giuridico-teoriche roma-

che identifica generalità e imperfezione, si aggiunge e si salda quello politico, dichiaratamente polemico nei confronti degli esiti di certo razionalismo, che si affida alle « nozioni estreme », credendo ingenuamente (« anche con la miglior fede ») di poter dedurre da questi « scheletri di sistemi » un efficace piano di felicità collettiva <sup>(46)</sup>.

È indubbio, in sostanza, che Romagnosi condivida largamente le accuse di ingenuità, di astrattismo e di improvvisazione scientifica che in questo tormentato primo Ottocento piovono da ogni parte sul modello politico giusnaturalista elaborato nel corso del secolo precedente, ed è altrettanto indubbio che, come moltissimi contemporanei, egli colleghi alle censure metodologiche un giudizio negativo sugli esiti politici che ne sono derivati, come si vedrà meglio nel prosieguo.

---

gnosiane seguano un caratteristico andamento gradualmente progrediente dal generale al particolare, attraverso una scala di gradini intermedi lungo la quale l'autore guida il lettore verso la verità concreta dei fatti. Cfr., per una teorizzazione di questa tecnica espositiva, i paragrafi 19-24 dell'*Introduzione al Diritto Pubblico*.

<sup>(46)</sup> Uno « spirito di tirannia o di anarchia » è il risultato delle « viste puramente generali ». « E per verità i rapporti veri e reali delle cose dettano da una parte il precetto della soggezione alle autorità costituite, e dall'altra il dogma dell'uguaglianza e libertà degli uomini. Trattando l'uno e l'altro di questi argomenti con viste puramente *generali*, si trattano per ciò stesso con nozioni *estreme* » (DPU, pg. 270). Riemerge ancora chiaramente la diffidenza nei confronti degli astrattismi rivoluzionari, comune a tanta cultura contemporanea, pur maturata in clima decisamente razionalistico; si ricordi, per tutti, la famosa connessione, stabilita da Bentham tra la latitudine eccessiva delle dichiarazioni politiche di principio, nel corso della Rivoluzione, e gli esiti anarchici e precari degli assetti di potere che su di esse si erano fondati: « la première faute des législateurs français fut de commencer par la fin, de statuer des propositions générales, sans faire attention aux lois particulières qui y étaient renfermées ... Généralisation précipitée! ... Le parlement d'Angleterre a toujours manifestée une répugnance extrême pour les propositions abstraites, pour les *principes généraux*. Cette défiance est bien raisonnable. C'est la crainte de voir introduire dans les questions des choses qui ne leur appartiennent pas, ou qui n'ont pas été suffisamment examinées; c'est l'appréhension de s'engager plus qu'on ne veut, et de se trouver enveloppé dans des contradictions inévitables » (*Sophismes anarchiques*, in *Oeuvres*, par Et. DUMONT, Bruxelles, 1840, vol. I, pag. 524: citiamo dall'edizione in lingua francese, dalle cui precedenti redazioni — la prima è del 1802 — Romagnosi ricava la propria conoscenza del giurista anglosassone).

Tuttavia, è altrettanto sicuro che egli mantiene assolutamente intatto, come un dato del tutto ovvio ed indiscutibile, il rapporto che quella cultura aveva instaurato connettendo natura e ragione; nonostante, cioè, che il modello acquisti in specificità, comprendendo non solo i « principj », ma anche tutte le possibili « applicazioni », esso non si confonde minimamente con la realtà positiva, ma ne resta la copia ideale, l'archetipo cui essa deve tendere. Il diritto positivo non ha alcun valore, se non si conforma al diritto di natura: « siccome il bene e il male, il giusto e l'ingiusto si trovano alla rinfusa mescolati nelle emanazioni della volontà degli uomini, così chiunque non ama di confondere il puro fatto col diritto, l'errore colla verità, la giustizia colla ingiuria, non onorerà mai la collezione di tali cose positive col nome di *Diritto*; ma le riguarderà solamente come parte della *storia positiva* delle civili società <sup>(47)</sup>.

Posta questa premessa, resta naturalmente da definire l'aspetto più delicato e complesso: come riesce la scienza a convertire la natura, il 'fatto' padroneggiato dall'uomo, in diritto, ossia in regola deontica?

Com'è ovvio, il sensista Romagnosi non pensa certo che il dover essere possa mai avere un proprio fondamento ontologico *in rerum natura*, magari di carattere trascendente <sup>(48)</sup>, come secondo

---

<sup>(47)</sup> DPU, pg. 61. È anzi opportuno rilevare come anche nelle opere manualistiche e pratiche Romagnosi qualifichi senza incertezze come « questioni di fatto » quelle che per noi oggi sono senz'altro questioni di diritto: ad es., PFDA, pg. 142: « Domandare se il tale affare appartenga al dato Ministero od Ufficio, è lo stesso che domandare se la legge lo abbia di fatto *sottoposto* all'autorità medesima: la domanda è dunque tutta di fatto. Dunque la risposta dev'essere pure di fatto e di fatto positivo ».

<sup>(48)</sup> La « scuola teologica » è sbrigativamente condannata nella prima delle *Lettere a Valeri*, come un'avversaria ormai non più pericolosa: in essa « si cita sempre la volontà divina, la quale fuori della rivelazione positiva non si può indovinare che con la dimostrata necessità della natura; ciò nonostante questa volontà si fa consistere in semplici e non dimostrate opinioni, le quali vengono a piacere degli scrittori attribuite all'autorità del cielo » (LV, pgg. VIII-IX).

Il nostro autore, più o meno vagamente deista, secondo la migliore tradizione razionalistica settecentesca, pur nella sua palese indifferenza per ogni problema di carattere religioso, mantenne sempre un atteggiamento di

la vecchia scolastica; né, soprattutto, può richiamarsi, come molti giusnaturalisti sei-settecenteschi, ad un ingenuo innatismo morale, che giustifichi l'osservanza della posizione soggettiva altrui sulla base di un naturale ed autonomo senso di giustizia. Da questo punto di vista, il nostro autore è figlio in tutto e per tutto di una cultura sensista settecentesca il cui rigoroso riduzionismo nega recisamente che possa esistere una qualunque autonomia del 'morale' rispetto al 'fisico' (49).

La scientificità stessa della proposta romagnosiana sta proprio nello studiare, finalmente, il fenomeno uomo come un elemento del mondo naturale, soggetto in tutto e per tutto a generali leggi di causalità, strutturalmente identiche a quelle della fisica, che ne determinano ad ogni istante, in maniera univoca, i comportamenti sociali: « qualunque sia il concetto che piaccia annettere al nome di *filosofia*, io dichiaro che quanto a me intendo di dimo-

---

rigoroso rispetto nei confronti della materia spirituale, rivelando quasi una forma di pudore intellettuale ogni volta che argomenti del genere tendevano a far capolino tra le righe delle sue opere. Si consulti, comunque, per avere un'idea dei fondamenti ideologici da cui muove Romagnosi, le sue *Prenozioni al diritto ecclesiastico*, in *Scritti inediti*, cit., pg. 177 ss., in cui la trattazione giuridica è preceduta e accompagnata da un ampio *excursus* filosofico-erudito sulla natura della religione e sull'esistenza della divinità.

(49) « È dunque evidente — scrive il Nostro ponendo i fondamenti del suo *Diritto Pubblico* — che l'ordine morale teoretico umano, tanto per i suoi materiali di rapporto, quanto per il suo esercizio è interamente fondato sull'ordine fisico, ed atteggiato dall'ordine fisico » (DPU., pg. 82). Romagnosi ha dietro di sé tutta la grande cultura materialista settecentesca, da Verri a Beccaria, da Helvétius a Condillac ai fisiocratici, su su risalendo fino alla matrice lockiana della corrente empirista della filosofia moderna; rispetto a questi massicci fondamenti culturali, di Grozio e Pufendorf — che pure hanno « estesamente trattato della scienza del diritto naturale pubblico e privato » — non si può dire altro che « furono fanciulli », mentre Wolf, nonostante il suo apprezzabile *mos geometricus*, è ancora confuso ed approssimativo (cfr. *Ragguaglio storico*, cit., pgg. 20-22).

Ma sotto il profilo del fondamento della regola etica e giuridica, non v'è dubbio che i veri avversari, ben lungi dall'identificarsi con gli ormai arcaici ed inermi giuristi sei-settecenteschi, sono invece i nuovi, agguerritissimi e prestigiosi filosofi idealisti tedeschi, che ponendosi *dopo* e *contro* la cultura sensista, come suoi grandi e severi accusatori, propongono autorevolmente nuove e più smalziate forme di innatismo morale.

strare la COGNIZIONE DELLE COSE DEDOTTE DALLE LORO CAGIONI ASSEGNABILI. *Noscere res per causas*: ecco a mio avviso in che consiste la filosofia »<sup>(50)</sup>.

Ora, anche l'uomo ha una sua 'causa', che ne muove, ad esclusione di ogni altra, la volontà e il desiderio, ed è la ricerca del piacere, secondo la concezione psicologica inaugurata da Hobbes, e perfezionata lungo tutto il Settecento; questo è il presupposto fondamentale che consente di prevedere e quantizzare ogni umano comportamento.

Il grande problema, allora, di una scienza prescrittiva sarà appunto quello di passare, senza incongruenze logiche, dalla categoria della causalità a quella della finalità, indispensabile per fondare qualunque sistema deontologico.

La cultura settecentesca ha già ben presente la questione, e si è messa a punto un sistema concettuale ormai perfezionato per risolverla. Il punto di partenza, si è già detto, è un certo modello psico-antropologico, caratterizzato da un lato da una netta separazione concettuale tra volontà e ragione, e dall'altro da uno stretto raccordo funzionale dei due termini. Facilmente accertato — per via esperienziale — come ogni comportamento umano ('naturale') sia determinato causalmente dalla ricerca della felicità, cioè dalla fuga dal dolore e dalla tendenza verso il piacere, sulla base della doppia evidenza che promana da questa constatazione — quella della assoluta incontrovertibilità della pulsione istintuale, e quella della sua intrinseca e palmare 'bontà' — si passa a considerare la ragione come strumento accessorio, apparecchio servente rispetto alla volontà, del quale gli altri animali sono privi<sup>(51)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> LV, pg. XV.

<sup>(51)</sup> « La ragione è, e deve essere, solo la schiava delle passioni, e non può pretendere ad altro ufficio che quello di servirle ed ubbidire loro » scrive Hume in un passo famoso (*Trattato sulla natura umana*, L. II, parte III, in *Opere*, a cura di E. LECALDANO - E. MISTRETTA, Bari, 1971, vol. II, pg. 436), ponendosi chiaramente sulla scia di Hobbes e di Mandeville.

Ne deriva, appunto, che le passioni sono pregiudizialmente connotate da un segno positivo, che è quello della loro stessa esistenza e naturalezza fattuale. Di conseguenza, non è configurabile alcun conflitto effettivo tra istinto e ragione, limitandosi la seconda a stabilire rapporti tra idee, le quali, a loro volta, non sono che un riflesso delle passioni (Cfr. G. PRETI,

Riconosciuto, così, il carattere strettamente epifenomenico della razionalità in rapporto all'istinto, si può facilmente erigere una vasta precettistica che indichi al soggetto agente la strada migliore e più breve per giungere alla soddisfazione dei propri appetiti. Allargando l'orizzonte della ricerca dall'attività pratica di un unico soggetto a quella di tutta una collettività, si può ripetere l'operazione, individuando scopi generali in ragione della somma di quelli particolari, e indicando i procedimenti più idonei a soddisfarli.

Grosso modo, tutto il pensiero utilitarista settecentesco — non solo anglosassone, ma anche franco-italiano, da Helvétius a Verri e Beccaria agli *idéologues* — segue questo schema nel fondare razionalisticamente la dimensione morale e politica, per lasciarlo in eredità al pensiero liberale del nuovo secolo<sup>(52)</sup>. Ed il di-

---

*Alle origini dell'etica contemporanea. Adamo Smith*, Firenze, 1977<sup>2</sup>, pg. 47 ss.; L. G. CROCKER, *An age of crisis. Man and world in eighteenth century french thought*, Baltimore, 1959, chapt. IX, *Reason and the passions*, pg. 218 ss.). È questo, grosso modo, il modello psicologico che s'impone nell'ambito di un po' tutta la cultura illuminista della seconda metà del secolo, fondato su una sostanziale « depreciation of the human reason », come scrive Crocker, ovvero su quella esaltazione franca e realistica del primato del senso che ritroviamo quintessenziata alla base del pensiero del Nostro.

Ciò che piuttosto vale la pena di ricordare è che, mentre nell'ambito della cultura anglosassone — madre originaria della filosofia sensista — la scoperta di questo rapporto tra momento sensibile e momento intellettuale introduce il senso di una sostanziale impotenza della ragione a governare da sola le azioni umane in parallelo allo scetticismo gnoseologico che discende dalla medesima concezione psicologica, il mondo che gravita attorno all'*idéologie* francese ne trae un messaggio molto più ottimistico. La ragione è un epifenomeno, certo: ma « gli ideologi non giungono da questa formula ad una forma di asservimento dell'intelletto ai sensi; l'interpretano invece in vista di un recupero del sensibile attraverso l'intelletto » (GUSDORF, *Introduzione*, cit., pg. 454). Se sono le passioni a determinare la volontà, è la ragione a dirigerle nel verso giusto, l'ultima parola resta sempre a lei.

<sup>(52)</sup> Com'è noto, le radici di questo razionalismo morale affondano essenzialmente nel sostrato del pensiero lockiano; il quale per primo sostiene, in aperta antitesi rispetto al pessimismo hobbesiano, che la spinta psicologica che determina ciascuno al perseguimento del proprio interesse, non è più meccanicamente collegata a ciò che *attualmente* l'essere sensibile avverte come il proprio bene, ma può essere governata dalla ragione in vista del conseguimento di un bene futuro e maggiore: « a me pare che questo sia il grande privilegio degli esseri intellettuali finiti; e vorrei che si consi-

scorso romagnosiano scorre, in effetti, esattamente su questi binari. Il suo punto di partenza teorico è quello, ormai classico da Hobbes in poi, della definizione di una antropologia individuale fondata senza incertezze sul primato della pulsione appetitiva: « È impossibile da un essere senziente qualunque, e molto più dall'uomo, di ottenere un atto *spontaneo*, se non si move il principio suo interno di azione, o sia la volontà di lui. Muovere la volontà non si può, se non colle due impressioni del *piacere* e del dolore

---

derasse bene se la grande via d'accesso e l'esercizio di tutta la libertà che gli uomini hanno, di cui sono capaci e che può essere loro utile, e ciò da cui dipende la piega che prenderanno le loro azioni, non stia proprio in questo: che possono sospendere i loro desideri e impedire ad essi di determinare la loro volontà ad una azione qualsiasi finché non abbiano debitamente ed equamente esaminato il bene e il male di essa, tanto più a fondo quanto più la rilevanza della faccenda esige » (J. LOCKE, *Saggio sull'intelletto umano*, L. II, cap. XXI, paragr. 53, ediz. ital. a cura di M. e N. ABBAGNANO, Torino, 1971, pg. 313).

Su questa base nascerà l'idea elveziana di una aritmetica del piacere (sulla quale cfr. ampiamente G. A. ROggerONE, *Controilluminismo. Saggio su La Mettrie ed Helvétius*, Lecce, 1975; L. GIANFORMAGGIO, *Diritto e felicità. La teoria del diritto di Helvétius*, Milano, 1979); sostanzialmente accolta in Italia dalla cultura lombarda che gravita intorno al *Caffè*: « ogni azione nostra — scrive Pietro Verri — si assomiglia ad una compra: si dà il denaro per avere una cosa; il privarsi del denaro per sé è un male; ma quando compriamo, giudichiamo che è un bene maggiore di questo male la cosa che ricerchiamo » (*Discorso sull'indole del piacere e del dolore*, (1773), in P. VERRI, *Del piacere e del dolore ed altri scritti di filosofia ed economia*, a cura di R. DE FELICE, Milano, 1964, pg. 67).

Non stupisce, perciò, che nello spirito di questa tradizione il Nostro riconosca che « la felicità viene stimata dalla massa maggiore dei beni goduti, così che se un sacrificio momentaneo presente eguale a tre mi assicura un beneficio futuro eguale a cento, e viceversa un *godimento* presente eguale a tre mi porta certamente una sofferenza futura eguale a cento, io per esser *felice* dovrò accettare la privazione o rifiutare il godimento del bene eguale a tre per avere il bene eguale a cento. Una felicità scevra da sacrificio o anche da sofferenze è una chimera che lo stato delle cose umane rende impossibile»: ed è proprio nel massimizzare il piacere che si rivela l'utilità della scienza (la citazione è da un appunto inedito di Romagnosi conservato alla Biblioteca Braidense di Milano, in uno zibaldone alfabetico contenuto nel fascicolo AF.XV. 14. n. 5, « Note diverse di Gian Domenico Romagnosi sul tema Genesi del Diritto Penale ordinate alfabeticamente in un fascicolo di carte 40 non numerate », sotto la lettera 'B' del rubricario; per una notizia su queste pagine cfr. nota 107).

sull'anima umana »<sup>(53)</sup>. La volontà ubbidisce completamente a quella legge dell' 'amor proprio' che ne determina invariabilmente ogni scelta; la stessa parola « *dovere* » si adopera qui nello stesso senso in cui s'applica a un corpo abbandonato a sé stesso, che dicesi *dover cadere* sicuramente a terra »<sup>(54)</sup>.

L'intelletto non ha alcuna possibilità, insomma, di determinare autonomamente l'elemento volitivo; la ragione, condannata ad un ruolo meramente servente, vede completamente annullata la sua autonomia dal rigoroso riduzionismo sensista.

La conseguenza più immediata, com'è chiaro, consiste nella negazione di ogni libero arbitrio<sup>(55)</sup>: secondo il paragone kantiano, nello schema empirico-pratico la volontà libera « non è niente di meglio che la libertà di un girarrosto, che anch'esso, una volta caricato, fa da sé i suoi movimenti »<sup>(56)</sup>.

Con questo, tuttavia, l'ordine morale che si viene delineando non è né vuole essere minimamente deterministico; l'uomo-girarrosto, come elemento della natura, è, sì, soggetto in tutto e per tutto alla legge di causalità; ma se nella scelta del 'fine' egli risulta completamente condizionato, gli resta pur sempre la possibilità di individuare attraverso un calcolo comparativo di costi-benefici, i 'mezzi' più idonei a raggiungerlo<sup>(57)</sup>.

<sup>(53)</sup> DPU, pg. 73.

<sup>(54)</sup> DPU, pg. 143. Il paragone con la forza di gravità newtoniana è quasi un topos della cultura sensista, da Hobbes in poi: « ciascuno infatti è portato alla ricerca di quello che, per lui, è bene, e a fuggire quel che, per lui, è male, specialmente poi il massimo dei mali, cioè la morte; il che accade secondo una ferrea legge di natura, non meno rigida di quella per cui una pietra cade verso il basso » (*Elementi filosofici sul cittadino*, cap. I, § 7, in *Opere politiche*, a cura di N. BOBBIO, Torino, 1959, pg. 86).

<sup>(55)</sup> La libertà in Romagnosi, come in tutto il pensiero sensista, non si eleva oltre la soglia della c.d. 'libertà esterna', in ultima analisi riducendosi alla « *esenzione da ogni ostacolo nell'esercizio di una forza qualunque* » (DPU, pg. 103). Per un orientamento sul tema della libertà morale nella cultura settecentesca cfr. per tutti CROCKER, *An Age of crisis*, cit., pgg. 109-176 (*Freedom and determinism*).

<sup>(56)</sup> I KANT, *Critica della ragion pratica*, trad. it. F. CAPRA, riveduta da E. GARIN, Bari, 1982, pgg. 118-119.

<sup>(57)</sup> Ciascuno, infatti, « mercè l'intelligenza acquistata, può fino ad un certo segno emancipare il suo potere sentimentale dall'impero *fortuito* degli oggetti *esterni*, e dare alle sue idee, e quindi alla sua volontà, e per

Dal punto di vista dell'agente, la natura si trasforma, appunto, in un complesso di 'mezzi', il cui dominio intellettuale si traduce immediatamente in dominio tecnologico, in potenziata capacità realizzativa del 'fine'. È in questo spazio, allora, puramente razionale e non più impulsivo, che si inserisce la scienza, additando al soggetto, attraverso un'esatta conoscenza dei meccanismi naturali, la via più diretta e vantaggiosa per il conseguimento dello scopo fissato dalla volontà<sup>(58)</sup>.

---

ultimo alla sua forza esecutrice determinazioni ben diverse e infinitamente più variate di quelle che derivano dallo stato puramente sensuale; ... inoltre può divenir capace di dirigersi con antivedimento, e contro le rappresentazioni puramente fortuite esterne» (DPU, pg. 104).

<sup>(58)</sup> Tutte le costanti relazionali empiricamente verificabili nel mondo della natura « rivestono un doppio carattere, cioè quello di leggi naturali, se si considerino particolarmente e in sé medesime, e quello di *mezzi* se si considerino come efficaci a produrre l'effetto finale di cui parlo » (DPU, pgg. 79-80).

La scienza del diritto naturale, così come Romagnosi la definisce sinteticamente in APDN, pg. 29, consiste ne « la cognizione sistematica delle regole moderatrici gli atti umani, derivante dai rapporti reali e necessari della natura, onde ottenere il meglio ed evitare il peggio ». Ne risulta, insomma, una concezione meramente tecnica della morale, che proprio per questo, svuotata com'è da ogni *pathos*, diviene suscettibile di essere eretta in forma scientifica (cfr., per una efficace messa a fuoco di questo aspetto nodale della filosofia giuridica romagnosiana, l'articolo di G. FASSÒ, *Sociologia e diritto nella filosofia giuridica di G. D. Romagnosi*, originariamente pubblicato, nel 1961, sugli *Studi parmensi*, quale Relazione tenuta al Convegno per le onoranze a G. D. Romagnosi nel II centenario dalla nascita, ora leggibile in *Scritti di filosofia del diritto*, a cura di E. Pattaro, C. Faralli, G. Zucchini, Milano, 1982, vol. II, pg. 529 ss.).

Com'è evidente, non v'è nulla di particolarmente nuovo in queste posizioni, ormai familiari a tutta la cultura europea occidentale dalla fine del Seicento in poi. In particolare, l'idea che la morale debba limitarsi alla dimensione del mezzo, rinunciando definitivamente ad influire sulla determinazione del fine, irrevocabilmente stabilito per natura, risale, com'è noto, nella sua intuizione fondamentale, al pensiero hobbesiano e libertino (su cui ora cfr. E. CASTRUCCI, *Ordine convenzionale e pensiero decisionista. Saggio sui presupposti intellettuali dello Stato moderno nel Seicento francese*, Milano, 1981, in partic. pg. 18 ss.). Come scrive Hobbes in pagine famose, posta l'assoluta incontrovertibilità — e dunque, giusta la premessa giusnaturalista della simbiosi tra fatto e valore, l'oggettiva 'bontà' — della tensione umana verso l'autoconservazione, e posto quindi che il diritto si fonda su questa pulsione fondamentale fissata dalla costituzione del nostro essere,

Una volta ammesso questo principio fondamentale, il problema della costruzione di una scienza precettistica diventa puramente quantitativo. Ogni 'fine' si può considerare a sua volta 'mezzo' per il raggiungimento di un 'fine' ulteriore e più ampio. Tra una qualunque modesta tecnica empirica che trovi quotidiana applicazione nelle contingenze più banali dell'esistenza quotidiana e « l'arte di dirigere gli Stati » non esiste alcuna intrinseca differenza strutturale: una scienza di 'mezzi' tende fatalmente a trasformarsi in una scienza di 'fini', per non arrestarsi che alla determinazione del fine ultimo, e, rispetto ad esso, farsi carico del complesso di 'mezzi' necessari per il suo efficace perseguimento<sup>(59)</sup>.

La felicità, il 'fine' umano per eccellenza scolpito in tutte le Dichiarazioni dei diritti settecentesche, appare ormai a Romagnosi troppo generico e poco 'scientifico' nella sua ampia evocatività, per potere essere riproposto *sic et simpliciter* a fondamento e giustificazione suprema del suo sistema; egli preferisce indicare al suo

« poiché il diritto a perseguire un determinato fine sarebbe concesso invano a chi non si vedesse concesso pure il diritto ai mezzi necessari per raggiungerlo, ne viene di conseguenza che ciascuno, avendo il diritto alla propria conservazione, deve avere anche il diritto di usare di tutti i mezzi e di compiere tutte le azioni, senza le quali non potrebbe conseguire il fine della propria conservazione » (*Elementi filosofici sul cittadino*, cap. I, § 8, ed. cit., pg. 87).

<sup>(59)</sup> Come Romagnosi annuncia subito, in apertura della sua *Introduzione al Diritto Pubblico*, tutta la sua trattazione ruota intorno ad un « effetto finale che il Diritto si propone di produrre », ed al cui conseguimento globale la scienza è indirizzata (DPU, pg. 67). Ecco dunque che, anche se formalmente questo tipo di impostazione si discosta in misura notevole dalle più classiche costruzioni teoriche giusnaturalistiche, nei suoi risultati vi si avvicina moltissimo. Come scrive Bobbio, « il giusnaturalista mira ai valori ultimi; la dottrina della natura delle cose si accontenta di stabilire rapporti di mezzi a fini; ma essa, dietro al suo apparente, distaccato sociologismo, cade in realtà nella stessa petizione di principio del giusnaturalismo, quella di ricavare il valore dal fatto ». Per rimanere davvero oggettiva ed avalutativa, occorrerebbe che i fini le fossero sottratti *in toto*, e che le fosse consentito di lavorare esclusivamente sui mezzi; mentre il problema che fatalmente finisce sempre per porsi è proprio quello della scelta tra i fini. La scienza « crede di leggere nel libro della natura. In realtà lo interpreta » (BOBBIO, *La natura delle cose*, cit., pgg. 202-204). Analoghe osservazioni sulla incertezza della distinzione mezzi-fini in VILLEY, *Historique*, cit., pg. 27 ss.).

posto, più concretamente, la « conservazione » ed il « perfezionamento », i quali, tuttavia, per sua esplicita ammissione, non sono che specificazioni modali della felicità umana, e non cambiano il significato e la funzionalità del modello <sup>(60)</sup>.

---

<sup>(60)</sup> « Molti filosofi moderni hanno detto che la felicità umana costituisce il fine dell'ordine morale di natura, e perciò anche lo scopo delle scienze tutte di Diritto. Io non nego questo principio; ma dico che enunciato così in astratto, ei non mi pare abbastanza teorico per determinare il carattere proprio delle scienze di Diritto... » (DPU, pg. 68). In particolare, Romagnosi non nega che « la felicità può essere posta come scopo ultimo e generale della scienza dei diritti, dei doveri e dell'arte sociale » (*ibidem*). La conservazione, d'altra parte, è un 'fine' ormai classico, nella sua empirica e massiccia consistenza, per il pensiero politico sei-settecentesco, la cui prima messa a fuoco, com'è noto, risale a Locke, e che, attraverso il suo influsso, fu largamente utilizzato dalle costituzioni settecentesche, specie americane, per ricevere in Italia una particolare valorizzazione da parte di Paganò, che lo menzionò all'inizio della costituzione partenopea del '99.

Al di là comunque delle particolarità terminologiche che caratterizzano il pensiero di questo o quel filosofo lungo il corso del Settecento, non c'è dubbio che la conservazione ci rinvia integralmente, per la scelta più delicata — quella del fine ultimo — alla sfera sensoriale ed 'appetitiva', a cui la volontà umana è soggiogata per legge di natura. Vi può essere certo in determinati contesti una differenza sensibile tra 'conservazione' e 'felicità' (come fa notare Letizia Gianformaggio confrontando i 'fini' di Hobbes e quelli di Helvétius, in *Diritto e felicità*, cit., pgg. 165-167); la seconda — che comprende necessariamente la prima come il più il meno — nell'ambito dell'edonismo illuminista diventa l'unico fine per cui valga la pena di lottare, posto che la pura conservazione come sussistenza fisica — che è il fine minimale dello Stato hobbesiano — non è più sufficiente, da sola, a giustificare l'esistenza umana. Sicuramente, però, non è in una prospettiva di 'difesa arretrata' che Romagnosi dà la preferenza alla conservazione; prova ne sia che si affretta subito ad annettervi il « perfezionamento », come ricerca progressiva di un benessere ulteriore rispetto alla semplice esistenza. Quel che importa, d'altra parte, è che il *modello logico* rimanga sostanzialmente inalterato; il 'fine' ultimo è dettato tutto dal senso, e viene individuato attraverso un'indagine introspettiva di tipo empirico, che ne testimonia l'assoluta autoevidenza; per capire che il vero fine è la conservazione non occorre pensare, ma basta *sentire* quanto terribile sarebbe la perdita di noi stessi.

Una autorevole voce contraria a questa interpretazione — per noi del tutto pacifica — è quella espressa da Guido Fassò nell'articolo citato alla nota precedente. Egli sostiene infatti che dietro all'impianto naturalistico che apparentemente presiede alla costruzione romagnosiana si cela in realtà

Ecco, in conclusione, com'è possibile, da una considerazione puramente oggettiva e neutrale della realtà, estrarre un sistema precettistico estremamente concreto e particolarizzato. Soprattutto, questo schema logico permette alla scienza di presentarsi sempre

---

una inconfessata ed inconfessabile matrice razionalistica di tipo vagamente kantiano, sottolineata dalla carica di eticità presente nel concetto di 'perfezionamento'. L'elemento dei 'fini utili' non avrebbe infatti in Romagnosi alcuna concretezza empirica, ma sarebbe perfettamente traducibile in quello di 'giusti' o 'moralmente buoni', con una connotazione di assolutezza che si librerrebbe molto al di sopra, al di là della consapevolezza stessa dell'autore, rispetto al comune utilitarismo tardo settecentesco; a confronto di questa interpretazione Fassò adduce la frequente affermazione romagnosiana, «utile era per Archimede la matematica, per Omero la poesia» (FASSÒ, *Sociologia e diritto*, cit., pg. 548). Ma evidentemente il problema non è affatto quello del contenuto effettivo in cui ciascuno concretizza il concetto del proprio utile; è perfettamente pacifico per tutta la cultura sensista che, soddisfatti i bisogni primari, vi possa essere uno spazio tendenzialmente indefinito, nello schema utilitaristico, per collocarvi i più nobili sentimenti o interessi, anche lontanissimi dalla sfera dell'appagamento economico in senso stretto.

Il fatto che esista nell'uomo una «disposizione macchinale alla virtù», come scrive Pietro Verri (*Discorso sulla felicità*, cit., pg. 111), disinteressata rispetto ad ogni concreto vantaggio personale, è un dato che non mette affatto in difficoltà il pensiero utilitarista, il quale, anzi, la riconosce e la esalta, spiegando che all'interno dell'organismo di ognuno «le fibre con un intimo fremito portano anche macchinalmente a desiderare la fine del male altrui» (*ibidem*, pg. 110) — naturalmente quando la sensibilità fisiologica dell'individuo non sia prioritariamente assorbita dal proprio stesso dolore —. Ciò che conta, insomma, è che il comportamento individuale rimanga sempre monisticamente determinato, per definizione, dalla sfera sensoriale; mentre col criticismo si apre un dualismo profondo tra i fini prescritti dalla ragione assoluta, e quelli suggeriti dall'amor proprio individuale. Quando poi Romagnosi parla di 'perfezionamento' non vuole minimamente alludere ad un ordine sovrasensoriale, determinato da imperativi etici assoluti che chiamano l'uomo alla responsabilità del proprio progresso, ma ad una razionalizzazione progressiva delle passioni che abbia ad oggetto l'aumento della felicità collettiva, con il correlativo, sempre più completo appagamento dei bisogni della sfera appetitiva: non solo, dunque, non è configurabile alcuna giustapposizione tra «perfezionamento» ed eudemonismo, ma, come scrive Mauzi, «grâce au progrès, le bonheur cesse d'être un rêve pour devenir une certitude. D'abstraction immobile ou inconstante chimère, il se change résolument en projet» (R. MAUZI, *L'idée du bonheur au XVII siècle*, Paris, 1969, pg. 570).

come tecnica modale, quasi scialba, addirittura, nella sua totale strumentalità; consentendole, al tempo stesso, di ergersi ad interprete globale dell'intera vicenda umana, in uno spazio ideologico in cui le autorità tradizionali hanno ormai perso qualunque legittimazione.

Tutti i valori, infatti, possono essere facilmente ridotti nello schema. L'idea stessa di valore, anzi, subisce, sul piano formale, una inevitabile fattualizzazione, trasformandosi in ciò che è mediamente funzionale a realizzare la vocazione eudemonistica. L'unico valore assoluto, sacralizzato dalla natura, che il sistema riconosce, la felicità umana, trasforma inevitabilmente ogni possibile e diverso dover essere in un imperativo ipotetico, incapace di fatto, e non legittimato in diritto, ad esigere sacrifici assoluti, cioè non giustificati dalla corrispettività di un futuro, maggiore vantaggio. I concetti di 'dovere', 'giustizia', 'obbligazione', si spogliano di ogni significato trascendente, per non esprimere altro che una relazione logica di conformità rispetto a certi comportamenti che la ragione indica come indispensabili per massimizzare il piacere <sup>(61)</sup>.

---

(61) La giustizia si definisce infatti come conformità ad una norma tecnica, oggettivamente idonea a procurare il conseguimento di uno scopo qualsiasi desiderato dall'agente col suo minor sacrificio (DPU, pg. 108). L'obbligazione, di conseguenza, si riduce ad essere « *la necessità di fare o omettere un cosa, di agire o di non agire di una data maniera per ottenere un dato fine od effetto* » (DPU, pg. 106). Rapportando questi concetti astratti alla concretezza della sostanza umana, ne scaturisce che il 'fine' non può effettivamente essere diverso dall'utilità soggettiva e dalla ricerca del piacere: la morale « è un codice dove si legge: *necessità di fare, utilità di fare; necessità per avere utilità; sistema della massima utilità ridotto a sistema di giustizia* » (DPU, pg. 131).

È d'altra parte escluso dalla natura stessa che la giustizia e l'obbligo morale possano comandare qualcosa di realmente antitetico alla utilità soggettiva, « attesa la *resistenza* assoluta dell'essere senziente, il quale di sua natura tendendo essenzialmente alla felicità, non potrebbe con effetto essere spinto in senso contrario » (DPU, pg. 132). Secondo le parole di Kant, ponendoci in questa prospettiva filosofica, noi « pretendiamo, come soldati volontari, con superbia chimerica, di non curarci del pensiero del dovere, e come indipendenti dal comando, di volere fare soltanto per proprio piacere quello per cui non ci sarebbe necessario alcun comando » (*Critica della ragion pratica*, ed. cit., pg. 101).

Lo ripetiamo ancora: lo schema, nelle sue linee portanti, è ben collaudato al momento della sua utilizzazione da parte di Romagnosi. Il fatto stesso che Kant ne tratteggi, in funzione polemica, nella *Critica della ragion pratica*, un'immagine così nitida e così aderente alla realtà di quello che emerge dalle pagine romagnosiane, è l'ovvia riprova di quanto ormai esso rappresentasse in maniera tipica il fondamento di tutta una cultura<sup>(62)</sup>. Soprattutto, esso viene largamente utilizzato dal movimento *idéologique*, contemporaneo o di poco precedente alla produzione del Nostro, che ne valorizza la capacità di sintetizzare diverse branche del sapere, riferendole ad un'unica e globale *science de l'homme*, in grado di raccordare l'essere e il dover essere, il 'fisico' ed il 'morale', in un unico grande disegno, il cui nucleo centrale è costituito appunto da un'indagine sperimentale e scientifica della psicologia umana<sup>(63)</sup>.

Sono del pari ben note le svariate utilizzazioni ideologico-politiche cui il sistema storicamente servì: da un certo totalitarismo scientifico che ne ricavarono i fisiocratici, all'accentuazione demistificante e liberatoria che esso assume in Helvétius, fino al rilancio dell'ideale politico della *philosophie au pouvoir* in epoca rivoluzionaria. Avremo, d'altronde, più d'una occasione, nel corso dei prossimi capitoli, per focalizzare le specificità che esso assume nel pensiero del nostro autore rispetto a diverse accentuazioni di altri suoi contemporanei o predecessori.

Certo è, però, che almeno un nucleo ideologico centrale rimane comune a tutte le applicazioni tardo-settecentesche del modello: si tratta della grande suggestione di poter ridurre ogni divergenza di opinioni, ogni apparente conflittualità politica, ad una dimensione meramente intellettuale.

Posto che il 'fine' più generale — la felicità — non può che essere comune a tutti gli esseri senzienti, i quali a loro volta non potranno non riconoscersi in questa sorta di grande comun denominatore naturale, il disaccordo politico riguarderà essenzialmente

---

(62) Cfr. soprattutto, *Analitica*, cap. I.

(63) Questa affinità nel modo di intendere la psicologia tra Romagnosi ed i suoi 'colleghi' francesi è ora sottolineata da MORAVIA, *Introduzione*, cit., pg. 34.

problemi di carattere modale, a cui la scienza è chiamata ad offrire una risposta definitiva. Una volta che tale risposta sia stata correttamente individuata, e che si imponga, nella sua evidenza razionale, alla coscienza di ognuno, le condotte conseguenti non potranno essere che concordi. « ... la *volontà generale* e costante degli uomini, siccome è quella di godere il miglior essere proprio; così per necessità di ordine essa coincide colla brama del meglio comune. I disordini adunque morali e politici dipendenti dalle azioni libere degli uomini e dei governi sono per l'*universale* della società vere *aberrazioni* non volute espressamente, ma solo accordate sotto specie di quel meglio, che generalmente si brama, e cui si crede, sebben falsamente, di conseguire. Ciò posto, è chiaro che non esiste veramente nell'*universale* società un'esplicita resistenza alle riforme utili, ma che all'opposto tutto il male deriva dalla *ignoranza* dell'ordine direttivo, e dei mezzi onde effettuarlo praticamente » (64).

---

(64) DPU, pg. 273. È insomma il riproporsi del grande miraggio dell'equazione tra concordia politico-sociale e distribuzione universale ed uniforme delle *lumières*, che la cultura illuministica ha coltivato con tanta fiduciosa passione, e che l'*idéologie* ha raccolto, indicando come strumento indispensabile per la sua realizzazione effettiva « una pedagogia globale della condizione umana, che si estende dalla morale all'economia » (GUSDORF, *Introduzione*, cit., pg. 461). Su questa linea, il Nostro non ha il minimo dubbio che le « cagioni possibili dei disordini morali imputabili all'uomo » — quelle che l'astratto volontarismo giacobino proponeva di cancellare attraverso un'improbabile « *régénération* » — siano in realtà imputabili totalmente all'ignoranza. È chiaro infatti che la volontà di una società nel suo insieme — analogamente a quella di un individuo — non può essere che diretta verso il suo miglior bene, ragion per cui la vera responsabile della corruzione dei sistemi politici è solo l'ignoranza dei mezzi onde conseguire il bene collettivo: « come prima della scoperta dell'arte di ragionare si moltiplicano all'infinito gli errori d'intelletto, così pure prima della scoperta dell'arte politica è forza che si moltiplichino gli errori di governo. Ma questi errori siccome agiscono su gli uomini e sulle cose, così producono necessariamente tutti que' disordini, e quei mali ignoti alla legge di natura, accompagnando tutte le infrazioni del di lei ordine inscindibile ed armonico » (DPU(in), c. 95 *recto*; cfr. lo stesso passo con alcune varianti in DPU, pg. 272); la malvagità e la corruzione non sono nella natura dell'uomo, nella sua spontanea tendenza appetitiva, ma nel modo scorretto e controproducente (per tutti e per ciascuno) di dare ad essa corso.

È doveroso precisare, tuttavia, che nell'opera del Nostro questo atteg-

Il problema politico, allora, diviene problema pedagogico. E se il Nostro — sempre prudente nell'accogliere ogni meccanica e troppo facile semplificazione — non dichiara questa verità con l'entusiasmo di un fisiocratico, o col trionfalismo squillante di certo pensiero liberale a lui contemporaneo, è però sicuro che ne condivide profondamente l'essenza.

Le difficoltà derivano dal numero delle variabili da calcolare, così vasto da richiedere, appunto, una scienza estremamente dettagliata e progredita, che tenga conto, a differenza dei semplicistici tentativi del passato, di tutti i rapporti di cui è intessuto il reale. Ma una volta realizzato questo disegno, ed illuminati i singoli sulla reale fisionomia dei loro interessi, ogni attrito sociale tenderà inevitabilmente a sfumare<sup>(65)</sup>.

---

giamento così classicamente settecentesco tende, in effetti, a presentarsi in maniera più sfumata e problematica, come testimonia la stessa macchinosa complessità della sua scienza politica, che non dispensa più lumi per tutti ed immediatamente evidenti, ma cuce insieme itinerari teorici spesso faticosissimi, certo non idonei a procurare una subitanea ed illuminante comprensione. Il che, però, non fa che valorizzare ulteriormente il ruolo pedagogico della scienza, depositaria di verità da far penetrare gradualmente nella coscienza comune.

<sup>(65)</sup> Interessante, in quest'ottica, è il convinto recupero, da parte di Romagnosi, dell'attenzione tipicamente sensista per le forme linguistiche come strumenti da cui dipende fatalmente la concordia o la discordia sociale: « ... la storia medesima ci offre molti esempi dai quali risulta quanto male abbia prodotto un'idea mal concepita in punto di diritto, di morale e di politica, e quante volte ha costato assai caro agli uomini il cattivo uso di una parola.... Tempo verrà nel quale il linguaggio delle scienze morali e politiche sarà fissato per convenzione. Allora gli scrittori potranno più speditamente correre e ... arricchire il tesoro delle utili verità » (ICF, pg. XV). Già Helvétius aveva sostenuto che le divergenze di opinioni politiche sono tutte riconducibili al fatto che gli uomini « n'attachent point des mêmes idées aux mêmes mots » (*De l'Homme*, L. III, chap. XVI, *Oeuvres*, Paris, 1795, t. 7, pg. 54); e Condorcet, proponendosi di « détruire cet empire usurpé par la parole sur le raisonnement » nelle materie di interesse sociale, non solo si inseriva nella ormai consolidata tradizione logica condillachiana della *langue des calculs*, ma sperava di fornire all'umanità un linguaggio universale che prelude, nell'aprire l'universo politico ad una totale comprensibilità, ad un riconoscimento oggettivo e concorde dell'interesse collettivo (cfr. ampiamente sul tema MORAVIA, *Il pensiero*, cit., pg. 706 ss.).

Vi sono davvero, allora, i presupposti, nelle pieghe del pensiero romagnosiano, per la riproposizione dell'ideale settecentesco di una politica interamente razionalizzata. Realizzata la composizione, all'interno dell'individuo, del dualismo psicologico tra volontà e ragione, si apre immediatamente, sul piano logico, la possibilità di superare tutte le divergenze, e di risolvere, soprattutto, la stessa dialettica autorità-soggezione attraverso il ricorso ad un uso 'scientifico' ed illuminato del potere politico: l'ubbidienza non sarà sacrificio, ma adesione spontanea ad una tecnica che massimizza la felicità di ciascuno.

3. A questo punto, viene naturale chiedersi quale sia, sul piano storico, il lato debole del modello accolto da Romagnosi.

Così come le sue ricerche gnoseologiche si svolgono tutte all'insegna del recupero di un rapporto conoscitivo autentico e fecondo dell'uomo con la realtà naturale, ingaggiando una lotta generosa contro ogni forma di vecchio e nuovo scetticismo — che l'autore pare sempre considerare alla stregua di una sorta di malevolo attentato alla forza costruttiva e liberatoria della nuova ragione illuminista — (66); anche il suo impegno di saggista nello studio della filosofia pratica si volge senza incertezze alla strenua difesa dell'oggettività dei valori morali. L'idea che bene e male, giusto e ingiusto debbano ricevere necessariamente una loro definizione univoca, riacquistando in qualche modo la corposità che

---

(66) Per questo aspetto, ci dobbiamo nuovamente richiamare alle illuminanti pagine di MORAVIA (*Introduzione*, cit.), che evidenzia la continua e pervicace tensione romagnosiana nell'evitare il rischio del soggettivismo assoluto più o meno sempre implicito nell'ideologia sensista, staccandosi dallo schema classico condillachiano — sottoposto già dalla cultura *idéologique* ad una severa revisione — per formulare una sua teoria della conoscenza — c.d. della 'compotenza causale' — che recupera l'oggettività gnoseologica in una dimensione relazionale uomo-natura.

Può darsi che nel presentare come irrinunciabile al Nostro il valore della oggettività conoscitiva abbia giocato un ruolo importante la stessa formazione giovanile romagnosiana nell'ambiente del Collegio Alberoni di Piacenza, che tendeva a conciliare il tomismo della tradizione cattolica e le nuove correnti sensiste contemporanee, attraverso un recupero, in funzione mediatrice, delle tematiche gnoseologiche lockiane (cfr. G. BERTI, *La formazione alberoniana e il pensiero romagnosiano*, in *Atti*, cit., pgg. 109-118).

avevano prima della grande crisi di valori apertasi col Seicento, è un po' il *leit motiv* della produzione giuridico-teorica di Romagnosi. La sua segreta inquietudine è forse proprio quella di un potenziale dissolvimento del mondo morale in una miriade di valutazioni soggettive, in cui naufraghi ogni certezza, lasciando libero campo ai puri rapporti di forza.

Il riconoscimento, ormai pacificamente acquisito dalla scienza moderna, « che niente in natura esiste, o si fa in *astratto*, ma tutto esiste e si fa in concreto; e però niente esiste e si fa in una maniera *generale*, ma tutto esiste e si fa in una maniera *particolare* »<sup>(67)</sup>, è un'ipoteca pesante, che grava su ogni tentativo di fondazione di nuovi sistemi di valori. Come non vi è più alcun universale a garantire la corrispondenza tra l'esistente e il percepito, così è venuto meno ogni punto di riferimento ontologico su cui appoggiare le convinzioni etico-politiche di ciascun individuo<sup>(68)</sup>.

L'appiglio a cui Romagnosi si afferra — insieme a tanta cultura moderna — è il recepimento di un nuovo modello di oggettività, non più ontologica, ma relazionale, cioè capace di ammettere senza danno il carattere del tutto soggettivo di ogni scelta individuale, e al tempo stesso di evidenziare una logica superiore immanente ai mutui rapporti che si determinano inevitabilmente tra i vari soggetti. Il modello, insomma, che Romagnosi ha in mente costantemente è quello del mercato libero scambista. Il fatto che ciascuno agisca sulla base di opzioni largamente inconsapevoli, e determinate sempre e comunque dalla parte puramente appetitiva della propria personalità, non toglie che i comportamenti rispondano oggettivamente ad una loro autentica razionalità, che diventa apprezzabile nel momento in cui, per così dire, si contempra dall'alto il movimento dei vari soggetti.

Descrivere, però, non basta. Occorre superare il livello della mera 'sociologia', per un recupero integrale della dimensione deon-

<sup>(67)</sup> DPU, pg. 18.

<sup>(68)</sup> Sulle radici nominalistiche e libertine del pensiero politico moderno si vedano, tra i contributi più recenti, CASTRUCCI, *Ordine convenzionale*, cit., e, tra i classici, P. HAZARD, *La crisi della coscienza europea*, trad. it. a cura di P. SERINI, Torino, 1968, e H. WELZEL, *Diritto naturale e giustizia materiale*, a cura di G. DE STEFANO, Milano, 1965.

tica, propria del diritto e della morale. Ecco, allora, che assistiamo a quel caratteristico sdoppiamento della personalità umana, in cui all'uomo 'animale', elemento inconsapevole della natura e dominato dalle sue leggi, si affianca l'uomo razionale, che quelle leggi è in grado di conoscere e di volgere al maggior vantaggio della sua parte appetitiva. Morale e diritto rivivono in questo spazio, anche se degradate, almeno formalmente, al ruolo di regole tecnico-modali.

Questo modello, allora, porta già, dentro di sé, una propria — almeno potenziale — contraddizione; che è quella tra un'esaltazione ottimistica della pulsione appetitiva, dell'« amor proprio » come dato naturale, e perciò in sé positivo, e, al tempo stesso, la necessità inderogabile di contenerlo nell'immediato, di razionalizzarlo completamente attraverso un intervento intellettuale che ne realizzi a pieno la vocazione eudemonista<sup>(69)</sup>; pretendendo, così, attraverso la distinzione mezzi-fini, di mantenere il principio di determinazione della volontà come — per natura — assolutamente arazionale ed inevitabilmente individualistico, ed erigendo in parallelo una condotta perfettamente e minutamente pensata nel dar mano alla sua attuazione.

Dietro al delicato equilibrio realizzato da questa costruzione intellettuale sta continuamente in agguato la possibile ricaduta in un soggettivismo morale assoluto, non appena si riaffacci una qualche discrasia tra istinto e ragione.

Ed essa, in effetti, come già Hobbes aveva lucidamente avvertito, si ripropone fatalmente non appena dall'astratta considerazione del modello si passi ad osservarne il funzionamento in uno spazio sociale in cui siano dati come presenti *altri* individui. Hobbes è ormai lontano — sebbene continui, secondo un modulo ormai

---

(69) La tendenza verso il piacere è 'buona', ma deve essere continuamente controllata e padroneggiata dal soggetto. Dopo Locke, la società si fonda sulla scommessa che sia possibile — contro la tesi di Hobbes di una assoluta ed incontenibile perentorietà immediata della pulsione appetitiva — differire il piacere, sospendendone nel presente l'appagamento in vista di una più completa soddisfazione futura (cfr. C. B. MACPHERSON, *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese. La teoria politica dell'individualismo possessivo*, trad. it. S. BONETTI, Milano, 1973, pgg. 271-281; P. COSTA, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, vol. I, *Da Hobbes a Bentham*, Milano, 1974, pgg. 61-97).

canonico, ad essere sempre citato dal Nostro come il paradigma del più pericoloso e cieco assolutismo —; ma la Rivoluzione è estremamente vicina e bruciante. Ed essa ha offerto allo Stato un inaccettabile ruolo di interprete autentico ed assoluto dell'interesse generale, proprio iniziando da un sostanziale rifiuto di *quel* modello antropologico ottimistico, che tutta l'opera romagnosiana ripropone con tanta convinzione.

Come tanto pensiero liberale del tempo, che, pur aderendo senza incertezze al rinnovamento istituzionale e sociale operato dalla Rivoluzione rispetto all'Antico Regime, si ritrae inorridito di fronte ai suoi più imprevisi e radicali esiti politici, anche il nostro autore, con Constant, Sieyès, e tanti altri, considera la filosofia politica rousseauviana come la principale responsabile teorica degli esiti degenerati dell'esperienza rivoluzionaria; quella di Rousseau è infatti una presenza dialettica che in modo più o meno esplicito riaffiora di continuo nell'opera giuspolitica di Romagnosi, specie, come cercheremo di evidenziare nel corso dei capitoli successivi, in molti dei passaggi più delicati ed impegnativi.

Può essere dunque importante mettere a fuoco il momento di dissidio teorico fondamentale tra questi due modi di intendere il senso della convivenza civile e dello Stato; un momento che, situato idealmente all'origine di tutte le soluzioni politiche ed istituzionali susseguenti, ne determinerà la radicale antinomia ideologica e culturale.

Il punto più delicato dello schema psicologico romagnosiano è costituito dalla mediazione logica tra il momento individuale e quello sociale, che si realizza, in buona sostanza, secondo la formula utilitaristica dell'interesse soggettivo ben inteso, posta da Locke quasi ad inaugurare la nuova era della ragione illuminista.

Giusta la premessa empirica del primato del senso, non vi è dubbio che ogni individuo ubbidisca inevitabilmente alla *propria* pulsione appetitiva, tenendo a massimizzare il *suo* piacere. La possibilità effettiva della convivenza è perciò completamente legata alla capacità razionale di ciascuno di comprendere l'utilità soggettiva dell'ordine sociale, attraverso la considerazione del proprio simile non come nemico da abbattere, ma come 'mezzo', come strumento per una più efficace realizzazione della *propria* felicità. La società, insomma, se vuole essere possibile, lungi dal negare o

comprimere il naturale e insopprimibile egoismo individuale, deve esaltarlo coordinandolo con quello degli altri.

Per principio indifferente al proprio prossimo, tutto teso nella soddisfazione del suo 'amor proprio', l'individuo considera fatalmente i suoi simili o come ostacoli o come strumenti per l'auto-appagamento. Se esistesse un essere — nota Romagnosi — che « avesse in suo potere *tutti i mezzi* delle proprie soddisfazioni, non potrebbe né amare né odiare il suo simile ».

« Ma — aggiunge egli subito — l'uomo *abbisogna* del suo simile, ed a vicenda le soddisfazioni ed i bisogni si collegano. Niun uomo può essere così forte e così presente in tutti i tempi e in tutti i luoghi da poter costantemente ed abitualmente far servire *a forza* molti suoi simili a se medesimo ...; l'uomo dunque, anche prescindendo da un positivo affetto di amicizia, è tenuto a cattivarsi la *benevolenza* degli altri suoi simili per farli concorrere al proprio bene. Ecco un primo vincolo totalmente *personale* dell'interesse umano fra uomo e uomo non per *nuocere*, ma per *giovare* » (70). È, insomma, il modello che Sieyès ha consegnato alla celebre formula della « grande entreprise sociale », cui ogni individuo partecipa come azionista, nell'attesa di un sicuro e lucroso dividendo in termini di potenziata capacità appagativa (71). O an-

---

(70) DPU, pgg. 487-88.

(71) *Préliminaire de la constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen. Lu le 20 et 21 Juillet 1789, au Comité de Constitution*, Paris, 1789, pg. 21. Non interessa qui sottolineare le immediate conseguenze che sul piano politico-costituzionale discendono subito da queste premesse (« les vrais actionnaires » della società-Stato, cioè coloro che possono godere effettivamente dei diritti politici, non possono essere altro che « ceux-là seuls qui contribuent à l'établissement public », ad esclusione dunque dei « citoyens passifs »); ciò che vale la pena di sottolineare in questa sede è il modello sociale di cui si serve Sieyès per giustificare le sue scelte filo-censitarie, che si fonda appunto su questa dialettica di fini e mezzi che ritroviamo in termini strettamente analoghi nel pensiero romagnosiano: « l'homme est, de sa nature, soumis à ses besoins; mais, de sa nature, il possède les *moyens* d'y pourvoir ... Le bien être est le but de l'homme; ses facultés morales et physiques sont ses *moyens* personnels »; finché egli vive nello stato asociale di natura, si limita a soddisfare i suoi bisogni utilizzando soltanto le *cose*; nel momento in cui entra in società, « placé au milieu de ses *semblables*, il se sent pressé d'une multi-

cora, più in generale, è il modello di origine lockiana della bilancia razionalmente controllata dei piaceri e dei dolori: « in for-

---

tude de nouveaux rapports. Les autres individus se présentent nécessairement, ou comme *moyens* ou comme *obstacles*. Rien donc ne lui emporte plus que ses rapports avec ses semblables. Si les hommes vouloient ne voir en eux que des moyens réciproques de bonheur, ils pourroient occuper en paix la terre, leur commune habitation, et ils marcheroient ensemble avec sécurité à leur but commun. Ce spectacle change, s'ils se regardent comme obstacles les uns aux autres; bientôt il ne leur reste que le choix entre fuir ou combattre sans cesse. L'espèce humaine ne présente plus qu'une grande erreur de la nature » (*ibidem*, pgg. 5-6). È soltanto « l'utilité réciproque » che giustifica la convivenza umana, il calcolo che ogni individuo compie della vantaggiosità oggettiva della convivenza; il modello umano, insomma, è quello di Hobbes, tutto teso alla propria esclusiva auto-soddisfazione, con la differenza che l'ottimismo illuminista di marca lockiana ritiene ora possibile che questa soddisfazione venga reperita attraverso un rapporto costruttivo con gli altri. Certo: l'ipotesi di una ricaduta nello stato di guerra è sempre in agguato: la convivenza è un fatto *culturale*, dipende dalla capacità di ciascuno di comprenderne il vantaggio, e quando questa consapevolezza di natura intellettuale dovesse venir meno, la società si disgregherebbe immanente.

Non è escluso che Romagnosi abbia conosciuto e magari anche meditato questo passo di Sieyès — un autore con cui, come vedremo, mantiene una certa familiarità —; in ogni caso è ovvio che il sostrato è quello comune della *vulgata* utilitarista settecentesca. Piuttosto, quel che val la pena di sottolineare già da ora — e che verificheremo ampiamente in questo e nel prossimo capitolo — è come il nostro autore, a differenza di Sieyès nel passo citato, faccia di tutto per mascherare la *seconda* eventualità adombrata dall'Abate come sempre possibile, cioè quella della ripresa del *bellum generale*, sforzandosi disperatamente di togliere al modello sociale utilitarista quella sua certa, insopprimibile precarietà, che ne costituisce per definizione una caratteristica di fondo: tra il primo Sieyès, che dell'utilitarismo si serve per distruggere le basi dell'antico regime, ed il Romagnosi del 1805, la Rivoluzione ha ormai scavato un solco profondo, segnalando con forza il pericolo che uno Stato totalitario possa farsi unilateralmente carico di una convivenza altrimenti impossibile, attraverso la forzata *régénération de l'espèce*. Se si affaccia l'idea che l'ordine sociale non può sussistere spontaneamente, una volta che la critica illuminista ha distrutto l'autorità « della Chiesa e della giustizia trascendentale, lo Stato rimane l'unica fonte e sanzione della moralità » e della convivenza (TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, cit., pg. 4). Per una valutazione complessiva dell'utilitarismo sociale illuminista cfr. L. G. CROCKER, *Nature and culture. Ethical thought in the French enlightenment*, Baltimore, 1963, pg. 254 ss.; sull'utilitarismo nel pen-

za di questa sola bilancia dicesi che il ben pubblico prevale al privato, non per via di conflitto o di esclusione del ben privato, ma per via di sacrificio momentaneo e di un bene minore a fronte degli immensi beneficj che allo stesso privato derivano dalla società » (72).

Non c'è dubbio, infatti, che « parlando con rigor filosofico, l'uomo quando coopera al fine comune non opera che in vista del proprio bene. In pratica egli non può mai agire con altro fine. In diritto non può mai essere obbligato ad agire con altro *reale* oggetto » (73). L'interesse comune è sempre — per così dire — costruito in secondo grado rispetto ad un interesse soggettivo che trova in quello generale la propria, più completa, soddisfazione. Il 'fine' generale è mezzo al 'fine' particolare, né può essere altrimenti, posto il rigoroso riduzionismo psicologico che sorregge il modello, collegando indeclinabilmente la volontà ad un interesse particolare, come particolare è la spinta alla ricerca del piacere che ciascuno avverte dentro di sé ed a cui ubbidisce in ogni suo atto.

Amnesso, dunque, che la ragione abbia un carattere totalmente strumentale rispetto all'interesse, e che questo indichi sempre un fine prima soggettivo che collettivo, Rousseau non ha incertezze a dichiarare sicuramente falso che « dans l'état d'indépendance la raison nous porte à concourir au bien commun par la vüe de notre propre intérêt » (74). Un qualunque individuo illu-

siero sieyésiano, e rivoluzionario in genere, P. DELVAUX, *L'utile et le juste dans les droits de l'homme revolutionnaires*, in *Archives de philosophie du droit*, XXVI (1981), pg. 233 ss.

(72) Biblioteca Braidense, AF. XV, 14, n. 5, lett. B: cfr. nota 107.

(73) DPU, pg. 247-48.

(74) Il passo che citiamo — ROUSSEAU, *Oeuvres complètes*, cit., vol. III, pg. 284 — è tratto, come quelli che seguono, dal primo capitolo del c.d. *Manoscritto di Ginevra*, la prima stesura inedita del *Contratto sociale*, ed è ormai da tempo al centro dell'attenzione da parte della moderna critica rousseauviana, come una delle chiavi di lettura indispensabili per la comprensione del pensiero del ginevrino.

Esso non fu riprodotto nella stesura definitiva del *Contrat* forse — come suggerisce Derathé — per la sua troppo dichiarata ed evidente rotura con la filosofia dei lumi.

La redazione del brano fu stimolata dalla pubblicazione della già citata voce enciclopedica *Droit naturel*, scritta da Diderot per l'*Encyclopédie* nel

minato e « *indépendant* », posto di fronte alla possibilità razionale di associarsi ad altri per costituire una società civile, risponderà correttamente: « “ c'est vainement ... que je voudrais concilier mon intérêt avec celui d'autrui; tout ce que vous me dites des avantages de la loi sociale pourroit être bon, si tandis que je l'observerois scrupuleusement envers les autres, j'étois sûr qu'ils l'observeroient tous envers moi; ... vous avez beau me dire que renonçant aux devoirs que m'impose la loi naturelle, je me prive en même temps de ses droits et que mes violences autoriseront toutes celles dont on voudra user envers moi. J'y consens d'autant plus volontiers que je ne vois point comment ma moderation pourroit m'en garantir. Au surplus ce sera mon affaire de mettre les forts dans mes intérêts en partageant avec eux les dépouilles des faibles; cela vaudra mieux que la justice pour mon avantage, et pour ma sureté ” » (75).

---

1755, di cui riprende e sviluppa alcuni temi essenziali, tanto da far ritenere, per lungo tempo, che su di esso vi fosse stata una collaborazione tra i due filosofi. Su queste pagine, fondamentali per la comprensione del substrato teorico rivoluzionario, cfr. B. DE JOUVENEL, *Essai sur la politique de Rousseau*, anteposto, come introduzione, a J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Genève, 1947, pg. 114 ss.; R. DERATHÉ, *J. J. Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, 1950, pg. 143 ss.; FETSCHER, *La filosofia politica di Rousseau*, cit., pg. 109; utile anche J. PROUST, *Diderot et l'Encyclopédie*, Paris, 1967, pg. 384 ss.; per un recente ripensamento di questa celebre controversia cfr. J. BIOUS, *La società generale del genere umano*, in CASINI (a cura di), *La politica*, cit., pg. 187 ss.

(75) Ed cit., pgg. 284-85. La forma dialogica del brano deriva dalla precedente impostazione dello scritto di Diderot, che Rousseau mantiene, sviluppando la metafora diderotiana del 'ragionatore folle' — diremmo oggi l'individualista possessivo hobbesiano — che l'autore cerca di convincere dell'opportunità di associarsi, convertendo il suo egoismo distruttivo in calcolato sacrificio sociale, secondo una sequenza logica ormai classica, anche se rivissuta dall'enciclopedista in termini più problematici ed inquieti. La polemica risposta rousseauviana, così, contestando Diderot, è in realtà diretta a confutare, come sottolinea Derathé, la più generale giustificazione utilitarista della socialità sottesa più o meno implicitamente a tutto il pensiero politico moderno, da Locke a Pufendorf alla *communis opinio* illuministica.

È indubbio che l'argomentazione qui utilizzata da Rousseau è già stata in termini strettamente analoghi anticipata dalla riflessione hobbesiana, che

Si attua, con ciò, un profondo rovesciamento di prospettive, capace di spianare la strada ad una concezione della politica completamente diversa ed antinomica rispetto a quella che abbiamo finora delineato. Proprio per il fatto che la ragione è un epifenomeno rispetto al senso, e che il senso, a sua volta, non ha la possibilità di elevarsi oltre la sfera soggettiva, essa non riuscirà mai a superare il fossato che separa l'individuo dalla collettività. Tutto ciò che può fare è prescrivere diligentemente al singolo i comportamenti che a lui sono più vantaggiosi (cioè alla sua parte sensoriale e appetitiva). E non stare ai patti è indubbiamente più vantaggioso che rispettarli.

Giustizia ed interesse non sono più, insomma, riconducibili ad un medesimo comun denominatore: ciascuno può benissimo rendersi conto, razionalmente, delle norme potenzialmente capaci di costituire un giusto e vantaggioso ordine sociale, senza, però, vedere la ragione per cui debba sottoporci: « " je vois bien là, je l'avoüe, la régle que je puis consulter; mais je ne vois pas encore " dira notre homme indépendant, " la raison que doit m'assujétir à cette régle. Il ne s'agit pas de m'apprendre ce que c'est que justice; il s'agit de me montrer quel intérêt j'ai d'être juste " » (76).

---

nega, appunto, la possibilità di un ordine sociale spontaneo, fondato sul riconoscimento immediato ed unanimistico della sua stessa vantaggiosità per ciascuno dei consociati: « va da sé che le azioni umane derivano dalla volontà, e questa dalla speranza e dal timore, così che, ogni qualvolta sembra che provenga dalla violazione delle leggi un bene maggiore, oppure un male minore, che non dalla loro osservanza, la violazione ha luogo di piena volontà » (*Elementi filosofici sul cittadino*, cap. V, § 1, ed. cit., pg. 144). La pulsione appetitiva ed egoistica che sta alla base del modello antropologico individuato da Hobbes non riesce a smorzarsi spontaneamente, ma richiede una continua coazione esterna; solo nell'ambito dello Stato, che garantisca coattivamente il rispetto reciproco, diviene ragionevole ubbidire alla legge naturale. Fuori dallo Stato, il *bellum* generale è l'unica condizione non solo possibile, ma anche *razionalmente giustificata*, legittima in quanto naturale.

(76) Ed. cit., pg. 286. In termini abbastanza analoghi anche Hume, in *Ricerca sui principi della morale*, sez. III, parte I: « Supponete del pari che un uomo dabbene fatalmente vada a cadere nelle maglie d'una società di malfattori, lontano dalla protezione delle leggi e del governo; che con-

Il problema politico, in prima approssimazione, non è affatto di natura conoscitiva, intellettuale, ma volontaristica; l'evidenza potrà forse illuminare ciascuno sul proprio interesse, ma non è in grado di dirci più niente sull'interesse collettivo, che non è mai riducibile di fatto alla somma degli interessi individuali. La ragione, per quanto educata a riconoscere il proprio interesse — secondo l'insistente proposta di tutto il pensiero liberale — non sarà mai capace di attuare una efficace mediazione tra i due termini, ma semmai, da sé sola, contribuirà a divaricarli ulteriormente.

Nel suo nucleo centrale, questa consapevolezza è tutt'altro che nuova. Ne possiamo seguire le tracce a ritroso, lungo tutto il razionalismo giuspolitico moderno, fino alla sua prima enunciazione nel contesto del pensiero hobbesiano e libertino. Essa coglie, in effetti, il vero punto debole di ogni concezione del diritto naturale a base individualistica, e prelude variamente ad un primato del diritto positivo.

La soluzione più semplice e diretta, infatti, implicitamente emergente anche dal brano ultimo citato, è il ritorno al modello giuspolitico hobbesiano. Essa consiste nell'anteporre lo Stato — come autorità responsabile dell'attuazione di un ordine qualsiasi — alla società stessa; è lo Stato che fonda logicamente la società civile, ne assicura la coesione, e ne stabilisce i valori; indipendentemente dal suo ordine, la ragione e l'interesse ben inteso non potranno che suggerire una prevaricazione assoluta sui propri simili. Il conflitto giustizia-interesse viene risolto appunto identificando la prima con l'espressione della volontà statale, e negando radicalmente all'individuo, come essere vocazionalmente asociale, la possibilità di offrire qualunque risposta al problema della convivenza. Individualmente, nessuno potrà mai 'volere' la legge, consenten-

---

dotta dovrebbe egli adottare in una situazione così triste? ... Non gli resterà altro che armarsi, a chiunque appartenga la spada o lo scudo cui metterà mano, provvedersi di tutti i mezzi di difesa e di sicurezza; il particolare riguardo che egli ha per la giustizia non può più a lungo giovare, in tali condizioni, alla salvezza propria o degli altri; e pertanto dovrà attenersi soltanto a quel che richiede il suo istinto di conservazione, senza riguardo alcuno a quelli che non meritano affatto né le sue cure, né le sue attenzioni» (in *Opere*, a cura di E. LECALDANO, E. MISTRETTA, Bari, 1971, vol. I, pg. 197).

dovi con intima spontaneità, e di essa potrà solo riconoscere il valore formale, che permette di evitare il *bellum* generale. Alcuni fondamentali caratteri di questa ideologia riaffioreranno sotterraneamente, come si sa, nel giuspositivismo di Bentham<sup>(77)</sup>.

Una seconda alternativa — esemplificata efficacemente dal pensiero humaneo — consiste nel rifiutare il modello giuspolitico razionalista, riconoscendo che la società, pur fondandosi oggettivamente sul principio utilitaristico, non può derivare la sua vigenza da un calcolo intellettuale *cosciente*, e che quindi la sua esistenza positiva deve essere necessariamente spiegata sulla base di principi diversi; ed in particolare indicando per questo l'abitudine, che nella sua natura irriflessa supplisce egregiamente all'incapacità della ragione individuale nell'operare il salto qualitativo dalla sfera soggettiva a quella sociale, stemperando gradualmente ed insensibilmente l'aggressività di ognuno in un ordine socialmente vantaggioso per tutti<sup>(78)</sup>.

---

(77) Secondo Bentham, com'è noto, il primato assoluto del diritto positivo (e quello correlativo dello Stato che ne è il produttore) si giustifica appunto in relazione all'esigenza primaria di garantire la sicurezza, come condizione inattuabile attraverso comportamenti individuali spontanei.

A differenza del più comune pensiero illuminista e più tardi liberale, che in questo rivela le sue origini lockiane, la funzione dello Stato per Bentham non è quella di contenere comportamenti soltanto episodicamente antisociali, classificabili variamente sulla base di categorie patologiche, ma di consentire una convivenza che altrimenti sarebbe del tutto impossibile, per la naturale tendenza di ciascuno a preferire il proprio immediato interesse rispetto al maggior vantaggio sociale: « ... la libertà, il diritto, la soddisfazione dei bisogni di un soggetto è 'contro' la libertà, il diritto, la soddisfazione di un altro. La legge per Bentham è sempre contro la libertà 'originaria' dei soggetti, dà ad uno ciò che toglie ad un altro: « to say that a law is contrary to natural liberty is simple to say that is a law; for every law is established at the expense of liberty - the liberty of Peter at the expense of the liberty of Paul ». Il modello di società assunto nel discorso benthamiano 'prima' dell'intervento del legislatore è conflittuale, hobbesiano » (COSTA, *Il progetto*, cit., pg. 209; la citazione nel corso del brano è da J. B. BENTHAM, *View of a complete Code of Laws*). Su queste interrelazioni tra Hobbes e Bentham cfr. anche M. A. CATTANEO, *Il positivismo giuridico inglese*, Milano, 1962.

(78) Famosa è la comparazione humanea tra la natura del dato giuridico da una parte, e quella del linguaggio e del denaro dall'altra, come

È un'operazione, tuttavia, che ha i suoi costi in termini teorici. Occorre, infatti, rinunciare ad un diritto a base razionale, integralmente progettato, per rivolgersi a quello che la storia, luogo di sedimentazione delle abitudini collettive, ha lentamente prodotto. Lo Stato, per parte sua, sarà solo il tutore del costume giuridico, che riconoscerà come fonte autonoma e da sé distinta. Più ancora, sarà giocoforza prescindere da ogni fondamento positivamente razionalistico della legittimità del potere pubblico, per riconoscere che, pur rimanendo l'interesse collettivo a giustificarne l'esistenza, è solo l'abitudine a determinare l'ubbidienza ad una piuttosto che ad un'altra forma di governo<sup>(79)</sup>.

Ora, è ovvio che Romagnosi — come del resto gli altri suoi contemporanei o maestri, che a grandi linee hanno condiviso la sua stessa *forma mentis* politica, a partire dai fisiocratici — non è certo così ingenuo da credere veramente che la società possa, di fatto, governarsi sulla base di una spontanea ed autoevidente razionalità, che da individuale si fa naturalmente collettiva, eliminando alla radice ogni dissenso, ed affratellando gli uomini nel riconoscimento di un comune interesse. Anzi, nel suo disegno giuspolitico troviamo valorizzati in sommo grado i due elementi — lo Stato e l'abitudine sociale — cui la cultura contemporanea suole

---

strumenti sociali fondati su una logica funzionale sostanzialmente identica; il loro carattere 'convenzionale' non implica una creazione consapevole e volontaria da parte degli associati, ma il consolidarsi graduale di una fitta trama di reciproci affidamenti: « la regola della stabilità del possesso non solo deriva dalle convenzioni umane, ma sorge inoltre gradualmente, e acquista forza attraverso un lento progresso, e in virtù di una reiterata esperienza degli inconvenienti che sorgono dal trasgredirla. Questa esperienza anzi ci dà ulteriori assicurazioni che la consapevolezza del reciproco interesse è divenuta comune a tutti i nostri compagni, e ci dà fiducia nella futura regolarità della loro condotta: e solo su questa aspettativa si fondano la nostra moderazione e la nostra astensione dai beni altrui » (*Trattato sulla natura umana*, L. III, parte II, sez. 10; ed cit. vol. II, pg. 518). L'obbligo giuridico, il dovere della controprestazione, il mantenere la parola data, tutto quello, insomma, che i giusnaturalisti indicavano riferendosi alla legge naturale, si trova così sganciato dai suoi tradizionali presupposti razionalistici, per inquadarsi in uno schema di tipo istituzionalista.

<sup>(79)</sup> Cfr. *Trattato*, libro III, parte II, sez. X; su questo punto cfr. anche il prossimo capitolo, pg. 198 ss.

referirsi come a strumenti tipicamente idonei a consentire il delicato passaggio dalla sfera individuale a quella sociale; ne vedremo, in effetti, le varie applicazioni lungo i capitoli successivi. Ciò che conta, tuttavia, è che nel disegno del nostro autore, essi intervengono nell'ingranaggio sociale complessivo solo come correttivi, anche se indubbiamente essenziali, e mai come protagonisti. Quello che impedisce, infatti, agli individui di godere di una totale libertà soggettiva, svincolata dall'osservanza sia delle leggi statali che delle consuetudini collettive, non è altro — lo si è già rilevato — che lo stato di relativa, ed in parte del tutto ineliminabile, ignoranza in cui versa l'opinione comune, incapace di *riconoscere* l'estrema vantaggiosità dell'ordine sociale e di conformarvisi spontaneamente. La natura stessa, dunque, specie nelle età meno progredite dell' ' incivilimento ' umano, supplisce a questa carenza razionale ingenerando l'abitudine a tenere comportamenti corretti e compatibili socialmente <sup>(80)</sup>, mentre l'artificio umano, assecondando l'ordine naturale, introduce — con lo Stato — un efficace meccanismo correttivo della scarsa lungimiranza degli uomini <sup>(81)</sup>.

Il diritto, tuttavia, non coincide mai, nella sua essenza, con la volontà del sovrano, o col costume collettivo; esso resta sempre una regola razionale deducibile dalla natura delle cose, che l'abitudine sociale prima, lo Stato e la scienza stessa in seguito, hanno il compito di interpretare e di positivizzare storicamente. Ma questi interventi, appunto, rimangono sul piano del fatto, e non compromettono minimamente il carattere originario e naturale della regola giuridica, che attinge *altrove* la propria validità.

D'altra parte, l'individuo non è affatto vocazionalmente asociale, ma si trova semplicemente ostacolato da una serie di difetti

<sup>(80)</sup> « Una nazione guidata da un semplice *senso morale* di utilità, e colla moralità del cuore, con poche cognizioni, con pochi desideri, con circostanze esterne e con abitudini proporzionate al sistema ancor ristretto delle cose in cui si trova collocata, potrà riuscire spontaneamente buona, vigorosa e felice » (DPU, pg. 541); beninteso soltanto finché il naturale progresso non le faccia superare i limiti di una minuscola società pastorale, oltre i quali è indispensabile una guida cosciente.

<sup>(81)</sup> « ... Attesi i difetti insuperabili degli uomini », il governo si presenta come « il primo mezzo indispensabile onde rendere operativa la legge fondamentale dell'associazione » (LV, pg. LX).

di trasparenza razionale a percepire nitidamente il proprio ben inteso interesse. Lo stesso processo dell'« incivilimento », non è altro, in fondo, che una progressiva presa di coscienza collettiva, da parte dei vari popoli, della razionalità intrinseca della natura, e delle infinite tecnologie eudemonistiche che è possibile ricavarne<sup>(82)</sup>.

In conclusione, quindi, vi è una stretta continuità nel pensiero del Nostro tra le varie fonti del diritto positivo e la legge naturale, concepita come regola razionale che esalta l'amor proprio di ciascuno, rivelandone la reciproca complementarità, e la spontanea e feconda compatibilità con l'interesse collettivo.

È dunque evidente come la soluzione proposta da Romagnosi alla dialettica tra interesse individuale e interesse collettivo, già così intrinsecamente diversa dalle due su accennate, sia poi assolutamente e — constateremo in seguito — *coscientemente* antinomica rispetto alle conclusioni che Rousseau, e dietro di lui tutta una certa area ideologica della Rivoluzione, traeva dalla critica al giusnaturalismo empirico settecentesco.

Il punto di vista rousseauviano, com'è noto, consiste nel ritenere che il modello dell'interesse ben inteso non sia per niente in grado, da sé solo, di fondare la regola giuridica e la convivenza sociale<sup>(83)</sup>, ma, viceversa, si imponga — 'forzando' in qual-

(82) « L'incivilimento umano è incominciato col ministero dell'opinione dei *sensi*, della *fantasia*, e del *cuore*, e finir deve coll'opinione della ragione, cioè con la cognizione e col sentimento della vera *utilità* » (DPU, pg. 543). Romagnosi, insomma, continua ad identificare la moralità e la maturità politica con l'autoconsapevolezza che la società acquista della propria 'vera' utilità; sullo sfondo resta sempre l'idea, pervicacemente razionalistica, di un quadro di riferimento esterno rispetto alla volontà ed alle capacità umane, che indica oggettivamente il miglior assetto sociale possibile, ingenerando l'immagine di un'umanità in continua tensione conoscitiva verso di esso.

(83) « Si l'on est une fois convainçu que dans les motifs qui portent les hommes à s'unir entre eux par des liens volontaires il n'y a rien qui se rapporte au point de réunion; que loin de se proposer un but de félicité commune d'où chacun peut tirer la sienne, le bonheur de l'un fait le malheur d'un autre; si l'on voit enfin qu'au lieu de tendre tous au bien général, ils ne se rapprochent entre eux que parce que tous s'en éloignent; on doit sentir aussi que, quand même un tel état pourroit subsister, il ne seroit

che modo la natura — il ricorso ad una volontà collettiva abilitata ad anteporre *assolutamente*, e non solo in senso relativo e strumentale, l'interesse comune a quello individuale<sup>(84)</sup>. Mettiamo pure da parte tutta la sovrastruttura retorico-moralistica già intimamente romantica che a questa conclusione farà seguito immediatamente — quella consegnata al *Discours sur l'inégalité*, per intenderci, a cui attingeranno a piene mani i giacobini del '93<sup>(85)</sup>. Quel che conta di più, quel che la Rivoluzione tutta assorbirà, e forse suo malgrado, dal pensiero del ginevrino, sarà l'assoluta inanità di una scienza politica di matrice empirica, ispirata ad una ragione

---

qu'une source de crimes et de misères pour des hommes dont chacun ne verra que son intérêt, ne suivra que ses penchans et n'écouterait que ses passions » (*Manuscrit de Genève*, ed. cit., pg. 283).

<sup>(84)</sup> Il che, com'è ovvio, è contrario al postulato del primato del senso sull'intelletto, ovvero al fondamento stesso della moderna antropologia, di cui il *Contrat social* propone una totale sovversione da parte dello Stato: « celui qui entreprend d'instituer un peuple doit se sentir en état de changer, pour ainsi dire, la nature humaine » (*Contrat social*, L. II, chap. II, ed. cit., pg. 381). Per quanto ambizioso e proiettato nella sfera dell'utopia, il legislatore-pedagogo ideale della tradizione sensista e utilitarista — quello di Helvétius, per intenderci —, in tutta la sua invadenza, non era mai stato altro, in ispirito, che un riformatore illuminato, preoccupato di razionalizzare la spinta edonistica individuale fino all'estremo, ma non certo di rinnegarne il valore assoluto e la natura irreformabile. È in fondo questa assurda dichiarazione di guerra alla realtà empirica della natura umana che doveva ripugnare tanto visceralmente a quel pensiero liberale che, come quello del Nostro, si era formato alla scuola della filosofia sensista: l'impossibile *régénération*, oltre a rappresentare una insormontabile contraddizione in termini per chi, sulle orme di Hobbes, è abituato a paragonare l'irresistibile spinta alla ricerca del piacere a quella della forza di gravità, costituisce il rifiuto esplicito della proposta ottimistica di tutto un secolo.

<sup>(85)</sup> « Rousseau a vu l'homme come Hobbes — scrive Saint Just prendendo le distanze dai filosofi dell'utilità ben intesa — mais il établit avec beaucoup de sagesse les principes de l'état sauvage et ramène l'homme à la raison dont il s'était écarté aussi bien que de la nature » (*Fragments sur les Institutions Republicaines*, a cura di A. SOBOUL, Torino, 1952, pg. 176): le sue *Institutions* saranno appunto lo strumento utopico ed insieme rivoluzionario per adempiere al mandato della catarsi iscritto nel *Contrat*. Cfr., per una sintesi sulla fortuna di Rousseau nel pensiero giacobino, FETSCHER, *La filosofia politica di Rousseau*, cit., pg. 239 ss.; A. M. BATTISTA, *Il Rousseau dei giacobini*, in *Trimestre*, 1977, pgg. 3-33; Id., *Robespierre giudica Rousseau e l'illuminismo*, in *Storia e politica*, 1978, pgg. 3-47.

semplicemente riformista: « de quoi sert que la raison nous éclaire quand la passion nous conduit? »<sup>(86)</sup>; la scienza dello Stato non può essere il luogo in cui si coagulano le nozioni di giusto e di ingiusto poiché essa si svolge per definizione sul piano dell'intelletto e non su quello della volontà, e tra l'uno e l'altra ogni ponte di comunicazione è venuto ormai meno.

Il problema politico è tutt'altro. Finché la ragione, secondo il modello sensualista, avrà un ruolo meramente servente rispetto all'istinto individuale, non farà che amplificarne distruttivamente le pulsioni soggettive; la società non potrà mai essere eretta su basi razionali, poiché, nella sua reale fisionomia, essa rivelerà fatalmente i lineamenti dello stato di natura hobbesiano. E l'unica alternativa appunto, sul piano delle soluzioni politiche, rispetto all'« hobbisme le plus parfait »<sup>(87)</sup> consiste nello scardinare la razionalità politica dalla sfera individuale e nell'agganciarla ad un essere artificiale, un grande « *moi commun* »<sup>(88)</sup>, che sintetizzi già, in sé, gli interessi di tutta la collettività. Solo così la ragione, che proprio per il suo carattere epifenomenico non ha alcuna reale capacità di mediare autonomamente tra interessi contrapposti, potrà non risultare ingannatrice, poiché sarà posta al servizio di un interesse che è già unitario e compatto, in cui si sono risolti precedentemente, con uno specifico atto della volontà (e non dell'intelletto), tutti gli interessi individuali.

È la strada della volontà generale rivoluzionaria; la quale, appunto, muove dal presupposto che il problema a cui si tratta di dare una risposta abbia una sua precisa specificità rispetto a qualunque questione di carattere tecnico, e non possa per niente essere considerato e magari risolto in termini di mezzi e di fini, ma riguardi un conflitto tra volontà individuali per definizione irriducibile attraverso gli strumenti della ragione. Non additando impossibili fini comuni, ma portando l'individuo fuori di sé, cioè creando una volontà fittizia, diversa ed insieme comprensiva di tutte quelle individuali e naturali, è possibile superare la discrasia che separa ogni monade dall'altra.

---

<sup>(86)</sup> *Lettre a M. de Mirabeau*, in *Political writings*, cit., vol. III, pg. 160.

<sup>(87)</sup> *Lettre*, cit., pg. 161.

<sup>(88)</sup> *Contrat social*, L. I, chap. VI, ed. cit., pg. 361.

Al termine di questo ideale itinerario culturale, com'è noto, si collocherà Kant, col suo radicale rifiuto ad accogliere la felicità — il 'fine' soggettivo per eccellenza — come valore moralmente e giuridicamente fondante. « Poiché in quel caso — scriverà — il volere di tutti non ha un solo e medesimo oggetto, ma ognuno ha il suo (il proprio benessere), il quale può bensì accordarsi accidentalmente con le attenzioni che altri rivolgono parimenti a se stessi, ma è del tutto insufficiente a fare una legge, perché le eccezioni che all'occasione si ha il diritto di fare sono infinite, e non possono essere contenute in un modo determinato in una regola universale »<sup>(89)</sup>. La felicità non avvicina affatto, ma divide. Proprio in quanto 'fine' comune a tutti i soggetti essa non rappresenta il terreno dell'incontro sociale, ma quello della lotta per il suo conseguimento, nella consapevolezza che la felicità di ciascuno finisce per escludere sempre in qualche misura la felicità degli altri.

Cade definitivamente, insomma, la possibilità di pensare un ordine naturale cui far riferimento per risolvere univocamente la dialettica sociale. Ciascun individuo, per il fatto stesso di presentarsi come titolare di una indefinita tendenza all'appropriazione, abbandonato a se stesso non potrà avere alcun rapporto costruttivo con i suoi simili. Il dato giuridico cambia natura, non risulta più omogeneo rispetto alle leggi naturali, ma si presenta invece come frutto di uno sforzo, tutto e solo umano, per render possibile la convivenza a dispetto di una condizione naturale che, nella sua dimensione individualistica, vi si rifiuta continuamente. La legge civile, non più contigua rispetto all'istinto ed alla ragione individuale, cessa di esser pensabile come regola tecnica, come strumento che amplifica e potenzia la capacità realizzativa di ognuno; di fron-

---

<sup>(89)</sup> *Critica della ragion pratica*, ed. cit., pg. 35: « ... È cosa strana che, siccome il desiderio della felicità ... è universale, così possa essere venuto in mente a uomini di criterio di spacciar questa massima per una legge pratica universale. Poiché laddove negli altri casi una legge universale della natura fa tutto concorde, qui, se si volesse dare alla massima l'universalità di una legge, ne seguirebbe proprio l'opposto della concordia: il più grave conflitto, e l'intera distruzione della massima stessa e del suo scopo » (*ibidem*).

te all'individuo, anzi, — kantianamente, alla sfera del suo arbitrio — essa si pone sempre in posizione fortemente polemica e dialettica, come limite e mortificazione del suo 'amor proprio'.

Sotto questo profilo, ciascuno, *uti singulus*, non potrà mai assentire alla legge, poiché essa viene eretta dichiaratamente *contro* di lui, cioè contro la sua essenza sensoriale e appetitiva<sup>(90)</sup>; perché l'individuo possa riacquistare il senso della libertà *nella* legge, occorre per forza introdurre un'altra dimensione, diversa dalla pura soggettività, in cui ognuno, non più come singolo, ma come parte di un tutto, sia chiamato lui stesso, in qualche modo, a 'fare' la legge, a definire, insieme agli altri componenti del gruppo, un'immagine di ordine sociale ideale. È la strada verso l'*ethos* collettivo, sia esso inteso razionalisticamente, come *volonté générale*, o storicamente, in quanto costume popolare sedimentato attraverso un'esperienza comune; solo in esso si stempera la carica aggressiva individuale, e si può ricostruire un equilibrio che il diritto cristallizza e difende contro gli attacchi dei singoli.

È insomma l'estasi del borghese che diventa cittadino, come ironizzerà Marx, cogliendo perfettamente, in effetti, il bipolarismo drammatico che sta alla base del modello giuspositivista. Alla strutturale incapacità dell'individuo in quanto tale ad offrire una risposta di qualsiasi tipo al problema della convivenza, fa riscontro da un lato un rapporto sempre almeno latentemente conflittuale tra la norma positiva ed il singolo che vi deve sottostare; dall'altro, l'indicazione di una entità collettiva come l'unica capace di produrre valori giuridici.

---

(90) La consapevolezza che l'obbedienza alla legge non è mai l'adempimento di un dovere puramente teoretico, ovvero la strada più breve per raggiungere la *propria* — pur mediata — soddisfazione, non appartiene solo alla morale kantiana (nel suo scoprire che si può essere anche « determinati senza un interesse »), né caratterizza solamente il nuovo moralismo patriottico giacobino, ma, come sopra si rilevava, è appannaggio anche dell'utilitarismo più avveduto e maturo, quello di Bentham (sul punto, cfr. il vecchio, ma ancor utile G. SOLARI, *Individualismo e diritto privato*, Torino, 1959, pg. 29 ss. (prima ed., Torino, 1911)). La posizione romagnosiana, legata ancora all'ottimismo in fondo utopico di certe correnti del secolo precedente, è sempre più quella di un isolato rispetto alle correnti maggiori del pensiero gius-politico.

4. Ora, se questo è, a grandissime linee, il nuovo modello giuspolitico che affiora tra Sette e Ottocento, non v'è dubbio che Romagnosi gli sia tanto avverso, da far quasi pensare che almeno una buona parte di tutta la sua produzione giuspubblicistica nasca, in realtà, dall'esigenza di confutarlo radicalmente, come si vedrà nel prosieguo.

Per ora, è sufficiente ricordare come il nostro autore, a differenza di certo, più sensibile e duttile, pensiero liberale contemporaneo, pur formatosi in ambiente tardo illuminista, rimanga così profondamente convinto dei valori della propria metodologia, e del giusnaturalismo contenutistico e 'scientifico' che da essa si ricava, da non porne mai minimamente in forse i fondamenti di carattere generale. Il suo sistema teorico si presenta appunto così massiccio e consequenziale proprio perché Romagnosi non è mai neppure sfiorato dalle incertezze di un Constant, o dalla forte vena pessimistica che percorre un po' tutta la grande cultura letteraria italiana di quegli anni.

Il riduzionismo antropologico che sta alla base del pensiero sensita e *idéologique* continua ad essere avvertito da lui come una scoperta liberatoria, una solare dichiarazione di concordia tra l'uomo e la natura, garantita dalla razionalità della scienza. Lungi dal reprimere la sete di felicità connaturata ad ogni essere umano, la morale non comanda che di appagarla nel modo più conveniente, ponendosi non come mortificazione dell'assenza appetitiva dell'uomo, ma come sua esaltazione. « Qual é la cagione — si chiede il Nostro — che rende vizioso l'uso delle passioni naturali? La loro *forza* oppure la loro *storta* direzione? La temperanza morale, o sia la *moderazione* consiste forse nel non aver che *quel solo* grado di passione per esser probi e contenuti; o non piuttosto nell'usar del *potere* entro i limiti delle armoniche transazioni dell'ordine morale? » <sup>(91)</sup>.

Una volta superato — o dichiarato superabile attraverso una non repressiva educazione intellettuale — il dualismo morale volontà-ragione nell'ambito della psicologia umana, ogni altro dualismo giuspolitico viene conseguentemente a ridursi ad una dimensione meramente fattuale, contingente, esteriore, ed è destinato,

---

<sup>(91)</sup> DPU, pgg. 491-92.

perciò, a risolversi positivamente tramite una semplice e spassionata considerazione intellettuale.

Amnesso che il dovere morale coincida con l'utilità ben intesa, la coppia norma-soggezione (autorità-libertà) rivela un sostanziale comun denominatore a livello individuale. La legge positiva infatti, non è — o per lo meno *può non essere*, se ben redatta — una costrizione, una forzatura della natura umana, ma la dichiarazione di una regola tecnica volta a massimizzare la felicità di ciascuno.

Di conseguenza, rispetto al nuovo concetto di legalità che viene emergendo dal crogiuolo rivoluzionario, Romagnosi è estremamente fermo nel ribadire che l'autorità politica « non può creare un nuovo uomo; essa è costretta a porre in opera l'uomo della natura, colle facoltà, coi bisogni e colle imperfezioni inerenti al di lui essere. Ella non può creare un nuovo universo, nuovi elementi, nuove stagioni, nuovi climi; essa è costretta a sottomettersi a tutte le loro leggi e a tutti i loro effetti »<sup>(92)</sup>.

La legge non è tale in quanto prodotto della volontà generale, espressione autentica dei valori di una collettività che trascendono completamente il singolo e come tali gli si impongono; ma in quanto capace di porsi come efficace elemento di mediazione tra l'individuo e la natura. Il giudizio politico, vertendo sul miglior assetto di un certo gruppo d'interessi, non differisce sostanzialmente da qualunque altra operazione conoscitiva, e come tale non può che riferirsi ad un parametro di tipo oggettivo ed esterno, offerto dai « rapporti reali e necessari delle cose », che consenta di valutare in maniera univoca il merito di ogni scelta sociale.

Ecco, dunque, che diritto e politica rivelano una sostanziale fisionomia comune, che con orgoglio — l'abbiamo già letto al-

---

<sup>(92)</sup> *Ricerche sulla validità dei giudicj del pubblico a discernere il vero dal falso*, EP, t. XVII, pg. 193. Queste opinioni, espresse nel '96, quando ancora in atto è l'esperienza rivoluzionaria in Francia, ed immediati sono i suoi echi in Italia (il lavoro di Romagnosi alle *Ricerche* sarà interrotto proprio dalla calata dell'esercito di Bonaparte), rimarranno saldamente alla base di tutta la successiva riflessione giuspolitica romagnosiana, la cui pervicace matrice antivolontarista acquista spessore e consistenza storica proprio in questo contrappunto rispetto ai grandiosi programmi di rigenerazione sociale e morale che la Rivoluzione aveva partorito nel fuoco del suo momento 'eroico'.

l'inizio — lo « scrittore di Pubblico Diritto » rivela all'umanità. Il diritto naturale non funziona, infatti, come limite esterno, o anche solo come una sorta di remora morale rispetto al mondo della politica, luogo dei rapporti di forza e di potere. Esso, invece, indicando le regole di condotta oggettivamente più convenienti per la reciproca armonia nel quadro di un equilibrio generale, si pone come il modello di riferimento ideale per ogni comportamento politico <sup>(93)</sup>.

---

<sup>(93)</sup> Posto il 'fine' comune che politica e diritto condividono (la felicità collettiva), la loro identità è data dal riferirsi ad un medesimo sistema di 'mezzi' atto a procurarlo, che il diritto naturale individua teoricamente, e la politica pone in essere in pratica: « ... se alla spiegazione sola del vocabolo di Politica nel senso notorio e ricevuto di *arte di procurare coll'autorità e colla forza pubblica* il maggior ben essere delle società, si ammette ch'essa ha un intento comune, anzi *identico* col Diritto; se la limitazione dell'uomo non può sorpassare, né infrangere la catena della necessità; se tutte le leggi di *Diritto* non sono che l'ordine medesimo della *necessità* della natura diretto al conseguimento di questo fine: egli è dunque evidente ... per il principio stesso di *contraddizione* ..., che la Politica non potrà avere altr'ordine ed altro sistema di azioni, se non quello stesso che forma l'ordine *morale di ragione*, o sia quello che costituisce la vera scienza dei diritti e dei doveri » (DPU, pg. 409).

Nella prospettiva indicata nel testo, vale anche la pena di ricordare come, secondo l'ottica romagnosiana, risulti alla fine piuttosto goffo lo stesso tentativo — pur avvertito come teoricamente necessario — di distinguere diritto e morale, proprio per la natura fortemente unitaria del suo modello di ragion pratica. La differenza indicata da Romagnosi, infatti, consisterebbe nel fatto che « nella nozione completa del jus rigoroso » interviene l'idea « di esigere e di usare d'una cosa incontrastabilmente da ogni altro; ed in ogni altro per conseguenza richiede un'azione, ed un'astinenza fatte per la obbligazione » (DPU, pg. 172). Ma, com'è evidente, questo carattere di coercibilità esterna, se costituisce un indice valido *a posteriori* per distinguere la morale dal diritto positivo, non lo è altrettanto per connotare rispetto ad esse il diritto naturale; se infatti il mondo morale in genere si fonda sul principio della necessità di mezzo a fine, e come fine si indica la felicità collettiva, ogni atto logicamente necessario a procurarla diviene almeno potenzialmente suscettibile di coazione, mentre quelli non necessari, cioè gratuiti del tutto, ininfluenti di fronte al fine, cadono in uno spazio che non solo è indifferente rispetto al diritto, ma anche alla morale stessa — a *questa* morale, cioè, utilitarista ed interamente laicizzata.

Il modello di Romagnosi, in sostanza, tende verso un monismo assoluto, provocato dall'assorbimento del proprio eudemonismo rispetto ad ogni altro possibile valore.

E ancora di più: viene a cadere anche ogni sostanziale dualismo tra attività politica e attività scientifica; la prima non ha altro compito che tradurre in pratica le regole giuridiche che la scienza ha precedentemente decrittato dalla natura. La politica, cioè, può essere completamente ridotta ad 'arte' — anche qui seguendo una vecchia idea settecentesca; teoria e prassi non risultano, alla fine, che due facce indissolubilmente congiunte di un medesimo farsi storia della ragione.

Con queste premesse, è parimenti evidente come la dimensione della libertà politica non possa essere che debolmente presente nella riflessione romagnosiana. La stessa contrapposizione libertà civile-libertà politica tende anzi, al pari di quella autorità-soggezione, a ridursi automaticamente ad unità, partendo dalla considerazione che libera è l'« *attività dell'Essere intelligente in quanto ne' suoi atti è esente da ostacoli* »<sup>(94)</sup>; e la natura — a saperla correttamente decrittare — non si presenta mai come ostacolo rispetto ai 'fini' dell'uomo, ma è anzi 'mezzo' indispensabile alla loro realizzazione. E se così è, riproponendosi fatalmente la sequenza logica che abbiamo già tante volte incontrato, la realizzazione della libertà dipende esclusivamente dalla capacità intellettuale del politico-scienziato di comprendere e tradurre efficacemente in strumenti sociali le potenziali tecnologie naturali. In altre parole, insomma, la libertà è una condizione della volontà, non dell'intelletto; e poiché il problema politico è puramente intellettuale, la libertà non vi può avere niente a che vedere.

Anticipando rispetto al capitolo successivo, è infine palese come per Romagnosi la razionalità pubblica non abbia né possa avere natura pattizia, né comunque presentarsi come struttura convenzionale attraverso la quale supplire all'insuperabile soggettivismo delle volontà particolari secondo la linea che corre da Hobbes a Rousseau. Essa si riduce, invece, ad un apparecchio tecnico-pratico (ancora una volta un 'mezzo'!) di conoscenza del mondo naturale, e di adeguamento della condotta individuale ad un interesse collettivo di volta in volta individuato con scientifico rigore.

Evidenti sono le valenze ideologiche di questa concezione, che comincia a precisare il globale giudizio del Nostro sulla vicenda

---

(94) DPU, pg. 104.

rivoluzionaria. In lui, come in tanti altri suoi contemporanei provenienti da analoghe esperienze culturali, i timori politici e l'istintiva incompatibilità ideologica rispetto a certi esiti della Rivoluzione, si amalgamano con tutto un sostrato teorico maturato attraverso l'assimilazione del sensismo settecentesco, e in più temperato, per Romagnosi, dalla sua natura di pensatore pragmatico e positivo, indotto per temperamento, oltre che per formazione, piuttosto a raccordare ed a sistematizzare elidendo gli opposti che a contrapporre dialetticamente.

Sulla base di questi fondamenti culturali è facilmente intuibile quanto possano essere tesi i rapporti tra il nostro autore e le grandi correnti di cultura giuspolitica che stanno prendendo campo all'inizio del secolo.

Durissimo, innanzitutto, il giudizio su Kant, espresso distesamente in un articolo del 1830, frequentemente ribadito in vari altri luoghi <sup>(95)</sup>. Al di là del fatto che la conoscenza romagnosiana del-

<sup>(95)</sup> Si tratta del già citato *Ragguaglio storico e statistico degli studi di diritto germanico e naturale in Allemagna*, che dedica una particolare attenzione critica alla filosofia kantiana. In precedenza, Romagnosi aveva già avuto occasione di confrontarsi col pensiero del filosofo di Königsberg, ma essenzialmente sui temi della filosofia della conoscenza: ad esempio, recensendo nel 1825 sulla « Biblioteca Italiana » il *Saggio filosofico sulla critica della conoscenza, ossia Analisi distinta del pensiero umano con un esame delle più importanti questioni dell'ideologia del Kantismo e della filosofia trascendentale*. Di Pasquale Galluppi (poi in EP, t. XIII, pgg. 83-97); ed ancora ritornando sullo stesso tema nel 1828, con una recensione delle *Lettere filosofiche* di Galluppi, sempre per la « Biblioteca italiana » intitolata *Esposizione storico-critica del kantismo e delle consecutive dottrine* (ancora in EP, t. XIII pgg. 181-221).

Del resto, che Romagnosi fosse a parte anche della filosofia morale di Kant già molto prima di queste date, è provato dal già citato frammento conservato alla Biblioteca A. Mai di Bergamo, risalente al periodo attorno al 1820, in cui, come già si accennava nell'introduzione, il nostro autore muove una serie di critiche puntuali al *Diritto Privato Naturale* di Zeiller, che dimostra di conoscere bene; e si ricordino anche le *Lettere a Valeri* (di cui subito appresso nel testo). La polemica anti-kantiana continua anche dopo il 1830 (si veda, ad es. l'articolo redatto nel 1832 per gli 'Annali', *Della necessità di unire lo studio della politica economica con quello della civile giurisprudenza*, ora in EP, t. XIII, pgg. 77-100).

la dottrina kantiana è senz'altro molto superficiale, ciò che conta non è tanto il merito della valutazione, quanto il suo carattere di netto e pregiudiziale rifiuto. Ogni sistema di filosofia pratica che rompa la stretta continuità tra sensibilità e ragione, tra fatto e diritto, si risolve non solo in una costruzione assurda sul piano teorico, ma anche in uno strumento politicamente pericoloso.

A proposito dell'imperativo categorico il nostro autore non esita perciò a scrivere: « ... si inculca la secca regola di non trattare l'altro uomo come *cosa*, senza avvalorarne l'equità con un prepotente interesse. Ivi si passa a disgiungere la morale dal diritto e l'uno e l'altro dalla politica, talché abbiamo infine un diritto senza sanzione, una morale senza limiti, ed una politica senza freno »<sup>(96)</sup>. In un altro luogo precisa: « non conviene confondere il vero ed il giusto *speculativo* col vero e giusto *praticabile*. Chi mai, abbandonando la realtà *estrinseca*, la sola osservabile in società, potrebbe negli affari civili far prevalere la realtà *intrinseca* destituita di prove? »<sup>(97)</sup>.

A che cosa ha giovato la lotta di tutto un secolo per la razionalizzazione dei rapporti sociali se poi ciò che se ne ricava è una concezione così impalpabile, nel suo rigore teorico, da non offrire alcuna difesa rispetto all'arbitrio? Lo spirito romagnosiano, fortemente pragmatico proprio nelle sue astrazioni, traduce immediatamente in termini pratici il messaggio kantiano, ricavandone l'immagine di un'ideologia devastante nella sua confusione ed ambiguità. Ciò che « questi buoni uomini — Kant e i suoi allievi — non avvertirono » fu « che altro è figurare un diritto, altro è pretendere una cosa »<sup>(98)</sup>. In realtà, è tutto l'opposto: « il vostro *imperante categorico* dato da voi come principio o sentimento primo » non è altro che « un risultato ultimo ed astratto di ragione », cioè il raffinato prodotto di un calcolo accorto di piaceri e dolori. « Io dal *caos trascendentale* scendo nel mondo reale nel quale debbo servire alla forza della natura per ottenere il meglio possibile; e vi domando che cosa sono i *principj puri* necessarj ed immutabili

---

<sup>(96)</sup> LV, pg. VIII.

<sup>(97)</sup> *Ragguaglio*, cit., pg. 31.

<sup>(98)</sup> *Ragguaglio*, cit., pg. 26 in nota.

di ragione che tanto mi vantate se non che *formole astratte e generali* della variabile esperienza che *voi mi contrapponete* »<sup>(99)</sup>.

Tutta la dottrina kantiana si fonda allora, con sorprendente ingenuità, su questo equivoco grossolano e — diciamolo pure — imperdonabile dopo i grandi successi conseguiti dal metodo scientifico: ritornando ad un vecchio ed oramai usuratissimo innatismo, essa postula come nozioni morali *a priori* quelle che invece sono soltanto acquisizioni esperienziali. La stessa insostenibile distinzione tra diritto e morale, che costituisce uno dei suoi capisaldi, è frutto del medesimo errore; se primo dovere della filosofia giuridica è quello di dar conto della cogenza della norma, « come trattare dell'obbligazione senza esporre la vista dei beni e dei mali annessi all'osservanza od inosservanza della legge? Ora nell'istante che esponete la vista dei beni e dei mali non esponete forse i motivi naturali che agiscono sull'uomo interiore per muovere o rettere il di lui braccio? »<sup>(100)</sup>. La morale — intesa ovviamente nell'unico senso scientificamente rilevante, come morale utilitarista — non è per definizione scindibile dallo studio della regola di diritto, pena la perdita immediata del carattere scientifico di quello studio stesso: « voi volete insegnare la scienza dei diritti e dei doveri prescindendo dalla morale. Voi dunque volete dare una scienza senza il suo perché: voi mi volete insegnare la giurisprudenza naturale filosofica e voi mi volete prescindere dai motivi »<sup>(101)</sup>, di contro al fondamentale insegnamento del secolo XVIII, che addita nel metodo eziologico delle scienze della natura l'unico strumento valido per affrontare la definizione del dover essere umano.

Va da sé che quando Romagnosi parla di « motivi » egli intende le motivazioni psicologiche individuali che additano la vantaggioosità della regola tecnico-morale, nella sua capacità di assicurare, a fronte di un certo sacrificio attuale, un utile futuro maggiore. I « motivi », insomma, alla cui individuazione è consacrata l'opera della giurisprudenza filosofica, sono la dimostrazione di come non esista discrasia alcuna tra l'uomo animale, l'uomo appetitivo come sede di istinti, e la regola giuridica. Romagnosi rifiuta la 'crisi'

---

<sup>(99)</sup> IE, c. 14 verso.

<sup>(100)</sup> IE, c. 13 recto.

<sup>(101)</sup> *Ibidem*.

che si apre nel momento in cui viene meno la continuità perfetta tra istinto e ragione — quella continuità, appunto, su cui l'illuminismo ha fondato il presupposto del suo nuovo umanesimo —. Per il nostro autore, la dialettica libertà-autorità si risolve tutta *all'interno dell'individuo*, ed egli non è neppure sfiorato dall'idea che i « motivi » della norma vadano invece cercati altrove, fuori dalla sfera soggettiva della pulsione all'auto-appagamento, in una razionalità altrettanto certa anche se apertamente conflittuale rispetto ad ogni monade sensitiva; perché la ragione del diritto e della convivenza, da Rousseau in poi, non è più reperibile nella psiche calcolatrice del privato, ma nella coscienza di questa sorta di super-io collettivo, in cui le passioni di ciascuno si elidono vicendevolmente.

Un atteggiamento di distacco meno clamoroso, ma sempre molto netto, e forse più significativo, è assunto, già a partire dalle *Ricerche* del '96, nei confronti della teoria anglosassone del senso morale<sup>(102)</sup>, che pure deriva direttamente dal comune modello sensista. La morale, al pari del diritto e della politica, è una scienza e non un'istinto, anche se generale e diffuso; la coscienza non è che un grado minore di razionalità, che la natura ha elargito a tutti, e che ha aiutato l'umanità — come si è già accennato — soprattutto nelle prime fasi del suo sviluppo morale. Essa non rappresenta affatto una forma di moralità alternativa, sostitutiva o dualistica rispetto alla norma suggerita dalla ragione, ma è anzi destinata, col diffondersi dei lumi ed il perfezionarsi della scienza ad essere assorbita e ricompresa nella più matura moralità razionale<sup>(103)</sup>. « Non è possibile distinguere la coscienza retta dall'er-

(102) Hutcheson « appellava con questo nome una facoltà della nostr'anima di discernere prontamente in certi casi il bene ed il male morale per una sorta di sensazione, e per un gusto indipendente dal *raziocinio* e dalla *riflessione* » (*Ricerche*, EP, t. XVII, pg. 183).

(103) Occorre rilevare che in nessun pensatore settecentesco tra quelli che aderiscono alla teoria shaftesburiana del *moral sens* — da Hutcheson a Hume a Smith — vi è la convinzione che essa sia in grado di spiegare autonomamente il fenomeno della convivenza e la positiva esistenza delle società politiche. Tutti riconoscono infatti che i dettami della moralità irreflessa non sono mai estensibili oltre una zona per così dire emozionale ed istintiva. Come scrive Hume, se è vero che il senso morale costituisce una affezione naturale del nostro essere, è altrettanto vero che la giustizia —

ronea se non si conosce in che consista la MORALE OBBLIGAZIONE, tanto in genere quanto in ispecie » <sup>(104)</sup>.

La strada indicata da Smith — il superamento del soggettivismo della morale individuale attraverso il ricorso ad una coscienza etica generale, depositaria dei valori comuni di tutta una collettività — non è, in realtà, neppure intravista da Romagnosi, per il semplice motivo che non vi è, in lui, una qualche adesione alla problematica che sta alla base della ricerca dei moralisti inglesi,

la virtù veramente essenziale per fondare la convivenza — ha un'origine artificiale: da un lato, « si può in generale affermare che nelle menti degli uomini non è presente una passione quale l'amore dell'umanità, come tale, indipendentemente dalle qualità personali, dall'utile ricavabile o da una relazione con il nostro io »; dall'altro, « se la benevolenza pubblica, ossia una sollecitudine per l'umanità, non può rappresentare il motivo della giustizia, ancor meno lo può la *benevolenza privata*, ossia una *considerazione per gli interessi della parte in causa*. Infatti che cosa accadrebbe per un nemico che mi abbia dato dei giusti motivi per odiarlo? O nel caso di un uomo vizioso che meriti l'odio di tutta l'umanità? » (*Trattato*, L. III, parte II, sez. 1<sup>a</sup>, ed. cit., vol. II, pgg. 508-510).

È pacifico, insomma, che la società resti governata da una logica per forza diversa dalla semplice benevolenza istintiva; e proprio in questa consapevolezza, Romagnosi può lasciarsi andare a scrivere: « io non credo di dover aver lite coi difensori del *senso comune* »; essi lo vogliono limitato, infatti, a certe elementari « *verità prime* », ed ammettono che al di fuori di esse « *la verità non è per la moltitudine* » (*ibidem*, pg. 184). Ma proseguendo nella lettura è subito chiaro come il nostro autore non sia in realtà neppure disposto a fare questa pur marginale concessione al sentimentalismo, che si trova agli antipodi della sua *forma mentis*.

Può darsi comunque che a Romagnosi desse soprattutto fastidio quella accentuazione in senso trascendente che l'ideologia del senso morale aveva finito per assumere nella versione della *vulgata* continentale — soprattutto ad opera di Burlamaqui, che ne discetta a lungo nei suoi *Principes de droit naturel*, Genève, 1748; vol. II, chap. III), e di De Jaucourt, nell'articolo *Sens moral* dell'*Encyclopédie* —; secondo queste letture il senso morale — dono di Dio — è una dote naturalmente comune a tutti gli uomini, che consente loro di percepire con immediatezza la distinzione tra bene e male (CROCKER, *Nature and culture*, cit., pg. 82); ovvero, si presenta già con caratteri dualistici rispetto alla moderna ragione calcolatrice, riproponendo sotto nuove spoglie una specie di nuovo innatismo particolarmente ripugnante rispetto alle rigide premesse materialiste del Nostro.

<sup>(104)</sup> ICF, pg. 75.

nel loro tentativo di estrarre regole di comportamento valide per tutti da un universo di individui portatori di volizioni e di verità puramente soggettive <sup>(105)</sup>.

Nel sistema romagnosiano non entra mai minimamente in discussione la possibilità teorica di conoscere il contenuto della « MORALE OBBLIGAZIONE », in maniera univoca e da parte di tutti, al pari di ogni altra realtà naturale.

Lo stesso oggettivismo razionalistico è utilizzato in funzione polemica contro la Scuola storica del diritto. L'identificazione del diritto con la realtà positiva, intesa come consapevolezza storica che gli uomini hanno dei valori giuridici e morali, è del tutto assurda; niente ci dice che la storia 'positiva', cioè l'insieme delle convinzioni e delle realtà istituzionali proprie di un dato popolo in una certa fase della sua evoluzione, non possa 'sbagliare', discostandosi dai *veri* valori. È questo scarto, anzi, che il processo di incivilimento tende a ridurre progressivamente, e che solo la scienza, nella maturità dei tempi, arriverà forse a cancellare del tutto.

Ecco che al relativismo di Hugo, che arriva a giustificare « quasi tutte le istituzioni cui la storia ci dice aver esistito presso gli antichi popoli », Romagnosi oppone: « Questo potrebbe essere vero quando la società fosse governata a norma non del potere di pochi, ma del suo reale bisogno. Quando una massa d'uomini è incatenata, come gli Indiani, da stolte e desolanti fantasie religiose, o compressa dalla violenza altrui, come mai si può verificare la proposizione del signor Hugo? Lo stabilimento, immobile da secoli, delle caste Indiane è forse necessario all'India? Così il fatto si confonde col diritto. Certamente esistette una causa; ma si tratta di

---

(105) PRETI, *Alle origini*, cit., pg. 78 ss. La modernità dello sviluppo smithiano del sentimentalismo etico consiste appunto nel porsi lucidamente il problema della ricerca di un *ubi consistam* comune, in cui possano riconoscersi tutti i *moral senses* individuali; rinunciando alla sbrigativa indicazione di un'unica costituzione fisio-psichica di tutti gli individui, come garanzia di un comune modo di sentire, per additare invece la sede della oggettività morale in un medesimo patrimonio di convinzioni collettive in cui si scongiura la fatale arbitrarietà di ogni scelta soggettiva. La morale si avvia così lungo il sentiero dell'*ethos*, unico depositario di un dover essere che non tollera di esser costruito intellettualisticamente, ma è già conosciuto in maniera immediata ed originaria da ogni membro del gruppo.

vedere se questa causa fosse giusta o ingiusta, illuminata o cieca, libera o violenta » (106).

La causa, l'elemento formale di base del sistema naturale, è sempre moralmente qualificabile, in rapporto alla sua collocazione in un ordine di valori programmato e voluto dall'uomo.

Un ultimo parametro culturale comparativo, importante nell'economia del nostro discorso: il rapporto con Bentham. Apparentemente i punti di contatto tra le due impostazioni sono decisivi. Vi è totale accordo, soprattutto, nel fondare il diritto sulla dimensione meramente fattuale dell'utile; è Romagnosi stesso a rilevarlo, notando, a proposito dell'autore inglese, che « la teoria dell'amor proprio regolato esposta da molti moderni ... equivale perfettamente a quella della ben intesa utilità » (107). Ciò che egli ri-

(106) *Ragguaglio*, cit., pg. 27 in nota.

(107) *Genesi del Diritto Penale*, EP, t. III, pg. 317. Ci riferiamo naturalmente alla terza e definitiva stesura della *Genesi* (1824); nelle edizioni precedenti non vi è traccia di riferimenti all'utilitarismo benthamiano, che compaiono invece nella Parte V dell'opera, aggiunta appunto successivamente. Le fonti di Romagnosi in materia, come già più sopra si ricordava, sono rappresentate dalla traduzione francese di Bentham (c.d. 'edizione Dumont' dal nome del traduttore Étienne Dumont, amico dell'autore), che assicurò al suo pensiero una notevole notorietà sul continente, maggiore senz'altro di quella di cui godettero in patria le edizioni in lingua originale. In particolare Romagnosi cita soprattutto i *Traité de législation civile et pénale* (Paris, 1802).

La riflessione sugli scritti di Bentham, e la loro conseguente critica sembrano aver impegnato notevolmente il pensiero del Nostro, ad onta dei relativamente pochi passi in cui l'autore inglese è citato (per un censimento dei quali cfr. R. GHIRINGHELLI, *Il concetto di « felicità pubblica » nella « Genesi del Diritto Penale » di G. D. Romagnosi e il rapporto Romagnosi-Bentham*, in AA.VV., *Gli italiani e Bentham*, Milano, 1982, vol. I, pg. 77 ss.). La miglior testimonianza del carattere 'sofferto' di questo rapporto è offerta dai tormentatissimi manoscritti relativi ai già indicati paragrafi della terza edizione della *Genesi*, conservati presso la Biblioteca A. Mai di Bergamo — in cui si trova appunto il manoscritto originale delle parti aggiunte nel '23 alla *Genesi* (Colto n. 1 A 4, 5, (n. 5)) — e presso la Biblioteca Braidense di Milano — in cui nel fascicolo segnato AF.XV. 14 n. 5 sono conservati una serie di appunti concernenti, fra l'altro, anche la *Genesi* —.

Nel manoscritto di Bergamo, in particolare, si può leggere una prima stesura dei paragrafi 992-1010, corretta ed ampliata con moltissimi ripen-

fiuta, com'è ovvio, è il totale antigiusnaturalismo di Bentham. « Se meditando i fenomeni del mondo sociale, voi distendete le *due serie* di fatti utili e dei fatti nocivi costanti; e se all'una di queste imponete il nome di *ordine dei beni* ed all'altra quello di *ordine dei mali*; stabilite o no una nozione vera, solida e potente in pratica? »<sup>(108)</sup>. Il fatto si trasforma per forza, *autonomamente*, in diritto (e non per scelta arbitraria), nel momento in cui lo si consideri dal punto di vista della naturale tensione umana verso la felicità, come uno strumento indispensabile per procurarsela. Di qui il giudizio che Bentham compia un errore grossolano nel connotare col nome di 'obbligazione' soltanto quella derivante da una norma positiva, che è tale per un motivo accidentale, solo, cioè, in quanto « sanzionata dalla volontà del maggior numero ». « La necessità di mezzo puramente morale per lui è inconcludente. Quando questa sola si verifica egli non ammette che esista obbligazione, diritto, giustizia, ecc. »<sup>(109)</sup>.

Il nostro autore finisce per minimizzare queste palmari differenze d'imposizione — almeno nel luogo che abbiamo qui citato, quello senz'altro in cui la discussione della filosofia di Bentham è spinta più a fondo — concludendo che, tutto considerato, « la questione non è che di *nome*, ma non di *realtà* ». In un appunto inedito, tuttavia, in cui Romagnosi aveva in un primo tempo abbozzato le pagine a cui ci riferiamo, il giudizio che emerge nei confronti dell'utilitarismo benthamiano, è ben più duro ed esplicito. « L'opera di Bentham — commenta infatti il Nostro — la quale fu

---

samenti e cancellature di mano dell'autore, poi di seguito ritrascritta con ulteriori varianti ad opera di un amanuense — a cui è stata evidentemente dettata la versione definitiva, conforme al testo pubblicato (mss. cit., cc. 26-29): un procedimento abbastanza inconsueto, per un autore normalmente dalla penna molto fluente come Romagnosi. Nel testo facciamo invece, di seguito, riferimento ad alcune varianti di un certo interesse contenute nella stesura preparatoria conservata presso la Braidense, in uno Zibaldone alfabetico già citato precedentemente, solo in parte pubblicato da Giuseppe Sacchi nel 1873, in particolare sotto la lettera 'B' — si tratta di quattro facciate, con molte correzioni e ripensamenti, non numerate nel manoscritto, ed a cui, perciò, siamo costretti a rinviare senza un'indicazione specifica della carta da cui è tratto il brano.

<sup>(108)</sup> *Ibidem*, pg. 319.

<sup>(109)</sup> *Ibidem*, pg. 323, in nota.

stampata col titolo di *Trattati di Legislazione civile e penale* si può rassomigliare ad una grande sala di *Macelleria* nella quale si veggono in lunga serie disposti diversi pezzi grandi e piccoli della dottrina coll'ordine, e coi nomi che all'autore piacque loro d'imporre. Dopo di aver visitata questa sala e ascoltato il dimostratore qual'è la lezione che ne risulta? Il *materialismo della morale e l'ateismo del diritto*. Per la qual cosa questo libro di Bentham si potrebbe a ragione riguardare come una *crisalide obbesiana*, o a dir meglio una lunga ripetizione della teoria obbesiana [parola illeggibile] per altro al modo degli scrittori del Medio evo » (110).

La differenza profonda e radicale tra le due impostazioni è evidente, e può esser fatta risalire al modo di concepire l'idea stessa di *utile*. Per Romagnosi, essa ha una consistenza oggettiva, reale, determinabile univocamente per tutta la società, attraverso una considerazione empirica e scientifica della natura; ciò che i singoli individui considerano soggettivamente come utile è del tutto irrilevante, e dipende da un'infinità di variabili contingenti, che è specifico compito della scienza di rimuovere. Di contro, il fondamento dell'aritmetica dei piaceri e dolori di Bentham parte proprio dalla ricerca di un minimo comun denominatore di tutte le scelte di valore individuali, che identifica, in ultima analisi, nel valore monetario, di mercato, di ogni bene. Dietro Bentham c'è la fondazione soggettiva del concetto di valore da parte della filosofia scozzese — un concetto che Romagnosi non è assolutamente disposto ad ammettere, come testimoniano le numerose pagine che a più riprese dedicherà al tema del valore (111).

La scientificità della proposta benthamiana non sta affatto nell'individuazione di un concetto aprioristico ed assoluto di utile, ma

(110) Biblioteca Braidense, AF.XV. 14. n. 5, lett. B.

(111) Cfr. tipicamente DPU, pg. 118: « l'utilità d'una cosa, sia della natura o dell'arte, è necessariamente determinata dai rapporti reali che passano fra l'uomo e gli oggetti esterni. Ciò è evidente per la ragione, che l'uomo non può a suo talento cangiare i rapporti dei beni e dei mali ... Spesso avviene però che la *stima* in cui alcuni uomini tengono le cose, non è proporzionata all'utilità diretta risultante dal bisogno... ». Ed ancora nella pagina seguente: « la tariffa del valore, di cui parlo qui, in quanto è dedotta dalla verità, o sia dallo stato reale dei bisogni..., costituisce la norma reale ed eterna, alla quale riportar conviene ogni teoria pubblica e privata del valore delle cose ».

nella scoperta di un criterio eminentemente relativo e convenzionale, com'è quello del valore di scambio, che, lungi dal negare, esalta invece il soggettivismo di tutte le scelte, ed attinge la sua oggettività proprio da un suo franco riconoscimento. La scienza *registra* l'idea che del proprio utile la società si è già autonomamente formata sul terreno del confronto economico, non pretende affatto di interpretare ciò che sia utile in senso assoluto, per tutta la collettività e per ciascuno dei suoi membri<sup>(112)</sup>. Il diritto scivola, allora, verso l'economia politica, fino a diventarne una sorta di sovrimpressione fotografica. Un esito lontanissimo dai fondamenti ancora tutti giusnaturalistici del nostro autore. Per lui, è ancora la *science sociale* che, un po' come il Dio di Leibniz nei confronti del suo creato, si incarica di un calcolo complessivo del rapporto costi-benefici per tutta la società, stabilendo conseguentemente un preciso valore ad ogni bene sociale, e pedagogizzando ciascun individuo affinché faccia propria quella scientifica valutazione.

Bentham è condanato, in fondo, sulla base dello stesso capo d'accusa che è stato fatale a Kant e a Hugo, e che a molta maggior ragione, come vedremo più qua, determinerà una vera e propria demonizzazione di Rousseau: al pari dell'esecrabile Hobbes, tutta quanta codesta infedele progenie dell'illuminismo ha rinnegato l'oggettività e la realtà dei valori morali, naufragando in un convenzionalismo incapace di indicare concretamente una giustizia diversa dall'arbitrio causale dell'autorità politica. Dov'è finito « il vero significato dei nomi di *diritto* e di *dovere* e di *delitto* », che pure Bentham adopera continuamente? « Dico il vero significato perocché chiamare con questi nomi quegli atti soltanto che ad un Potente piacquero di imporre di vietare e di permettere è per lo meno

---

(112) « Il termometro è lo strumento per misurare la temperatura — scrive Bentham —, il barometro è lo strumento per misurare la pressione dell'aria ... Il danaro è lo strumento per misurare la quantità di piacere e di pena. Coloro che non sono soddisfatti dal rigore di questo strumento debbono trovarne un altro che sia più rigoroso oppure dire addio alla politica e alla morale » (*Piaceri e pene - Come misurarli*; in J. DE SOUSA E BRITO, *Droits et utilité chez Bentham*, in *Archives de philosophie du droit*, tome 26, Paris, 1981, pg. 93.

una viziosa petizione di principio »<sup>(113)</sup>; la domanda è retorica, e Romagnosi lo sa bene, poiché dietro a quei nomi c'è ormai soltanto la volontà del legislatore.

La serpe nominalista, apparentemente sconfitta dopo i suoi furori secenteschi — dopo l'« ateismo » di Hobbes e dei Libertini — dal nuovo umanesimo illuminista, riaffiora ora di nuovo, con la forza sottile e distruttiva della sua logica, a proclamare il divorzio tra volontà e ragione ed a proporre i suoi terribili antidoti. Nella ribellione a questo ritorno si concreta il valore ed il significato più vero della proposta romagnosiana per un modo di intendere l'esperienza umana che si collochi a metà strada tra « le nuvole e il fango », tra la vecchia metafisica oppressiva e la tragica aridità del nuovo materialismo; una proposta 'ragionevolistica' per la quale forse, ormai, è venuto meno lo spazio culturale in un'epoca dominata da diverse configurazioni della ragione.

5. Concludiamo questo primo *excursus*. Il suo scopo è stato essenzialmente quello di porre in rilievo *un* aspetto della riflessione giuspolitica romagnosiana — la sua componente più o meno latentemente giusnaturalista —, senza pretendere, lo ripetiamo, di offrire un'immagine della sua 'civile filosofia'. Ci basta qui aver sottolineato una dimensione fondamentale e costante del pensiero del nostro autore, che lo segnala nitidamente nel panorama complessivo dell'epoca, insieme, d'altronde, ad altri esponenti del tardo illuminismo, soprattutto francese che avremo occasione di menzionare nel corso della trattazione.

Il problema del fondamento del diritto tende ormai, più o meno, da parte di tutte le nuove, disparatissime tendenze culturali a cavallo tra i due secoli, ad essere risolto in vario modo sempre sul piano formale: o definendosi *per relationem* rispetto alle sue fonti di produzione (diritto = volontà generale; diritto = Volksgeist), o svuotandosi di contenuto, col ridursi a mera regola formale che consenta la convivenza; o costruendosi sui valori del libero mercato. Il pensiero moderno tende ormai nettamente ad abbandonare il collegamento tra diritto e giustizia materiale;

---

(113) Biblioteca Braidense, AF.XV. 14., n. 5, lett. B.

la fiducia nella possibilità di conoscere ciò che è effettivamente giusto, e di modellare su di essa le scelte politiche, sfumando progressivamente, cede il posto ad altre concezioni, variamente connotate, ma tutte sussumibili sotto l'etichetta del giuspositivismo.

Con il dissolversi della prospettiva giusnaturalistica, si sfalda anche l'ideale di una soluzione scientifica al problema politico, logico corollario di una sua dimensione esclusivamente conoscitiva. La componente nominalistica che sta alla base del razionalismo moderno, riaffiorando continuamente, non consente più, in ultima analisi, di superare l'irrimediabile soggettività dei comportamenti individuali, e condanna ogni eventuale scienza della politica ad un ruolo meramente descrittivo dei comportamenti storicamente registrabili.

Conseguentemente, come ha ben rilevato un autore contemporaneo <sup>(114)</sup>, il problema del bene politico tende sempre a risolversi in quello dell'individuazione della volontà politica che se ne deve far carico, con una rinuncia implicita ad una valutazione razionale del merito delle scelte, per accontentarsi della garanzia formale variamente offerta dal soggetto a cui si affida l'esercizio del potere.

Ed in effetti, se l'origine della discordia sociale sta davvero nel pluralismo e nella conflittualità degli interessi, e non in una semplice divergenza di opinioni circa le tecniche da seguire per ottenere un fine che è *già dato come comune e concorde*, il punto dolente è proprio quello della *volontà politica*, in cui devono in qualche modo risolversi i rapporti di forza immanenti al contesto sociale. Il resto, cioè gli obbiettivi più specifici e contingenti dell'interesse dominante, e le modalità della loro attuazione, passa tutto in secondo piano, diviene un corollario scontato. Al limite, si potrà sostenere che il bene politico, come credeva Robespierre e tanti altri dopo di lui, diventi automaticamente evidente non appena la volontà che lo cerca sia divenuta a sua volta omogena, attraverso l'eliminazione o l'assorbimento dei portatori di interessi diversi.

Tutto all'opposto, come si è visto e si vedrà meglio in seguito, Romagnosi continua a percorrere la strada 'contenutistica'. I li-

---

(114) B. DE JOUVENEL, *La sovranità*, trad. it. di F. SCIACCA, Milano, 1971, pg. 11 ss.

miti della sua impostazione culturale sono già stati chiaramente indicati; la sua debolezza intrinseca, e la sua stessa agevole strumentalizzabilità ideologica sono troppo evidenti perché meritino di essere ulteriormente sottolineati. Tuttavia, quella del nostro giurista rimane, sul terreno delle più ampie sollecitazioni culturali, una testimonianza ancora estremamente viva e carica di significato per la sua capacità di indicare in termini urgenti e perentori la questione del merito delle scelte politiche, che, per quanto elusa attraverso il rinvio ad una volontà legittima, deve per forza finire pur sempre per porsi a qualcuno.

In questo senso Romagnosi prosegue lungo la direttrice tenacemente — anche se sempre astrattamente — pragmatica ed ottimistica di una grande cultura settecentesca, che si prolunga in lui oltre la Rivoluzione, e riflette criticamente sul modello di potere che essa ha proposto, ripudiandolo, proprio nei suoi aspetti più innovatori, come un figlio degenerare del suo stesso razionalismo.

È la quintessenza di un pensiero liberale che, dopo la grande crisi rivoluzionaria, ricerca ancora, pervicacemente, l'appiglio di una razionalità oggettiva ed autoevidente, in cui tutti gli interessi sociali si riconoscano, e possano trovare una loro mediata soddisfazione.

Proprio in questo, gioca un ruolo decisivo quella fondamentale componente illuministica che è il cartesianismo; la fiducia nella possibilità di ogni individuo di riconoscere valori oggettivi ed a tutti comuni attraverso un corretto uso della ragione, di superare il proprio soggettivismo semplicemente aprendosi alla conoscenza del reale, nella sua capacità immanente di indicare, con univoca evidenza, la via della felicità collettiva. Tale scelta, però, si presenta come logicamente contraddittoria, ed in maniera lampante, rispetto alle dichiarate premesse sensiste del Nostro. Se la ragione è solo uno strumento meccanico per realizzare i fini dettati dalla passione; se questo è il postulato psicologico fondamentale assunto come condizione di pensabilità di tutto il sistema morale e politico; come sarà possibile chiedere alla razionalità di additare valori per tutti univoci? « Non è contrario alla ragione che io preferisca la distruzione del mondo intero piuttosto che graffiarmi un dito », aveva proclamato Hume; « allo stesso modo non è per nulla contrario alla ragione preferire il bene che so essere più piccolo a

quello più grande, e provare un desiderio più ardente per il primo piuttosto che per il secondo »<sup>(115)</sup>. La ragione non può correggere le passioni, poiché esse sono collocate su un piano diverso, e nell'immediatezza soggettivistica delle loro pulsioni non possono altro che essere riconosciute come 'buone', in quanto conformi a natura.

Se il vero sensista ha il coraggio di ragionare così, Romagnosi, come tanti suoi 'colleghi' francesi, figli più o meno consapevoli della spuria *évidence* fisiocratica, continua a fare un uso contenutistico dell'idea di ragione, estendendo disinvoltamente il suo impero dal regno dei mezzi a quello dei fini, ed usurpando continuamente la competenza dell'istinto in palese contraddizione con le premesse materialiste del modello.

La risultante è una curiosa ibridazione. Rifiutato ogni innatismo, sul piano morale e politico la ragione non è più la « lumière claire et distincte » di cui parlava Bayle, « qui éclaire immédiatement les hommes dès aussitôt qu'ils ouvrent les yeux de leur attention »<sup>(116)</sup>; né tantomeno può essere elevata a determinante autonoma delle azioni morali in concorrenza con l'istinto, come chiede Kant. Essa d'altra parte non è neppure così schiava delle passioni da perdere la capacità di dirigerle, con la conseguenza indiretta di dover ammettere la natura essenzialmente volontaristica del potere politico.

Per uscire dall'*impasse* la soluzione è quella di riconoscere soltanto una capacità virtuale della ragione ad esprimere contenuti; l'evidenza razionale in natura esiste solo a livello di potenzialità psicologica, che richiede di essere portata alla soglia della consapevolezza attraverso una sorta di intervento maieutico da parte della scienza: occorre infatti una « grand'arte ad ottenere l'evidenza »,

<sup>(115)</sup> *Trattato sulla natura umana*, ed. cit., vol. I, pg. 437.

<sup>(116)</sup> P. BAYLE, *Commentaires philosophiques*, in *Oeuvres*, La Haye, 1727-1731, t. II, pg. 368 « Je veux dire que sans exceptions, il faut soumettre toutes les loix morales à cette idée naturelle d'équité, qui, aussi bien que la lumière Methaphisique, illumine tout homme *venant au monde*. Mais comme les passions et les préjugés n'obscurcissent que trop souvent les idées de l'équité naturelle, je voudrois qu'un homme qui a dessein de les bien connaître les considerât en général, et en faisant abstraction de son intérêt particulier ».

consistente nella scomposizione dei soggetti nei loro costitutivi, « accompagnata dall'accurato paragone o fra elemento e elemento, o fra elemento e l'idea, o fra le idee interne; in una parola, una minuta e ragionata *analisi* scorgesi essere il metodo *necessario* in tutte quelle scienze, delle quali o si nutre ignoranza o dubbio, o esistono controversie; e, come a proporzione che l'analisi è più minuta, v'abbia più vicinanza fra i termini del paragone, e quindi a proporzione si avvicini lo spirito alla evidenza, e si escluda l'errore » (117).

Chiaramente intuibile è dunque la grande vena di pedagogismo sottesa a tutto il disegno giuspolitico romagnosiano. Il salto qualitativo tra momento individuale e momento sociale si realizza, appunto, non operando sulla volontà, bensì sull'intelletto, guidandolo attraverso tutta la lunga serie di passaggi logici che preludono al luminoso — e tipicamente fisiocratico — riconoscimento della naturale complementarietà di tutte le volontà soggettive.

L'interesse ed il valore del contributo culturale di Romagnosi non sta, però, essenzialmente nella riaffermazione di convinzioni generali di questo tipo, abbastanza diffuse, anche se con sfumature diverse, in parecchi liberali dell'epoca, dagli *idéologues* ai *doctrinaires* della Restaurazione. La sua originalità dev'essere invece valutata in rapporto al rigore ed alla minuziosa coerenza con cui, da queste premesse largamente comuni, il Nostro va a ricavare un complesso edificio giuspubblicistico, che nella purezza delle sue linee portanti e nella specificità dei suoi esiti rivela una sostanziale incompatibilità con la nuova fisionomia dello Stato emerso dalla Rivoluzione.

A partire dal prossimo capitolo inizieremo a percorrere questo itinerario, cercando soprattutto di valorizzare tutta la fitta trama dei nessi che collegano le opzioni ideologiche di fondo che si sono fin qui rilevate con le varie elaborazioni più propriamente giuridiche.

---

(117) *Ricerche*, EP, t. XVII, pg. 45.



## CAPITOLO SECONDO

### L'ORDINE NATURALE E LA SUA LEGGE

SOMMARIO: 1. La polemica anti-contrattualista: ragione politica e ragione teorica di una battaglia culturale. — 2. Il rifiuto del modello dialettico giusnaturalista e l'opzione per quello monistico dell'« ordine naturale ». — 3. La legge naturale come legge meccanica e sociologica: maestri e critici a confronto nelle pagine di Romagnosi. — 4. Individuo, società e Stato nel modello dell'« ordine naturale ». Il tema dell'alienazione della sovranità come dato caratterizzante del pensiero giuspolitico romagnosiano: derivazioni e nessi con la scienza politica precedente e contemporanea. — 5. L'equazione libertà-felicità ed i suoi immediati riflessi costituzionali.

1. Prima di affrontare il nucleo centrale del presente capitolo, che considera gli itinerari attraverso i quali Romagnosi perviene a delineare una propria immagine teorica della società e dello Stato, può essere opportuno ricostruire brevemente, come introduzione al nostro tema, il complesso atteggiamento critico che il nostro autore matura nei confronti della più diffusa, caratteristica e familiare dottrina giuspolitica settecentesca, quella contrattualista.

È infatti attraverso un confronto ed un dialogo continuo con essa che Romagnosi mette a punto il suo modello teorico, capace di surrogarne certe valenze ormai usurate — e, soprattutto, politicamente non più accettabili ai suoi occhi —, conservandone al tempo stesso intatti i contenuti veramente irrinunciabili.

Al giro di boa del nuovo secolo la metafora del contratto sociale giunge indiscutibilmente ormai molto logora e frusta, sul piano teorico. L'inizio del suo tramonto, com'è noto, risale già alla metà del Settecento, con la diffusione delle famose tesi humeane

sulla indeducibilità del diritto dal fatto<sup>(1)</sup>. Abbandonata, almeno nelle sue più classiche configurazioni, dalla maggioranza dei pensatori dell'area illuministica anglo-francese, essa rivela, tuttavia, una insospettata vitalità, che le consentirà, attraverso la sua completa riformulazione da parte di Rousseau, di conoscere un nuovo e straordinario momento di popolarità nel corso della Grande Rivoluzione, quando uscirà dal chiuso delle aule dei vecchi filosofi giusnaturalisti, per divenire strumento di lotta politica, parola d'ordine sovversiva, sulla bocca di legislatori, libellisti e sanculotti<sup>(2)</sup>.

Il contrattualismo, in realtà, entrerà definitivamente nell'ombra soltanto con l'inizio dell'Ottocento — dopo essere servito un'ultima volta a dar forma al pensiero politico kantiano<sup>(3)</sup> —, nel

---

(1) Sul sostrato filosofico delle celebri tesi di Hume cfr. J.W. GOUGH, *The social contract. A critical study of its development*, Oxford, 1972<sup>2</sup>, pgg. 186-190; G. VLACHOS, *Essai sur la politique de Hume*, Paris, 1955; G. GIARRIZZO, *D. Hume politico e storico*, Torino, 1962, pg. 21; F.A. HAYCK, *The legal and political philosophy of D. Hume*, in *Il politico*, XXVIII, (1963), pg. 691 ss. (ora anche in AA.VV., *Hume*, a cura di C. CHAPPEL, London-Melbourne, 1968); M. DAL PRA, *Hume e la scienza della natura umana*, Bari, 1973, pg. 328 ss.; G. GIARRIZZO, *Introduzione a D. HUME, Antologia di scritti politici*, Bologna, 1978<sup>2</sup>, pg. 7 ss.; E. RONCHETTI, *Gli utilitaristi*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali, L'età moderna*, cit., pg. 553 ss..

(2) L'affermazione di uno dei maggiori storici del contrattualismo secondo la quale nel pensiero rivoluzionario francese « the social contract itself, though now closely associated with the revolutionary movement, does not seem to have played a very important or novel part, directly at any rate, in the formulation of the political programmes of the revolutionary leaders » (GOUGH, *The social contract*, cit., pg. 176) deve essere ridimensionata; se sul piano concettuale la dottrina del contratto non riceve alcuna elaborazione ulteriore rispetto a quella a cui era giunta grazie al pensiero rousseauviano, ciò non toglie che essa si trasformi in una vera idea-forza a livello di prassi politica, soprattutto fondendosi concettualmente con la sua filiazione immediata, rappresentata dalla sovranità nazionale inalienabile: B. GROETHUYSEN, *Philosophie de la Révolution française*, Paris, 1956<sup>4</sup>, pg. 255 ss.. La carica eversiva del contratto rousseauviano, come evento storico che però *deve ancora accadere*, a differenza del contratto di tutta la tradizione giusnaturalista precedente, è messa a fuoco da G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto*, Bologna, 1968, vol. II, pg. 358.

(3) Sulla concezione del contratto nel pensiero kantiano, nell'ambito di una bibliografia ormai molto vasta, cfr. per tutti D. PASINI, *Diritto, società e Stato in Kant*, Milano, 1957, pgg. 164-175; G. VLACHOS, *La pensée*

clima della reazione ideologica anti-rivoluzionaria, e della nuova scoperta della realtà organica del fenomeno sociale<sup>(4)</sup>. È appunto in questo estremo crepuscolo che su di essa si sofferma il pensiero romagnosiano.

Il nostro autore conosce a fondo i giusnaturalisti della scuola tedesca — da Grozio a Pufendorf a Wolf — fin dai tempi dei suoi studi giovanili, attraverso le loro edizioni latine; ha pure una buona conoscenza del pensiero politico hobbesiano, ed una autentica familiarità con quello di Locke<sup>(5)</sup>. E soprattutto, come tutti gli altri intellettuali vissuti a cavallo dei due secoli, è toccato profondamente dalla grande eco della dottrina rousseauviana, quasi una ideologia ufficiale nell'Italia del triennio giacobino<sup>(6)</sup>. Tutta la sua

---

*politique de Kant*, Paris, 1962; N. BOBBIO, *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant*, Torino, 1969<sup>2</sup>, pgg. 213-228; PASQUALUCCI, *Rousseau e Kant*, cit., pgg. 161-252.

(4) Sull'anticontrattualismo anglosassone di fine Settecento, oltre a GOUGH, *The social contract*, cit., pg. 196, cfr. in sintesi COSTA, *Il progetto giuridico*, cit., pgg. 258-260.

Sull'argomento della filosofia hegeliana in rapporto al tema del contratto e dello stato di natura N. BOBBIO, *Hegel e il giusnaturalismo*, in *Rivista di filosofia*, LVIII, (1966), pgg. 379-407, ora in *Studi hegeliani, Diritto, società civile, stato*, Torino, 1981, pg. 3 ss.

(5) La buona padronanza di queste fonti ci è attestata, oltre che da una fitta trama di citazioni e di riferimenti impliciti, dall'ampia rassegna contenuta nel già citato *Ragguaglio storico e statistico sugli studi di diritto germanico e naturale in Allemagna*, che offre il destro al nostro autore per un confronto abbastanza puntuale col pensiero giuspolitico tedesco; ottima è la sua conoscenza del contrattualismo tradizionalista di Lampredi — come sappiamo dal testo delle *Lezioni inedite di Diritto Pubblico*, che sono una lunga parafrasi dei *Theoremata* —; mentre, come vedremo, egli ha sempre molto ben presente il contrattualismo lockiano, alla cui autorità, anzi, si richiama esplicitamente nel corso di un dibattito particolarmente impegnativo contro gli argomenti del patto rousseauviano (ICF, pg. 333: cfr. il prossimo capitolo).

(6) Si pensi esemplarmente ai celeberrimi e diffusissimi *Elementi di diritto costituzionale democratico* di Giuseppe Compagnoni. Pubblicati a Venezia nel '97 — in un'epoca, cioè, in cui la giuspubblicistica francese ha già preso da un pezzo le sue distanze dall'autore del *Contrat*, accusato più o meno implicitamente di aver teorizzato una « *ré-totale* », secondo la famosa espressione sieyèsiana —, gli *Elementi* affiancano ad una esegesi della costituzione vigente, considerata la migliore in assoluto, una trattazione di « giuspubblico universale », di filosofia politica, cioè, mutuata con scrupo-

cultura, insomma, di giurista e di filosofo politico, gli parla un linguaggio contrattualista, la cui risonanza è accresciuta dalla sua totale impermeabilità agli influssi dei nuovi indirizzi irrazionalistici, sia di marca idealista che storicista-savignyana (7).

---

losa fedeltà dal testo del *Contratto sociale*, del quale viene offerta una lettura non priva di intelligenza e di rigore logico. La contraddizione tra il democrazia assoluto della prospettiva rousseauviana ed il carattere, invece, liberale, bilanciato e censitario della costituzione cisalpina, nata proprio, sul modello di quella dell'anno III, da un ripensamento dell'ideologia del ginevrino, non pare emergere in maniera esplicita: Rousseau resta veramente il filosofo politico del nuovo costituzionalismo rivoluzionario.

(7) Oltre alla presa di posizione già esaminata contro Hugo, un'altra interessante testimonianza di polemica contro le dottrine gius-filosofiche d'oltralpe è costituita da un breve saggio pubblicato sull'*Antologia* fiorentina nel 1832, dal titolo già di per sé significativo: *Alcuni pensieri sopra un'ultrametafisica della storia* (EDG, vol. II, p. I, pg. 284 ss.). Anche qui, la conoscenza dei filosofi tedeschi è soltanto di seconda mano, dedotta dall'opera di J.L.E. LERMINIER, *Introduction générale à l'histoire du droit* (Bruxelles, 1829), che riassume in breve la dottrina gius-filosofica hegeliana (pgg. 226-237).

Già dalle prime righe, è subito evidente come Romagnosi, non solo non conosca per niente le dottrine degli idealisti romantici, ed in particolare di Hegel, che qui è il suo principale bersaglio, ma non sia neppure interessato ad impegnarsi seriamente in uno sforzo di comprensione. Il suo atteggiamento in questa circostanza è abbastanza analogo a quella netta e pregiudiziale chiusura che ha già manifestato nei confronti della filosofia giuridica kantiana, con la differenza che qui la *vis polemica* è molto più forte, quasi furiosa. « Se i primi indovini della storia dell'umanità co'l compasso e co'l calcolo tesserono i primordi cabalistici, e coniarono origini a norma del tipo da loro delineato; li ultimi la sottoposero ad aspetti ed a formole ultrametafisiche, senza dirigerne l'applicazione, senza la possibilità di utili ammaestramenti » (pg. 285). Apostolo del nuovo organicismo misticheggiante — che ama nascondersi entro quei « limiti tenebrosi nei quali può spaziare una cavernosa, svaporata, puerile metafisica » è appunto « il sig. Hegel, Professore di Berlino »; il quale, tra tutte le « baje » di cui è riuscito a infarcire la sua filosofia irrazionalistica, ne ha purtroppo partorita anche qualcuna non del tutto innocua. Per esempio, quell'idea che quando un popolo è « agente » dello « spirito universale » « li altri popoli sono contro di lui *senza forza* e *SENZA DIRITTO* » (pg. 291), non è forse la pura e semplice riedizione dell'abborrito principio secondo cui « il trionfo della forza è la sorgente vera del diritto, perché il vincere è un dono del Dio delle battaglie »? « Per vero, il drama dell'Hegel con questo tratto pare spogliarsi della forma comica, e vestire la tragica; ma a questa versione spero che verrà posto fine con le fischiate di un altro spirito universale più possente di

Di più: bisogna tener conto che nell'ambito della più comune cultura giuridica — sempre in abbondante ritardo rispetto alle grandi correnti di pensiero giuspolitico —, la metafora contrattualista, nella forma più o meno volgarizzata assunta nel corso della Rivoluzione, continua per molto tempo ad essere sbrigativamente indicata come fondamento del potere pubblico, ogni volta che al 'pratico' sia necessario un riferimento ad una nozione filosofica dello Stato<sup>(8)</sup>.

---

quello al quale egli amò di affidare la risurrezione della verità e della moralità da lui intesa » (pg. 292). Un giudizio non migliore di questo egli riserva al « feticismo mentale » che caratterizza l'organicismo di Schelling, il quale pare riproporre una sorta di rozzissimo e primitivo animismo onde arrivare a giustificare l'idea che anche i corpi politici possano avere una vita propria.

Del resto, anche nell'ambito dell'area culturale franco-italiana l'irrazionalismo sta pericolosamente riguadagnando terreno. Nella minuta autografa di un articolo scritto per la *Biblioteca italiana* nel 1828, avente ad oggetto una recensione dei rosminiani *Opuscoli filosofici* (Milano, 1827), possiamo leggere alcune righe poi non stampate — forse soppresse dalla censura —, che ci informano eloquentemente, se mai ce ne fosse stato bisogno, riguardo ai sentimenti che il nostro autore nutriva nei confronti delle nuove dottrine politiche che tanto credito riscuotono nel clima della Restaurazione: predicando una « filosofia teocratica », Rosmini « non si contenta solamente di assorbire ogni pensiero od assetto umano nell'adorazione religiosa e di conquistare tutto l'uomo colla fede speciale da lui predicata; ma esige che nella educazione letteraria siano cacciati al diavolo Cornelio Nepote e Cicerone, aborriti Loke [sic], Condillac con tutta la loro scuola, e posti in cattedra e sul pulpito BONALD, LA MENNAIS, DE MAISTRE. Ma chi sono questi signori? Essi sono i tre corifei francesi dei giorni nostri i quali pretendono a nome del cielo di spogliare il genere umano della proprietà di pensare onde investire i predicatori della fede di quella di possedere gli uomini e le cose. Filosofia dunque teocratica, ed anche ultra-teocratica è quella che forma e lo spirito di questi opuscoli » (Colto n. 1,  $\wedge$  4, 5, (n. 4), presso la Biblioteca A. Mai di Bergamo).

(<sup>8</sup>) Non disponiamo ancora, in realtà, di una ricerca specifica ed esaustiva sul sostrato teorico-ideologico a cui attingono gli operatori giuridici dell'inizio dell'Ottocento, e sulle effettive relazioni che stabiliscono tra il modo di essere del potere politico e quello del diritto positivo su cui lavorano. Certo è che basta aprire qualche commentario giurisprudenziale tra i più diffusi dell'epoca per constatare come le voci od i riferimenti di carattere giuspolitico risultino essere dei veri condensati di quella *vulgata* illuministico-rivoluzionaria in cui si ritrovano, fusi in un unico *continuum*,

Ecco dunque la necessità, avvertita da Romagnosi un po' in tutte le sue opere teoriche, di confrontarsi con l'ideologia del patto sociale, che vede spiegata tutta dietro di sé, nella multiforme varietà di profili che due secoli di storia hanno saputo disegnare; egli ne farà oggetto di approfondita considerazione, ora sottoponendola ad un severo vaglio critico — forte ormai di tutti gli argomenti che il Settecento ha abbondantemente accumulato contro di essa —, ed ora cercando di salvarne quei tratti essenziali che, più o meno istintivamente, egli sente irrimediabilmente solidali con i lineamenti dello Stato liberale.

L'interesse di questo esame sta soprattutto nella trama di ideologie che nel contrattualismo — pro o contro di esso — hanno trovato il loro momento di emersione nel corso del secolo precedente, e che ora, pur complicando le linee del dibattito ed arrischiandone la limpidezza, rendono la discussione su questo tema estremamente viva ed appassionata.

Per cercare di offrirne un profilo il più possibile ordinato e completo, articoleremo la nostra trattazione su quelle che — crediamo — possano essere assunte come due valenze abbastanza tipiche della metafora contrattualista: la spiegazione delle origini storiche della convivenza ed il fondamento giuridico dell'obbligazione politica <sup>(9)</sup>.

Il primo significato è senz'altro quello più debole, ed ormai del tutto obsoleto all'epoca di Romagnosi.

Rousseau e Montesquieu, Beccaria ed Helvétius (cfr., per un esempio, DENISART, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence*, t. 7ème, Paris 1788, voce *Droit naturel*, dov'è essenzialmente Rousseau, che viene trascritto fedelmente, a fornire una legittimazione di tipo contrattualista allo Stato.

Ancora vari decenni dopo, un amministrativista della statura di Antoine Macarel, nei suoi noti ed apprezzati *Éléments de droit politique* (Bruxelles, 1834), costretto dal carattere istituzionale del testo a dire qualcosa sulla natura dello Stato, non sapeva che riproporre un concentrato di dottrine giusnaturalistiche settecentesche, in cui il contratto sociale — sempre nella ormai classica formulazione rousseauviana — continuava a svolgere il suo ruolo assolutamente centrale.

<sup>(9)</sup> Per questa impostazione d'insieme cfr. N. MATTEUCCI, *Contrattualismo*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, Torino, 1976, pg. 234.

La cultura giusnaturalista, impegnata a fornire all'autorità politica una legittimazione diversa rispetto a quella del diritto divino, si era trovata fatalmente a cercarla nell'ambito del fatto, ovvero del positivamente verificabile, dell'effettivamente accaduto. La sua caratteristica contaminazione tra la questione del fondamento giuridico dello Stato e la ricerca delle origini della convivenza sgorga in realtà immediatamente dalle sue premesse laiche di fondo: lo Stato moderno ha assolutamente bisogno, per trovare una nuova giustificazione a sé stesso, di affondare le sue radici ormai tutte terrene nel sostrato di una pur primitiva dialettica della storia, che testimoni la sua oggettiva funzionalità rispetto all'unico parametro di legittimazione valido sul piano del fatto, quello delle esigenze naturali degli uomini. La dottrina della storicità presunta del patto sociale, utilizzata come perno della rudimentale dialettica stato di natura — stato civile, rappresenta in fondo la prima elementare risposta a questa esigenza<sup>(10)</sup>.

Già Hume, tuttavia, alla metà del suo secolo, in polemica postuma con Locke — che asseriva la generale effettività storica del patto attraverso un'estensione logica dei 'casi' attestati di fondazione pattizia dello Stato, come quelli delle colonie americane o della fondazione di Roma — aveva dichiarato l'assoluta inverosimiglianza di un mutuo consenso esplicitamente scambiato tra gli uomini nell'epoca dell'infanzia del mondo<sup>(11)</sup>. E sulle sue orme

---

<sup>(10)</sup> È chiaro che quei contrattualisti « che sono dominati dal problema antropologico dell'origine dell'uomo civile » (*ibidem*) non obbediscono tanto ad un gratuito interesse erudito, quanto ad una precisa motivazione di carattere politico. Per una valutazione critica della dottrina della storicità presunta del patto e dello stato di natura cfr. in sintesi N. BOBBIO, *Il modello giusnaturalista*, ora in N. BOBBIO, M. BOVERO, *Società e Stato nella filosofia politica moderna*, Milano, 1979, pgg. 49-51, 61-63.

<sup>(11)</sup> « È evidente che nessun patto o accordo per la sottomissione generale fu esplicitamente stipulato: idea, questa, molto al di là della comprensione di uomini selvaggi » (D. HUME, *Sul contratto originale*, in *Saggi morali, politici e letterari*, Parte II, 12, *Opere*, cit., vol. II, pg. 868).

Nel momento in cui viene maturando questa coscienza critica, ha già preso campo un altro e più consapevole schema interpretativo dell'origine della convivenza e dei suoi progressi, quello di una « storia naturale » dell'uomo in società (GIARRIZZO, *Introduzione*, cit., pg. 8), capace di spiegare le relazioni sociali senza più far appello ad una improbabile autocoscienza, ma esclusivamente richiamandosi ai bisogni oggettivi della na-

Kant proclamerà definitivamente che non vi è alcuna necessità di far violenza alla storia, calandola a forza entro lo schema puerile della vicenda del patto, per offrire una risposta convincente al problema dello Stato: il modello logico che è necessario per dar conto di esso e dei suoi rapporti può dispiegare ormai la sua validità indipendentemente da qualsiasi improbabile effettività storica<sup>(12)</sup>. Ed in questa scoperta si fa ormai avanti il nuovo formalismo giuridico, nella sua capacità di accettare qualunque assetto giuspositivo per reperire subito dopo, dietro alla sua storicità, la sua ragione ideale immanente; la dialettica ideale su cui si fonda lo Stato si svolge oramai ad un livello diverso e non interferente rispetto a quello degli accadimenti fenomenici. Storia e diritto — ridotti nella relazione che intercorre tra forma e contenuto — scorrono su due piani distinti, rispettandosi reciprocamente.

L'atteggiamento di Romagnosi, se ci fermiamo a certe dichiarazioni di principio, pare appunto corrispondere grosso modo a questo tipo di nuova e più matura sensibilità. Erede di quel senso storico settecentesco dei Gibbon e dei Robertson — figure con cui mantiene una continua familiarità — egli non esita a farsi beffe della scuola che propaga « la favola ... di un contratto primitivo, in cui si rinuncia ad una chimerica indipendenza e ad una comunione primitiva presa in iscambio della vacanza dei beni »<sup>(13)</sup>. Unendosi

---

tura umana, che gradualmente e con quasi insensibile lievitazione conducono la specie verso forme di organizzazione via via più complesse ed appaganti. Dalla considerazione dell'uomo come soggetto razionale e libero si passa a quella che lo assume semplicemente come fenomeno naturale, la cui condotta può essere ricostruita in laboratorio sulla base delle condizioni che la determinano esternamente (come vedremo, è appunto in questo senso che si muove anche il Nostro a partire dalla sua grande opera del 1805).

(<sup>12</sup>) Per un esame accurato del punto di vista kantiano in materia, cfr. PASQUALUCCI, *Rousseau e Kant*, cit., pg. 211 ss., in cui una delle maggiori differenze tra le impostazioni dei due autori è appunto rinvenuta nel superamento, da parte del filosofo tedesco, delle ambiguità che caratterizzano ancora il pensiero rousseauviano nel connotare lo stato di natura ed il contratto sociale come ipotesi ideale o come eventi storici (già trascorsi o proiettati in un possibile futuro che siano).

(<sup>13</sup>) LV, pg. VI. Romagnosi associa qui alla condanna del patto come fatto storico anche quello della diffusa opinione settecentesca che colloca le origini della proprietà privata in concomitanza con la fondazione convenzionale della società civile, postulando, per l'addietro, l'esi-

ad un coro ormai generale, non ha incertezza a denunciare come puramente illusoria e ridicolmente ingenua la sequenza dei fatti che il modello giusnaturalista propone descrivendo la genesi del fenomeno sociale: « si tenterebbe invano di stabilire l'esistenza *in fatto* di un patto *primitivo*, di cui non avvi documento alcuno, e di cui anzi si veggono prove contrarie »<sup>(14)</sup>.

Di più: a sentir lui, il nostro giurista avrebbe ormai superato la connessione tra ciò che è logicamente fondante e ciò che è storicamente originario, propria di tutto il pensiero giusnaturalista: « se

---

stenza, appunto, di una comunione generale nel godimento della terra. La foga polemica che il nostro autore manifesta nei confronti di questo peraltro ormai usurato punto di vista, confutandolo duramente in varie occasioni — cfr., ad es., DPU, pgg. 297-242 — rivela la medesima matrice ideologica della sua ostilità alla ipotesi contrattualista; si tratta infatti di un tipo di ideologia che, se nelle sue classiche utilizzazioni settecentesche non ambiva minimamente a controvertere la sacralità della proprietà privata, diviene tuttavia pericolosissimo nel nuovo contesto politico rivoluzionario, sulla scia del secondo *Discours* rousseauviano, trasformandosi in un'arma rozza, ma efficace per dimostrare la relatività storica del diritto di appropriazione individuale dei beni, e quindi per giustificare potenzialmente una sua sovversione o un suo ridimensionamento. Sullo sfondo, insomma, balena la grande paura borghese della 'legge agraria'.

(14) DPU, pg. 199. La critica di Romagnosi non va troppo per il sottile, ed accomuna in un'unica condanna l'asserita storicità dello stato di natura con l'asserita storicità del patto sociale; mentre, d'altra parte, pare incapace di — o quanto meno del tutto disinteressato a — distinguere tra loro le varie concezioni dei giusnaturalisti circa la storicità dello stato di natura. Ciò che Romagnosi sembra avere sotto gli occhi è essenzialmente il modello rousseauviano, che identifica senza residui stato di natura e stato primitivo dell'uomo. Questa raffigurazione diventa per lui in qualche modo assorbente di quelle fatte variamente proprie dai giusnaturalisti precedenti, che in realtà erano più inclini, com'è noto, a riconoscere nello stato di natura la condizione che si stabilisce tra gruppi sociali indipendenti nei momenti di crisi dell'autorità costituita o quella che caratterizza i rapporti tra Stati sovrani, relegando l'ipotesi dello stato di natura « universale » nell'ambito delle pure astrazioni logiche.

Già da qui comincia a delinarsi l'equazione implicita che guida un po' tutto il pensiero di Romagnosi in questa materia: modello giusnaturalista = contrattualismo = Rousseau. Il totale disaccordo con i risultati politici a cui quest'ultimo è pervenuto — o quanto meno, che il suo pensiero ha autorizzato — involve in un'unica scomunica tutto il sostrato culturale che si trovava per così dire 'riciclato' entro il suo schema gius-politico.

Montesquieu e tanti altri Pubblicisti in vece di confondere il *jus nativo* ed *originario* col *jus naturale* propriamente tale; se in vece di torcerne e mutilarne il concetto, limitandolo ad un uomo in istato d'insociale solitudine, lo avessero figurato sotto il suo vero aspetto, qual è quello di un complesso di leggi ... determinat(e) dai rapporti *reali* e *necessari* della natura; se dietro questa ovvia ed universale idea che contempla l'uomo in tutti i secoli ed in tutte le epoche della vita civile.... avessero avvertito che il principio della *Necessità dell'ordine* naturale riesce *unica fonte e norma* unica delle leggi di ragione di qualunque ordine, non sarebbero forse caduti in questi ed in tanti altri errori » (15). La necessità mediale

---

(15) DPU, pg. 431. Sempre più chiara è la tendenza romagnosiana a fare d'ogni erba un fascio: Montesquieu viene disinvoltamente accomunato alla *vulgata* dei giusnaturalisti, ed anzi assunto a loro tipico esponente, evidentemente soltanto sulla base di quelle tre pagine contenute all'inizio dell'*Esprit des Lois* in cui introduce brevemente il tema delle *lois de nature* e delle *lois positives* (L. I, chapp. II e III), abbozzando — ma senza troppo impegno — una specie di teoria del patto sociale. Al di là del significato che questo luogo riveste nell'opera del *Baron* (e che la critica recente tende ad interpretare soprattutto in chiave di confutazione d'ufficio del volontarismo hobbesiano e della sua truce antropologia), è chiaro che tali motivi sono praticamente privi di un serio rilievo nell'ambito della costruzione gius-politica di Montesquieu, e non vengono più richiamati nel resto del suo grande lavoro. Sul punto, S. GOYARD FABRE, *La philosophie du droit de Montesquieu*, Paris, 1973, pg. 102 ss.; ed anche R. SHACKLETON, *Montesquieu. A critical biography*, Oxford, 1961, pg. 249, che sottolinea la veramente scarsa sensibilità del *Président* per il tema del diritto di natura nelle forme in cui esso era presentato comunemente alla sua epoca nel contesto del modello gius-contrattualista.

Più in generale, d'altra parte, è probabile che anche un 'vero' giusnaturalista non avrebbe avuto difficoltà a rispondere a Romagnosi che egli stava sfondando, in un certo senso, una porta aperta: la questione della effettività storica dello stato di natura — rilevava ad esempio Burlamaqui dopo aver esposto le diverse teorie in materia da Grozio a Hobbes a Pufendorf — « est plus curieuse qu'utile ou nécessaire; ce qu'il y a ici d'important, ce qui intéresse particulièrement les hommes, c'est de savoir si l'établissement d'un Gouvernement et d'une autorité souveraine étoit véritablement nécessaire au Genre-humain, si les avantages que les hommes en retirent sont considérables; ce que j'appelle le Droit de Convenance... » (J.J. BURLAMAQUI, *Principes de droit politique, suite des Principes de droit naturel*, Première Partie, chap. II, § 8, Genève-Copenaghen, 1756, pg. 11). Precisa e di

— rispetto allo scopo eudemonistico cui l'umanità tende naturalmente — è l'unico criterio fondante del diritto naturale, e non può esser confuso con l'immaginaria originarietà di certi titoli.

È tuttavia degno di rilievo come proprio da questo principio di necessità logica che presiede ormai univocamente alla fondazione del dato giuridico, Romagnosi sia indotto a rivolgersi di nuovo al dominio della storia, manifestando un'esigenza che è sostanzialmente comune a quella avvertita dai suoi 'ingenui' predecessori. Il principio utilitaristico della necessità finale (giusto è tutto ciò che è medialmente funzionale a procurare la felicità collettiva) non cambia sostanzialmente la relazione tra fatto e diritto instaurata dal giusnaturalismo; il diritto è ricavato da un rapporto d'impiego ottimale mezzi-fini, che si instaura tra *fatti*.

Per sapere se gli assetti istituzionali oggi effettivamente vigenti — nella specie il potere politico, e la sua correlativa disuguaglianza tra governanti e governati — rispondono ad una effettiva necessità mediale, occorre ripercorrere a ritroso la catena della causalità fattuale che l'ha prodotta, fino a rinvenire la loro *causa prima*, onde accertare se lo stato politico rappresenti veramente, sul piano funzionale, la risposta oggettivamente obbligata alle esigenze degli uomini, oppure se vi fossero — in ipotesi — soluzioni alternative, magari migliori. In questa prospettiva, come il contratto sociale, in quanto fatto storico presunto, fungeva da supporto alla legittimità delle istituzioni vigenti; così per Romagnosi, venuta meno la finzione del patto, è la storia stessa che, nella sua naturale evoluzione lungo la direttrice del progresso — cioè di un sempre migliore rendimento del rapporto mezzi-fini — ha la facoltà di legittimare le istituzioni che via via produce. La teoria dell'incivilimento, che nella tarda maturità dello scrittore raggiungerà una sua compiuta autonomia, deve probabilmente le sue origini proprio a questa esigenza giuridico-teorica di surrogare il desueto contratto sociale, offrendo gli strumenti per rinvenire nella storia un qualche filo logico, un significato razionale che dia conto della giu-

---

vecchia data, dunque, è la consapevolezza che ciò che conta è in realtà il rapporto logico che sta *dietro* alla « favola didascalica », secondo un'espressione di F. WIEACKER (*Storia del diritto privato moderno*, trad. it. di U. SANTARELLI, S.A. FUSCO, Milano, 1980, vol. I, pg. 406).

ridicità dell'esistente<sup>(16)</sup>. La differenza rispetto all'impostazione precedente è che la razionalità del passato non viene più reperita in una improbabile volontà soggettiva consapevole, scaturita dalla improvvisa determinazione di un selvaggio, ma negli accadimenti stessi, che una natura benefica si incarica di indirizzare nel senso della maggiore vantaggiosità — che è sinonimo di valore giuridico — per la specie umana.

Recuperando l'antica sequenza dell'avvicinarsi dei popoli cacciatori, pastori ed agricoltori — diffusissima lungo tutto il Settecento e resa popolare soprattutto dal pensiero fisiocratico ed elveziano<sup>(17)</sup> — Romagnosi mostra come questo tipo di evoluzione

---

(16) In questo senso, pur aderendo alla denuncia humeana dell'assoluta improbabilità del patto sociale come momento di autocoscienza storica di tutta una collettività, egli non condivide minimamente lo scetticismo del filosofo scozzese a proposito dei limiti della ragione nell'ambito politico; non è affatto vero, insomma che « nature is too strong for reason », occorre solo aver la pazienza di attendere che lo sviluppo naturale — il « perfezionamento » — conduca l'umanità per mano fino a rendere attuale la sua potenziale padronanza sul reale. Con questo, il Nostro si allinea esattamente lungo l'ottimistica prospettiva della *civilisation* caratteristica del maturo Settecento francese, come un cammino verso « un sistema definito della scienza » (G.A. ROGGERONE, *Illuminismo e democrazia*, Lecce, 1977, pg. 12), con il correlativo e completo dominio dei 'mezzi' tecnologici da cui ricavare la felicità sociale.

(17) Premesso che « lo stato economico morale e politico delle umane società non può, per *necessità di natura*, essere eguale in tutti i tempi ed in tutti i luoghi » e « ... prendendo in considerazione solamente le circostanze *permanenti* e naturali degli uomini », il nostro autore constata che « tre generi di vita furono sempre distinti e rappresentati come successivi l'uno all'altro, cioè la vita cacciatrice, la pastorale, l'agricola e commerciale » (APDN, pgg. 61-66). Per ognuno di essi, è appunto la struttura economica a determinare un certo assetto socio-politico, secondo la connessione logica lockiana, che aggancia la « vie sociale » vera e propria alla presenza della proprietà privata, caratteristica solo di quella che, sul piano dell'organizzazione economica, è la « vie agricole » (V. RIQUETI DE MIRABEAU, *Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture*, t. II, chap. VIII, Amsterdam, 1764, pg. 17 ss.); i fisiocratici usano talvolta l'espressione « vie naturelle » per indicare la condizione di fatto dell'uomo primitivo, ovvero del cacciatore (cioè dell'uomo economicamente del tutto disorganizzato), senza con ciò connotarla in maniera positiva o assumerla a parametro di giudizio della condizione dell'uomo associato, come precisa FIOROT, *La filosofia politica*, cit., pg. 84. Per la teoria degli « stadi » in Helvétius cfr.

naturale, rispondendo ad evidenti esigenze di conservazione e di miglioramento nella organizzazione economica dei mezzi di sussistenza, ingeneri, nella sua ultima fase, l'assoluta necessità mediale della istituzione della proprietà privata, e quella conseguente di un ordinamento pubblico che tuteli la stabilità dei possessi. « Senza di questa ricerca — precisa il Nostro — noi mancheremmo del primo vero fondamento di diritto autorizzante tutti i codici, per dir così, delle genti incivilite. Se ... si potesse sostituire un fondamento arbitrario di puro fatto anche di umana convenzione, ... si toglierebbe a tante leggi ed istituzioni il fondamento della loro giustizia e santità, e l'opinione illuminata non verrebbe in soccorso della subordinazione politica e della morale interiore, perocché molta parte dell'edifizio sociale, essendo riguardato come opera o dell'ignoranza o dell'arbitrio de'potenti, aprirebbe la tentazione a sovvertire un ordine spesso incomodo alla intemperanza personale umana »<sup>(18)</sup>.

Occorre, insomma, sottoporre la storia ad un giudizio che ne verifichi l'oggettiva razionalità. Se, per ipotesi, essa risultasse ' sbagliata ', non conforme al modello « di ragione » che indica l'*optimum* evolutivo, le istituzioni vigenti potrebbero essere dichiarate ' fuori legge ', anti-giuridiche e non obbligatorie; è appunto ciò che accade, ad esempio, alle caste indiane, come si ricordava nel capitolo precedente, la cui irrazionalità storica ne determina la illegittimità di fronte al diritto naturale.

L'intelaiatura del discorso, come si vede, resta tutta razionalistica. Il rifiuto del contrattualismo non implica affatto l'accettazione della storia nella sua positività; soltanto una specie di ' armonia prestabilita ' — di cui è garante non più la divinità, ma la laica natura settecentesca — fa sì che essa si muova, almeno nelle sue

---

GIANFORMAGGIO, *Diritto e felicità*, cit., pg. 55 ss., che ne mette comunque in risalto il sigillo pessimistico rispetto ad un illuminismo che se ne serve solitamente per indicare un progresso rettilineo e solare.

Con qualche variazione, tale concezione si può reperire in vari altri pensatori sette-ottocenteschi, da Destutt de Tracy a Saint Simon, da Turgot a Constant; sul punto cfr. le osservazioni di G. GURVITCH, *Introduction a C.H. DE SAINT SIMON, La physiologie sociale. Oeuvres choisies*, Paris, 1965, pg. 8.

<sup>(18)</sup> APDN, pg. 63.

linee generali, nella direzione del progresso e della felicità collettiva, e possa perciò, nella misura in cui rispecchia un ordine *oggettivamente* razionale, fungere da supporto giuridico alle istituzioni positive. Elisa allora la favola contrattualistica, si continua però a cercare nel passato un fondamento legittimante, e, secondo una strada ormai ben segnata dal pensiero fisiocratico, lo si reperisce direttamente nella razionalità degli assetti *lato sensu* economici, senza variare poi di molto il significato complessivo del modello: il rapporto tra piano del fatto e piano del diritto resta identico a quello postulato dal giusnaturalismo, ma il momento di passaggio dall'uno all'altro non viene più individuato in una improbabile manifestazione originaria di volontà collettiva, bensì nella oggettiva funzionalità delle istituzioni giuspolitiche a sostenere certe forme di produzione<sup>(19)</sup>.

Fin qui, la critica romagnosiana al contrattualismo può essere a buon diritto considerata per così dire di segno politicamente progressista; in ogni sua pagina è sensibile, ed anzi vibrante, la preoccupazione che, considerando il consenso sociale ipoteticamente espresso in un immemore passato come un fatto di per sé legittimante, indipendentemente dal suo contenuto, si possano giungere a giustificare le forme più ignobili di dominazione politica. È il caso del *regnum herile* del « Barone CRISTIANO DE WOLF che rivestì gli stessi titoli d'un altro scrittore egualmente celebre qual fu CRISTIANO TOMMASIO »; cioè quello in cui « regi idem jus competit in subditos et res subditorum quod DOMINO IN SERVUM »<sup>(20)</sup>. Wolf arriva appunto a legittimare tranquillamente questo tipo di rapporto derivandone espressamente il « titolo di ragione » non « dalla Instituzione e dal fine della città » — ovvero dalla idoneità mediale dello Stato a soddisfare efficacemente i bi-

---

<sup>(19)</sup> Che è poi una delle idee-forza della dottrina politica fisiocratica (M.A. ROMANI, A. MAFFEY, *La fisiocrazia*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, cit., vol. IV, p. II, pgg. 520-523).

<sup>(20)</sup> ICF, pg. 675. Il riferimento romagnosiano è a C. WOLF, *Jus naturae methodo scientifica pertractatum*, Pars VIII, (*De Imperio publico*), cap. II, § 264 ss.. Il passo citato, nell'ed. Halae Magdeburgicae 1748, si trova a pg. 192.

sogni — ma « solamente ... da un atto positivo e consensuale di un popolo » <sup>(21)</sup>.

Di fronte a questo tipo di mistificazione, il Nostro non esita a richiamarsi all'autorità delle celebri pagine del *Contrat* in cui si denuncia la rozza confusione tra fatto e diritto, ingenerata appunto dalla più antica concezione del patto come evento storico positivamente accaduto, che presupponendo la piena disponibilità dei più elementari diritti finisce per fondare il potere sulla vincolanza del consenso di un pazzo: quando tutti sanno che « la folie ne fait pas droit » <sup>(22)</sup>. Sotto questo profilo, il patto non è altro che la riedizione del vecchio *consensus gentium*, del consenso di fatto di uomini abbruttiti dalla servitù, utile argomento usato da sempre per sacralizzare la posizione di forza di chi detiene l'autorità <sup>(23)</sup>; il diritto deriva dal fatto, certo, ma non dalla positività della storia, bensì dal suo modello ideale, dalla storia come dovrebbe essere, e non com'è davvero, dalla realtà 'ottimizzata' nel suo rapporto di rendimento tra mezzi e fini così come si può ricostruire in condizioni di laboratorio.

Ciò non toglie, però che, rifiutato fermamente assieme alla più matura cultura illuministica, *questo tipo* di patto, che da un imper-

<sup>(21)</sup> ICF, pg. 676. Wolf sosteneva infatti che « si populus in imperium herile consentit, regnum herile injustum non est » (*ibidem*) § 272, pg. 199.

<sup>(22)</sup> *Contrat social*, L. I, chap. IV, ed., cit., pg. 356.

<sup>(23)</sup> L'argomento tratteggio del *consensus gentium* (che consiste in sostanza nel desumere la validità di norme ed istituzioni dalla loro effettiva e prolungata vigenza) costituisce il bersaglio polemico prediletto di tutta la cultura razionalista da Hobbes (*De Cive*, cap. II, 1) a Pufendorf (*De jure naturae et gentium*, L. I, cap. III, § 7) a Locke (*An lex naturae cognosci potest ex hominum consensu? Negatur*, ora in *Essays on the Law of Nature*, ed. VON LEYDEN, Oxford, 1954, pg. 160 ss.) al Rousseau che abbiamo citato alla nota precedente, la cui polemica contro Grozio resta forse la testimonianza più famosa della critica illuminista in materia. Si cfr. sul tema C.A. VIANO, *J. Locke, dal razionalismo all'illuminismo*, Torino, pg. 80 ss.; BOBBI, *Locke e il diritto naturale*, Torino, 1963, pg. 134 ss.; ID., *Il modello giusnaturalista*, cit., pgg. 27-33; AJELLO, *Arcana Juris*, cit., pgg. 85-88 e pg. 129.

Romagnosi appare qui dunque veramente il paladino di tutta una tradizione culturale attivamente riformista di fronte a coloro che sulla linea leibniziana interpretano il razionalismo come ricostruzione dall'interno del sistema giuridico.

scrutabile passato cerca goffamente di servire agli interessi dei padroni dell'oggi, resti sempre la possibilità di lasciare sussistere il contratto sociale come puro modello logico, dotato di un contenuto specifico conforme alla ragione ed alle vere esigenze naturali dell'uomo, da utilizzare come parametro onde valutare la legittimità delle istituzioni esistenti.

L'atteggiamento di Romagnosi nei confronti di questa, più tollerabile, accezione del contrattualismo, è piuttosto complesso. Egli continua infatti abbastanza spesso ad utilizzare l'espressione « contratto sociale » in questo senso più definito, ma sempre avendo cura di precisare che « il nome di contratto viene usato per accomodarsi alla volgare intelligenza »; a rigor di logica bisognerebbe infatti parlare di una « LEGGE NATURALE DI SOCIALITÀ » (24).

Il contenuto della prolissa formula pattizia dettata da Romagnosi è compendiabile « nell'accogliere e riconoscere un dato uomo o famiglia come membri collegati, coll'obbligo di prestar loro la solidale protezione a conservarsi e perfezionarsi, esigendo dal canto loro, finché stanno uniti, tanto il temperamento della padronanza originaria di ognuno, quanto l'equa loro cooperazione in tutto ciò che può risultare rigorosamente necessario alla conservazione e perfezionamento dei singoli, e alla possanza stabile, unita e sicura della compagnia intiera » (25). Dalla lettura di queste righe, com'è chiaro, non emerge nessuna indicazione circa lo specifico oggetto del patto associativo, cioè quello della costituzione di una autorità comune, nessun accenno a quel « commune consilium atque ductus » (26), a quella « union de volonté dans une même et seule personne » (27) che rappresenta il dato caratterizzante del patto per tutti gli scrittori giusnaturalisti. La formula di Romagnosi si limita a segnalarci l'atteggiamento che ogni uomo dovrebbe idealmente tenere nei suoi rapporti con gli altri se avesse un completo

(24) ICF, pg. 235.

(25) *Ibidem*.

(26) S. PUFENDORF, *De Officio hominis et civis*, L. II, cap. VI, § 7: « inter se singuli cum singulis pactum ineunt, quod unum, et perpetuum coetum coire velint, suaeque salutis, ac securitatis rationes communi consilio, ac ductu administrare; uno verbo, quod velint concives mutuo fieri » (Francfurti et Lipsiae, 1778<sup>5</sup>, pg. 31).

(27) BURLAMAQUI, *Principes de droit politique*, Première Partie, chap. III, § 10, ed. cit., pg. 14.

dominio di sé stesso e delle proprie passioni, ma non ci dice come fare in atto pratico a renderla effettiva (che è appunto il problema a cui il contratto sociale dà una sua risposta). Con le parole di Diderot, essa si presenta come « un acte pur de l'entendement qui raisonne dans le silence des passions sur ce que l'homme peut exiger de son semblable, et sur ce que son semblable est en droit d'exiger de lui »<sup>(28)</sup>; il che non toglie che l'oggettiva razionalità della norma naturale — come tutta la cultura sensista da Hobbes in poi sa benissimo — non sia assolutamente sufficiente a farla rispettare da parte di una collettività di individui dotati tutti di un identico istinto appropriativo e sempre almeno potenzialmente aggressivo<sup>(29)</sup>: solo attraverso il contratto sociale, appunto, che istituisce un vincolo di sudditanza per ciascun individuo rispetto alla volontà sociale, è possibile che la regola razionale della convivenza possa positivizzarsi sotto la tutela armata dell'autorità comune.

Sembra dunque che Romagnosi compia un'operazione spericolatamente disinvolta nel contrarre tra loro i due termini di « legge » e « contratto ». A suo dire tale identificazione, evidentemente tutta a vantaggio della legge, è giustificata dal fatto che « ogni uomo

<sup>(28)</sup> *Droit naturel*, in *Encyclopédie*, t. V, cit., pg. 116.

<sup>(29)</sup> « Per osservare la legge naturale è sufficiente che si abbia l'animo teso verso la pace quando questa è possibile » (*Elementi filosofici sul cittadino*, cap. V, 1, ed. cit., pg. 144): ma finché il contratto sociale non è stato stipulato, tale possibilità è assolutamente esclusa; ed anche il successivo giusnaturalismo, pur con le sue più ottimistiche prospettive antropologiche, mantiene sostanzialmente questo punto di vista: « denique licet lex naturalis hominibus satis insinuet, non impune laturos, qui alios injuria affecerint: tamen neque metus divini Numinis, neque conscientiae morsus sat validam deprehenduntur vim habere, quorumvis hominum malitiae coercendae » (PUFENDORF, *De officio hominis et civis*, L. II, cap. II, § 4, ed. cit., pg. 327). L'unica differenza è che, mentre in Hobbes il comportamento aggressivo nei confronti del prossimo prima della creazione dello Stato è presentato come una forma di condotta ragionevolmente fondata, funzionale com'è all'immediata conservazione di sé, nei seguaci della tradizione pufendorfiana esso appare come il frutto della debolezza della natura umana, la cui parte appetitiva non riesce ad esser contenuta entro i limiti che la ragione le assegna; l'effetto, comunque, è sempre lo stesso nel connotare lo stato di natura come stato di dolorosa insicurezza: « sola legis naturalis reverentia non erat suffectura servandae inter homines tranquillitati » (*De officio*, L. II, cap. V § 8).

che ne conosca il tenore, lo spirito e gli effetti non solo non può rifiutare questa legge, ma deve volerla e volerla esclusivamente »; così « si può rappresentare questa legge come l'espressione della tacita volontà d'ogni uomo di mente sana, benché in fatto pratico non sia esplicitamente da lui pronunziata »<sup>(30)</sup>.

Ora, lasciamo pure da parte le osservazioni già ampiamente svolte nel precedente capitolo, dove vedemmo che giusta le premesse materialistiche accolte da Romagnosi, la legge difficilmente può essere osservata attraverso un atto spontaneo anche quando essa sia esattamente conosciuta; pure prendendo per buona l'identità stabilita dal nostro autore tra conoscenza e volontà, resta sempre il fatto che tale perfetta conoscenza, per lui come già per tutto il pensiero giusnaturalista settecentesco, non può che essere

---

<sup>(30)</sup> ICF, pg. 236. Sensibile l'eco dell'*évidence* fisiocratica: « ainsi j'entends par *évidence*, une certitude à laquelle il nous est aussi impossible de nous refuser qu'il nous est impossible d'ignorer nos sensations actuelles » (*Evidence*, t. VI dell'*Encyclopédie*, in F. QUESNAY, *Oeuvres économiques et philosophiques*, a cura di A. ONCKEN, Francfort, 1888 (réimpression 1965), pg. 765). Il fosso che separa la natura appetitiva dell'uomo dalla sua natura razionale, ed il cui superamento ha costituito il problema principale per tutto il giusnaturalismo moderno post-hobbesiano, è così cancellato attraverso la decisione di attribuire alla ragione una forza tale da imbrigliare *ipso facto* l'istinto, costringendolo a quel differimento della pulsione appropriativa che Hobbes ed i contrattualisti ritenevano al contrario impossibile senza l'intervento della forza coattiva esterna dello Stato: « le terme *évidence* signifie une certitude si claire et manifeste par elle-même, que l'esprit ne peut s'y refuser » (*ibidem*, pg. 764).

Come per Quesnay, anche per Romagnosi la ragione utilitaristica e strumentale appare dotata di una forza tale di convincimento da piegare non solo con estrema facilità gli appetiti immediati ed irriflessi, additando tutti i benefici del differimento lockiano; ma anche e soprattutto da annullare la diffidenza reciproca tra gli individui, nell'indicazione quasi prepotente — nella sua solarità — del loro comune interesse. Quel che manca è soltanto di portare effettivamente alla conoscenza di ognuno questa verità razionale. Per un'analisi del concetto fisiocratico di evidenza, oltre al già citato articolo di CAPITANI, *Evidenza e legge naturale in F. Quesnay*, in *La politica*, cit., pgg. 107-134, cfr. A. KUBOTA, *Quesnay disciple de Malebranche*, in *François Quesnay et la physiocratie*, Paris, 1958, vol. I, pgg. 169-196; M. LUFTALLA, *L'évidence, fondement nécessaire et suffisant de l'ordre naturel chez Quesnay et Morelly*, in *Revue d'histoire économique et sociale*, XLI (1963), pgg. 213-49.

una meta ideale, un'eventualità auspicata, non un fatto positivo già dato<sup>(31)</sup>. La insormontabile differenza qualitativa tra legge e contratto è tutta qui: il secondo è intrinsecamente diverso dalla prima proprio in quanto ne realizza la condizione minima di effettività, attraverso la costituzione di un'autorità che, « en publiant ses loix, instruit les particuliers des règles qu'ils doivent suivre »<sup>(32)</sup>.

La formula dettata da Romagnosi, in realtà, non è in grado di far compiere un solo passo in avanti verso la soluzione del problema della convivenza, che viene invece dato del tutto gratuitamente come già risolto anche *senza* la presenza e l'intervento dello Stato creato dalla volontà consapevole dei consociati espressa nel patto. In un certo senso, tutto l'edificio giusfilosofico romagnosiano è minato alla radice da questa assenza, non surrogata da altri puntelli; vedremo meglio, comunque, già a partire dal paragrafo successivo, quali sono le strategie che Romagnosi pone in essere per rimpiazzare o comunque per mascherare l'assenza del patto alla base del suo modello. Per ora, chiediamoci invece *perché* egli non si sia conformato a quello schema che tutta la sua cultura di giurista settecentesco gli additava come il più comodo e sperimentato onde fondare la socialità politica.

Le motivazioni risultano essere di una duplice natura, le une di carattere ideologico-politico, le altre invece di carattere

---

(31) Anche un giusnaturalista come Burlamaqui, pur muovendo da premesse intellettualistiche in questo analoghe — ed anzi non 'inquisite' ancora dal materialismo newtoniano, ma fedeli ad un concetto cartesiano di *évidence* razionale — doveva riconoscere che « les Loix — ovviamente "naturelles" — ne sçauroient faire le bonheur de la Société à moins qu'elles ne soient bien connües. Les Loix Naturelles ne peuvent être connües des hommes qu'autant qu'ils font un bon usage de leur raison; mais comme la plupart des hommes abandonnez à eux mêmes écoutent plutôt les préjugés et la passion, que la raison et la verité, il s'ensuit que dans la Société de Nature, les Loix Naturelles n'étoient connües que très imparfaitement, par conséquent que dans cet état de choses les hommes ne pouvoient pas vivre heureux » (*Principes de droit politique*, Première Partie, chap. III, § 3, ed. cit., pg. 12). Per una valutazione del concetto di legge di natura nel pensiero di questo autore — campione abbastanza emblematico di una certa cultura gius-politica settecentesca — cfr. in sintesi CROCKER, *Nature and culture*, cit., pg. 26.

(32) *Ibidem*, pg. 1. Beninteso: una costituzione che non poteva che avvenire « par le moyen des conventions ».

logico-costruttivo. È difficile dire con sicurezza quali siano quelle davvero determinanti; a nostro avviso, comunque, è abbastanza probabile, nel caso di specie, che le seconde fungano da argomentazioni retoriche a sostegno di una scelta sostanziale già maturata a livello ideologico.

In effetti, com'è troppo noto, già ben prima di Romagnosi, nel corso del Settecento, aveva preso corpo una corrente di pensiero fortemente critica nei confronti della logica contrattualista, della quale era stato rilevato con perspicace chiarezza il lato logicamente debole<sup>(33)</sup>. La disputa si era comunque mantenuta essenzialmente sul piano di un dibattito culturale che non aveva intaccato seriamente i risultati istituzionali a cui era pervenuto il contrattualismo più evoluto, tanto che Hume si era compiaciuto « di riuscire a fondare la stessa conclusione su principi più ragionevoli »<sup>(34)</sup>.

A Romagnosi si presenta invece una realtà incredibilmente diversa: ciò che egli combatte e rifiuta con tutto sé stesso è un *nuovo tipo* di contrattualismo, tanto pericoloso, ormai, sul piano politico da costringerlo ad accomunare ad esso, in un'unica condanna, anche il più innocuo ed ormai tralatizio suo progenitore giusnaturalista. Eccezion fatta per quello di Hobbes — autore che tutto quanto il pensiero giusnaturalista si era affrettato a demonizzare, prendendone le debite distanze — il contratto (come modello logico) non comporta nessuna conseguenza politica che possa ripugnare veramente ad uno spirito liberale prima della sua rielaborazione da parte di Rousseau. Difatti, una tradizione di pensiero ormai estremamente perfezionata aveva dimostrato benissimo come il principio convenzionale del patto potesse tranquillamente convivere con l'oggettivismo razionalista che informava di sé la conce-

---

<sup>(33)</sup> Essenzialmente legata alla figura di Hume, la critica al contrattualismo prende consistenza già nella terza parte del *Trattato sulla natura umana*, per ricevere una formulazione più agile ed incisiva in uno degli *Essays, Of the original contract*, risalente al 1748 — lo stesso anno in cui Montesquieu sconfessava implicitamente il giusnaturalismo contrattualista, pubblicando la sua grande opera giuspolitica fondata sulla priorità logica della *nature des choses* rispetto alla volontà umana.

<sup>(34)</sup> *Trattato sulla natura umana*, L. III, p. II, sez. IX, in *Opere*, vol. I, pg. 5.

zione della legge di natura<sup>(35)</sup>; il contratto non cancellava affatto la validità intrinseca e metapositiva della legge di ragione, instaurando un ordine fittizio ed arbitrario, ma costituiva anzi, come si diceva appena ora, lo strumento per farla osservare davvero: il sovrano convenzionale non era presentato per niente nell'atto di sostituirsi autoritativamente alla ragione legislatrice, ma al contrario in quello di coadiuvarla e di darle man forte<sup>(36)</sup>. Per quanto il contratto conducesse *potenzialmente* verso un volontarismo indefinito ed incontrollato, né Pufendorf, né alcuno dei suoi seguaci avevano mai accolto la brutalità incondizionata del principio *justum quia jussum*, ma si erano invece sforzati con ogni mezzo di bilanciare il fondamento convenzionale del potere con l'assolutezza razionale delle leggi di natura; a che cosa, se non a questo, erano servite tutte le complesse teorie dei due patti successivi e concatenati, nel loro tentativo di mantenere distinta la personalità della società rispetto a quella dello Stato, onde poter fare della prima un baluar-

---

(35) Che i due principii in sé siano intrinsecamente conflittuali è del tutto ovvio; in un certo senso anzi tutto il dramma culturale del Settecento può essere riassunto in questo dualismo che affonda a sua volta le sue radici nel bipolarismo etico di tutta la civiltà occidentale (CROCKER, *Nature and culture*, cit., chap. I, « Natural Law », pgg. 3-74).

D'altra parte, limitandoci quanto meno al settore delle scienze giuridiche, un equilibrio era stato in qualche modo raggiunto: il fatto stesso che i gius-contrattualisti fossero anche gius-naturalisti, cioè attendessero all'erezione di vasti sistemi di diritto squisitamente razionale, presupponeva ovviamente un legislatore non arbitrario e non dispotico, storicamente disposto a porgere orecchio alla voce della ragione, nonostante che formalmente il suo potere si fondasse su di una promessa che pareva autorizzarlo a fare anche altrimenti. Mentre in Inghilterra l'affermazione del contrattualismo aveva coinciso con le origini del governo parlamentare, che dell'arbitrarietà del potere era appunto l'esatto rovescio.

(36) Per Burlamaqui, ad esempio, non v'era dubbio che « l'établissement d'un Gouvernement et d'une Puissance Souveraine ramenant les hommes à l'observation des Loix Naturelles, et par conséquent dans la route du bonheur, les fait rentrer dans leur état naturel, duquel ils étoient sortis par le mauvais usage qu'ils faisoient de leur liberté » (*Principes du droit politique*, Première Partie, chap. III, § XXVII, pgg. 19-20); mentre Wolf poteva abbozzare per il suo sovrano convenzionale una *Theoria legum civilium naturalis*, in cui esponeva il « modum leges civiles ex naturalibus efficiendi » (*Jus naturae*, Pars VIII, cap. V, § 966).

do contro il volontarismo del secondo (37)? A quel dualismo politico (pur carico di tutta l'ambiguità che vogliamo) (38) era legata la possi-

---

(37) Com'è noto, la meccanica del contrattualismo pufendorfiano, che farà scuola imponendosi sul continente, prevede che « *ut civitas regulari modo coalescat, requiruntur duo pacta et unum decretum* » (*De officio hominis et civis*, L. II, cap. VI, § 7, ed. cit., pg. 331): in un primo momento, difatti, « *singuli cum singulis pactum ineunt... quod velint concives mutuo fieri* » (c.d. *pactum unionis*); costituito così il *populus* — che già implica, beninteso, l'obbligo di sottostare ad una direzione comune —, i consociati deliberano circa la forma di governo che loro conviene di adottare, e quindi passano ad indicare concretamente le persone che dovranno esercitare il potere comune; l'edificio è così perfezionato da un secondo patto tra governanti e governati (« *hi ad curam communis securitatis, et salutis, reliqui ad obsequium his praestandum sese obstringunt* » (*ibidem*, pg. 332): è nata la *civitas*. In questo modo, sdoppiando l'unico patto di Hobbes, nel quale l'attribuzione del potere alla persona del sovrano era contestuale al momento stesso dell'associazione (*De cive*, cap. V, 7), si dimostra come la società civile sia in sé autonoma da un determinato titolare del potere — sebbene non possa fare a meno del potere politico —, e si costituisce una sede di valori etici distinta dalla pura volontà del monarca, e potenzialmente capace di controbilanciare in vario modo la sua autorità. Sul rapporto tra legge naturale e contratto in Pufendorf, tra la letteratura meno antica si ricorda L. KRIEGER, *The politics of discretion. Pufendorf and the acceptance of Natural Law*, Chicago and London, 1965; spunti interessanti anche nelle testimonianze di polemica raccolte da F. PALADINI, *Discussioni secentesche su Samuel Pufendorf. Scritti latini 1663-1700*, Bologna, 1978; P. LAURENT, *Pufendorf et la loi naturelle*, Paris, 1982, p. II. Seguendo itinerari diversi, la stessa compatibilità logica tra legge naturale (società) e contratto (Stato) era stata affermata da Locke, assegnando al diritto di proprietà il compito di assicurare la coesione della società civile indipendentemente dall'intervento del potere politico; e ciò sicuramente al di là delle pur notorie ambiguità che caratterizzano il suo pensiero circa la struttura del contratto o dei contratti da cui scaturisce la società civile ed il governo (sul tema cfr. ora la sintesi di N. MATTEUCCI, *Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville*, Bologna, 1984, pgg. 156-159).

(38) La precarietà logica del costruito pufendorfiano è pienamente evidenziata da DERATHÉ, *J.J. Rousseau*, cit., pg. 209 ss.; per quanto, infatti, la società sia autonoma concettualmente dallo Stato, essa non solo pare del tutto incapace di conservare presso di sé la sovranità, ma pure di revocarne con una deliberazione comune l'esercizio delegato. Un'ambiguità che si smorza nei suoi discepoli — da Vattel a Burlamaqui a Barbeyrac —, che includeranno nel secondo patto una clausola tacita di revocabilità: il che non risolve ancora, ovviamente, la contraddizione logica di un sovrano

bilità stessa di continuare a concepire la giustizia e il diritto nei termini di Verità razionali.

Questo felice — ma quanto delicato! — equilibrio si incrina irrimediabilmente nel momento in cui il convenzionalismo, sviluppando tutte le potenzialità implicite nella sua natura, erode lo spazio logico riservato alla legge naturale, e la fagocita interamente. La rottura rivoluzionaria è già scritta nel verso virgiliano che costituisce l'epigrafe del *Contrat*: « foederis aequas dicamus leges ». Il sovrano che esce dal patto non è più, ora, chiamato a dichiarare le leggi naturali, ma quelle convenzionali che dal patto stesso discenderanno; non più legge naturale, non più giustizia, non più normatività prepositiva promanante da Dio, dalla ragione, dai rapporti reali e necessari delle cose o da qualunque altra fonte diversa da quella, puramente fortuita, dell'accordo; mentre, in perfetto parallelismo, cade la possibilità logica di distinguere tra società e Stato, posto che ormai ogni più piccola parte dell'ordine sociale deve tutto al patto, esattamente come nel modello di Hobbes<sup>(39)</sup>.

Ogni pagina di Romagnosi, allora, matura nella consapevolezza che, accolto il principio convenzionale una sola volta, ogni resistenza ulteriore all'autorità scaturita dal patto diventa inutile: « porre questa fondazione arbitraria, e poi parlare indi di obbligazioni e di diritti è una solenne inconseguenza »<sup>(40)</sup>. L'alternativa si pone ormai con la radicalità delle grandi scelte ideologiche: o patto o natura, ogni tentativo di mediazione è soltanto un palliativo illusorio.

Impostato così il problema, possono forse sussistere dubbi sulla soluzione da scegliere? Accolto il principio convenzionale,

---

formale che non può direttamente esercitare il suo potere, e deve necessariamente subordinarsi ad un soggetto a sé estraneo. Su questo dualismo cfr. le vecchie, ma ancora illuminanti pagine di O. GIERKE, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle dottrine politiche giusnaturalistiche*, trad. it. di A. GIOLITTI, Torino, 1943, pg. 79 ss..

<sup>(39)</sup> Sotto questo profilo, l'attenta analisi di Robert Derathé resta ancora insuperata nel dimostrare l'analogia tra i due modelli (*J.J. Rousseau*, cit., pg. 172 ss.); un'analogia che, d'altra parte, si presentava già chiara ad alcuni di coloro che erano stati spettatori dell'esperienza dittatoriale giacobina (come dimostra la documentata analisi di J. ROUSSEL, *J.J. Rousseau en France après la Révolution, 1795-1830*, Paris, 1972, pg. 501).

<sup>(40)</sup> ICF, pg. 240.

l'« ordine civile » si trasforma *ipso facto* in « una grande ladronaja, la quale non è sostenuta che dall'impero precario della forza ». « Ecco che cosa ha praticato fra gli altri il ROUSSEAU. Lascio la tortura cui è costretto ad usare nelle cose più semplici; lascio l'immensa nullità comunicata a tutta la sua teoria ed il larghissimo campo aperto all'arbitrario, al quale non è possibile precludere la strada se non con dettami di *diritto necessario* [leggi: non convenzionale], e concludo che appoggiando le origini alle convenzioni e quindi al positivo egli è lo stesso che santificare l'errore e l'arbitrario, o inchiodare i popoli in una barbarie stazionaria » (41).

Paradossalmente Romagnosi utilizza contro Rousseau argomenti analoghi a quelli che Rousseau aveva usato contro Grozio, e che il nostro autore stesso dirigeva contro Wolf ed i contrattualisti più antichi; anche qui, come là, il consenso come fatto storico —

---

(41) *Ibidem*. La violenza con cui Romagnosi si scaglia — in questo ed in vari altri luoghi, come si vedrà nel capitolo seguente — contro il pensiero politico rousseauviano, nasconde, in realtà, un rapporto più complesso, indubbiamente influenzato dalla enorme autorevolezza della figura del ginevrino nell'ambito della cultura tardo-settecentesca. Il passo che citiamo, tratto dalle *Istituzioni*, opera della tarda maturità, successiva alla condanna generale, da parte del liberalismo europeo, delle più note tesi politiche rousseauviane, non può far dimenticare, ad esempio, come Romagnosi avesse voluto anteporre una citazione del *Contrat* all'opuscolo pubblicato nel '93 sotto il titolo *Cos'è libertà* — il quale, pure, nella sua sostanza, è infinitamente lontano dalla logica politica di Rousseau. E vedremo come ancora nella *Monarchia* — grosso modo, verso la metà degli anni '10 — il nostro autore, pur già decisamente influenzato da Constant nel condannare, attraverso Jean Jacques, il principio stesso della sovranità popolare, si richiami in più luoghi alla autorevolezza della sua opinione, pur distorcendone puntualmente del tutto il significato. Sul piano umano, poi, egli non oserà mai minimamente mettere in dubbio l'onestà intellettuale, il patriottismo e la buona fede di « quel grand'uomo » (come lo definisce in DPU, pg. 240 in nota), finendo quasi per considerarlo una vittima del suo stesso esasperato razionalismo, che lo ha condotto tanto lontano dai generosi obbiettivi che si era prefisso. A differenza, insomma, dei grandi liberali francesi, da Sieyès a Constant, che avevano compreso a fondo il suo messaggio, pur prendendone prontamente le distanze, si ha la sensazione che Romagnosi imposti il suo rapporto intellettuale col ginevrino — un rapporto-chiave, allora, per lui come per tanti altri — sulla base di una serie di equivoci, che finiscono per tradurre in 'inestinguibil odio' il timore reverenziale che la sua autorità gli infonde.

anche se non più affondato nel passato, ma proiettato in un futuro che oramai, con la Rivoluzione, è già divenuto terribilmente attuale — è in grado di sacralizzare ogni cosa, calpestando *legittimamente* i più elementari diritti e doveri prepositivi.

L'interpretazione radicalizzata del contrattualismo finisce per erodere e per negare le basi stesse su cui era sorto una volta, brandendo la bandiera della ragione contro il pregiudizio che postula gratuitamente la validità incondizionata del vigente. Il consenso a cui i giusnaturalisti avevano fatto ricorso per modellare la loro metafora non aveva assolutamente niente in comune col consenso effettuale che le società storiche variamente esprimono plaudendo o sopportando i loro padroni; ch , anzi, la prima preoccupazione dei teorici del diritto di natura successivi a Grozio era stata proprio quella di distinguere la « VOLONT  DOVEROSA PERPETUA »<sup>(42)</sup>, la ragione umana personificata che essi utilizzavano nella loro metafora per comodit  di esposizione, dalle volont  collettive presenti ed operanti effettivamente nella storia, alle quali nessuna efficacia legittimamente poteva mai essere riconosciuta. « Che cosa c'  infatti di tanto scellerato, di tanto atroce e contrario ad ogni diritto e giustizia, a cui non   riuscito talvolta a convincere il consenso, o piuttosto la congiura, di una moltitudine impazzita? »<sup>(43)</sup>, esordiva Locke in uno di quei suoi saggi sulla *Natural Law* solo di recente pubblicati; e Romagnosi, che pure non aveva potuto conoscere queste violente espressioni del suo maestro spirituale, sembra quasi fargli eco in un'opera giovanile, formulando in forma di teorema una tesi a cui per tutta la vita sarebbe rimasto rigorosamente fedele: « esistono costanti ed universali cagioni, in forza delle quali su di un qualsiasi oggetto ed in qualunque circostanza gli uomini debbano assai facilmente e frequentemente errare, mentre pure che un gran numero di essi convengono in una sola opinione »<sup>(44)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> ICF, pg. 236.

<sup>(43)</sup> *An lex naturae cognosci potest ex hominum consensu? Negatur*, in *Saggi della legge di natura*, trad. it. di M. CRISTIANI, Bari, 1973, pg. 41.

<sup>(44)</sup> *Ricerche sulla validit  dei giudicj del Pubblico a discernere il vero dal falso*, EP, t. XVII, pg. 38. Il saggio, redatto nel '96 a Rovereto,   in realt  una lunghissima requisitoria volta a dimostrare l'incapacit  dei gruppi sociali, a qualunque livello, di pervenire collettivamente a forme

Se il concetto è lo stesso, nel testimoniare tutta la forza di una grande cultura comune, tra Locke e Romagnosi si è però ormai spalancato il baratro della Rivoluzione: le due folle di cui si contesta ugualmente la razionalità comportamentale non sono più assolutamente le stesse; quella del Romagnosi del '96 non ha niente a che vedere con la vecchia immagine retorica sottesa all'argomento conservatore del *consensus gentium*: essa corrisponde invece alla plebe delle grandi *journalées*, che scende in piazza proclamando la perversa simbiosi autorizzata proprio dall'ultima filosofia contrattualista tra la figurata volontà razionale *a priori* degli individui che sottoscrivono il patto, e la concreta, incontrollabile e da sempre irragionevole volontà di tutti, divenuta paradossalmente depositaria della razionalità sociale. Il consenso è uscito dalla metafora ed è divenuto storia: un ridicolo equivoco, i cui effetti distruttivi, però, possono raggiungere inimmaginabili livelli.

Più oltre e più ancora, del resto, quello che Romagnosi forse non riesce assolutamente ad accettare del nuovo contrattualismo rivoluzionario è che con esso, da Rousseau in poi, si delinea la possibilità di una totale autonomia dell'uomo dal mondo delle cose, dalla realtà naturale dei « rapporti reali e necessari », proprio *contro* la quale, ora, prende forma, per mezzo del patto, un universo di presunti valori tutti e soltanto umani, non più riducibili a costanti legali, a dati controllati e misurabili. È proprio questa autonomia dalla oggettività delle cose, nel suo presuntuoso collocarsi al di sopra della realtà e dei suoi ineludibili e precisi condizionamenti, che trasforma la società scaturita dal contratto sociale in una « ladronaja »; l'unico ordine possibile è quello scaturente dalla natura, non quella mitica e struggente dipinta nel *Discours*,

---

corrette di conoscenza e di giudizio, negli ambiti e sugli oggetti più disparati, dall'estetica alla politica. Quello che rivela con chiarezza, dietro alla spesso piatta esercitazione retorica, il volto turbato ed intimamente aristocratico dell'intellettuale illuminista di fronte al grande sommovimento rivoluzionario, è l'accanimento sistematico con cui ai « giudicj del Pubblico » viene tolta, poco a poco, ogni credibilità, sulla base di una concezione tutta intellettualistica del giudizio di valore; nella prospettiva romagnosiana, infatti, una qualunque valutazione, per essere corretta, richiede doti psicologiche strettamente individuali, che, come l'attenzione e l'analisi, non sono trasponibili nel seno di una collettività per la loro stessa natura. Per osservazioni ulteriori su questo passo, cfr. oltre nel testo.

ma quella reale, che si offre agli occhi di tutti nel suo corposo spessore materialista, nel suo saldo e positivo utilitarismo. Abbandonare questo sentiero sicuro per seguire le chimere dell'autonomia della ragione finisce per rappresentare un vero crimine contro l'umanità, la cui fisionomia riuscirà stravolta dal contenuto arbitrario di una convenzione che non trova nella natura il proprio modello.

Urge, allora, correre ai ripari. Occorre minare il fondamento logico del contratto, scoprire il suo lato debole dimostrando che non solo esso è politicamente rovinoso, ma anche concettualmente errato, insostenibile a fil di logica.

Fortunatamente il Settecento, nella sua critica continua sulle sue stesse più tipiche elaborazioni, ha prodotto un'argomentazione teorica infallibile contro il fondamento pattizio della convivenza, ovvero quella che a suo tempo Hume aveva elaborato in occasione della sua polemica anti-lockiana. È facile per Romagnosi far rilevare come « le promesse e le formole verbali dei patti stabiliti » non possono essere di per sé obbliganti; « questo mezzo sarebbe una viziosa petizione di principio. Ditemi difatti in qual maniera stabilite l'obbligo di serbar la fede, se non pel motivo di conservare i vincoli sociali? Ora se non fosse per se necessaria la istituzione della società ... come sarebbe necessario il serbar le promesse? » (45). Per non risultare arbitrario e gratuito, il patto deve

---

(45) ICF, pg. 240; per argomentazioni sostanzialmente identiche cfr. DPU, pgg. 198-99. L'eco delle note tesi del filosofo scozzese è peraltro evidente: « Siamo tenuti ad obbedire al nostro sovrano, si dice, perché abbiamo dato una tacita promessa in tal senso. Ma perché siamo tenuti ad osservare la nostra promessa? Bisogna qui affermare che gli scambi e i rapporti umani, i quali sono di così potente vantaggio, non possono avere garanzia alcuna se gli uomini non rispettano i propri impegni. Analogamente si può dire che gli uomini non potrebbero in nessun modo vivere associati, almeno in una società civile, senza leggi, magistrati e giudici che impediscano gli abusi del forte ai danni del debole, del violento sul giusto e l'equamine. L'obbligo di obbedienza all'autorità è per forza affine all'obbligo di fedeltà, quindi non guadagnamo niente risolvendo l'uno nell'altro. Gli interessi generali e le esigenze della società sono sufficienti a dar fondamento ad entrambi » (*Sul contratto originale*, cit., pg. 880). D'altra parte, argomenti anticontrattualistici del genere, più o meno mediamente derivanti da Hume, erano già diffusi nella seconda metà del Settecento anche in Italia, ed erano utilizzati segnatamente contro il nuovo convenzionalismo rousseauviano (il caso dell'illuminista meridionale Briganti è segnalato in que-

per forza rinviare fino in fondo al piano del fatto, scoprendo un fondamento utilitaristico della società che a lui necessariamente preesiste, e che lo riduce ad un superfluo corollario — un « surrogato », come dice Romagnosi —, rispetto alla necessità indicata dai rapporti reali e necessari delle cose.

Il superamento della metafora ne rivela il nucleo solido e sostanziale, nascosto dal pannello folkloristico del contratto; la necessità logica dello strumento sociale, come 'mezzo' attraverso il quale massimizzare la felicità di ciascuno. La sorte del patto è a questo punto segnata: se « concedete che lo stato sociale sia necessario al destino ed al benessere della specie umana ... dunque il fatto dell'uomo non è che una *esecuzione* di un ordine naturale, un *dovere* »<sup>(46)</sup>. Ovvero, in altre parole, non è altro che l'esecuzione della legge di natura a fondamento utilitaristico che suggerisce all'individuo di associarsi onde massimizzare il proprio tornaconto soggettivo, servendosi degli altri come 'mezzi' per appagare i pro-

sto senso da G. D'AMELIO, *Illuminismo e scienza del diritto in Italia*, Milano, 1965, pg. 58). Un po' tutti i giusnaturalisti, del resto, in polemica con Hobbes, avevano sentito il bisogno di fondare il contratto sulla legge di natura, in questo modo già implicitamente sconfessandolo: « at quomodo homines pactorum aliquem heic esse usum persuadere sibi poterant, ni antea scivissent, iustum esse pacta servare, iniustum non servare? Et si ante definitionem legum civilium non est iustum pacta servare; quid obstat, quo minus pro lubito subiecti obsequium exuant; ac civitatem, cumque ea omne discrimen iusti et iniusti tollant? » (*De jure naturae et gentium*, L. VIII, cap. I, § 5, ed. cit., vol. II, pg. 293). Come ricorda Robert Derathé, un simile argomento era stato presente alla coscienza stessa di Rousseau, che nell'*Emile* si era reso conto dell'indispensabilità della « loi primitive des conventions » come premessa che sorreggesse tutto quanto l'edificio sociale contrattuale (DERATHÉ, *J.J. Rousseau*, cit., pg. 153).

<sup>(46)</sup> DPU, pg. 241 in nota. Difatti, o esiste un ordine di diritto naturale necessario, o no. « Se lo ammettete di diritto naturale *necessario*, egli è perciò stesso *imperativo* delle condizioni da lui richieste. Allora queste condizioni diventano altrettante leggi di diritto naturale necessario. Allora ogni patto, ogni ordinamento conforme a queste leggi non è che l'espressione, il surrogato che trae la sua forza dalle stesse leggi. Che se per lo contrario non ammettete quest'ordine come di diritto naturale necessario, allora non nasce obbligazione alcuna originaria, perché senza bisogno non vi è obbligazione. Allora invece diventa tanto arbitrario, quanto arbitrario fu lo stabilimento della stessa società » (ICF, pg. 239).

pri appetiti, e prestandosi corrispettivamente a servire l'interesse altrui, in un *do ut des* vantaggioso per tutti.

Anche ammesso, a questo punto, che una convenzione espressa possa mai venire a fondare positivamente la società, essa non sarà altro, nel migliore dei casi, che la sovrimpressione di un ordine naturale sottostante, la dichiarazione in fondo esuberante, se non proprio superflua, di una realtà che *già c'è*; nel peggiore, un pezzo di carta senza valore, che non ha certo il potere di incidere i « rapporti reali e necessari » da cui il consorzio civile attinge la sua giuridica esistenza, ed alla cui sacralità ogni individuo avrà sempre l'imprescrittibile diritto di richiamarsi.

Romagnosi può dunque sentirsi legittimamente soddisfatto e teoricamente appagato. L'argomento di Hume lascia, in effetti, poco spazio alle obiezioni contrarie, scoprendo completamente la debolezza dell'argomentazione contrattualista (47), la disputa può per lui

---

(47) È evidente, comunque, la diversa utilizzazione che dell'argomento anti-contrattualista viene fatta da Romagnosi rispetto a Hume. Al nostro autore esso non serve ad altro che a recuperare e a difendere la verità della legge di natura contro la minaccia di un suo totale sovvertimento da parte del principio convenzionalista. Hume, al contrario, ha ormai superato definitivamente questo tipo di oggettivismo razionalista; la critica al vecchio convenzionalismo del patto gli serve solo per sostituire ad esso un *nuovo tipo* di convenzionalismo, più concreto e credibile, nel suo carattere irreflesso, fondato sul principio dell'abitudine. La differenza tra le due impostazioni risalta in maniera palmare se consideriamo i diversi limiti assegnati dai due pensatori al concetto di « natura »: Romagnosi è ancora in tutto e per tutto fedele ad una concezione di tipo lockiano di natura, comprensiva della ragione utilitaristica e calcolatrice in tutta la sua tendenzialmente indefinita estensione (« la legge è 'naturale' perché è conoscibile con mezzi naturali », come scrive ora MATTEUCCI, *Alla ricerca dell'ordine politico*, cit., pg. 152; la natura si estende fin dove giunge la capacità 'tecnologica' dell'uomo, e finisce per ricomprendere in se stessa l'arte, concepita ormai non più come il suo reciproco, ma come una sua appendice funzionale). Per Hume, al contrario, i confini della « natura » non travalicano la sfera degli appetiti e degli istinti, ovvero, se si vuole, dell'uomo-animale nella sua stretta soggettività individuale; non si tratta affatto, cioè, di tornare a presentare come 'naturali', cioè oggettivi ed autonomi in una loro pretesa autoevidenza razionale, gli interessi generali ed i bisogni comuni della collettività su cui si fonda la convivenza: la giustizia, il rispetto degli altri, l'obbedienza alle necessità sociali ed al potere politico è frutto di un lento e graduale contemperamento 'artificiale' degli appetiti originarii (cfr. M.

considerarsi chiusa, il contratto relegato nella soffitta delle antiche, ed in suo luogo vedere consolidato un sano utilitarismo, ormai autonomo da ogni incerta volontà soggettiva.

2. In realtà, tuttavia, il nostro autore si è limitato ad un'operazione critica e distruttiva, senza sostituire in nessun altro modo il pezzo che ha scartato dal suo modello con un idoneo surrogato. Lo spazio vuoto che si è venuto a creare al centro dello schema logico romagnosiano conseguentemente alla soppressione del contratto sociale rischia anzi di incrinarne irrimediabilmente la funzionalità, e non solo a livello filosofico, ma anche a quello dell'elaborazione costituzionale.

La debolezza dell'architettura gius-politica romagnosiana risalta immediatamente se la poniamo a confronto col modello sociale di Hume, del quale ha preso a prestito, in un certo senso — e pur senza dichiararne il debito — il nucleo critico fondamentale. Rifutando il patto, lo scrittore scozzese, che muove da premesse psico-antropologiche strettamente analoghe a quelle del nostro autore, non pensa neppure lontanamente, come fa invece Romagnosi, di rivendicare la naturalità della condizione sociale: egli sa benissimo — con Hobbes — che la legge dell'utilitarismo sociale, la legge di socialità di cui parla il Nostro, non può assolutamente divenire effettiva grazie ad una semplice sua presunta autoevidenza razionale. Certo, la vera giustificazione della società politica non sta nella astratta fedeltà ad una promessa, ma nell'obbiettivo interesse che gli individui traggono dalla sua esistenza; il che, però, non significa

---

CORSI, *Natura e società in Hume*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, XXXVII (1960), pg. 457 ss.; Id., *Diritto naturale e diritto positivo in D. Hume*, ivi, XXXIX, (1962), pg. 79 ss.; A. SANTUCCI, *L'umanesimo scettico di Hume*, Bologna, 1965). D'altra parte, tale contrazione del concetto di natura si rinviene in forme strettamente analoghe nel passaggio dal giusnaturalismo di Pufendorf e dei suoi allievi — per i quali la legge naturale era ugualmente comprensiva dell'istinto come della ragione (*De jure naturae et gentium*, L. II, cap. II, § 9) — alla filosofia politica di Rousseau, che considera come naturale uno stato rigorosamente pre-razionale (sul punto, ampiamente, DERATHÉ, *J.J. Rousseau*, cit., pg. 162). Il nostro autore, quindi, nonostante tutte le sue scomuniche nei confronti della tradizione giusnaturalista a lui precedente, ne è in realtà ancora condizionato in maniera assolutamente determinante.

affatto che sia sufficiente questo pur grande interesse remoto a convincere gli uomini di volta in volta a sopportare i sacrifici ed i pesi della vita sociale: « pur essendo pienamente convinti che questo oggetto eccelle su quest'altro, noi non siamo in grado di regolare le nostre azioni in base a questo giudizio; ma cediamo alle sollecitazioni delle nostre passioni, che patrocinano sempre la causa di quelle cose che ci sono più vicine »<sup>(48)</sup>.

Oltre all'interesse generico alla esistenza della società occorre sempre *qualcos'altro*, un obbligo ulteriore fondato su un principio diverso, capace di imporsi alla coscienza individuale in maniera *incondizionata*. Il patto assolveva appunto, una volta, a questa funzione, chiamando in causa la volontà consapevole di ciascuno a creare un'autorità sanzionatrice dei doveri di tutti<sup>(49)</sup>.

Ora, rinunciando alla meccanica contrattualistica, il problema si riapre di nuovo, e non può essere eluso. Il modello utilitarista spiega la vantaggiosità dell'ordine sociale, ma, rimanendo sul piano di una descrizione intellettuale, non riesce a concretizzarlo.

Venuto meno il contratto, rimane irrisolta la questione dell'obbedienza alla legge positiva e al sovrano, cioè quella davvero essenziale che si sottende a tutte le metafore; « sebbene di per sé l'interesse pubblico sia sempre unico e identico, pur tuttavia esso diventa fonte di enormi dissensi, a causa delle diverse opinioni che ognuno ne ha »<sup>(50)</sup>, scriveva Hume, dopo aver distrutto il contratto.

(48) HUME, *Trattato*, L. III, p. II, sez. VII, ed. cit., vol. I, pg. 567.

(49) Come già Hobbes aveva avvertito, proprio perché si registra una difficoltà insormontabile negli individui disaggregati a volere spontaneamente quell'ordine ideale che pure avrebbe la capacità di ottimizzare il vantaggio di tutti, il ricorso all'obbligazione politica collettiva e sincronica si presenta come l'unico strumento possibile per rendere effettiva quella volontà doverosa; siglando il patto, per quanto logicamente assurdo possa sembrare, ciascuno manifesta di « voler volere », in secondo grado, per così dire, quell'interesse pubblico che altrimenti resterebbe per lui inattuabile (*De cive*, cap. V, 8).

Il sovrano comune è la garanzia che ciascuno erige contro la propria debolezza, e che rende dunque possibile l'affidamento degli altri.

(50) *Trattato*, L. III, p. II, sez. X, ed. cit., vol. I, pg. 588. « Una promessa — aveva osservato nello stesso luogo — stabilisce e determina le persone senza alcuna incertezza; ma è evidente che se gli uomini dovessero regolare la loro condotta a questo proposito in base alla prospettiva di un particolare interesse, pubblico o privato che sia, provocherebbero intermi-

Il problema politico è destinato ad emergere quando dal piano del giudizio intellettuale astratto, su cui tutti non possono che convenire (fondamento oggettivamente utilitarista di qualunque struttura politica), si passa alla definizione concreta dell'autorità che deve individuare effettivamente l'interesse sociale, ed alla quale bisogna piegarsi; qui la volontà, cioè il momento appetitivo e soggettivo di ciascuno, non può che riprendere il sopravvento sull'imparzialità dell'intelletto, che gli cede il passo nell'inevitabile tentativo di instaurare un equilibrio più favorevole ad ogni individuo. Se si rifiuta il fondamento pattizio, esso deve per forza essere sostituito: e Hume scopre appunto, sulla base di un'analisi molto realistica dei comportamenti sociali e politici, che questo principio ausiliario insostituibile è rappresentato da un complesso di abitudini collettive, cioè da una forma particolare di convenzionalismo irriflesso, che il feroce razionalismo dei contrattualisti aveva rigorosamente escluso dal ventaglio dei principii giuridicamente fondanti. Là dove l'intelletto non può arrivare, là dove non basta la semplice intelligenza della legge sociale, occorre richiamarsi ad una facoltà psicologica diversa: se scartiamo la volontà cosciente del contratto, bisogna per forza piegarsi ad accettare quella inconsapevole, determinata dall'abitudine a tenere comportamenti social-

---

nabili confusioni, e renderebbero in gran parte vano qualsiasi governo » (*ibidem*, pg. 588).

Il contratto sociale, in altre parole, ha la capacità di sintetizzare in un'unica metafora un duplice ordine di concetti. Da un lato esso dimostra la funzionalità, l'utilità oggettiva della condizione sociale dal punto di vista dei singoli individui che vi partecipano; esso risponde, cioè, alla domanda « perché associarsi? », mostrando a ciascun membro gli evidenti vantaggi, in termini di sicurezza e di felicità soggettiva, che può ritrarre dalla società politica. È questo il fondamento psicologico e fattuale dell'associazione, concepito per forza in termini finalistici, di calcolo utilitaristico. Al tempo stesso, però, esso fornisce anche, attraverso un appropriato uso del consenso, lo strumento *giuridico* per realizzare lo stato sociale, che altrimenti non potrebbe mai instaurarsi per la cronica — e legittima — diffidenza che ognuno nutre nei confronti dei propri simili. Nella prospettiva razionalistica dei contrattualisti, solamente attribuendo un valore giuridicamente fondante al consenso è possibile pensare concretamente la condizione sociale, perché solo attraverso il consenso si può creare quella — magari minima — dose di fiducia reciproca indispensabile per sostenerla.

mente compatibili in ubbidienza all'autorità politica, tutrice armata del costume sociale<sup>(51)</sup>.

È chiaro che in questa prospettiva il problema della legittimità del potere politico non può più essere impostato su base razionalistica, dato che esso si appoggia immediatamente su di un principio diverso dalla ragione auto-consapevole: ogni potere è legittimo in quanto effettivo, cioè in quanto capace di ingenerare nei governanti l'abitudine dell'obbedienza in forza delle più varie ed a-razionali condizioni emotive (prestigio, tradizione, in via eccezionale, eventualmente, anche paura)<sup>(52)</sup>.

L'origine del governo e dell'obbedienza è così ricondotta coerentemente da Hume nell'ambito della pura fattualità. Il suo allievo spirituale Bentham segnalerà con una crudezza ancora più esplicita il carattere tutto positivo del potere politico: « tous les gouvernements dont nous avons l'histoire ont commencé par la force et se sont établis graduellement par l'habitude »<sup>(53)</sup>. Tagliati i ponti con l'ingenuo razionalismo del patto, non vi sono più che le leggi fattizie della storia a sorreggere le istituzioni.

Di fronte a queste posizioni così nitide, quella di Romagnosi è indubbiamente molto più sfumata ed ambigua; anzi, non è neppure facile ricostruirne la fisionomia complessiva in maniera coerente e completa. Un dato, però, resta al di là di ogni dubbio: il suo strenuo razionalismo gli impedisce assolutamente perfino di ipo-

---

<sup>(51)</sup> Sul tema del rapporto società-governo in Hume, cfr. le belle pagine di COSTA, *Il progetto giuridico*, cit., pgg. 255-58.

<sup>(52)</sup> I principi di legittimazione indicati da Hume (*Trattato*, L. III, Parte 2<sup>a</sup>, sez. X) sono essenzialmente quattro: « lungo possesso », « presente possesso », « successione ereditaria », « leggi positive » — dove con quest'ultima espressione Hume si riferisce semplicemente alla tradizione delle *Loix fondamentales* consolidate dalla lunga vigenza, e non certo ad un sistema costituzionale costruito razionalisticamente. A queste osservazioni, il filosofo scozzese fa seguire una puntuale critica dell'interpretazione razionalistica del regime instaurato dalla « Glorious Revolution », dimostrando come in realtà ogni principio di legittimazione politica sia sempre in se stesso intrinsecamente a-razionale, proprio perché non destinato a far presa sulla ragione dei consociati, ma sulle loro abitudini.

<sup>(53)</sup> J. BENTHAM, *Sophismes anarchiques*, in *Oeuvres*, cit., vol. I, pg. 555. Tesi del genere erano già state anticipate nella sostanza nel *Fragment on Government* del 1779, contro il razionalismo giusnaturalista di Blackstone.

tizzare soluzioni di carattere effettivista, con la conseguente legittimazione di ogni assetto di potere storicamente esistente; abbiamo già rilevato la nettezza del rifiuto di questa prospettiva riassumendo le sue osservazioni sulla filosofia giuridica di Hugo. Dove andrebbe a finire, altrimenti, l'aspirazione di fondare una scienza giuridico-politica, se si cominciasse per prima cosa a dichiarare legittimo tutto ciò che esiste? Il problema della fondazione dello Stato richiede una risposta in termini rigorosamente razionalistici, anche se — ecco il punto — non contrattualistici.

Come uscire da questo *impasse* apparentemente senza sbocco? È chiaro che all'interno della logica in cui ci siamo mossi fino ad ora, alternative non ce ne sono; l'unico modo per superare la contraddizione logica è cambiare completamente il punto di osservazione, ovvero adottare una prospettiva *descrittiva* e non più *prescrittiva*, assumendo l'esistenza della società come un dato di fatto, ed affrontandone lo studio in termini per così dire sociologici; cioè volgendosi a rintracciare quelle costanti relazionali che regolano obiettivamente la vita di un qualsiasi corpo sociale, e muovendo da queste, appunto, per affermare la sua stessa naturalità. Questo punto di vista è ovviamente tutt'altro che nuovo nell'insieme della cultura settecentesca, la quale, anzi, al di fuori dell'ambito del pensiero più propriamente giuridico — che resta ancora legato prevalentemente all'ottica del contrattualismo — ne è tutta permeata<sup>(54)</sup>. La differenza maggiore rispetto al modello giusnatu-

---

<sup>(54)</sup> Stimolanti osservazioni in proposito in G. REBUFFA, *Fisiocrazia, ordine naturale, diritti individuali*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, (1970), pg. 215 ss.. L'idea dell'*ordre naturel* come complesso di leggi sociali oggettive ed immanenti — autonome sia dalla volontà dell'autorità politica, sia dalla coscienza razionale dei governati — e tendenzialmente orientate a produrre un equilibrio vantaggioso per tutti, che trova il suo più tipico momento di emersione con la scienza economica fisiocratica, è in realtà comune a tutta l'area culturale franco-italiana del periodo illuminista, impegnata nell'elaborazione di una *science de l'homme* in società. Le sue lontane radici sono rintracciabili nel pensiero di Cumberland, che in polemica radicale col convenzionalismo di Hobbes, già nel 1727 proponeva consapevolmente (nel suo *Treatise on the Law of Nature*) l'idea dell'associazione come fatto necessario, e perciò perfettamente naturale, senza al contempo rinunciare ad una antropologia naturalistica che gli consentiva di definire l'uomo alla stregua di « an animal endowed with a mind », e ad una con-

ralista consiste evidentemente nel fatto che quest'ultimo, fondato com'è sul dualismo stato di natura-stato civile, ha una struttura dialettica che contrappone un 'prima' ad un 'dopo' — sia che quel 'dopo' neghi assolutamente il 'prima', come accade nel modello

---

seguinte vita sociale fondata sul principio utilitaristico (COSTA, *Il progetto giuridico*, cit., pgg. 105-110); la sua influenza non solo fu sensibile nell'ambito della cultura francese (CROCKER, *An age of crisis*, cit., pg. 325), tanto da conoscere una traduzione della sua opera maggiore da parte di Barbeyrac, ma anche in quella italiana (E. PII, *Antonio Genovesi dalla politica economica alla 'politica civile'*, Firenze, 1984, pg. 108). Parallelamente, dalla parte della tradizione culturale cartesiana, un ruolo fondamentale nell'accreditare il concetto che ci interessa è assunto dalla filosofia morale di Malebranche, che nel sostenere il carattere agevole e perfettamente naturale del differimento della pulsione istintuale immediata in prospettiva di una completa felicità futura, ne ricavava la possibilità di un ordine morale complessivo, in cui gli *amours propres* individuali spontaneamente tendessero a raccordarsi sotto la legge divina (*Traité de la morale*, 1683). Sulle basi di queste premesse prende corpo la sintesi fisiocratica (FIOROT, *La filosofia politica*, cit., pgg. 59-64), in cui l'idea della compatibilità e complementarietà spontanea degli egoismi individuali implicita nell'idea di *ordre* veniva trasferita dal terreno morale a quello sociale ed economico, in cui « tous les intérêts sont si parfaitement combinés, si inséparablement unis entre eux que, depuis les souverains jusqu'aux derniers de leurs sujets, le bonheur des uns ne peut s'accroître que par le bonheur des autres (LE MERCIER DE LA RIVIÈRE, *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, Discours préliminaire*, Paris, 1767); una idea che, già enunciata distintamente da Quesnay in *Evidence* (1756), resterà alla base di tutta la successiva letteratura fisiocratica, da Baudeau a Mirabeau. Come scrive Mauzi in proposito, « dans ce monde semblable à una idéale sphère, chaque individu ne peut obtenir ses plaisirs que des autres, qui lui en demanderont en échange d'équivalents » (*L'idée du bonheur*, cit., pg. 142): l'integrazione tra felicità individuale e collettiva, consegnata alla meccanica utilitarista è compiutamente presentata come un *fenomeno*, una realtà di fatto che chiede solo di non essere ostacolata.

Com'è stato notato, (J.A. SCHUMPETER, *Storia dell'analisi economica*, ed. a cura di C. NAPOLEONI, Torino, 1972, pg. 78), è probabile che sul piano concettuale il cambiamento di prospettiva dei fisiocratici rispetto all'orientamento del pensiero politico precedente, in particolare della corrente giusnaturalista che si era mossa lungo il solco di Hobbes — maturata all'insegna di un sostanziale nominalismo logico — rappresenti una netta e consapevole inversione di marcia, che recupera una nozione tomistica-aristotelica di diritto naturale; ogni conflitto, ogni contrapposizione intersoggettiva può esser data già in partenza per risolta entro il contesto di un grande ordine naturale che si sobbarca interamente l'onere della mediazione spontanea.

di Hobbes e di Rousseau, sia che invece cerchi di conservarne i tratti fondamentali, pur inglobandoli in un diverso contesto, come propongono, salve tutte le differenze, sia Locke che i contrattualisti della scuola tedesca. Certo è che dallo stato di natura bisogna sempre uscire; ed è in questo passaggio, in questo salto di qualità, in questa negazione sempre traumatica della natura a favore di una condizione fattizia che si annidano gli infiniti pericoli dell'arbitrarietà.

Se ci volgiamo, invece, ad un approccio di tipo sociologico, quanti vantaggi! L'idea fondamentale che sorregge la ricerca è semplice ed immediata — quella di un grande ed unitario ordine naturale che si suppone organizzato secondo rapporti di causalità identici a quelli del mondo fisico<sup>(55)</sup>; confrontandolo con quello contrattualista, l'aspetto incomparabilmente più pregevole di questo modello è che l'idea stessa di natura può essere assunta qui in

---

(55) In verità, questa nozione strettamente oggettivistica di 'ordine' non viene mai neppure forse inquadrata specificamente da Romagnosi: la parola « ordine » — ripetuta in tutta la sua opera con una frequenza quasi altrettanto martellante di quella dei « rapporti naturali e necessari delle cose » viene comunemente assunta nel senso di un insieme concatenato di norme tecniche di condotta, immediatamente ricavate dall'osservazione della natura « onde ottenere il meglio ed evitare il peggio ». Il che però rinvia immediatamente — anche se in maniera implicita — ad un *altro* ordine oggettivamente dato, ad un complesso di forze naturali dalle quali è appunto possibile estrapolare certe regole comportamentali derivate attraverso la ragione che consentano agli esseri pensanti di conseguire effettivamente il loro fine eudemonistico.

Molte volte, poi, facendo leva proprio sulla stretta naturalità di quel fine eudemonistico stesso, Romagnosi impresta, per così dire, all'ordine meccanico naturale una finalità immanentistica globale verso la realizzazione della felicità collettiva (es.: « la scienza del naturale Diritto è una scienza *di ordine* ... Essa si propone d'insegnare a sistemare le circostanze attive di fatto degli uomini e delle società giusta l'ordine morale di natura, per ottenere il fine generale di quest'ordine medesimo », DPU, pg. 6). Esattamente come l'*ordre* fisiocratico, insomma, esso è il luogo della necessità meccanica (il che consente di affrontarne lo studio in maniera esattamente identica al tipo di approccio che caratterizza le scienze della natura), ma è anche un modello ideale, un grande obbiettivo da realizzare per l'uomo che vi si trova dentro (ROMANI-MAFFEY, *La Fisiocrazia*, cit., pgg. 453-55). L'esistenza e la conoscibilità dell'ordine meccanico immanente è la condizione di pensabilità per la realizzazione dell'ordine 'ottimizzato'.

una accezione molto più ampia e pregnante rispetto a ciò che essa indicava finché si trovava confinata entro il primo momento della dialettica giusnaturalista: natura è tutto ciò che esiste e che come tale può essere compreso scientificamente (« per causas », come dice il Nostro); ed in questo senso niente è più naturale della convivenza (mentre viceversa si scopre che ciò che è davvero innaturale è proprio la rappresentazione del preteso stato di natura dissociato o comunque precario offerta dai giusnaturalisti!)<sup>(56)</sup>. Più ancora, il modello è comprensivo di tutto ciò che può esser collocato entro la dimensione sociale, ed è perciò praticamente dilatabile all'infinito, in ogni senso e direzione, nel tempo, nello spazio e nei livelli di specificità, senza mai uscire da se stesso<sup>(57)</sup>. L'idea stessa di qualcosa che stia 'fuori' — ovvero che sia incontrollabile, potenzialmente arbitraria nella sua posizione — è contraria alla premessa implicita della comprensibilità totale del reale.

Entro quest'ottica non solo diventa possibile collocare al suo posto esatto ogni fatto sociale, come per mezzo di una sorta di sistema di ascisse e di ordinate che consente di rilevarne la posizione su di una grande carta ideale, predisposta per una classificazione integrale della realtà; ma, soprattutto, la conflittualità tra gli individui — che pure è un fatto innegabile ed obbiettivo — viene come disinnescata nelle sue potenzialità eversive dalla semplice circostanza di trovarsi *dentro* ad un modello che per definizione

<sup>(56)</sup> Cfr. APDN, pg. 63.

<sup>(57)</sup> La teoria della indefinita adattabilità del diritto naturale alle più disparate circostanze storico-ambientali ed ai bisogni umani più minuti si aggancia appunto all'idea di un ordine monistico governato dal principio della necessaria adeguatezza dei mezzi ai fini: « le necessità naturali operanti nel tempo e per il tempo somministrano anche l'*opportunità* e la *maturità*, oggetti fino al dì d'oggi dimenticati e non considerati dai trattatisti di naturale diritto »; *Ragguaglio*, cit., pg. 31).

In realtà, però, già a partire da Filangieri — che per molti versi, nonostante le sue deboli e poco più che formali premesse contrattualistiche può esser considerato a buona ragione uno dei progenitori italiani del modello monistico dell'ordine naturale — il concetto di « opportunità » era estremamente presente alla coscienza dei giuristi, che in esso risolvevano il rapporto tra le « leggi assolute » del più risalente giusnaturalismo e le « leggi relative » evidenziate dalla grande opera di Montesquieu (S. CORTA, *G. Filangieri e il problema della legge*, Torino, 1954, pg. 64 ss.; su analoghe concezioni in Lampredi, COMANDUCCI, *Settecento conservatore*, cit., pg. 244).

è già sociale. Muovendosi entro l'ottica monistica dell'*ordre naturel*, la società è un fatto molto più forte ed assorbente delle discordie effettive o latenti che ne increspano qua e là la superficie, e che possono essere presentate — in maniera diametralmente opposta rispetto allo schema giusnaturalista — come accidenti più o meno secondari, come eccezioni, che, per quanto gravi possano essere, non sono capaci di incrinare la regola assolutamente autoevidente della socialità naturale.

Lo schema dialettico dei giusnaturalisti è proprio costruito per evidenziare come al suo primo momento logico — quello dello stato di natura — manchi sempre qualcosa, e qualcosa di tanto essenziale da rendere indefettibile il passaggio al suo opposto, ad uno stato di convivenza non più naturale ma artificiale; per quanto sia ottimistica l'opinione di questo o quel pensatore circa la condizione umana ipoteticamente vigente in quella situazione originaria, anche la più piccola violazione della legge di natura, anche l'intemperanza più trascurabile sarà sufficiente a dimostrare che la vita associata non può sussistere in quello stato, e che bisogna per forza rinunciare all'esistenza secondo natura per abbracciare un'esistenza costruita artificialmente — ovvero, agli occhi nel nostro autore, caratterizzata dalla stimate dell'arbitrio, quanto meno potenziale.

Al contrario, il grande vantaggio del modello dell'ordine naturale è dato dal fatto che il momento dell'artificialità, ovvero della condotta razionalmente programmata e consapevole delle azioni umane — che in realtà il nostro autore è ben lungi dal volere svalutare — può porsi di fronte alla natura collaborando con essa, senza negarla dialetticamente, ed anzi assumendo l'aspetto di una « seconda natura », di una natura artificiale che prolunga quella originaria in assetti via via più perfezionati senza mai smentirla<sup>(58)</sup>. La discordia, la conflittualità, le passioni incontrollate possono essere corrette mantenendo ferma, ed anzi proprio convalidando via via, l'ipotesi di partenza della socialità come dato naturale. Il modello, insomma, si presta abbastanza chiaramente a giustificare un

---

(58) Cfr. BADALONI, *La cultura*, in *Storia d'Italia*, cit., vol. III, pg. 891, che propone la nozione di « natura artificiale » come canone interpretativo di tutto quel primo Ottocento italiano legato all'esperienza dell'*idéologie*.

riformismo tendenzialmente indefinito, bandendo la possibilità stessa di uno ' strappo ', di una rottura tra natura e umanità.

La valenza ' mistificatrice ' del costruito — se così è lecito esprimersi — consiste evidentemente nel fatto di occultare la figura dell'artefice, del soggetto consapevole che manipola l'ordine naturale secondo una logica tecnico-modale, e la cui presenza è indispensabile alla stessa economia logica del costruito. O meglio, più che occultarla, il modello la respinge fuori da sé; tutto ciò che è naturale è compreso nell'ordine, ma almeno un soggetto, per forza, deve restarne fuori, ovvero l'osservatore stesso, che dall'alto di una posizione privilegiata contempla, studia e misura i movimenti che si svolgono al suo interno; e l'artefice, al pari dell'osservatore, con cui alla fine quasi si identifica, è parimenti collocato al di là dei confini dell'*ordre*, per poterlo dominare intellettualmente<sup>(59)</sup>.

Lo studioso giusnaturalista assumeva il punto di vista del soggetto individuale di cui indagava la psiche, abbracciando la sua logica soggettivistica, il suo punto di vista per così dire al livello del terreno, e discuteva con lui — proprio come fanno Diderot e Rousseau nelle pagine ricordate al capitolo precedente —; è chiaro che in tale prospettiva doveva emergere come essenziale il problema delle difficoltà relazionali tra monadi appetitive, nonché quello, strettamente collegato, dell'obbedienza ad un superiore politico. Il Nostro, al contrario, non degna di particolare considerazione l'individuo in sé, ma osservando dall'alto la scena della società, coglie subito il rapporto oggettivo ed immanente che collega ciascuno ai suoi simili, indipendentemente dalla consapevolezza che ognuno può averne: la razionalità della convivenza non è più reperita nella autocoscienza della necessità e vantaggiosità dell'ordine sociale, ovvero all'interno della psiche individuale, dove essa è continuamente esposta agli attacchi della parte appetitiva ed irragionevole dell'uomo; ma è invece individuata nell'ordine sociale stesso, cioè nel complesso di quelle costanti socio-economi-

---

(59) Per ricordare un esempio precedente ed un possibile, più o meno consapevole, modello per Romagnosi, tale punto di vista era stato quello sostanzialmente adottato da Filangieri; la cui *Scienza della Legislazione* dà appunto per scontata la presenza di un legislatore che coincide grosso modo con il *despote éclairé* della tradizione fisiocratica (COTTA, G. *Filangieri*, cit., pg. 93 ss.).

che rilevabili empiricamente che « agiscono su di noi in bene od in male, sappia o non sappia, voglia o non voglia l'uomo »<sup>(60)</sup>, condizionandone fatalmente la condotta e modellando il volto stesso della società.

Romagnosi realizza così la propria vocazione di scienziato sociale nel *descrivere* questi rapporti — così come Galileo e Newton avevano descritto i rapporti della natura fisica — sdrammatizzando del tutto la questione della socievole insocievolezza che tanto aveva affaticato i giusnaturalisti.

Ora, in questo contesto, lo Stato, che è destinato a rivestire il ruolo dell'artefice, incaricato di massimizzare il rendimento della grande macchina sociale, tende ad occupare la medesima posizione privilegiata dell'osservatore scientifico, di cui diventa in qualche modo il braccio esecutivo. Come il monarca fisiocratico, esso resta fuori dall'ordine; il segreto è tutto qui, nel dare già per scontata la presenza di un soggetto autocosciente che si pone di fronte ad un cosmo governato da leggi meccaniche, e perciò privo, in principio almeno, di autoconsapevolezza.

Mentre nel modello giusnaturalista le due dimensioni sono raccordate dialetticamente attraverso il momento del patto, che consente appunto a quello stesso universo naturale di acquistare coscienza di sé attraverso il « commune consilium atque ductus » — cioè di rovesciarsi dalla dimensione naturale in quella politica —, nello schema romagnosiano arte e natura, Stato e società sono tra loro nella relazione di soggetto-oggetto, non derivano geneticamente l'uno dall'altro, ma vengono assunti entrambi come dati di partenza.

In questa prospettiva in qualche modo aristotelica, comunque evidentemente anti-nominalista, lo Stato cessa di presentarsi *sub specie* di volontà imperativa per assumere semplicemente la fisionomia del titolare di una funzione sociale, di un erogatore di servizi, secondo un modulo abbastanza comune, del resto, nell'ambito del pensiero liberale ottocentesco; il problema dell'obbligazione politica non trova neppure un suo spazio per emergere, poiché i rapporti tra società e Stato, tra individuo e società non si compendiano più entro lo schema volontaristico autorità-libertà,

---

<sup>(60)</sup> APDN, pg. 38.

ma entro quello intellettualistico soggetto conoscente-oggetto conosciuto, che si evolve in maniera indolore nella relazione tra l'artefice e la materia naturale che da esso viene plasmata. La questione della legittimazione del potere e della sua costituzione può essere tradotta senza residui in quella — tutta e solo tecnica — della sua idoneità oggettiva a svolgere la funzione, ed in questo affrontata e risolta razionalisticamente, sulla base del solito giudizio di congruità mezzi-fini. La qualificazione di legittimo e illegittimo si traduce perfettamente in quella di idoneo e non idoneo a svolgere la funzione; ed in questo spazio, come vedremo ampiamente, si colloca tutto il costituzionalismo romagnosiano.

3. Per poter passare da un modello contrattualistico ad un altro semplicemente descrittivo, sociologico, la prima condizione consiste nel costruire una nozione diversa di legge naturale rispetto a quella che i giusnaturalisti avevano fatta propria.

Nella prospettiva apertasi col pensiero hobbesiano la legge di natura compare sempre come una prescrizione a sfondo più o meno implicitamente utilitaristico, che la ragione detta all'individuo, rivelandogli come il suo beninteso interesse sia non solo compatibile col vantaggio altrui, ma anzi non possa esser trovato altro che in una condizione di reciproco affidamento e di mutuo scambio di servizi col prossimo<sup>(61)</sup>. Questa prescrizione, però, non può essere osservata — o quanto meno non vi può esser sicurezza che lo sia — finché non venga istituita un'autorità che se ne faccia garante; prima di quel momento, infatti, poiché non c'è alcuna certezza, dal punto di vista dell'individuo, che gli altri osservino la regola nei suoi confronti, egli stesso è ben consigliato di violarla per primo, onde evitare il danno maggiore che gli verrebbe da un affidamento tradito e non sanzionabile. La legge, insomma, diventa

---

<sup>(61)</sup> Sulla legge di natura hobbesiana, ed in particolare sul rapporto tra legge naturale e ragione utilitaristica, cfr. per tutti G.M. CHIODI, *Legge naturale e legge positiva nella filosofia politica di T. Hobbes*, Milano, 1970; N. BOBBIO, *Introduzione a Opere politiche di T. Hobbes*, cit., pgg. 95-96; M. BIANCA, *Dalla natura alla società, Saggio sulla filosofia politica e sociale di Hobbes*, Milano, 1970, cap. II.

osservabile solo dopo la stipulazione del patto, e lega completamente ad esso la propria sorte<sup>(62)</sup>.

Il tentativo di Romagnosi, allora, è quello di calare la legge naturale nell'immanenza, togliendole quel carattere esclusivamente prescrittivo ed astratto — che la rende tanto debole fino a che lo Stato non la sostenga — per dotarla di un fondamento autonomo, che ne consenta l'osservanza anche indipendentemente dall'esistenza del potere politico: egli *abbandona la legge-comando a favore della legge-rapporto* (63).

---

(62) *De Cive*, cap. V, 1. Si è discusso a lungo fino a che punto tali presupposti crudamente materialistici del vivere sociale fossero stati assorbiti dal giusnaturalismo tedesco, ed in particolare dal suo caposcuola; la teoria della naturale *socialitas* umana di Pufendorf ha ricevuto interpretazioni che ne valorizzano il carattere di autonoma facoltà morale, indipendente da ogni calcolo interessato, e proprio in ciò autenticamente 'naturale': « *quamquam autem per Creatoris sapientiam lex naturalis ita humanae naturae sit adaptata, ut eius observatio semper cum utilitate et commodo hominum sit coniuncta, eoque et communis ille amor hominibus maximo bono cedat; tamen in assignanda huius ratione non ad commodum inde proveniens, sed ad communem naturam solet provocari, verbi gratia, si ratio redenda sit, quare homo homini nocere non debeat, non solet dici, quia id utile est, etsi revera id sit quam utilissimum; sed quia et alter homo, id est, a natura cognatum animal est, cui nocere nefas* » (*De jure naturae*, L. II, cap. III, § 18, ed. cit., pg. 208). Sul punto, cfr. H. WELZEL, *Diritto naturale e giustizia materiale*, cit., pg. 195 ss.; DERATHÉ, J.J. Rousseau, cit., pg. 145; E. WOLF, *Große Rechtsdenker der deutschen Geistesgeschichte*, Tübingen, 1963, pg. 366 ss.. Certo è, comunque, che un apprezzamento pur diverso dello stato di natura non era minimamente in grado — neppure nelle stesse intenzioni di quegli autori — di variare la funzionalità del modello, ovvero di assicurare alla condizione pre-sociale una qualche autonomia stabilità. In questa consapevolezza, e senza voler prendere la minima posizione sul carattere effettivo della *socialitas*, assumiamo la concezione della legge e del patto hobbesiano come paradigmatica di un po' tutto il pensiero giusnaturalista.

(63) Sulla struttura filosofica di tale nozione cfr. ora ampiamente TARANTINO, *Natura delle cose e società civile*, cit., pgg. 99-154. A noi basterà rilevare come la concezione della legge-rapporto fosse ormai tanto diffusa nell'ambito della cultura giuridica dei primi decenni del secolo da poter essere indicata nel più diffuso *Répertoire* giurisprudenziale come uno dei quattro classici *systèmes* del diritto naturale moderno (MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Bruxelles, 1825-28, 5ème ed., t. 9ème, voix *droit naturel*, pg. 314 ss.). Rifacendosi a Cumberland, Montesquieu e

Occorre notare che ciò che varia rispetto alla concezione implicitamente avversata non è il contenuto della legge, il quale resta analogo, nel suo carattere teoretico ed utilitaristico, a quello indicato a suo tempo da Hobbes e confermato da tutta quanta la tradizione giusnaturalista; anzi, si può dire che sia esattamente lo stesso, ma coniugato all'indicativo, calato nello schema, caro ormai a tutta una vasta tradizione culturale settecentesca, della legge ad andamento descrittivo, formalmente identica alle leggi meccaniche che la ricerca scientifica viene estrapolando dal mondo della natura<sup>(64)</sup>. Tanto basta, in fondo, a trasformare la socialità da obbiettivo trascendente, e realizzabile davvero solo tramite la *sui deditio* del patto, in un fatto reale: nasce così quella che Romagnosi battezza « legge naturale antecedente »<sup>(65)</sup>, dove l'aggettivo sta a segnalare la sua insensibilità ad ogni intervento volitivo uma-

---

Clarke, si riassume così il concetto centrale legge legge-rapporto: « il y a dans la morale des rapports de nuisance et d'utilité, de douleur et de plaisir, de pouvoir et de dépendance, tout aussi marqués que les rapports physiques dont on vient de parler. Ils sont de même antérieurs à l'existence des êtres entre lesquels ils subsistent; ils dérivent de la seule possibilité d'existence de ces êtres; et, comme ils sont fondés sur l'essence des choses, il n'est pas possible d'y faire la moindre altération, sans dénaturer essentiellement les sujets entre lesquels ils subsistent. Il est facile de voir que de ces relations essentielles et nécessaires, il découle naturellement des règles morales, que toutes les créatures raisonnables sont obligées de mettre en pratique antécédemment à toutes lois positives... ». Come vedremo subito, l'essenza del pensiero romagnosiano corrisponde esattamente a questo modo di sentire il fenomeno giuridico, in sé tutt'altro che originale alla sua epoca.

<sup>(64)</sup> La legge romagnosiana cessa così di identificarsi con l'imperativo ipotetico di Hobbes per venire a coincidere con ciò che per 'legge' intendevano i filosofi della *science sociale* di fine secolo: è, insomma — o quantomeno vorrebbe essere — più simile alla legge sociologica di Comte che non alla regola razionale dei giusnaturalisti, in quel suo determinismo mutuato dalle costanti relazioni del mondo fisico già tutto positivistico.

Non v'è dubbio, però, che l'affinità con la sociologia ottocentesca sia più apparente ed estrinseca che reale e profonda: il particolare angolo da cui Romagnosi si pone nei confronti del mondo fenomenico, come subito andiamo a vedere, fa sì che il suo interesse di gran lunga prevalente non sia affatto quello di descrivere e comprendere veramente la dinamica del reale, ma di estrarre da esso una indicazione deontica, ancora sulla linea del giusnaturalismo settecentesco.

<sup>(65)</sup> APDN, pg. 36.

no, la sua pertinenza ad un ordine oggettivamente dato, fenomenico. La definizione che il Nostro ne offre (« quel complesso di azioni e reazioni fra l'uomo e la natura al quale per suo meglio deve ubbidire »<sup>(66)</sup>) fa subito pensare alla legge economica, alla legge di mercato, immanente ad ogni sistema sociale e del tutto autonoma dalla disponibilità della volontà umana; la sua violazione non è che una conferma della sua positività, poiché la immancabili conseguenze negative che il soggetto ne sconta rappresentano appunto la sanzione della sua inosservanza.

Questo il nocciolo del pensiero, sul quale, come al solito, il nostro autore ricama a non finire prolissi arabeschi. Più che seguirlo in queste esercitazioni, sarà forse maggiormente istruttivo dare un'occhiata alla tradizione a cui egli si ispira, ed alle critiche da lui più o meno efficacemente ribattute di un illustre oppositore: Jeremy Bentham.

a) *Montesquieu*. Aprendo l'*Esprit des Lois* con la famosa definizione « les Lois, dans la signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses »<sup>(67)</sup>, il Baron finisce per porsi, storicamente, come il capostipite di innumerevoli generazioni di pensatori affascinati dalla sua prospettiva descrittivistica e così rigorosamente avalutativa — 'scientifica' nel senso positivistico del termine — nell'affrontare lo studio del mondo politico e sociale; pensatori che però, al tempo stesso, non mancheranno di distorcere il vero significato della fatica montesquieviana, facendone spesso il bersaglio di dure quanto ingiuste polemiche<sup>(68)</sup>.

È indubbio che anche il nostro Romagnosi rientri in questa fitta schiera, di debitori ed insieme di critici impietosi. Ricalcando

<sup>(66)</sup> *Ibidem*.

<sup>(67)</sup> *De l'esprit des lois*, L. I, chap. I (per il testo di quest'opera utilizziamo l'ediz. a cura di V. GOLDSCHMIDT, Paris, 1979).

<sup>(68)</sup> Dallo pseudo-Helvétius delle *Lettres sur L'esprit des lois* al Condorcet delle *Observations sur le XXXIXe livre*, al Destutt de Tracy del *Commentaire*, fino ad Auguste Comte, saranno in molti a mettere le mani sull'eredità del *Baron*, inserendola in contesti con essa del tutto refrattari, e spesso criticandola senza comprenderla (per una valutazione del ruolo di Montesquieu nella storia del pensiero sociologico cfr. R. ARON, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, 1967, pgg. 29-66, e sul rapporto Comte-Montesquieu, pgg. 96-97).

le critiche che il suo maestro spirituale Charles Bonnet — di cui tante volte si dichiara discepolo ed ammiratore — aveva già avanzato da sponda sensista all'autore dell'Esprit, egli rileva che questi « confonde la causa con l'effetto ». Riproducendo letteralmente l'esempio proposto da Bonnet: « io pongo vicino ad un ferro una calamita, ed essi s'attraggono. L'attrazione non è un rapporto, ma un risultato di rapporti, e di rapporti attivi » (69).

La precisazione — che si ricollega in realtà ad una vecchia ed ormai del tutto sopita polemica settecentesca (70) — non interessa

(69) *Degli enti morali*, EP, t. XVIII, pg. 222. Stessi concetti in DPU, pg. 432. È Romagnosi stesso a riconoscere i suoi debiti culturali col maestro ginevrino, loc. ult. cit.: « io colgo quest'occasione per rendere un omaggio di sincera stima e gratitudine alla memoria di BONNET, il cui libro ora citato fu nella mia adolescenza quello che più d'ogni altro contribuì a formare la mia ragione, ed ha servito di una vera ginnastica mentale al mio intendimento »; il riferimento è all'*Essai analytique sur les facultés de l'âme* (1a. ed. 1760).

(70) Un ampio e molto documentato sopralluogo sui termini di questa polemica è offerto ora da A. POSTIGLIOLA, *Montesquieu e Bonnet: la controversia sul concetto di legge*, in CASINI, (a cura di), *La politica*, cit., pg. 43 ss.. Scopo immediato della rettificazione definitoria di Bonnet è prendere le distanze da una dottrina in odor d'eresia come quella del *Président*, accusata di voler sottomettere la stessa « Ragion primitiva » agli equilibri legali che essa veniva scoprendo nella natura. Presentando, invece, la legge come il 'résultat', la conseguenza *a posteriori* dei rapporti esistenti tra le cose, evidentemente determinati da un Essere che si pone *fuori* dall'ordine del creato, si poteva facilmente evitare la denuncia di determinismo spinozista, conservando intatta la funzionalità dello schema formale di Montesquieu, ed utilizzandolo, anzi, giusta gli indirizzi della filosofia sensista-materialista sulla linea elveziana, per ricondurre completamente la psicologia umana alle categorie proprie del 'physique', come il *Baron* non si era neppure sognato di fare; alla fine — questa la conclusione di Postigliola — il vero 'spinozista', paradossalmente, è proprio Bonnet, che avidamente si appropria del nuovo angolo prospettivo descrittivistico inaugurato da Montesquieu per applicarlo ad un cosmo organizzato giusta il modello newtoniano.

Di contro a questo tipo di letture in chiave sensista dell'opera del *Baron*, la critica attuale ha ormai acclarato da tempo l'assoluta diversità del punto di vista di Montesquieu, nel suo accogliere un concetto ancora tutto cartesiano di libertà umana, e nel suo rifuggire da qualunque forma di determinismo. Assolutamente alieno da una concezione meccanicista del cosmo, egli si limita a rilevare le « raisons » dei comportamenti umani, non le loro « causes » (J. EHRARD, *L'idée de nature en France dans la première moitié du XVIII siècle*, Paris, 1963, pg. 728), ovvero a studiare come si pone con-

tanto in sé, quanto per la stretta analogia che suggerisce immediatamente tra universo fisico ed universo morale, che per vero il *Baron* non sembrò mai condividere affatto. Quel che più importa, comunque, è che pur muovendo sia Romagnosi che Montesquieu da un medesimo angolo prospettico 'sociologizzante' e 'scientifico', volto ad una descrizione obbiettiva ed avalutativa della realtà, l'applicazione della comune nozione di legge-rapporto risulta molto diversa negli esiti rispettivi.

Montesquieu, infatti, non esita a calare entro lo schema della legge-rapporto *anche le stesse leggi positive*, considerandole come variabili dipendenti di una serie di molteplici fattori (forma di governo, clima, condizioni storiche e così via). La sua prospettiva ha tagliato veramente i ponti con quella dei giusnaturalisti, per dar luogo ad una sorta di sociologia del diritto ormai del tutto disinteressata ad estrapolare dalla realtà un'indicazione normativa, un valore, ma preoccupata soltanto di comprenderla per quello che è; ed in questa realtà assunta ad oggetto di comprensione troviamo in primo piano la legge umana, quella che fino ad allora la tradizione giusnaturalista aveva invece considerato come una manifestazione cosciente, un atto della volontà libera <sup>(71)</sup>. Ora, da questo

---

cretamente la ragione umana legislatrice nel governare tutti i popoli della terra.

<sup>(71)</sup> Sul carattere culturalmente del tutto inedito della prospettiva aperta dal *Baron* cfr. GOYARD-FABRE, *La philosophie du droit*, cit., pg. 77 ss.; interessanti anche le pagine dedicate da CROCKER (*Nature and culture*, cit., pgg. 28-30) all'analisi del concetto di legge naturale, in polemica con COTTA, *Montesquieu e la scienza della società*, cit., pg. 356 ss., con conclusioni — ci pare — sostanzialmente analoghe a quelle della Fabre. Montesquieu supera le posizioni del giusnaturalismo rinunciando ad inferire il diritto dal fatto, ed assumendo un punto di vista eminentemente 'contemplativo' rispetto alla realtà giuridica proprio distinguendo l'ambito fenomenico da quello morale.

Come già rilevava Althusser, esistono probabilmente nel pensiero montesquiviano *tre* categorie di 'leggi': quelle positive, che gli uomini si danno consapevolmente; quelle naturali, che essi per lo più ignorano, e che governano tutti i loro atti — compresi quelli istitutivi delle leggi positive — (e sono appunto queste, le 'leggi delle leggi', a formare l'oggetto prevalente dell'*Esprit des lois*); ed infine, retaggio di una tradizionale eredità ideologica a cui il *Baron* non vuole certo rinunciare, le leggi eterne che dettano da sempre i doveri naturali secondo ragione. Ma, appunto, l'ambito

punto di vista, Romagnosi sta indiscutibilmente dalla parte del pensiero giusnaturalista: la legge positiva è per lui il prodotto consapevole dell'artefice, dello scienziato, che con esso si pone fuori dai limiti dell'oggetto conosciuto, ovvero dell'ordine naturale, e si schiera dalla parte del soggetto consapevole, qualificandosi come un suo strumento di intervento sulla realtà. Lungi dal presentarsi come « risultato di rapporti » naturali, essa rappresenta invece il meccanismo artificiale che da quei rapporti meccanici consente di ricavare un equilibrio vantaggioso per l'uomo<sup>(72)</sup>; mentre la ricerca di Montesquieu non sa rivestire molto più interesse di uno studio erudito, che, per quanto interessante ed acuto, si presenta come fine a se stesso<sup>(73)</sup>. Nell'universo culturale del Nostro — che pur

---

di queste ultime, quello dei *valori*, resta ben distinto, almeno formalmente, da quello della trattazione giuspolitica, in cui « il ne connait que des faits »: il diritto naturale, nella sua ingenua ambizione di derivare direttamente il diritto dal fatto, è un « préjugé » al pari della morale (L. ALTHUSSER, *Montesquieu: la politique et l'histoire*, Paris, 1964, pgg. 20-21).

<sup>(72)</sup> Come per i fisiocratici, insomma, la legge positiva anche per Romagnosi non entra minimamente a far parte della « natura »; mentre, d'altro lato, la sua concezione della legge naturale ha in comune con la legge di Montesquieu soltanto ciò che accomunava quest'ultima alla legge immanente dell'*ordre* fisiocratico, ovvero un convinto antivolontarismo (E. CARCASSONNE, *Montesquieu et la constitution française*, Paris, 1926, pg. 312). Nel modello romagnosiano i rapporti di cui l'ordine è intessuto pongono in relazione tra loro elementi del 'sociale', e non del 'politico'; il politico resta invece fuori dallo schema dell'*ordre*, e lo sovrasta assumendo il punto di vista dell'osservatore. Il limite o il pregio — a seconda dei punti di vista — della prospettiva del *Baron* sta proprio nel non distinguere affatto Stato e società civile, nel concepirli strettamente avvinti in una trama inestricabile di rapporti; se da una parte questo impedisce certamente di considerare Montesquieu alla stregua di un moderno 'sociologo' (G. GURVITCH (a cura di), *Traité de sociologie*, Paris, 1962, pg. 32), d'altra parte ne può fare un inconsapevole predecessore di Hegel (ALTHUSSER, *Montesquieu*, cit., cap. III), nel concepire Stato e società come un'unica realtà profondamente penetrata.

<sup>(73)</sup> Sotto questo profilo, la posizione di Romagnosi nei confronti della impostazione montesquiviana è essenzialmente identica, anche se meno consapevole, a quella del *milieu* culturale *idéologique*; che, pur ammirando il *Président* per la sua « capacità di descrivere una realtà che non poteva essere modificata senza un preliminare momento di analisi e di comprensione scientifica » (MORAVIA, *Il pensiero*, cit., pgg. 78-79), si affrettava a prendere le distanze dal suo relativismo fattualista, con testi famosi ed autorevoli come

dietro l'apparenza descrittivistica recupera integralmente la vecchia tensione a dedurre diritto dal fatto — non c'è assolutamente posto per una scienza della legge *positiva* (tant'è che la sua definizione di quest'ultima è fraseggiata in termini schiettamente imperativistici). Delle due, una: o essa si riduce ad una pagina di storia — istruttiva quanto si vuole, ma di cui non si può dare scienza, relegata com'è sul piano dell'erudizione o dell'*exemplum* <sup>(74)</sup> —, o recupera il suo carattere di mezzo attraverso il quale rendere attuale il diritto naturale, con la sanzione dell'autorità che la promulga <sup>(75)</sup>.

La norma del legislatore umano, insomma, non è più un *evento culturale* determinato causalmente, sul piano storico, da una serie di altre variabili di cui valga la pena studiare le relazioni recipro-

le condorcetiane *Observations sur le XXIXe livre de l'Esprit des Loix*, o le *Lettres* dello pseudo-Helvétius (sulle cui ultime cfr. ora GIANFORMAGGIO, *Diritto e felicità*, cit., pgg. 190-203).

<sup>(74)</sup> Cfr. le già citate opinioni romagnosiane in proposito: DPU, pg. 61 ss.

<sup>(75)</sup> Romagnosi offre essenzialmente due definizioni di legge positiva: secondo la prima, che assume l'espressione 'legge' « nel senso volgare di *fatto* », essa si ridurrebbe al « comando di un superiore che obbliga un inferiore a fare o ad ammettere qualche cosa secondo l'intenzione del superiore medesimo »; mentre la seconda, considerando la legge « quale deve essere », ne fa « il comando necessario e notificato di un imperante riconosciuto, obbligante i membri della società civile a cui presiede a fare od omettere qualche cosa, a fine di ottenere, per quanto si può e nella più equa maniera, il comune loro ben essere » (APDN, pgg. 143-144).

La legge di « *fatto* », come puro comando, non ha evidentemente per il Nostro il minimo interesse; mentre è la legge qualificata in senso eudemonistico, la legge 'buona', ad impegnarlo in un'attenta disamina per parecchie pagine. Il suo contenuto è — ma meglio deve essere — una 'copia' perfetta del diritto naturale, come sistema « della massima utilità » collettiva, da cui ricava la propria legittimità sul piano storico.

Il suo punto di vista, insomma, è ancora vicino a quello di un fisiocratico: la legge come « *déclaration* » dell'ordine naturale, come atto consapevole che riflette e promulga la verità naturale al fine di provocarne la compiuta effettività, dissipando l'ignoranza degli uomini che le fa ostacolo: « la législation positive consiste donc dans la déclaration des lois naturelles, constitutives de l'ordre évidemment le plus avantageux possible aux hommes réunis en société » (QUESNAY, *Le droit naturel*, chap. V, in *Oeuvres économiques et philosophiques*, cit., pg. 376).

che: per il nostro autore, essa torna ad essere o un fatto contingente e di per sé irrilevante, o un comando sanzionato, funzionale al conseguimento di certi obbiettivi da parte dell'autorità politica. In essa si coagula di nuovo il carattere eternamente contraddittorio del fenomeno giuridico — insieme fatto e valore, accadimento fenomenico e norma ad altri accadimenti — che per un momento, nella prospettiva montesquiviana, avevamo visto superato.

b) *I fisiocratici*. Molto più ampia e sostanziale è l'affinità della definizione romagnosiana di legge con quella resa popolare in tutta l'area franco-italiana dal pensiero fisiocratico, sebbene questo debito non venga riconosciuto in nessun luogo esplicitamente, ed il nostro autore tenda a presentare le proprie elucubrazioni sul tema come frutto di una personale ed originale riflessione. Siamo già, in realtà, sul terreno di quella sorta di *vulgata* dell'illuminismo, a cui Romagnosi largamente attinge, ed in mezzo alla quale diviene difficile individuare le voci isolate e le derivazioni specifiche. Un paio di collegamenti vale soprattutto la pena di sottolineare brevemente.

Il primo è rappresentato dalla nota proclamazione quesnayana della stretta continuità tra 'fisico' e 'morale', evidenziata nella sua duplice definizione del concetto di legge. Rispetto ad essa, l'impegno romagnosiano si rivolge, proseguendo nel solco già tracciato, a sottolineare la dignità e l'importanza della scoperta, col proporre a sua volta una definizione ancora più unitaria e 'scientifica'. Lo sforzo definitorio di Quesnay, infatti, era stato diretto non tanto ad indicare la legge naturale oggettiva, quanto l'immediata prescrizione utilitaristica che l'evidenza ne ricavava (« la règle de toute action humaine de l'ordre moral conforme à l'ordre physique évidemment le plus avantageux au genre humain »<sup>(76)</sup>); il Nostro, invece, si propone di individuare prima di tutto un concetto di legge in senso oggettivo, che possa valere anche « antecedentemente

---

(76) « Les lois naturelles sont ou physiques ou morales. On entend ici par loi physique, le cours réglé de tout événement physique de l'ordre naturel évidemment le plus avantageux au genre humain. On entend ici par loi morale, la règle de toute action humaine de l'ordre moral conforme à l'ordre physique évidemment le plus avantageux au genre humain » (Le droit naturel, chap. V, in *Oeuvres économiques et philosophiques*, cit., pgg. 374-375).

ad ogni cognizione umana », che comprenda in un'unica formula sia le leggi morali che quelle fisiche, ed in questo non esprima ancora prescrizione alcuna, ma semplicemente un rapporto di necessità causale (« la legge è quell'azione fra due o più potenze, in virtù della quale l'una deve abitualmente ubbidire all'altra » (77). Il dover essere della norma giuridica positiva, imposta dall'autorità, è così reso totalmente omogeneo rispetto al rapporto di causalità naturale, sulla base di una medesima fattualità.

Ma se la legge naturale meccanica offre in prestito a quella umana e positiva il suo carattere costitutivo di necessità causale, diventa pur possibile il reciproco, cioè predicare della legge naturale caratteri fino a ieri riservati alla legge positiva. È così che nasce la teoria della 'sanzione naturale', come riformulazione abbastanza evidente di un concetto nato sul terreno della teoria economica fisiocratica, e che in Romagnosi funge da strumento per passare dal momento puramente descrittivo della legge di natura a quello deontico (78). Se astrattamente, infatti, la natura si limita a

---

(77) Definizione riportata in termini più o meno analoghi in vari luoghi: qui specificamente in ICF, pg. 28. Essa si modella su quella, logicamente antecedente, di obbligo giuridico, che si è già riferita nel capitolo precedente. Coerentemente con le proprie premesse anticontrattualiste, il Nostro esclude che l'obbedienza alla legge possa essere fondata su di un obbligo morale non giustificato dalla sanzione dell'interesse; è soltanto la pena che la legge minaccia — o tutt'al più, la consapevolezza dei vantaggi sociali indiretti che il singolo può ritrarne — ad indurre ciascuno a conformarsi al comando. Romagnosi si rivela forse anche qui influenzato, più o meno direttamente, dal rigoroso utilitarismo elveziano, nel suo costruire il rapporto norma-soggezione in termini di pura fattualità (cfr. GIANFORMAGGIO, *Diritto e felicità*, cit., pg. 159 ss.).

(78) « ... L'impero della natura non si può impunemente *violare* dall'uomo. Questa inviolabilità gli attribuisce il carattere di *santo*... Per questo motivo la legge dicesi *sancta* e *sanzione* quella funzione per la quale essa si rende *inviolabile dall'uomo* » (APDN, pg. 41). L'idea di una sanzione *ex natura* è d'altronde già precedente al pensiero fisiocratico (per il quale, su questo punto, cfr. J.F. FAURE-SAULET, *Économie politique et progrès au siècle des lumières*, Paris, 1964, pg. 32); l'essenza stessa del pensiero utilitaristico può essere formulata in termini di premi e sanzioni, ed in questo senso ve ne sarebbero già degli accenni in Hutcheson (cfr. COSTA, *Il progetto giuridico*, pg. 153).

Pare comunque che la caratterizzazione della legge naturale compiuta riferendosi prima alla sua sanzione che al suo intrinseco valore morale fosse

porre in relazione di causa-effetto due fatti, non appena la si consideri dal punto di vista della indefettibile tendenza umana alla ricerca del piacere ed alla fuga dal dolore, essa comincia a parlare tutto un linguaggio di imperativi ipotetici, con cui minaccia pene o promette ricompense in relazione a certi comportamenti dei soggetti. La 'giustizia', come qualificazione dell'agire umano, è appunto predicabile della condotta oggettivamente idonea ad evitare la sanzione.

Infine, analogamente ancora al pensiero fisiocratico ed alle sue tendenze anticontrattualiste, tutte le leggi naturali considerate globalmente rispetto al 'fine' eudemonistico del soggetto giuridico danno luogo ad un grande 'ordine pratico' oggettivamente determinato, in cui si compendia tutto il diritto naturale, e del quale la legge positiva dovrà aspirare soltanto ad essere la copia conforme, secondo ciò che predicava Le Mercier de la Rivière<sup>(79)</sup>. All'identità formale con la legge fisica, essa perverrà così ad aggiungere anche un'identità contenutistica, riducendosi effettivamente ad un suo perfetto doppione, alla sua « eco fedele », motivata soltanto dallo scopo di rafforzare, con una pena artificiale, la sanzione che la natura già spontaneamente irroga ai suoi trasgressori.

La norma del legislatore umano finisce così per giustificare la propria funzione solo in rapporto alla finalità pedagogica di illuminare gli individui sul loro vero interesse, che una infinità di difetti di trasparenza razionale impediscono di conoscere direttamente dalla natura.

---

un merito che la cultura settecentesca riconosceva appunto a Quesnay, come ci attesta Dupont de Nemours in un passo famoso (CAPITANI, *Evidenza e legge naturale*, cit., pg. 128).

<sup>(79)</sup> « Il buon diritto *positivo* altro non è, né può essere che lo stesso diritto naturale adottato e sanzionato dalla umana *autorità* » (APDN, pg. 141). Piuttosto, la peculiarità di Romagnosi rispetto al pensiero fisiocratico consiste nella circostanza che il Nostro non limita i contenuti del diritto di natura alle grandi, poche leggi economiche individuate da Quesnay e dai suoi seguaci, ma lo considera « *tanto esteso, tanto pieghevole, tanto multiforme*, quanto estese, pieghevoli e multiformi sono le circostanze necessarie, le quali effettivamente dispongono del destino degli uomini » (APDN, 140). Il modello romagnosiano, insomma, trascende ampiamente i confini della economia politica.

A questo insieme di evidenti affinità, fa riscontro, come unica differenza forse rilevante, quella spontanea capacità evolutiva del diritto naturale romagnosiano, che non troviamo nella rigida assolutezza metastorica delle leggi economiche fisiocratiche — ma che pure è ormai ben presente in tanti ideali discepoli di Quesnay alla fine del secolo, si pensi allo stesso Condorcet —, e che Solari indicava, forse con un pizzico di esagerazione, come una delle caratteristiche di maggiore originalità della filosofia giuridica del Nostro <sup>(80)</sup>.

c) *Destutt de Tracy*. Il tentativo definitorio dell'*idéologue*, contenuto nel suo celebre *Commentaire à l'Esprit des Lois*, è menzionato esplicitamente da Romagnosi solo nelle *Istituzioni di Civile Filosofia*, la più tarda delle opere in cui egli affronta la problematica teorica relativa al concetto di legge <sup>(81)</sup>.

Né avrebbe potuto essere altrimenti, poiché il *Commentaire*, pur pubblicato negli Stati Uniti già nel 1811, cominciò a circolare in Europa soltanto a partire dal 1819 <sup>(82)</sup>.

Scorrendo le pagine di Tracy balzano agli occhi una serie di osservazioni evidentemente molto vicine a quelle del nostro autore. Lo stesso atteggiamento critico nei confronti della nozione montesquiviana (« una legge non è un rapporto, ed un rapporto non è una legge. Questa spiegazione non presenta un chiaro significa-

<sup>(80)</sup> G. SOLARI, *Il pensiero filosofico e civile di Gian Domenico Romagnosi*, già in *Rivista di filosofia*, XXIII, (1932), pgg. 155-163, ora in Id., *Studi storici di filosofia del diritto*, Torino, 1949, pgg. 405-414.

<sup>(81)</sup> Cfr. ICF, pg. 27, in cui Romagnosi dichiara di non esser troppo soddisfatto della definizione di Destutt: essa non avrebbe colto, a detta del Nostro, « l'ultimo universale concetto racchiuso sotto la parola legge, cioè in quanto abbraccia le leggi tutte fisiche, morali e politiche »; ed in effetti, l'*idéologue* finisce per offrire, all'inizio del suo *Commentaire*, più un'esemplificazione di varie leggi naturali che una definizione filosoficamente rigorosa. Si tratta, comunque, di differenze molto marginali.

<sup>(82)</sup> La stesura del *Commentaire* risale tuttavia al 1806, ed è quindi contemporanea alla prima vasta sintesi gius-filosofica di Romagnosi, l'*Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*. Su Destutt de Tracy sociologiste cfr. P.H. IMBERT, *Destutt de Tracy critique de Montesquieu, ou de la liberté en matière politique*, Paris, 1974; M. BARBERIS, *Destutt de Tracy critico di Montesquieu, ovvero la « science sociale », settecentesca al bivio*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, X, (1980), pg. 369 ss.

to »)<sup>(83)</sup>; lo stesso sforzo definitorio, motivato dalla ormai tradizionale attenzione della cultura sensista per le forme linguistiche<sup>(84)</sup>; lo stesso concetto di 'sanzione' naturale<sup>(85)</sup>, esplicitamente ribadito; lo stesso utilitarismo morale immediatamente correlato alla nozione oggettiva di legge, sulla base di una psicologia fondata sulla naturale ricerca del piacere<sup>(86)</sup>; ed infine la stessa tensione antivolontarista nel ricorso ad una nozione di legge che nella sua massiccia corposità vuole costituire un robusto argine alla libertà legislativa, sottraendo il giusto e l'ingiusto alla mutevole definizione dell'autorità politica, per consegnarli interamente ai rapporti prepositivi, iscritti nella natura delle cose.

In particolare, la legge positiva cessa, anche qui, di offrirsi quale semplice oggetto di conoscenza e di comprensione, conseguibile attraverso una piena padronanza delle norme di rapporto, come in Montesquieu; essa non viene più presentata come ciò che è, ma come ciò che deve essere, cioè la copia della legge naturale meccanica, recuperando così i moduli più correnti e diffusi del giu-

(83) Questa e le successive citazioni sono tratte dalla prima traduzione italiana dell'opera: *Commentario sopra lo spirito delle leggi di Montesquieu*, Opera del C. te Destutt de Tracy, s.l., 1820, a cui è probabile che si sia rifatto Romagnosi.

(84) Sia Romagnosi che Destutt, criticando Montesquieu, cominciano subito a rilevare come il concetto di legge naturale, « frutto di una ben tarda cultura » (ICF, pg. 27), risulti da una estensione logica della nozione di legge-comando; precisazione del tutto ovvia, ma forse non così banale come sembra. Ambedue gli autori, infatti, tendono subito a ristabilire quel dualismo tra legge prescrittiva e descrittiva che la prospettiva metodologica montesquiviana, invece, negava recisamente, considerando la norma positiva appunto come un'entità di *rapporto* rispetto all'ambiente, e non quindi sotto il profilo della sua imperatività, ma sotto quello dei suoi contenuti culturali. Il recupero del tradizionale dualismo della dimensione giuridica consente anche a Destutt di riprendere la teoria fisiocratica della funzione legale come *dévoilement* dell'ordine naturale, che non crea, ma 'legge' il diritto.

(85) L'autorità delle leggi naturali « è suprema; il tribunale è infallibile; la forza è insormontabile; la punizione è certa; o almeno tutto accade come se tutto ciò fosse così » (*Commentario*, L. I, ed. cit., pg. 27).

(86) Il contenuto delle leggi naturali si riduce ormai, in Romagnosi come in Destutt, a recepire i più generici contenuti della filosofia sensista, seguendo le ormai classiche indicazioni dell'utilitarismo elveziano: « *Il giusto* è ciò che produce il *bene*; *l'ingiusto* è ciò che produce il *male* » (*ibidem*).

snaturalismo di marca fisiocratica. Vedremo le conseguenze politiche di questa ideologia nei prossimi capitoli, sottolineando le affinità della concezione destuttiana dello Stato con quella di Romagnosi.

Una perfetta identità di punti di vista, dunque? Se ci limitiamo al *Commentaire* è possibile, in effetti, ricavare un'impresione del genere. Ma basta sfogliare il contributo maggiore dedicato dall'*idéologue* al tema della *science sociale* — il suo celebre *Traité de la volonté* — per accorgersi di come, dietro all'ottimismo di facciata, Destutt aderisca in realtà ad una concezione intensamente drammatica della vita sociale, per molti aspetti ancora (o di nuovo) hobbesiana<sup>(87)</sup>.

I rapporti naturali, l'*ordre des choses*, la realtà effettuale non indirizzano affatto l'uomo ad una convivenza spontanea, ma lo armano semmai, contro il suo simile, legittimando un perpetuo stato di guerra; l'arte sociale — tenendo conto, certo con sapienziale prudenza, dei rapporti immanenti alla natura — è quella che studia e propone le formule convenzionali maggiormente vantaggiose per tutti, onde creare una fiducia reciproca che la condizione naturale, di per sé, non conosce assolutamente. Per Destutt, quindi, non vi è posto alcuno per qualsiasi tipo di organicismo; la convivenza è un faticoso risultato artificiale, fondato su di un uso sempre più raffinato e consapevole dello strumento convenzionale; mentre le benefiche leggi naturali che raccordano l'interesse individuale a quello di tutti, le provvide leggi dell'economia politica, non hanno possibilità concreta di calarsi nell'effettività finché non si realizzi quel minimo di pace sociale necessaria a renderle operanti.

La prospettiva politico-costituzionale che alla fine ne scaturisce per certi versi può ricordare quella imboccata dal Nostro, nel

---

(87) Sul *Traité de la volonté et de ses effets* — terminato nel 1811, anche se pubblicato soltanto qualche anno dopo — cfr. MORAVIA, *Il pensiero*, cit., pg. 791 ss.. « L'ordre des choses » di Destutt, per quanto potenzialmente gravido di provvidi equilibri, « en créant les droits de chaque individu égaux et opposés à ceux d'un autre, a virtuellement et indirectement créé l'état de guerre »; e non la spontanea immanenza delle leggi naturali, ma soltanto l'arte umana, attraverso lo strumento convenzionale, riesce a creare le condizioni della convivenza civile (*Traité*, in *Eléments d'Idéologie*, vol. V, Paris, 1818<sup>2</sup>, pg. 59).

suo scivolare ancora lungo il solco di una sorta di benefico dispotismo intellettuale, pur adeguatamente rivisitato e corretto; ma il fondamento che la sorregge è infinitamente più franco nel riconoscere le premesse nominalistiche della società: una franchezza che invece tutta quanta l'opera romagnosiana tende inconsapevolmente a mistificare, in un suo sforzo generoso, ma culturalmente retrogrado, di recuperare un'impossibile oggettività.

d) *Bentham*. « In tutta questa deduzione — si chiede Romagnosi al termine della sua analisi del concetto di legge — esiste o no verità, realtà, o solidità? E come dunque proscrivere come fantastiche e senza vero fondamento le idee di legge naturale, di giustizia, di diritto pure naturale, come ha fatto Bentham? »<sup>(88)</sup>. L'interrogazione retorica, a cui Romagnosi fa frequentemente ricorso nei momenti di maggior impegno argomentativo, acquista, per noi che leggiamo oggi queste pagine, un suono vagamente patetico. Perché, nonostante il suo tentativo di riconversione concettuale, è pur sempre il vecchio giusnaturalismo che il nostro autore qui rappresenta, di fronte ad una concezione del tutto disincantata e realistica del nuovo modo di essere del diritto nell'età delle codificazioni.

Ciò di cui Romagnosi non riesce a capacitarsi è come faccia Bentham, che parte da premesse materialiste, sensiste ed utilitariste identiche alle sue — almeno in apparenza —, a negare rilevanza giuridica a quella legge naturale meccanica che indica a ciascuno, in ogni momento della vita sociale, le regole mediali per fuggire il peggio e cercare il meglio. « Chi ardirebbe di proscrivere come chimeriche o fantastiche le regole dell'architettura o dell'agricoltura, quando sono tratte dai rapporti ideali e necessari delle cose? »<sup>(89)</sup>.

Ma è proprio riproponendo questa identità formale tra regola giuridica e regola tecnico-pratica che Romagnosi scopre la ormai lampante debolezza della sua teoria; il diritto, infatti, *non* è omogeneo rispetto a nessuna disciplina di carattere tecnico, poiché, come scoprono, pur da sponde opposte, sia Kant che Bentham, ciò che lo connota realmente non è il suo contenuto, secondo quel che

---

(88) ICF., pg. 33.

(89) *Ibidem*.

pensava l'ideologia giusnaturalista, ma la sua forma, che è quella di un comando sanzionato dall'autorità politica. Ciò che lo distingue da qualsiasi altra 'arte' è appunto il suo scopo, cioè la composizione di una serie di volontà soggettive che si presentano come naturalmente divergenti. I criteri di composizione adottati di volta in volta dal legislatore possono essere i più svariati e storicamente mutevoli, ma l'elemento che rimane costante è il rapporto instaurato tra la regola giuridica ed i soggetti che vi sono sottoposti; qualunque norma, per quanto ragionevole o ben accetta essa sia, non può qualificarsi come 'giuridica' finché non si rivolge alla loro volontà, non è dotata della sanzione della forza per piegarla. La sua caratteristica tipica, insomma, non è la razionalità, che permette di considerare come giuridiche anche regole prepositive, ma l'irresistibilità, attributo certamente non estensibile oltre la sfera di ciò che è posto e sanzionato dall'uomo.

Ritorna, insomma, il problema centrale dei rapporti volontà-ragione. La relazione di necessità logica in cui il Nostro identifica la giuridicità potrà essere, sì, la *ratio legis*, il fondamento di una buona legislazione positiva — su questo punto, anzi, l'utilitarismo di Romagnosi concorda largamente con quello di Bentham; ma non potrà mai, essa stessa, avere valore giuridico, poiché non è sufficiente, senza la sanzione positiva, a contenere la volontà di un gruppo di individui. « Presque tous les hommes connaissent leurs vrais intérêts, et ne les suivent pas mieux pour cela », scriveva Rousseau<sup>(90)</sup>, nel prender consapevolezza della inanità del diritto naturale; la legge giuridica, pertanto, non è mai una notificazione, ma una vera costrizione.

L'equivoco di fondo, lo scambio dei due livelli logici del conoscere e del volere, è quello che dà all'opera giuridica di Romagnosi il suo carattere così nitidamente datato.

Il maggior impegno del nostro autore rispetto al giusnaturalismo più antico sta nell'allargare la nozione di 'natura' su cui esso si era fondato; 'naturale' non è soltanto — come già varie volte si è sottolineato — l'istinto primitivo ed irriflesso, e le regole che ad esso immediatamente ineriscono; ma ogni comportamento logicamente necessario rispetto al conseguimento della felicità, inteso

---

(90) *Lettre à M. de Mirabeau*, ed. cit., pg. 160.

come obbiettivo ultimo di ogni volizione. Questa 'naturalizzazione' integrale della ragione genera una sorta di presunzione di correttezza e di lungimiranza in ogni comportamento umano, che viene a cadere in presenza di fattori contingenti ed occasionali, di rilevanza secondaria per lo meno sul piano logico, la cui positiva esistenza non smentisce la validità del modello fondamentale<sup>(91)</sup>; il quale, appunto, attribuisce ad ogni individuo una capacità di autocontenimento potenzialmente indefinita, e di conseguenza definisce come 'naturali' tutte le leggi della convivenza che limitano variamente l'impulso istintivo ed egoistico, del tutto antisociale, che pure rimane nel fondo della coscienza di ognuno.

Viceversa, Bentham aderisce ad un concetto molto più ristretto e concreto di 'natura', mutuato sostanzialmente da Hume: « Ce qu'il y a de naturel dans l'homme, ce sont des sentiments de peine ou de plaisir, des penchants: mais appeller ces sentiments et ces penchants des lois (dans le sens normatif de ce terme) c'est introduire une idée fausse et dangereuse, c'est mettre le langage en opposition avec lui-même: car, il faut faire des lois précisément pour réprimer ces penchants. Au lieu de les regarder comme des lois, il faut les soumettre aux lois, c'est contre les penchants naturels les plus forts qu'il faut faire les lois les plus réprimantes. S'il y avait une loi de la nature qui dirigeât tous les hommes vers leur bien commun, les lois (juridiques) seraient inutiles »<sup>(92)</sup>.

Del resto, com'è ovvio, Bentham non pensa neppure per un attimo di negare l'esistenza positiva della legge sociale relazionale, della legge economico-politica che regola secondo un equilibrio preciso le utilità soggettive, portando a coincidenza l'interesse di ciascuno con l'interesse di tutti; il punto è, però, che a questa legge — come per Hobbes — è preclusa ogni effettività finché non si diano quelle condizioni generali di sicurezza, soltanto artificialmente istituibili, tali da consentire un affidamento reciproco tra i vari soggetti che popolano l'ordine sociale; ovvero fin-

---

<sup>(91)</sup> Romagnosi denomina queste deviazioni dal « naturale stato dell'uomo », « varietà viziose » del « temperamento morale sociale »; « queste nell'ordine morale di ragione vengono considerate come altrettante aberrazioni, nate da circostanze passeggere o di eccezione, nelle quali trovasi un dato individuo o una data società » (APDN, pg. 76).

<sup>(92)</sup> *Principes de législation*, in *Oeuvres*, cit., vol. I, pg. 46.

ché l'accordo interprivato in cui si realizza l'ordine utilitaristico spontaneo della convivenza non sia in qualche modo garantito della sua osservanza. Solo a questa condizione, che si realizza appunto attraverso la legge *giuridica*, l'ordine naturale può divenire effettivamente vigente e dispiegare i suoi benefici effetti<sup>(93)</sup>.

Caduta, dunque, la metafora della insocievolezza dello stato di natura e del patto, ne rimane, tuttavia, l'intera sostanza, che è quella proclamata da Hobbes: la società e le sue leggi come risultato di uno sforzo costruttivo autonomo e consapevole dell'uomo, cui la natura, spontaneamente, non potrebbe mai giungere.

E siamo, con questo, già a parlare del modello di ordine sociale proposto da Romagnosi.

4. Innanzitutto, una premessa sui caratteri metodologici dell'approccio romagnosiano.

Si è già rilevato come ormai il nostro autore abbia decisamente troncato col metodo espositivo 'fabulistico' praticato dai giusnaturalisti; «Restringersi ad una particolare considerazione dell'uomo individuo, e trasportarne sì al diritto pubblico che alla politica i risultati per adattarli ai corpi politici di indole, di forma e di rapporti del tutto disparati, egli è il peccato capitale che predomina in tutti gli scritti di *jus publico* e in molti di Legislazione»<sup>(94)</sup>. Tale metodo non solo è falso, ma è pure «pernicioso ... per la scienza e per il ben essere dei popoli».

Il «sistema di coloro che tentano di far valere la misura dei bisogni dell'uomo singolare come norma delle osservazioni politiche per produrre la reale felicità pubblica»<sup>(95)</sup> è suscettibile di provocare mille distorsioni, magari anche in direzioni diametralmente opposte, ma pur sempre rovinose. Esso non è stato soltanto quello di Hobbes, che da questa dissociazione atomistica ha ricavato «non esservi principio di giustizia, ma tutto essere convenzionale. Quindi la giustizia solamente trovarsi in società per mutui patti stabiliti dai membri della medesima onde far cessare la guerra

---

<sup>(93)</sup> Cfr. COSTA, *Il progetto giuridico*, cit., pgg. 206-212; EL SHANKIRI, *La philosophie juridique de J. Bentham*, cit., pg. 367 ss..

<sup>(94)</sup> DPU(in), c. 101 *recto*.

<sup>(95)</sup> *Ibidem*, c. 94 verso.

perpetua che ognuno avea ragione di tentare contro tutti, avendo il diritto sopra tutte le cose »<sup>(96)</sup> — il che è già affermare il potere assoluto del principe. Anche in tempi più recenti si continua a discutere sulla base di quel modello con risultati sempre più scoraggianti; Franz Zeiller, ad esempio, fondando tutto il suo edificio giuridico sulla premessa, appunto, di « persone bastanti a se stesse e considerate come indipendenti »<sup>(97)</sup>, ne ricava assurdamente la sola vincolanza di doveri esclusivamente negativi: gli unici punti comuni tra gli individui associati sono quelli posti sul perimetro estremo delle loro zone individuali di rispetto, e nessun dovere di collaborazione attiva, nessun principio veramente « sociale » può ottenere una sanzione dal diritto di natura.

Ancora più drammatiche — come già sappiamo — le conseguenze che ne ricavano i demòcrati dell'utopia egalitaria, i fanatici della *vertu*, i quali giustificano l'invasione del loro nuovo Stato totalitario adducendo a motivo la limitatezza e l'elementarità dei bisogni di un selvaggio, in cui riconoscono l'unica condizione di vera moralità — inquinata, a loro avviso, dalle raffinatezze e dagli agi della vita sociale<sup>(98)</sup>.

Insomma: ce n'è più che a sufficienza per tagliar corto con la sequenza narrativa stato di natura-stato di società, e per abbracciare invece un nuovo metodo, più realistico e meno pericoloso.

Occorre infatti partire dall'idea in sé autoevidente che la società è un fatto positivo, e dunque, anzitutto, un fenomeno naturale — anche se estremamente complesso —, che ha la stessa certezza di un qualunque altro fenomeno fisico. D'accordo che, come già avevano sostenuto i giusnaturalisti da Hobbes in poi, per conoscere scientificamente la realtà di un fenomeno sia necessario scomporlo fino ad individuarne gli elementi primi: ma ciò non significa affatto pretendere di negarne la positività, di distruggere l'oggetto stesso della conoscenza, come essi invece si erano sentiti in diritto di fare, desumendo assurdamente dall'osservazione delle parti ' smontate ' del grande ingranaggio sociale che la condizione naturale sia quella dell'isolamento di ciascuna di esse, per poi ricorrere alla

---

<sup>(96)</sup> IE, c. 17 verso.

<sup>(97)</sup> *Ibidem*, c. 12 verso.

<sup>(98)</sup> DPU(in), cc. 95-96.

favoletta del contratto onde ritrovare in qualche modo la società<sup>(99)</sup>.

Nessun scienziato del mondo fisico-biologico si sarebbe mai sognato, nello spiegare un fatto della natura risalendo correttamente alle sue componenti costitutive, di mettere in dubbio la sua stessa naturalità. La scomposizione serve per capire il gioco di forze che sta dietro ad un certo fatto, ma così facendo lo convalida invece che annullarlo. È chiaro infatti che la ricomposizione del fenomeno deve per forza restituire lo stesso identico oggetto naturale che è stato sezionato, altrimenti si può esser sicuri che è stato commesso un qualche grave errore di comprensione<sup>(100)</sup>.

Animato da questo tipo di intenti descrittivistici, il Nostro intraprende dunque la sua scomposizione, utilizzando in buona sostanza una metodologia di tipo condillachiano. Il modello che se ne

(99) Sulla metodologia scompositiva di Hobbes, così affine, formalmente, a quella delle scienze della natura, ma tanto diversa nei suoi risultati, cfr. MACPHERSON, *Proprietà e libertà*, cit., pg. 125-127; J.W.N. WATKINS, *Hobbes's system of ideas*, London, 1973<sup>2</sup>, pg. 43 ss..

(100) Nelle numerose, ed invero sempre piuttosto astruse pagine che Romagnosi dedica a varie riprese alla metodologia della filosofia del diritto, questo tipo di ragionamento — in sé evidentemente piuttosto semplice — si fa strada con fatica, paludato in un linguaggio accademico molto oscuro, ed impacciato da una logica minutamente dimostrativa che non giova affatto alla chiarezza dell'asserto. Comunque, ci pare che sia questo sostanzialmente — secondo il Nostro — il grave errore « che è stato fatto fin qui nella dottrina della cosa pubblica » (DPU, pg. 27 in nota), cioè quello di confondere le « visite generali di assunto » — ovvero le verità semplificate che la mente umana assume per comodità logica come ipotesi di ragionamento — con le « viste di risultato », che sono i frutti definitivi dell'analisi.

Soprattutto, Romagnosi è convinto che nell'esaminare i fenomeni politici si possa delineare una sorta di scala logica nei livelli di generalità dell'analisi, che dal semplice salga al complesso, recuperando alla fine tutta la realtà nella sua compiuta articolazione: « è una vera impertinenza, anzi un positivo guasto della cosa pubblica in qualunque ramo di pubblica amministrazione, il voler dare e praticare *regole* di governo derivate dai soli rapporti singolari di quel tal ordine, e senza computare al tempo stesso l'influenza e le limitazioni, che gli altri ordini coesistenti producono. Per lo contrario, ogni regola debb'essere appoggiata al risultato che in ragion *composta* deriva dall'azione reale di tutti gli ordini cooperanti, indotti dallo stato necessario delle cose, in mira al maggior ben essere delle umane società » (DPU, pg. 35).

ricava, sotto un certo aspetto, non differisce gran che da quello giusnaturalista, in quanto si fonda evidentemente sulla stessa consapevolezza della precedenza logica delle parti rispetto al tutto, ovvero degli individui rispetto alla società di cui partecipano; se Romagnosi non ammette che la società possa configurarsi come dato artificiale, ma ne rivendica, anzi, l'assoluta originarietà storica e logica, ciò non toglie che continui a considerarla alla stregua di una macchina, anche se naturale e non fattizia. È vero: egli dispiega continuamente dinanzi al lettore prospettive cariche di suggestione, tratteggiando il *cursus* ideale della « vita degli Stati », con una loro nascita, sviluppo ed estinzione che ripetono le fasi della vita umana, regolate — come l'autore ce le presenta — essenzialmente dalla natura <sup>(101)</sup>. La società è sì per lui un corpo vivente, di cui si tratta di individuare le spontanee leggi evolutive: ma anche il modello logico della statua di Condillac ha una sua vita del tutto naturale, in quanto ricostruisce, attraverso la scomposizione, le leggi immanenti da cui origina il fenomeno psicologico della conoscenza. Romagnosi non fa che risalire gradualmente, con la stessa metodologia, dall'uomo-statua ai grandi fenomeni associativi, evidenziando, con la medesima minuzia logica applicata dalla cultura sensista ai più disparati oggetti, come ogni passaggio sia regolato da una legge di causa-effetto che recupera il 'sociale', in tutte le sue disparate dimensioni, ad una rigorosa necessità meccanicistica. Se è vero che la cultura illuministica « identifica il vivente col non vivente » <sup>(102)</sup>, cioè non riconosce alla materia ani-

---

<sup>(101)</sup> Cfr., tipicamente, *Della vita degli Stati*. Prodomo pubblicato postumo da De Giorgi nel vol. VI, p. II delle *Opere*, pg. 960 ss., e di cui ora il Libro I è ripubblicato sulla base di manoscritti originali da ALBERTONI, in *La vita degli Stati*, cit., pg. 227 ss.; lo stesso Albertoni mette ora in relazione lo scritto suddetto, che rimase largamente incompiuto rispetto alle presumibili intenzioni romagnosiane, con la più nota opera postuma *Istituzioni di Civile Filosofia* (in particolare col Libro VI, intitolato *Condizioni di uno Stato politico ordinato a potenza*); si tratterebbe di « un ordine di pensiero che il Romagnosi organizza e sviluppa in modo organico solo a partire dagli anni '20 e dopo una lunga e indubbiamente faticosa elaborazione sui contenuti dell'*incivilimento* » (ALBERTONI, *Della vita degli Stati*, cit., pgg. 81-82).

<sup>(102)</sup> M. HORKHEIMER, TH. W. ADORNO, *Dialettica dell'illuminismo*, trad. it. L. VINCI, Torino, 1966, pg. 24.

mata alcun principio ulteriore o diverso da quelli che regolano l'universo inanimato, può facilmente diventare ammissibile anche il reciproco: la macchina non è solo una metafora per spiegare la realtà naturale, ma è il modello di organizzazione effettivo della natura stessa: ciò che fino ad allora era ancora presentato, dalla tradizione contrattualista, come artificiale — la struttura della società e dello Stato — può essere ora più facilmente rivendicato ad una sua totale naturalità proprio perché la natura è diventata per eccellenza il luogo dei rapporti meccanici e della necessità causale, ed è quindi perfettamente omogenea, nella sua essenza, rispetto agli oggetti costruiti dall'uomo<sup>(103)</sup>. Tipicamente, la meccanica utilitaristica che prima aveva bisogno di essere instaurata artificialmente col patto, adesso è parte della natura, e su di essa si fonda una socialità spontanea.

È qui, allora, che possiamo scorgere perfettamente l'anello che non tiene nella catena della deduzione logica romagnosiana: del contrattualismo è rimasta intatta, in fondo, l'idea centrale che la convivenza sia fondata sul calcolo razionale, senza che però esista più un patto per sostenerla, né tantomeno il rinvio all'effettività degli assetti storici di potere, che dall'esterno garantiscano l'ordine formale entro cui può svilupparsi proficuamente per tutti il gioco economico. Il parallelo tra il corpo sociale ed il corpo umano non tiene conto del fatto che l'unità dell'organismo individuale è garantita appunto dalla natura, mentre niente garantisce l'unità di una società finché non si crea artificialmente un *moi commun*. L'organicismo romagnosiano non è altro, in realtà, — come quello dei fisiocratici — che una petizione di principio, agganciata ad una presunta, continua e cosciente consapevolezza di ogni individuo della necessità logica dei sacrifici che la convivenza via via gli richiede<sup>(104)</sup>.

---

<sup>(103)</sup> Il modello stesso dell'*ordre* fisiocratico, paradigma implicito di quello romagnosiano, per quanto *naturel*, funziona in definitiva come una macchina — secondo una metafora che diviene esplicita in Le Mercier de la Rivière — il cui rendimento è individuato appunto nella ottimizzazione del rapporto tra interesse privato e interesse sociale (J. JONAS, *Storia della sociologia*, trad. it. di A.M. POZZAN, M. BERNARDONI, V. CALVANI, Bari, 1970, vol. I, pg. 43).

<sup>(104)</sup> La cultura giuridica del secolo scorso manifestò a suo tempo

Questa conclusione ci pare avvalorata dal fatto che, nell'individuare le 'parti' del meccanismo sociale-naturale, il Nostro non avrà incertezze a ripercorrere le strade indicate dalla metodologia

la tendenza a leggere nelle pagine di Romagnosi, proprio facendo leva sulla asserita 'naturalità' dell'organismo sociale, una serie di contenuti e di significati che certamente travalicano di molto le sue reali intenzioni, e prescindono del tutto dalle sue matrici culturali. È il caso — ricordando tra i molti un contributo indubbiamente esemplare — del già citato saggio di VADALÀ PAPALE, *La funzione organica della società e dello Stato nella dottrina di G.D. Romagnosi*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, III, (1887), pgg. 341-395, cit. Partendo dalla critica romagnosiana al contrattualismo — specie a quello di marca rousseauviana, su cui cfr. meglio il prossimo capitolo —, l'Autore non esita a fare di Romagnosi « il genio che con argomenti invincibili schiacciò ... gli errori della scuola filosofica della Rivoluzione francese », schierandosi sul vasto fronte europeo che da Comte a Taine, da Spencer a Sumner Maine, da Hegel a Bluntschli si batte contro una concezione atomistica della società, e la rivendica alla sua vera natura di organismo vivente; il che prelude a salutare nel Nostro il precursore della moderna sociologia. Vadalà pare dispiaciuto soltanto nel constatare come per Romagnosi lo Stato non sembri avere fini propri, ma solo quelli degli individui che lo compongono, e veda pertanto limitate le sue funzioni ad un coordinamento della dinamica interindividuale. D'altra parte, pur non potendone fare un Savigny italiano, egli ne sottolinea con forza le palmari differenze rispetto all'atomismo illuminista, arrivando a proporre spericolatamente un'analogia tra pedagogismo romagnosiano e la politica delle 'leggi sociali' di fine Ottocento, aventi per obbiettivo ambedue la realizzazione di una vera coesione sociale da parte dello Stato.

È indubbio che siano state già simili letture a preparare quella totale omogeneizzazione della filosofia sociale romagnosiana alla cultura positivista che ha contribuito non poco ad intorbidare la sua fortuna, come sottolinea ora ALBERTONI, *Prefazione*, in *Per conoscere Romagnosi*, cit., pgg. 31-32.

Del resto, già un ormai antico, ma ben provveduto interprete del nostro autore (ci riferiamo a G. D'AGUANNO, *Gian Domenico Romagnosi filosofo e giureconsulto*, Parma, 1906), da sponda dichiaratamente positivista (e naturalmente, da filosofo del diritto qual era, anche *gius*-positivista) metteva in guardia il lettore dal cedere troppo facilmente alle tentazioni di vedere in lui un precursore dell'organicismo moderno. Dopo aver messo a fuoco, a nostro avviso molto correttamente, l'autentica matrice giusnaturalista del Nostro, D'Agugno ne inquadra nella sua giusta prospettiva la critica al contrattualismo, allineandola alla generale revisione a cui la cultura sensista sta sottoponendo i modelli gius-politici del Settecento, senza, per questo, volerne minimamente disconoscere le caratteristiche portanti, ed il fondamentale sigillo individualista in ispecie; e prosegue poi sottolineando la sostanziale fedeltà romagnosiana allo schema logico del contratto, la totale

condillachiana<sup>(105)</sup>. L'atomo sociale per eccellenza rimane l'individuo, che a sua volta viene 'decomposto' nei due livelli della sua duplice natura psicologica, quello istintuale, rappresentato dalla metafora dell'animale, e quello razionale, implicante, cioè, la capacità di autoconstrizione utilitaristica, propria della superiore condizione umana. Il soggetto sociale, inoltre, viene presentato all'inizio in una condizione di teorica solitudine, in cui si possono studiare, come in laboratorio, le sue tendenze ingenite prima nei confronti della materia inanimata, poi rispetto ai suoi simili, che vengono introdotti solo in un secondo momento nel modello. Di qui si passa a trattare dello stato di socialità, di cui si dimostra la vantaggiosità per ciascun associato, dalle sue forme più elementari a quelle più articolate e complesse<sup>(106)</sup>.

---

disomogeneità che esiste tra la legge naturale romagnosiana e le leggi sociologiche alla Spencer ancora di moda nei suoi anni, per finire con un cauto apprezzamento, che implicitamente, però, relega il metodo scompositivo di hobbesiana origine nel museo dei fossili: « Vero si è che il diritto naturale a base scientifica è ben diverso dal diritto naturale quale concezione idealistica; in quanto è pur esso un dato di fatto e si muove coi fatti stessi; ma è sempre un diritto che si contrappone ad un altro diritto, mentre non vi può essere altro diritto che il positivo » (pg. 302).

<sup>(105)</sup> Il più famoso, forse, tra i modelli scompositivi partoriti dalla *science sociale idéologique* rimane quello che Destutt de Tracy propone nel *Traité de la volonté*, fondato su quattro fasi che si contrappongono ai due momenti della più elementare dialettica giusnaturalista; esso si basa sulla idea centrale — presente in termini strettamente analoghi nel pensiero romagnosiano — che i diritti nascono dai bisogni (cioè dai fini naturali della condotta umana), ed i doveri dai mezzi per soddisfarli (ovvero dalla necessità tecnico-modale di tenere un certo comportamento in vista del conseguimento dello scopo divisato). Si possono così distinguere vari momenti logici, in cui dalla situazione primitiva di un essere dotato di tutti i diritti — in quanto hobbesianamente caratterizzato da bisogni infiniti — ma privo di ogni dovere, perché destituito in via astratta di ogni capacità pratico-operativa, si perviene gradualmente ad una perfetta comunicabilità con gli altri, che importa la necessità di una limitazione convenzionale dei diritti-doveri reciproci in vista dell'interesse comune.

<sup>(106)</sup> Ci riferiamo essenzialmente alla sequenza scompositiva che Romagnosi espone nell'*Introduzione allo Studio del Diritto Pubblico*; la fedeltà a questo tipo di approccio col problema della socialità è testimoniata dal fatto stesso che il Nostro rielaborerà l'Introduzione, ampliandola, alla metà

Come il Nostro ha cura di precisare già a partire dalla sua prima opera teorica di diritto, la raffigurazione dell'uomo isolato è

---

degli anni '20, mantenendo intatta la struttura minutamente analitica di tutta la sua prima parte, a cui qui ci riferiamo.

Per maggior completezza, offriamo qui un prospetto riepilogativo del modello romagnosiano, con le relative indicazioni dei luoghi del Primo Trattato del Diritto Pubblico a cui si riferiscono i vari temi.

1) *Ordine morale teoretico* (Parte I, capo II). In esso la natura viene considerata, in prima approssimazione, come un complesso di *mezzi* ordinati al conseguimento di un fine qualsiasi. La determinazione specifica del fine è in funzione dell'agente che deve compiere l'azione; ma in questa prima fase generalissima della scomposizione il soggetto è ancora indeterminato, e ciò che dev'essere considerato è solo la meccanica causale dell'azione in vista di un qualunque scopo dato per ipotesi. « Una colonna s'erge in mezzo ad una vasta pianura — esemplifica Romagnosi per chiarire il significato di questo primo momento scompositivo. — Si tratta d'abbatterla. Ecco l'effetto che dev'essere prodotto. Qualunque sia l'ente che deve produrlo, sarà sempre necessario che l'urto di lui sia tale da far sortire la perpendicolare del centro di gravità di questa colonna dalla sua base » (pg. 115). Da ciò emerge come l'idea di dovere nasca implicitamente, come obbligo di scegliere mezzi idonei rispetto ad un fine assegnato, non appena si proponga astrattamente il problema di compiere una qualunque azione.

2) *Ordine morale pratico* (Parte II). In esso, cambiando punto di osservazione, si studiano i fattori che determinano le varie categorie di agenti naturali a perseguire determinati fini. Il nostro autore distingue:

a) essere semplicemente « senziente »: esso indiscutibilmente tende al piacere e fugge il dolore, per una legge naturale oggettiva che ne domina completamente la volontà; ma l'animale, né ha consapevolezza di questa legge, né tantomeno delle altre leggi di natura che regolano l'ordine dei mezzi potenzialmente idonei a rendere ottimale l'azione dell'agente in termini di costi-benefici;

b) essere ragionevole: si differenzia dall'animale non per una diversa legge naturale che ne determini le azioni, ma per la coscienza che ha di sé e del mondo che lo circonda. Esso si caratterizza infatti per la « precognizione » dell'ordine teoretico, cioè del complesso di mezzi naturali che razionalizzano tecnologicamente il conseguimento del fine edonistico.

Da qui Romagnosi desume che la coscienza del *dovere*, definito come regola modale — e cioè la nascita della moralità, di quell'unica moralità strumentale di cui l'uomo è capace, essendo escluso che possa modificare la legge superiore che lo ha fatto egoista — è verificabile già in una situazione di pre-socialità, considerando astrattamente l'individuo in un solitario commercio con la natura, dalla quale egli apprende le tecniche per massimiz-

il semplice « risultato di una notomica scomposizione dello stato sociale, e non un cangiamento, una trasformazione dell'uomo stesso »<sup>(107)</sup>. E tuttavia, ai fini della comprensione, questa pericolosa « finzione posticcia ed eterogenea, la quale frapponendosi alla vera prospettiva della verità, potrebbe guidare ad illusioni e ad errori nelle illazioni che si ritraggono dallo stato astratto e ipotetico allo stato reale e concreto delle cose »<sup>(108)</sup>, è del tutto ineliminabile; « le leggi generali e primitive ... non si potevano assegnare se non

zare la sua felicità. Emerge infine l'essenzialità del processo dell'incivilimento, come differenziazione progressiva dell'uomo dall'animale, attraverso una sempre maggiore « precognizione » delle regole « interessanti » della natura.

3) *Ordine morale della coesistenza di più esseri liberi* (capi I e II) In esso si considerano le relazioni naturali di ciascun essere ragionevole con i suoi simili (corrisponde in sostanza al vecchio stato di natura). Nascita del diritto (privato) come pretesa soggettiva esercitabile nei confronti degli altri, sia — negativamente — per agire senza ostacolo a norma della legge di natura, sia — positivamente — per ottenere ciò che è dovuto da ciascuno di essi in forza della legge di natura. A questo livello si verificano empiricamente l'eguaglianza reciproca dei soggetti, e la loro relativa libertà ed indipendenza.

4) *Ordine morale delle azioni fra gli uomini operanti in comune* (Parte III, capo III). In esso si studiano le leggi che regolano i rapporti tra i soggetti quando lo scopo che essi perseguono non è più individuale, ma comune. È il livello del diritto pubblico, in cui trova posto la critica al contrattualismo e la teoria della socialità di cui discorriamo nel testo.

Abbastanza evidenti appaiono le analogie e le differenze tra il modello romagnosiano e quello di Destutt di cui si è detto: giusta, infatti, il netto rifiuto, da parte del Nostro, della prospettiva hobbesiana dello *jus in omnia*, il diritto nasce *dopo* il dovere, ed è configurabile soltanto in un rapporto soggetto-soggetto, non in quello soggetto-cosa.

Conseguentemente, si rilevi quanto è differente la concezione della socialità nei due autori: in Destutt essa nasce dall'esigenza di limitare e comprimere i vari *jura in omnia* di più soggetti che condividono un medesimo spazio sociale, e perciò ha un fondamento necessariamente convenzionale, importando per definizione una rinuncia da parte di ciascuno ad una parte dei propri diritti; mentre in Romagnosi si fonda sull'esigenza di accrescere e sviluppare la capacità appagativa di ciascuno, di *aggiungere mezzi*, e non di togliere fini; senza imporre formalmente una rinuncia, la socialità romagnosiana ammette facilmente, così, di essere considerata come 'naturale'.

<sup>(107)</sup> *Genesi del Diritto Penale*, pg. 16.

<sup>(108)</sup> *Genesi del Diritto Penale*, pg. 19.

*semplificando* il subietto morale dell'uomo, e collocandolo in quella nuda e da ogni sociale rapporto disingombata semplicità »<sup>(109)</sup>.

Per quanto inserito stabilmente e 'da sempre' entro l'ordine sociale, l'individuo romagnosiano è ancora assunto come atomo rispetto al tutto, ed in tutti i suoi tratti riaffiora la tipologia dell'uomo settecentesco, che è insieme selvaggio e membro della Città, con tutti i problemi e le contraddizioni che ciò comporta: non può prescindere dagli altri, certo, ma intanto la sua vera condizione giuridica diviene apprezzabile soltanto immaginando un « *Etat qui n'existe plus, qui n'a peut être point existé, qui probablement n'existera jamais, et dont il est pourtant nécessaire d'avoir des Notions justes pour bien juger de notre état présent* »<sup>(110)</sup>.

Il giusnaturalismo proponeva, per superare la contraddizione, il ricorso allo strumento del contratto, che Romagnosi rifiuta per i motivi che sappiamo. Il patto sociale, l'involucro giuridico fattizio della socialità, può essere abbandonato, secondo lui, a favore della dinamica sociale di fatto che ad esso immediatamente si sottende, e che a suo dire è già autonomamente in grado di produrre diritto.

Seguendo, infatti, anche qui, direttrici già nitidamente segnate in precedenza, egli indica nel *bisogno* l'elemento che contiene di mediare tra uomo selvaggio ed uomo sociale: esso, infatti, pertinenza immediata e dato caratterizzante della natura di qualunque essere senziente, rappresenta al tempo stesso lo stimolo che eccita la ragione a cercare 'mezzi' idonei per soddisfarlo, e dunque in particolare il 'mezzo' per eccellenza della vita associata. In questo modo, come già aveva indicato chiaramente Condillac, è facile scoprire la perfetta saldatura tra vita selvaggia e vita civile, che altro non sono che due spezzoni di un medesimo e lineare *continuum*, svolto tutto alla insegna di una insensibile gradualità<sup>(111)</sup>.

<sup>(109)</sup> *Genesis del Diritto Penale*, pg. 123.

<sup>(110)</sup> *Discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes*, *Prèface*, in *Oeuvres*, cit., pg. 123.

<sup>(111)</sup> Su questa funzione di mediazione assegnata al bisogno nel pensiero di Condillac. cfr. le attente pagine di M.F. SPALLANZANI, in *La politica*, cit., pg. 167 ss. È inutile dire che tale concezione era avanzata in sede di teoria 'sociologica', economica e storiografica, come modello di *comprensione* del reale (in particolare in *Le Commerce et le Gouvernement considerés relativement l'un à l'autre*, in *Oeuvres philosophiques*, a cura di G. LE ROY,

Non c'è niente di più fattuale e necessario — e perciò di naturale — del bisogno, che nella sua urgenza puramente fisiologica accomuna in tutto e per tutto l'uomo all'animale, metafora vivente del naturale. La società non si appoggia più, dunque, su di una mitica o pericolosa manifestazione di consenso, ma sul bisogno oggettivo che gli uomini manifestano di vivere in gruppo, attraverso il quale recuperare integralmente la convivenza ad una condizione di stretta naturalità.

È qui che si può apprezzare meglio l'effetto del mutamento prospettico di Romagnosi a fronte del punto di vista dei giusnaturalisti precedenti.

Rispetto ad essi è analoga nella sostanza la metodologia; identica l'individuazione del soggetto-uomo come parte non ulteriormente scomponibile dell'ordine sociale; identica soprattutto la tipizzazione psicologica di questo soggetto, la cui volontà è interamente determinata dagli stimoli del piacere e del dolore; com'è possibile, allora, che egli, nel suo ricomporre il modello non incontri le stesse difficoltà che si erano presentate ad Hobbes, rendendo imprescindibile il ricorso al patto?

Si noti che non basta assolutamente, per eliminare la necessità del contratto, sostituire alla tipologia aggressiva dell'individuo hobbesiano una antropologia più ottimistica; tutti i giusnaturalisti che si erano mossi sulla linea di Pufendorf avevano già presentato lo stato di natura come una condizione di vita sociale, fondata appunto sul bisogno oggettivo della convivenza, tanto da arrivare a plaudire a Platone e a Aristotele, « qui haud immerito ... hominem animal politicum dixerunt »<sup>(112)</sup>. Il bisogno, la convenienza, la

---

Paris, 1947, vol. II); il Nostro, al contrario, la trasferisce disinvoltamente sul terreno giuridico, pretendendo di inferire da essa un dover-essere.

<sup>(112)</sup> L'espressione è di G.M. LAMPREDI, *Juris Publici Universalis sive naturae et gentium Theoremata*, Liburni, 1787, vol. II, pg. 212, in chiara polemica anti-hobbesiana. Si noti che Romagnosi nella sua critica al contrattualismo, pare prendersela addirittura di più con i contrattualisti c.d. 'socialisti' (ovvero che ammettono « che l'uomo sia nato fatto per la società », APDN, pg. 54) che con Hobbes e Rousseau, i quali quanto meno sono stati coerenti. I seguaci della « socialitas » pufendorfiana, infatti, pur ammettendo la naturale vocazione sociale dell'uomo, ne postulano pur sempre l'indipendenza originaria, in palese contraddizione con se stessi: « di fatto come con-

*socialitas* naturale sono tutti ottimi motivi psicologici per vivere con gli altri, che sul piano dell'economia logica del modello, però, non cambiano gran che la situazione rispetto al motivo che aveva indicato Hobbes, quello della paura del prossimo; difatti, se assumiamo il punto di vista del soggetto isolato, si vede subito chiaramente — ecco il punto — che, finché nulla garantisca la buona fede del comportamento altrui, la tendenza psicologica comune a vivere insieme non potrà mai realizzarsi positivamente.

Ecco che il bisogno, l'utilità, l'impulso istintivo ad aggregarsi, tutto ciò, insomma, che nella natura dell'uomo lo indurrebbe a stare con i suoi simili, può valere soltanto come « causa impulsiva constituendarum civitatum »<sup>(113)</sup>; per uscire dall'ipotesi, la convivenza deve aggiungere, accanto alla causa psicologica, anche una causa giuridica, un patto.

Al nostro autore, invece, che osserva *dall'alto*, o comunque dall'esterno, il fenomeno associativo con l'unico scopo di descriverlo e di comprenderne la dinamica interna, è più che sufficiente aver indicato il motivo psico-sociologico, cioè quello empirico e fattuale: la convivenza si spiega già benissimo da sola, non c'è as-

ciliare questo assoluto bisogno della società con una naturale indipendenza fuori dalla società? A chi dicesse che l'albero è nato fatto per vegetare piantato in terra, e sostenesse poi che quest'albero può esistere fuori con le radici in aria, che cosa rispondereste voi? La parità è perfetta » (*ibidem*). L'idea della *socialitas* era quella di gran lunga prevalente nell'ambito della cultura giusnaturalista grazie all'influsso incrociato Locke-Pufendorf. In Italia tale posizione era sostenuta dalla generalità dei pensatori politici contro Hobbes e Spinoza: dal Filangieri della *Scienza della Legislazione* (L. I, cap. I), al Genovesi del *Disciplinarum methaphysicarum elementa mathematicum in morem adornata* (vol. IV, Bassano, 1779, pg. 16); si registrano tuttavia anche opinioni contrarie, tra cui la più autorevole pare forse quella di Beccaria, il quale, se deriva da Locke la teoria del contratto sociale, non pare dividerne la concezione dello stato di natura, indicato da lui come stato di guerra (*Dei delitti e delle pene*, cap. II).

<sup>(113)</sup> PUFENDORF, *De officio hominis et civis*, L. II, cap. V, ed. cit., p. 322. Sul piano della causa psicologica, Rousseau stesso non ha il minimo dubbio ad indicare nell'« utilité commune » il fondamento della società civile (*Manoscritto di Ginevra*, L. I, cap. II); basta chiarire che quest'impulso all'aggregazione non è di per sé sufficiente a concretarla. Sul dualismo causa psicologica-causa giuridica nel patto associativo cfr. ampiamente DERATHÉ, *J.J. Rousseau*, cit., pg. 175.

solitamente bisogno di andare a cercare altro dietro alla sua positività.

La natura, unico statuto giuridico realmente legittimante, si prolunga così nella condizione sociale: è la stessa evidente necessità naturale a spiegare la metamorfosi dell'« umano bestione » in cittadino. Una argomentazione così semplice e concreta, nella sua palmare solidità, da tagliar corto con tante precedenti sottigliezze argomentative: « ... lo spendere molte parole a dimostrare che l'uomo è un *animale politico*, cioè nato fatto per la società, egli è fare troppo onore al paradosso di un pensatore che ha voluto far prova della sua magica eloquenza » (114).

L'operazione, considerata alla luce dei risultati a cui era pervenuto il precedente pensiero giusnaturalista, può dare l'impressione di una sbalorditiva superficialità. La prospettiva romagnosiana può andar bene per un sociologo o per un economista, ma certo non per un giurista, poiché essa impedisce di cogliere proprio il nocciolo giuridico del problema: sarebbe lo stesso che 'spiegare' una vendita sulla base dei più svariati motivi psicologici che inducono i contraenti a porre in essere il trasferimento della proprietà verso il corrispettivo di un prezzo, dichiarando superfluo considerare proprio lo scopo immediato dell'operazione, che è quello di trasferire la proprietà ed il danaro; ovvero lasciando fuori appunto ciò che deve essere assolutamente voluto dalle parti perché il negozio possa produrre effetti giuridici.

Ma il punto è esattamente questo: Romagnosi non vuole più considerare la società come un evento giuridico, come frutto di un contratto di associazione: depennando la rilevanza dello scopo immediato — che nel contratto associativo, giusta la sua particolare natura, risulta comune a tutte le parti — egli nega proprio che la volontà individuale, il fondamento di ogni contratto, possa essere assunta anche a fondamento della società civile, ovvero che la presunta promessa di riconoscere un'autorità comune sia logicamente precedente ad ogni altra promessa.

---

(114) ICF, pg. 76. Vien fatto subito di pensare ad Hobbes, ma non è affatto escluso neppure un riferimento a Rousseau, ed anzi l'accenno ai meriti stilistici ci indica più il secondo che il primo.

Un ritorno a quello che Bobbio definisce « modello aristotelico »<sup>(115)</sup>? Può darsi. Certo che però Romagnosi non intende assolutamente riproporre quella particolare concezione della natura che rende omogenea la società (e l'autorità) familiare a quella politica, e che tutti i giusnaturalisti hanno fermamente denunciato. Il differente carattere della socialità naturale del nostro autore si scorge facilmente riflettendo che il bisogno della socialità non è affatto omogeneo rispetto a tutti gli altri bisogni che l'appetito umano può suggerire come ' fini ' della condotta individuale; esso non è identico, sul piano qualitativo, al bisogno di cibo o di indumenti, a quello di conservarsi e di perfezionarsi. La società non è che un ' mezzo ' per l'appagamento di questi bisogni, anche se nel suo carattere di soccorso reciproco essa è così assolutamente ed evidentemente indispensabile all'uomo — cioè all'individualista possessivo titolare di bisogni — da confondersi, storicamente, col bisogno stesso, da presentarsi come una sua appendice inscindibile, e perciò naturale. Ma ciò non toglie che essa si fondi su di una meccanica utilitaristica, su un *do ut des* conveniente per ogni associato — anche se magari del tutto irriflesso, per l'abitudine che ciascuno ha contratto —, e non certo su di uno statuto ontologico.

Prova ne sia che è proprio da questo suo carattere mediale rispetto ai fini individuali che Romagnosi estrae e codifica una copiosa serie di norme naturali, relative alla misura del sacrificio privato, che deve essere sempre compensato da un corrispettivo da parte della società; si viene così a definire un modello di comportamento ideale per l'autorità politica, che trova nell'individuo — nella soddisfazione effettiva dei suoi fini — il parametro della propria legittimità.

---

(115) *Il modello giusnaturalista*, cit., cap. IV, pgg. 40-48; molti sono in effetti i caratteri che il modello romagnosiano condivide con quello indicato da Bobbio come ' aristotelico ': tra tutti, soprattutto il fatto di essere costruito attraverso una considerazione storico-sociologica del fenomeno associativo, non dialettica ma gradualistica, capace di recuperare il rilievo delle società intermedie (famiglia e comunità locale) come meglio vedremo nel prosieguo. Con ciò, però, le differenze restano a nostro giudizio forse ancora maggiori, come segnaliamo nel testo subito di seguito. Certo è che si tratta di uno schema di trapasso, la cui stessa incertezza costruttiva e le cui falle evidenti testimoniano di questo carattere.

Più ancora: la società naturale di Romagnosi, che è — a differenza di quella aristotelica — una società di eguali, una società senza Stato, nonostante tutte le dichiarazioni di principio sulla sua spontaneità ed autosufficienza, finisce per scontare, al modo stesso spontaneità ed autosufficienza finisce per scontare, al modo stesso precarietà.

Per quanto essa, infatti, sia naturale, vi è sempre uno scarto tra il suo effettivo modo di essere ed il suo modello ' di ragione ', che pure deriva integralmente dal fatto.

Questa dicotomia fra teoria e prassi affonda le sue radici nel dualismo della natura psicologica dell'uomo; esiste, infatti, in ciascuno di noi « una *capacità* a conformarci all'ordine sociale, e ... un interesse generale a farlo, ma la grande *fallibilità* di spirito, l'infinita *cupidigia* di cuore, l'estrema *limitazione* di forze, la *varietà* d'ingegno, la divergenza particolare di subalterni interessi »<sup>(116)</sup> rendono estremamente improbabile la realizzazione spontanea di quell'ordine utilitaristico, fondato sul beninteso interesse soggettivo.

La società, in sostanza, è sì uno stato naturale per l'uomo, ma non abbastanza per essere storico; alla fine, gira e rigira, si ritorna sempre daccapo, al problema centrale di una autorità politica sovrimposta rispetto alla ' naturalità ' del sociale, che sola può garantire, come per i giusnaturalisti, la stabilità e la coesione della convivenza. Come fare a meno, allora, del patto?

In questa contingenza Romagnosi è soccorso di nuovo dal particolare punto di vista che egli ha adottato. Il pensiero giusnaturalista, verificata la necessità imprescindibile di un potere politico, si

---

<sup>(116)</sup> DPU, pg. 412. È chiaro, a questo punto, come Romagnosi non abbia fatto altro che sostituire alla formula « legge naturale » quella, soltanto apparentemente più corposa, di « ordine naturale »; la quale dà luogo agli stessi problemi identici che incontrava la prima al momento di concretizzarsi. Il suo fianco, in altre parole, è ancora interamente scoperto — come lo era quello dell'*ordre naturel* fisiocratico — all'obiezione rousseauviana: « si l'on répond que la société est tellement constituée que chaque homme gagne à servir les autres, je repliquerai que cela serait fort bien, s'il ne gagnait encore plus à leur nuire. Il n'y a point de profit si légitime qui ne soit surpassé par celui qu'on peut faire illégitimement, et le tort au prochain est toujours plus lucratif que le service. Il ne s'agit que de trouver les moyens pour s'assurer l'impunité » (*Discours sur l'inégalité*, nota i, ed. cit., pg. 203).

rivolgeva immediatamente, per costituirlo, alle uniche realtà effettive che le sue premesse nominalistiche gli permettevano di riconoscere, cioè agli individui.

« Facile adparet in singulis velut dispersa latere semina summi imperii, quod per pacta combinantia excitatur et progerminat » <sup>(117)</sup>. Sono parole di Pufendorf, il quale, per parte sua, non nutriva certo dubbio alcuno sulla natura assoluta del potere politico. Eppure, sono espressioni significative di come, dalla fine dei Seicento in poi, fosse ormai naturale in Europa affrontare la questione del fondamento dell'autorità dello Stato, secondo ciò che giustamente sottolinea Derathé nel suo ormai classico libro su Rousseau <sup>(118)</sup>. Isolato l'individuo nello stato d'indipendenza presociale, tra le sue attribuzioni spicca anche una sorta di capacità politica naturale, come appendice inscindibile del suo essere, che, *per pacta*, si trasforma in effettiva forza legittimante. E se il patto sociale è metafora destinata ad usurarsi nel corso del Settecento, la convinzione di un diritto politico inerente a ciascun individuo è una vera idea-forza, destinata ad entrare nella coscienza comune ed a trasmettersi, in fondo, fino a noi.

Dalla dimensione puntiforme del contratto sociale — in cui vi è un'unica manifestazione di volontà popolare, vera o supposta, dalla quale il potere deriva una forza stabilmente autonoma — i « semina summi imperii », attraverso itinerari più o meno complessi, arriveranno a trasfondersi nell'ideologia della volontà generale, in cui la sovranità è divenuta inalienabile, ed il contratto, rinnovandosi continuamente, acquista una personalità giuridica nella figura del Sovrano collettivo di Rousseau.

Cade così, in definitiva, tutto l'armamentario retorico-argomentativo del patto, ma resta la ferrea connessione originariamente stabilita tra l'indispensabilità dello Stato ed il ricorso alle volontà individuali per costituirlo e mantenerlo <sup>(119)</sup>.

---

<sup>(117)</sup> *De jure naturae et gentium*, L. VII, cap. III, § 4 (ed cit., vol. II, pg. 162).

<sup>(118)</sup> DERATHÉ, *J.J. Rousseau*, cit., pgg. 38-44, in cui si confronta la teoria del potere sovrano dei giusnaturalisti con la sua giustificazione divina ancora in auge all'inizio del Settecento.

<sup>(119)</sup> La vera differenza tra la società naturale e la società politica, nella prospettiva giusnaturalista, è appunto da reperirsi nel fatto che quest'ul-

Romagnosi, al contrario, dall'alto del suo osservatorio 'sociologico', dissocia tranquillamente questi due momenti logici. Lo Stato è necessario alla società, d'accordo, come la società è necessaria all'individuo; ciò significa soltanto, allora, che esso è già una realtà naturale, a suo modo — come il mezzo è una realtà naturale rispetto al fine in quanto è necessario rispetto ad esso —; ed è una realtà anche il suo codice di comportamento, che può essere minutamente dedotto dai rapporti naturali di causa-effetto. Il « poter superiore » esiste per necessità naturale, perché non se ne può fare a meno, e perciò « dalla natura stessa delle cose » — e non dalla volontà positiva degli uomini! — « ... viene *teoricamente* atteggiato, limitato e diretto » <sup>(120)</sup>. Lo Stato trova così soltanto in se stesso, nella funzione che espleta, la propria legittimazione; alle società umane resta solo il problema di « affidar(ne) a chi più loro conviene la direzione ».

Acclarato questo, allora, si passa a considerare il secondo e distinto problema, ovvero: « come nel costituire un civile governo *umano* in vista dei difetti di spirito e di cuore *comune* a tutti gli uomini, si possa fare in modo ch'esso in fatto pratico ... riesca ... *efficace* ed *analogo* all'interno pel quale abbiamo veduto esser egli

---

tima trova solo nel consenso la propria legittimazione, mentre le altre possono tranquillamente assoggettare alle loro regole l'uomo individuo senza far ricorso alla sua volontà (BOBBIO, *Il modello*, cit., pg. 39). Una volta riconosciuto il carattere puramente astratto ed ideale del patto, il consenso diventa, nella vita quotidiana e reale dello Stato, l'insopprimibile « anamnesi » di quello « spettro trascendente » da cui l'autorità politica non può prescindere (PASQUALUCCI, *Rousseau e Kant*, cit., pgg. 251-252), prolungandosi nella volontà generale. Questo costruito, com'è ovvio, non implica affatto di per sé un esito di tipo democratico: anche la volontà generale, come il patto, è un'astrazione trascendente, come dimostra benissimo sia la filosofia politica kantiana, sia la teoria del governo rappresentativo rivoluzionario e liberale. Essa può concretarsi in istituzioni schiettamente elitistiche, o addirittura in una convalida degli assetti tradizionali di potere, come per Kant. Quello che importa è che è nato un nuovo modo di concepire la legittimazione del potere politico, come ultimo frutto del contrattualismo settecentesco; un modo che Romagnosi rifiuta in blocco, non solo nelle sue applicazioni socialmente e politicamente pericolose, ma pure nella sua struttura logica essenziale.

<sup>(120)</sup> DPU, pg. 419.

stesso necessario? » (121). Questo tipo di questione ha evidentemente uno *status* diverso dalla precedente, è una questione di natura tecnico-pratica, un problema che si pone al filosofo, all'uomo di scienza, all'osservatore imparziale del cosmo naturale, a cui spetterà distillare la risposta più idonea in termini di mezzi e fini, soppesate tutte le circostanze contingenti che possono indurre a ritenere 'migliori' certi assetti di potere piuttosto che certi altri, in relazione alla maturità dei governati, alle condizioni storiche, geografiche, culturali e così via.

In tale prospettiva, anzi, Romagnosi non ha difficoltà ad ammettere che « se esistessero su questa terra esseri superiori agli uomini, i quali fossero dotati ... di tutte ... le facoltà conosciute e convenienti a rimediare con una positiva e promulgata legislazione, e con una amministrazione visibile ed efficace, alle cagioni che rendono necessario il poter superiore di cui ragioniamo; in tale ipotesi, il genere umano ... sarebbe tenuto a rivolgersi ad essi... » (122).

Da questa ipotesi limite, egli non esita ad inferire « che dir si può che il governo della moltitudine *conviene naturalmente* ai più illuminati, e insieme ai più virtuosi ». È la prospettiva tecnocratica, il governo dei filosofi, l'altra grande direttrice ideologica settecentesca rispetto a quella lungo la quale si consolida la dottrina della sovranità nazionale.

Naturalmente, Romagnosi vive in un'epoca che ormai, ponendo il problema politico in termini concreti ed urgenti, non gli consente più di rifugiarsi nell'utopia settecentesca del perfetto legislatore che attinge la propria linfa dal sovrano-filosofo della tradizione platonica. Tutto il suo complesso ed articolatissimo costituzionalismo è lì a dimostrare come egli non creda più con eccessivo

(121) *Ibidem*, pg. 420.

(122) DPU, pg. 419; si tratta di un argomento che ritroviamo varie volte nel pensiero romagnosiano, fraseggiato sempre più o meno allo stesso modo: cfr., ad es., ICF, pg. 117; MR., pg. 352. È un'immagine tipica, che scolpisce plasticamente la sostanziale adesione romagnosiana alla logica istituzionale del dispotismo illuminato. Paradossalmente, essa riecheggia, nella sua formulazione ipotetica e favolosa, il famoso passo rousseauviano « s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement » (*Contrat*, L. III, chap. IV), che ne è, in qualche modo, l'esatto reciproco.

ed immediato trasporto all'ipotesi di una presa di potere da parte del saggio.

Tuttavia, al di là del fatto che la figura del 'sapiente' è ancora centralissima nella sua riflessione politica, è indubbio che l'angolazione da cui egli si pone nei confronti del problema istituzionale lo indirizza lungo i binari di un intellettualismo che finisce per minarne pericolosamente la credibilità. Rifiutata la prospettiva contrattualista la questione nodale non è più quella di come far accettare il potere a coloro che vi debbono sottostare, ma l'altra, di come erigere un potere che funzioni 'bene'. La sequenza logica che Romagnosi ha abitualmente presente ogni volta che si mette a parlare della costituzione dell'autorità è riassunta esemplarmente da lui stesso in queste quattro domande:

« 1) Qual è il fine ossia lo scopo cui la direzione sociale sovrana si deve proporre nelle sue funzioni; e però quali doveri e diritti ne nascano.

2) Quali rapporti e qualità di fatto il conseguimento di questo *fine* esiga nella persona o nel corpo morale preposto a dirigerlo.

3) Quali siano ... i requisiti necessari all'adempimento dell'incarico della Sovranità.

4) Quali finalmente siano i rapporti necessari che nascano da questa considerazione ... onde *organizzare un Governo* »<sup>(123)</sup>.

Il discorso, com'è chiaro, è divenuto molto più articolato e complesso di come poteva porsi alla consapevolezza di un fisiocratico settecentesco, non si risolve più sbrigativamente in una dittatura delle *lumières*, ed ha ben presente il problema delle garanzie; ma l'impostazione intellettualistica è la stessa, nell'eludere — o nel dar già per risolta — la questione dell'obbedienza e dell'autorità. Ammettiamo pure che sia competenza dello scienziato politico l'« *organizzare un Governo* » ideale, mettendo a profitto tutta la sua *art social*; ma sarà pur sempre necessario — se non si vuole che quella proposta continui a vagare in eterno come un personaggio in cerca d'autore — che la volontà sociale la faccia propria, ovvero che accetti di sottoporsi al giogo del potere da essa postulato — per 'buono' che esso sia.

---

(123) *Diritto naturale politico*, EDG, vol. III, p. II, pg. 909.

Nei non molti luoghi dell'opera romagnosiana in cui questa ovvia consapevolezza tende a manifestarsi in maniera esplicita, il nostro autore non riesce a far niente di molto diverso dal recuperare, sotto spoglie adeguatamente rimodernate, la vecchia teoria del contratto di governo, o secondo contratto. Beninteso, egli non si richiama affatto all'autorità di Pufendorf o degli altri giusnaturalisti suoi seguaci; all'interno del suo modello, anzi, non può nemmeno esservi posto per una vera alienazione della sovranità, come quella che si consuma entro lo schema del vecchio *pactum subiectionis*, poiché l'autorità politica è già in partenza distinta dal corpo sociale, è il frutto di un assetto naturale dei rapporti reali e necessari delle cose; proprio in quanto Romagnosi ha escluso il *primo* contratto, la società non si può mai considerare titolare originaria del potere comune, il quale invece trova il proprio fondamento direttamente *in rerum natura*, nella sua oggettiva funzionalità mediale rispetto ai bisogni sociali. Detto questo, però, resta sempre da definire il tipo concreto di assetto di potere, resta da scegliere la persona a cui affidare la funzione, e da fissare le condizioni del suo operare. È a questo livello, appunto, in cui il problema si riapre e non può più esser rinviato, che Romagnosi è costretto a ricorrer di nuovo alla volontà reale o presunta dei consociati.

Un brano abbastanza lungo che ora possiamo leggere in appendice alla edizione Astuti della *Monarchia nazionale* <sup>(124)</sup> getta un fascio di luce piuttosto viva su come Romagnosi pensasse di costruire effettivamente questo momento così delicato della sua teoria giuspolitica. Il nostro autore vi immagina un colloquio tra un principe ed un cittadino, le cui due prime battute già si segnalano per la chiarezza insolita con cui viene individuato il problema del rapporto autorità-libertà: « voglio ubbidienza piena e assoluta », esordisce il principe, che argomenta con tutto lo strumentario tradizionale del legittimismo monarchico, ed *in primis* col diritto divino, e con l'ideologia del potere naturale e patriarcale del mo-

---

(124) Si tratta di una quarantina di pagine collocate nel contesto di quel tentativo di rifusione della *Teoria speciale* della *Monarchia* a cui il Nostro attese in un'epoca imprecisata, probabilmente tra il '15 ed i primi anni '20. Il brano che ci interessa è dunque in MR, pgg. 912-955; era stato pubblicato per la prima volta nella già citata raccolta di *Scritti inediti* del 1862.

narca alla Filmer; « ed io te la ricuso », replica subito il cittadino <sup>(125)</sup>, dando inizio ad un lungo ed articolatissimo contraddittorio. È subito chiaro come, nonostante il tono spavalamente 'democratico' che il cittadino — fortissimo ragionatore — usa nel dare del tu al suo monarca, controbattendo duramente la sua asserita supremazia ontologica, le conseguenze siano decisamente datate rispetto agli esiti del costituzionalismo rivoluzionario e liberale. Il cittadino, infatti, non pensa neppure per un attimo a spogliarsi della propria qualità di suddito, a mettere in questione l'autorità del principe come tale, in quanto cioè appartenente ad un soggetto *diverso* dalla collettività sociale. Ciò che è veramente inaccettabile non è affatto l'esistenza del titolare di un potere non derivato, che il pensiero rivoluzionario aveva denunciato come blasfema in sé, ma l'eventualità che quel potere possa esser esercitato arbitrariamente, senza far riferimento ai rapporti reali delle cose ed alla vera utilità sociale <sup>(126)</sup>. Quando il principe, cedendo a poco

---

<sup>(125)</sup> MR, pg. 912.

<sup>(126)</sup> Per misurare tutta l'enorme distanza che separa questa concezione pattizia del fondamento del potere politico dalla prospettiva in cui si muovono ormai il pensiero rivoluzionario e quello liberale del nuovo secolo non è certo necessario scomodare Robespierre o Saint Just, o rievocare le grandi enunciazioni di principio legate a quell'atto drammatico che fu il processo a Luigi XVI; basterà ricordare l'opinione di un liberale moderato che già abbiamo incontrato, e che, come vedremo, condivide ancora con Romagnosi la stessa esigenza — pur già così datata all'inizio del nuovo secolo — di un potere elitario affidato nelle mani sicure di tecnocrati illuminati. Enunciando nel suo *Commentaire* la differenza tra governi legittimi e illegittimi — nel suo linguaggio, « nationaux » e « spéciaux » — Destutt de Tracy non esita ad includere nel novero dei secondi, assieme a quelli che si richiamano a titoli quali « l'autorità divina, la conquista, la nascita in un tal luogo... », anche quel governo che si giustifica richiamandosi ad « un patto sociale espresso o tacito, che le parti stipulano tra di loro come potenze estranee l'una all'altra » (pg. 33). Questa sorta di legittimazione fittizia viene contrapposta al pari delle altre all'unica veramente fondante, costituita dal riconoscimento del primato della volontà generale — anche se ovviamente opportunamente filtrato attraverso il vaglio della rappresentanza politica.

È facile ribattere indicando il contesto storico particolare in cui vengono a collocarsi le pagine romagnosiane; che è quello della Restaurazione e delle carte *octroyées*, che il Nostro, per parte sua, disprezzava profondamente, come vedremo. È notorio che in questo speciale momento si registra un generale *revival* di contrattualismo di segno progressista, polemico nei

a poco terreno, acconsente di buon grado alla predisposizione di una serie di meccanismi indiretti di garanzia riguardanti l'uso della sua autorità, il cittadino ne accetta a sua volta la supremazia promettendogli quella obbedienza che all'inizio gli aveva negato.

Certo, se il principe non avesse capitolato, la società avrebbe potuto con piena legittimità destituirlo; come Romagnosi ha cura di precisare, il rapporto che collega la persona fisica titolare del potere alla collettività è un « mandato », ovvero una figura giuridica che implica sempre l'idea della revocabilità dell'incarico <sup>(127)</sup>;

confronti delle costituzioni accettate in forza di un'intesa paritetica tra popolo e monarca. Il recupero dello strumento del patto di governo avviene dunque non contro la tesi rivoluzionaria e liberale della sovranità nazionale ma contro il tentativo di restaurare l'autorità di diritto divino, e costituisce una specie di difesa arretrata delle tesi liberali imposta dalle circostanze (per tutti, cfr. GOUGH, *The social Contract*, cit., pg. 205).

È chiaro che in questa osservazione c'è qualcosa di profondamente vero; il colloquio immaginario di Romagnosi non sarebbe stato, in effetti, neppure configurabile in un diverso contesto. Tuttavia, come vedremo meglio subito appresso, il dualismo fondamentale che la metafora sottende tra autorità politica e società civile può a buona ragione considerarsi un dato indelebilmente caratterizzante della costituzionalistica romagnosiana, sia prima che dopo la Restaurazione, uno schema mentale che va molto al di là di preoccupazioni di carattere tattico; prova ne sia che, come vedremo, Romagnosi ne rivendica l'applicabilità anche a governi formalmente repubblicani.

<sup>(127)</sup> « ... L'unica maniera colla quale su questa terra *acquistar* si può giustamente il principato, si è il certo consenso del popolo senza tema e senza riguardi manifestato. Questo consenso propriamente riducesi ad un vero *mandato* di governare con pace e giustizia. Il principato quindi legittimo essere non potrà mai una *proprietà*, ma solamente un *ufficio* a pro del popolo concedente » (MR., pg. 924). Se guardiamo ai contenuti, è evidente che rispetto all'antica teoria del patto di governo — per la quale cfr. tipicamente PUFENDORF, *De jure naturae*, L. VII, cap. 2, §§ 7-8 — il modello romagnosiano è infinitamente più evoluto. È completamente caduta, infatti, l'idea di una disponibilità della sovranità al pari di qualunque altro diritto, che consentiva al pensiero giusnaturalista più risalente di postulare una specifica e completa alienazione del potere sociale a favore del principe: al sovrano assoluto si sostituisce il sovrano-primo funzionario del Regno. Lo schema che Romagnosi ha in mente, insomma, è quello della sovranità concessa a titolo di usufrutto dal popolo ad una certa famiglia regnante: era stata la tesi ufficiale degli enciclopedisti e dei partigiani dell'assolutismo illuminato (si pensi per tutti alla voce « *Autorité politique* » scritta

il nostro autore percepisce ancora l'eco della condanna formulata da Rousseau nei confronti del patto di governo (128), e si affretta a mettere le mani avanti, specificando appunto che non si tratta assolutamente di accordare un potere perpetuo, consegnando la società al capriccio di un padrone. Ma se in questo modo Romagnosi si distingue nettamente da coloro che legittimavano il *regnum herile*, rimane tuttavia lontanissimo dal nuovo contrattualismo rivoluzionario.

Certamente, nel suo riferirsi alla figura del « mandato » vi è l'evidente intenzione di distinguersi dai vecchi giusnaturalisti della scuola pufendorfiana, che concepivano come del tutto naturale l'alienazione della sovranità; in particolare sottolineando il carattere sempre revocabile dell'incarico conferito, come tende a suggerire la stessa natura di un « mandato » privatistico (129). Ma il nostro autore non vi si avvicina di molto, per questo, alle impostazioni del costituzionalismo più recente, e ciò almeno per una ragione fondamentale, su cui dovremo ritornare molto spesso nel prosieguo: egli ignora la distinzione costituzionale fissata da Rousseau tra potere legislativo, — assolutamente inalienabile — e potere esecutivo — delegabile invece ad un organo di vertice —; continuando al contrario a concepire l'esercizio dell'autorità politica come una funzione sostanzialmente unitaria, l'oggetto del « mandato » che la società conferisce al suo governante risulta per forza comprensivo di *tutto* il potere, e non circoscritto al solo potere esecutivo, come vorrà il costituzionalismo rivoluzionario.

È sufficiente questo perché, al di là di tutte le etichette, il rapporto tra la collettività ed il suo principe sia quello che intercorre tra due soggetti autonomi, che si pongono tra loro, secondo l'espressione di Rousseau, come se fossero ancora nello stato di natura. Sia pur vero che « il sommo diritto dell'impero rimanga

---

da Diderot nel 1751 per il primo volume dell'*Encyclopédie*). Una tesi progressista, certo, se la confrontiamo con Pufendorf, ma ormai arcaica rispetto al pensiero rivoluzionario, che l'aveva rifiutata senza compromessi (per tutti, cfr. B. GROETHUYSEN, *Philosophie de la Révolution française*, Paris, 1956<sup>4</sup>, pgg. 274-278; GHISALBERTI, *Le costituzioni 'giacobine'*, cit., pgg. 160-163).

(128) *Contrat social*, L. III, chap. XVI: « Que l'institution du gouvernement n'est point un contract » (ed. cit., pg. 432).

(129) Sul punto, cfr. *infra*, pg. 321 ss.

sempre presso il popolo, che gli imperanti siano in ogni caso semplici esecutori della volontà di lui »<sup>(130)</sup>; tale volontà, in realtà, rimane puramente presunta, non si concreta per nulla nell'idea di una inalienabilità del potere legislativo, ma chiede anzi al « sommo imperante » di essere interpretata e positivizzata da lui, a sua totale discrezione.

Ciò consente al Romagnosi commentatore di Lampredi delle *Lezioni inedite di diritto pubblico* di mantenere perfettamente intatto lo schema della *translatio imperii* dal popolo al monarca, che il professore pisano aveva derivato dalla precedente tradizione contrattualistica settecentesca, semplicemente spostando qualche accento e correggendo appena la terminologia. Lampredi aveva vigorosamente negato che, secondo l'opinione di Rousseau, « Imperatores nil aliud, esse, quam Populi ipsius administros, et voluntatis generalis executores »<sup>(131)</sup>; Romagnosi, invece, sostiene che siano proprio questo, ma fa tutto come se fossero gli esclusivi titolari di una piena sovranità delegata. Egli non ha infatti difficoltà ad aderire alla casistica fissata da Lampredi in tema di *translatio*, che distingue l'ipotesi di un trasferimento assoluto di potere da quella di un trasferimento variamente condizionato da certe leggi fondamentali (ed è questa l'ipotesi a cui vanno, ovviamente, le simpatie del nostro autore)<sup>(132)</sup>. In particolare, egli mutua da Lampredi l'idea — ribadita, del resto, in una quantità di altri luoghi, come vedremo — che anche quando il trasferimento dell'impero sia pieno ed assoluto « vi si sottintende sempre la condizione che il principe ne usi per il bene dei sudditi, onde poi l'obbligo del principe stesso d'investigare i mezzi atti a promuovere la comune felicità »<sup>(133)</sup>.

---

<sup>(130)</sup> LDP, c. 8.

<sup>(131)</sup> *Theoremata*, vol. II, cap. I, § 6, ed. cit., pg. 219.

<sup>(132)</sup> Sul punto, cfr. COMANDUCCI, *Settecento conservatore*, cit., pgg. 247-251.

<sup>(133)</sup> « Da ciò risulta che la traslazione dell'impero benché piena ed assoluta è però sempre per diritto *condizionata*. E qui conviene riferirsi a coloro che contraggono patti sotto condizione » (LDP, c. 8). Cfr. *Theoremata*, vol. II, cap. I, 93, pg. 224: « *translatio igitur Imperii publici quamvis summi et absoluti translatio est juris conditionata* ». In questo modo Lampredi negava la validità dell'« *Imperium patrimoniale* », che consegnava i sudditi in proprietà del principe; conclusione che riscuote, com'è troppo ovvio, il pieno plauso di Romagnosi: « difatti che cosa è il principato? Esso

Da ciò risulta che le eventuali condizioni espresse pattuite tra popolo e principe, con i correlativi strumenti di controllo stabiliti nelle leggi fondamentali, non cambiano la natura del rapporto che si instaura in una monarchia assoluta, ma si limitano a garantire esternamente che il suo contenuto sia osservato.

In nessun altro testo romagnosiano diverso da questo inedito *ad usum scholarum* troviamo esplicitata con chiarezza la teoria dell'alienazione del potere; il nostro autore doveva accorgersi benissimo di quanto essa fosse ormai *demodé*, e perciò si astiene generalmente dall'esplicitarla in un costrutto giuridico. Ciò non toglie tuttavia che la dicotomia che essa presuppone tra società e Stato impregni di sé ogni pagina romagnosiana di argomento costituzionale. Anche se egli spesso ripete che non si può parlare di un vero trasferimento di potere da parte della collettività, ma semmai della semplice designazione di un « tutore » incaricato di svolgere una funzione socialmente utile, il rapporto tra società ed autorità politica tende per forza a modellarsi su quello pattizio della più risalente tradizione contrattualista. Al fondo del costituzionalismo romagnosiano troviamo così proprio quel concetto che la Rivoluzione aveva decisamente superato, l'idea che per essere governato un popolo non possa assolutamente prescindere dal ricorso ad un soggetto metasociale. Ed è chiaro che tale opinione, pur suscettibile di applli-

---

non è che l'*jus* di determinare e di dirigere le azioni dei cittadini giusta il fine dell'associazione. Ma così è che questo fine non è l'utilità privata del principe, ma la felicità e la sicurezza del popolo. Dunque il principato è stabilito per l'utilità di chi serve e viceversa l'*jus* del principe deriva dal dovere di sapientemente e totalmente tutelare la pubblica salute ... Ciò posto, se il regno patrimoniale inchiude il diritto di usare e di abusare delle cose proprie e di volgerle solamente in utilità del padrone egli è evidente che il regno patrimoniale inchiude un assurdo in termini, perché ripugna all'indole ed all'essenza del diritto dell'impero», e via di questo tono (LDP, cc. 9-10). È chiaro come oramai, nel 1820, questo tipo di argomentare ancora tutto settecentesco appaia veramente vetusto; e se anche qui si potrebbe imputare la responsabilità di certi arcaismi a fattori di natura contingente — legati, nella specie, alle esigenze dell'insegnamento privato romagnosiano nell'ambito dei programmi scolastici della Lombardia austriaca della Restaurazione — è tutto il resto dell'opera del nostro autore a confermarci la centralità di questo schema dicotomico e privatistico di rapporto politico, che si sottende più o meno implicitamente, come ampiamente vedremo, a tutta la sua costituzionalistica.

cazioni ispirate ad una logica sinceramente liberale, rinviando fatalmente allo schema di un accordo bilaterale tra popolo e principe tende a confinare la teoria giuspolitica del Nostro nell'ambito di quel contrattualismo pre-rivoluzionario del quale è impregnata tutta la vulgata dell'illuminismo franco-italiano, e di cui l'esempio forse più classico resta la voce *Autorité politique* vergata da Diderot per l'*Encyclopédie*: posto che « aucun homme n'a reçu de la nature le droit de commander aux autres », ogni autorità diversa da quella paterna « vient d'un autre origine que de la nature ». E se essa è legittima, ovvero non fondata contraddittoriamente sulla forza, non può derivare che dal « consentement de ceux qui s'y sont soumis par un contrat fait ou supposé entr'eux, et celui à qui ils ont déferé l'autorité » (134).

---

(134) *Encyclopédie*, t. Ier., pg. 898. Più sotto Diderot prosegue: « la puissance qui vient du consentement des peuples suppose nécessairement des conditions qui en rendent l'usage légitime, utile à la société, avantageux à la république, et qui la fixent et la restraignent entre des limites ». « D'ailleurs — continua ancora sviluppando lo stesso concetto — le gouvernement, quoique héréditaire dans une famille, et mis entre les mains d'un seul, n'est pas un bien particulier, mais un bien public, qui par conséquent ne peut jamais être enlevé au peuple, à qui seul il appartient essentiellement et en pleine propriété »; il principe è titolare di un semplice « dépôt de l'autorité »: sensibile in questo testo è l'influenza della teoria del contratto di governo di Barbeyrac e di Burlamaqui, che interpreta lo schema pufendorfiano in chiave più liberale, ammettendo la revocabilità in linea teorica e cercando di affermare il carattere indisponibile dell'*imperium* rispetto al sovrano (cfr. soprattutto BURLAMAQUI, *Principes de droit politique*, Première Partie, chap. VII, § LIII; sul punto DERATHÉ, J.J. Rousseau, cit., pgg. 258-9; PROUST, *Diderot*, cit., pgg. 350-357; P. ALATRI, *Potere politico e libertà di stampa, antologia di scritti politici di D. Diderot*, Roma, 1966, *Introduzione*, pg. 27 ss.

Evidenti sono le affinità di questa impostazione con quella ancora mantenuta da Romagnosi in epoca post-rivoluzionaria: il quale, dall'asserzione che l'impero civile « risiede nel popolo », non esita ad inferire che « siccome ognuno può a suo talento disporre dei propri diritti, quindi è che i membri della società di loro libero consenso possono trasferire in altri l'impero; la persona che ne viene investita dicesi Reggitore della Società, Sommo Imperante o Principe » (LDP, cc. 7-8). Dal che, beninteso, discende « esser saldo che il sommo diritto dell'impero rimanga sempre presso il popolo, che gli imperanti siano in ogni caso semplici esecutori della volontà di lui » (*ibidem*); ed ancor più che « il popolo è libero di trasferire in altri una sola parte e non tutti i suoi diritti; quindi se egli paventi che l'imperante

Il nostro autore, dunque, più che una completa teoria giuridica in proposito — che dato il suo angolo di osservazione abituale eminentemente descrittivistico non gli interessa neppure di sviluppare — ha in mente uno schema abbastanza grezzo, ma estremamente solido, proprio nella sua semplicità, divulgato nelle forme di un'*idée reçue* da tutta la pubblicistica del secolo precedente, fino alle soglie della Rivoluzione.

Sia pure che Romagnosi non parli abitualmente di contratto: ma vi sono comunque due figure distinte tra le quali intercorre una qualche specie di accordo, colte nel manifestare una volontà bilaterale nell'offerta e nell'accettazione dell'incarico; al quale consegue da parte dei governati l'impegno implicito ad obbedire all'autorità che si sono prescelti finché essa governi in maniera ragionevole. Mentre soprattutto, pur se tra le righe, si scorge chiaramente come il potere politico nutra una sorta di interesse di parte privata nel rapporto, secondo una logica abbastanza tipica dell'assolutismo illuminato, che lo spinge naturalmente a governare 'bene' per accattivarsi stabilmente il consenso dei governati e consolidare la propria posizione<sup>(135)</sup>: una prospettiva semplicemente in-

---

abusi sia per dolo o per imperizia dell'assoluto potere, in tal senso o trasferisce in lui l'impero diminuito in parte o statuisce alcune leggi, dietro le quali debbono esercitare i diritti dell'impero. Queste leggi che si possono riguardare come altrettante condizioni apposte al conferito impero si chiamano leggi fondamentali » (*ibidem*). Se dunque è palpabile l'impegno di Romagnosi nell'offrire una rilettura del vecchio *pactum subjectionis* in chiave riformatrice, è pure altrettanto vero che l'idea centrale su cui la Rivoluzione ha maturato il proprio nuovo diritto pubblico, quella dell'inalienabilità del potere sovrano, è assolutamente al di là dell'orizzonte culturale di Romagnosi, così lontana da non esser neppure quasi presentita.

<sup>(135)</sup> Rivolgendosi sempre metaforicamente al suo principe immaginario, Romagnosi gli fa presente che: « niun popolo vorrà mai far guerra a sé stesso. Per lo contrario quanto più sentirà il suo bene tanto più amerà e rispetterà il suo principe; viceversa servendo ai giusti desideri del suo popolo, un principe sarà infinitamente più libero e sicuro che servendo ai desideri delle sue guardie ... Credetemi: niente di più abitudinario v'ha d'un popolo non trascinato da una forza esterna » (MR, pg. 916). Tale motivo dell'identità naturale d'interesse tra principe e popolo, che può essere facilmente fatto risalire ad Hobbes (*De Cive*, cap. VIII, 4), assurge al ruolo di vera idea forza nell'ambito del *despotisme éclairé* fisiocratico, attraverso il legame che la teoria economica stabilisce tra prosperità nazionale assicu-

qualificabile nell'ottica rivoluzionaria ed ottocentesca, che considera l'esercizio di pubbliche funzioni esclusivamente sotto l'aspetto di un *munus*. Ed ancora; analogamente ad un modello contrattualistico il conferimento di questo « mandato » torna ad essere un fatto storico, in cui il consenso — o il dissenso — popolare appartiene alla categoria della realtà empirica, concretizzandosi se non proprio in un libero voto, in qualche altra manifestazione di volontà razionalisticamente connotabile da cui dipende la legittimazione del proprio governante, e che obbliga lo scrittore politico ad abbozzare un'analisi appunto di tipo contrattuale dei modi di espressione e dei vizi del volere, seguendo le linee di quella ormai antica tradizione di cui Kant ha denunciato l'assoluta inanità <sup>(136)</sup>.

Da ultimo, è chiaro come analogamente al vecchio contrattualismo questo tipo di impostazione, pur essendo formalmente funzionale a sorreggere qualunque tipo di forma di governo (eccezion fatta, forse, per quella democratica pura, per la difficoltà logica di immaginare il popolo che contratta con se stesso), è particolarmente idonea, di fatto, ad introdurre modelli di tipo monarchico, sul solco della tradizione dell'assolutismo illuminato, segnando una distinzione precisa tra Stato e società.

Questo sotterraneo riemergere di temi *lato sensu* contrattualistici in uno scrittore da cui abbiamo appena finito di sentire la scomunica del convenzionalismo può forse un attimo sorprenderci. Basta riflettere tuttavia sulla differenza profonda che intercorre tra il contratto associativo e quello di governo. Ciò che Romagnosi rifiuta con tutto se stesso dell'eredità contrattualista settecentesca è la necessità, affermata da certi scrittori come imprescindibile,

---

rata da un saggio *laissez-faire* ed aumento conseguente del gettito di imposta, ovvero della potenza pecuniaria del principe (per tutti cfr. sul punto MIRABEAU, *La science, ou des droits et des devoirs*, cit., pgg. 125-130). È appunto la tesi di cui Rousseau sostiene l'assoluta inconsistenza commentando *L'ordre naturel* di Le Mercier, nella già più volte citata *Lettre à M. de Mirabeau*.

<sup>(136)</sup> Dopo aver negato la validità legittimante del tacito consenso e della prescrizione, il nostro autore conclude che l'acquisto del principato è legittimo « quando non siavi intervenuto sorpresa, inganno, errore ecc., in una parola purché siavi intervenuto ogni requisito necessario ad un atto libero. Non sarà legittimo, quando siavi intervenuto qualche vizio che rende nullo qualunque atto convenzionale » (MR, pg. 922).

che la società sia *voluta* dai propri membri per esistere, l'idea, insomma, del primato del politico stabilito da Hobbes e confermata da Rousseau, secondo la quale l'obbligazione politica è la *condicio sine qua non* di qualunque altra obbligazione sociale, che precede ogni diversa promessa perché porta in sé la ragione di tutte le altre.

Quando si sia chiaramente denunciato questo schema, che pone la società in balia dello Stato e dei suoi astratti furori, ciò che resta delle vecchie strutture contrattualiste è ancora mantenuto, nella sostanza. Ed a ben guardare è proprio ciò che appartiene al giusnaturalismo più risalente, che si amalgama bene, alla fine, con le nuove tensioni liberali: Romagnosi non smentisce il tradizionale legame fatto-diritto, e cerca ancora nella storia — non positiva, ma « di ragione » — il fondamento giuridico dell'esistente; mentre ritrova nell'ormai antica legittimazione pattizia dell'autorità politica la sicurezza di un dualismo tra Stato e società che è garanzia di un sano rapporto tra politico e sociale.

Perché la questione sta appunto in questi termini: non vi è nessuna difficoltà ad assegnare un ruolo costituzionale alla volontà dei governati finché essa non minacci di diventare la volontà stessa dello Stato, come ha insegnato Rousseau, cancellando, anzi, la distinzione stessa tra società e Stato col suo protagonismo assoluto. Governare senza il consenso sociale è impossibile, perché il potere non potrebbe avere allora nemmeno modo di esercitarsi concretamente<sup>(137)</sup>: dunque è indispensabile che il detentore dell'autorità sia gradito ai sudditi, anche perché egli, d'altra parte, non consideri il « principato ... una *proprietà*, ma solamente un *ufficio* a pro del popolo concedente »<sup>(138)</sup>.

Con questo, però, la funzione della volontà sociale si arresta: essa in realtà è un principio di legittimazione del tutto fortuito e casuale, della cui assoluta inaffidabilità Romagnosi è fermamente convinto già a partire dal 1796, quando a Rovereto scrive le *Ricerche sulla validità dei giudicj del Pubblico*: l'opinione collet-

---

<sup>(137)</sup> Il consenso come costitutivo di fatto del potere dello Stato è indubbiamente un dato fondamentale della sovranità: « Guai a noi se tutto dovesse camminare colla violenza! Una generale SPONTANEITÀ è dunque così connaturale all'impero *politico*, come connaturale si è la convivenza della società » (ICF., pg. 343).

<sup>(138)</sup> MR, pg. 294.

tiva di per sé non esprime alcun valore, non è depositaria di alcuna verità, non riveste alcun titolo qualificato per porsi come giudice del proprio interesse <sup>(139)</sup>. Se lo Stato, anzi, nasce proprio

---

<sup>(139)</sup> Questa convinzione fu espressa evidentemente con una forza davvero eccessiva agli occhi di Cattaneo e Ferrari, che nel 1836 curarono la pubblicazione postuma del manoscritto in un'epoca che aveva invece saldamente recuperato il valore della centralità della pubblica opinione. Di qui, probabilmente, alcune non rilevanti, ma pur sempre significative 'limature' del testo originario, di cui qui sotto diamo invece alcuni passi particolarmente significativi tratti dalla copia di mano di Beolchi conservata presso la Biblioteca Angelo Mai di Bergamo: « un'altra classe di utile e di nocivo la quale sembra incitare assai di più l'appetito del pubblico a pronunciare decisioni e in cui egli si arroga spesso un'arbitraria autorità, si è la provincia della *politica*. Si sa quante volte egli si diffonda a lodare o a censurare le operazioni di un governo, un sistema di leggi, un piano economico, le operazioni di un ministro di Stato relativamente alla pace ed alla guerra. Ma qui sia detto con buona pace del pubblico, il di cui giudizio non val niente. Io non dico perciò ch'egli sia *falso* sempre ed in ogni circostanza; ma s'egli fosse vero lo sarebbe per un mero *accidente* ed in quei momenti forse nei quali dovrebbe pronunciare contro delle sue inclinazioni. Non deve sembrare strano a chiunque conosca benché superficialmente cosa importi la politica questo poco rispettoso mio sentenziare contro del pubblico » (Mss. R. 99.8, c. 321). « Una buona legge è dunque il problema il più difficile che proporre si possa a sciogliere alla mente umana. Dunque in materia sola di legislazione abbiamo un possente ostacolo onde elevare i giudicj del pubblico al grado di fare qualche autorità. Ma alla perfine su di una legislazione astratta alla lunga si può come su di qualsiasi altra scienza filosofica guidarlo a rette cognizioni. Ma questo non basta per giudicare dell'opportunità pratica di una legge nei bisogni di una nazione il cui movimento attivo, molteplice e variabile esige sempre nuove vedute e modificazioni per la pratica » (*ibidem*, c. 323); cfr. il testo pubblicato in EP, T. XVIII, pg. 192-193-194.

Se infatti « il così detto senso comune morale fosse sempre integro ed illuminato e costante, il filosofo non avrebbe altra cura che quella di far sortire i termini della sua definizione dal fondo nascosto, confusamente sentito della moltitudine »; — era appunto quello che faceva il legislatore di Rousseau! — « ma la esperienza di tutti i secoli e di tutti i paesi altamente attesta che, oltre la sfera degli uffici comuni di umanità, questo senso morale va soggetto alle vicende dello stato artificiale della cultura, delle religioni, dei governi, e della educazione ». (*Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento*, E.P. T. IX, pg. 12).

Ciò non toglie che specie l'ultimo Romagnosi, influenzato dal mutato clima liberale della prima metà del nuovo secolo, ed in particolare, forse,

per porre riparo alla fatale miopia degli individui, per correggere le loro storte passioni, per frenare i loro incontrollati appetiti, come si può pensare che la sua volontà *coincida* con quella di coloro alla cui limitatezza è chiamato a supplire? « Spesso un popolo grida, *viva la mia morte e muoia la mia vita*, nell'atto che invoca pace, equità, sicurezza e salute. Quindi la storia tutta comprova che le utili e necessarie riforme si sono quasi sempre dovute eseguire con la forza. Ai buoni ed illuminati principi non fu quasi mai resa giustizia dai contemporanei »<sup>(140)</sup>.

La sede dei valori non è affatto nell'autocoscienza collettiva o individuale, che può essere, ed anzi è continuamente deviata e confusa da un'infinità di circostanze contingenti, ma nei rapporti legali, oggettivi ed irreformabili di cui la natura è intessuta. È da essi, e non dalla libera coscienza dell'uomo, come propone il nuovo contrattualismo, che deve prendere le mosse una teoria del sistema politico.

Allo scienziato, dunque, che quei rapporti conosce e domina, spetterà di definire l'assetto di potere migliore possibile; al popolo di accettare effettivamente il governante che un saggio giudizio intellettuale avrà preventivamente individuato.

5. I temi suaccennati possono ricevere un'ulteriore chiarificazione verificando il nesso che nel pensiero del Nostro si stabilisce tra il modo di concepire la libertà civile e politica e le funzioni dello Stato: un classico banco di prova, questo, per stabilire l'intima ispirazione di ogni dottrina politica moderna.

Romagnosi muove da una concezione della libertà di tipo empirico, come già si è ricordato; essa si definisce come la « facoltà

---

dal pensiero constantiano, riservi un suo ruolo all'opinione pubblica; a patto, naturalmente, di chiarire bene che trattar si deve di un'opinione pubblica « incivilita », « non quale può essere suggerita dalla speculazione, ma quale viene dettata dagli interessi » (*ibidem*), ovvero, in altre parole, l'opinione pubblica preventivamente pedagogizzata e resa ragionevole da parte dello Stato.

<sup>(140)</sup> LV, LXII. La frase in corsivo è tratta da un celebre passo dei *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (I, LIII); Machiavelli già l'aveva ripresa dal Dante della *Monarchia*.

di esercitare senza ostacolo tutti quegli atti che possono farci felici senza l'altrui ingiusto nocumento » (141).

Questa libertà 'esterna', come direbbe Kant, si concretizza, in ultima analisi, in potere, in disponibilità di mezzi per soddisfare i desideri della propria sfera sensoriale: è la concezione comune al grosso della cultura illuminista (142). La libertà, in tale prospettiva, non può definirsi altro che *per relationem* rispetto all'idea di felicità, confermando ancora, in questa sua totale eteronomia assiologica, come il modello romagnosiano, erede anche qui di una lunga tradizione settecentesca, non ammetta altro valore morale fuori dell'eudemonismo.

Sulla base di queste premesse, la libertà non è nient'altro che una tecnica finalizzata a procurare la felicità. La sua misura effettiva coincide con quella del dominio tecnologico del mondo naturale; per essere liberi occorre innanzitutto conoscere i meccanismi della natura, e desumere da essi la tipologia degli « atti che possono farci felici ». Ciò consente di risolvere alla radice il tormentato rapporto tra libertà e legge proprio partendo dalla legge per eccellenza, quella di natura.

Essa, nella sua meccanicità, non si pone affatto su di un piano trascendente rispetto al soggetto; non si presenta per niente cioè come una regola morale costrittiva che questi si trova di fronte, e che può *liberamente* — cioè con intima autodeterminazione — decidere di seguire o di contravvenire. L'unica libertà psicologica che Romagnosi lascia al suo individuo ideale è quella — del tutto obbligata — di essere felice. Una volta compiuta questa scelta fondamentale, lo spazio della libertà si riduce a quello di una scelta di 'mezzi', che, appunto, la legge ha la capacità di indicare con univoca evidenza. Ubbidirle, significa conoscerla, ed attraverso il suo dominio intellettuale giungere ad una condizione di « massima componibile felicità ».

Seguendo la tradizione che da Locke conduce fino ad Helvétius, la libertà è dunque ridotta ad una dimensione puramente intellet-

(141) *Che cosa è libertà*, EP, t. I, pg. 198.

(142) Sul tema cfr. in sintesi l'incisiva analisi di MAUZI, *L'idée du bonheur*, cit., pg. 101 ss. (*Bonheur et liberté*).

tualistica<sup>(143)</sup>; l'unica ipotesi, infatti, in cui può mancare un adeguamento spontaneo alle leggi della natura è quella di un difetto di conoscenza che impedisce di riconoscere il proprio reale vantaggio.

Se allora, sul piano morale, libertà non significa affatto auto-determinazione, su quello politico essa non ha alcuna relazione con l'autogoverno. La libertà che Romagnosi proclama è liberazione dal bisogno attraverso la sua soddisfazione; tutto ciò che è medialmente idoneo ad appagare un bisogno viene automaticamente inglobato nel diritto naturale, come uno strumento necessario di libertà.

In questa prospettiva, la partecipazione ad una società politica, con tutti gli obblighi interpersonali che essa implica, non comporta per niente, almeno sul piano dei principii, un asservimento attraverso la rinuncia ad un'indipendenza originaria; la società potenzia infinitamente la capacità di appagamento dei bisogni, cioè rende l'uomo enormemente più libero rispetto alla condizione di un suo ipotetico isolamento: « l'uomo isolato non potrebbe rinunciare fuorché alla personale *impotenza*, e non mai alla naturale sua indipendenza »<sup>(144)</sup>.

Con ciò, non solo si ribadisce ancora una volta l'inadeguatezza della favola contrattualista, ma si sopprime alla sua stessa radice la questione che Rousseau poneva alla base di tutto il suo pensiero politico: « trouver une forme d'association ... par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui même et reste aussi libre qu'auparavant »<sup>(145)</sup>. Dal punto di vista di Romagnosi il problema sarebbe del tutto mal posto: la società non è, per definizione, il luogo di una qualche mortificazione dell'amor proprio, ma quello della sua esaltazione, della progressiva liberazione dalla miseria e dalla sofferenza materiale.

In concreto, occorrerà procedere, certo, ad una scelta accurata tra i vari modelli di società, ma non sulla base del criterio, assolutamente incongruo, della capacità decisionale riservata a cia-

<sup>(143)</sup> Cfr. A. POSTIGLIOLA, *Introduzione* a C.A. HELVÉTIUS, *Dello Spirito* trad. di A. POSTIGLIOLA, Roma, 1970, pg. 22 ss.

<sup>(144)</sup> APDN, pg. 54.

<sup>(145)</sup> *Contrat*, L. I, cap. VI (ed. cit., pg. 360).

scuno dei suoi membri, bensì fondandosi su quello della quota di felicità garantita ad ogni consociato dal complesso della macchina sociale.

La decisione per un modello o per l'altro sarà dunque motivata in ordine alla sua efficacia a 'soddisfare diritti' — espressione forse paradossale, ma che esprime efficacemente la simbiosi tipica del pensiero romagnosiano tra dato giuridico e naturale vocazione eudemonistica. « Ogni diritto è ... un mezzo di felicità »<sup>(146)</sup> — la libertà non è in fondo che una condizione del loro esercizio, l'esonazione da ogni ostacolo materiale esterno nella ricerca del benessere —; e poiché ogni diritto non è pensabile altro che nella concretezza di un determinato ordine sociale, « il valore dunque reale dei diritti umani sarà un risultato della costituzione e della vita della società medesima, sì intimamente connesso al temperamento della medesima società che a norma della sua perfetta od imperfetta costituzione ne risulterà per ogni particolar membro sociale un maggior o minor valore intrinseco dei diritti, un più o meno facile potere ad essere felice »<sup>(147)</sup>.

Sono parole che suscitano veramente una folla di suggestioni troppo varie per poter essere soltanto classificate.

« La felicità è un'idea nuova in Europa », scriveva Saint Just, proponendo di accogliere il secolo XVIII al Panthéon. E nonostante tutte le sconfessioni e le denunce che da Kant in poi sono piovute sull'eudemonismo settecentesco, — fino alle demonizzazioni di Talmon — ancor'oggi lo Stato, nelle sue riedizioni più o meno 'sociali', ricerca un'effettiva legittimazione sul piano fattuale promettendo una migliore « qualità della vita » secondo una espressione in voga da noi non molti anni or sono, come reazione alla sua progressiva perdita di terreno sul piano del prestigio etico ed istituzionale<sup>(148)</sup>.

Il pensiero romagnosiano affonda qui veramente in un sostrato ideologico tanto vasto e profondo da rendere improba e forzatamente parziale ogni più specifica analisi delle sue derivazioni e

---

<sup>(146)</sup> DPU, pg. 194.

<sup>(147)</sup> *Ibidem*.

<sup>(148)</sup> Cfr. a questo proposito le conclusioni dell'analisi di G. POGGI, *Lo Stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, 1978, pgg. 191-193.

dei suoi nessi: *despotisme éclairé*, paternalismo teresiano e giuseppino, utopie di filosofi e Stati di polizia minutamente attenti alle esigenze vere o supposte degli amministrati, solari promesse di felicità contenute nelle Dichiarazioni dei Diritti. Il nostro autore ha profondamente respirato ed assorbito tutti questi fermenti, resi a lui familiari dalla sua appartenenza ad un'area culturale periferica, certo, ma interessata da tutte le grandi correnti ideologiche.

Ciò che qui interessa è essenzialmente l'esito istituzionale dello straordinario rilievo che assume nel pensiero del Nostro l'elemento eudemonistico.

« Se il principe che esercita il potere il più dispotico, amministrasse perfettamente, si sarebbe sotto al suo impero al colmo della felicità, la quale è una sola e medesima cosa colla libertà »<sup>(149)</sup>. Con una crudezza formale ed una franchezza che certo mancava a Romagnosi, Destutt de Tracy riassume così la connessione ormai classica libertà - felicità - dispotismo, che pure il Nostro adombra più volte, anche se con termini più sfumati, in immagini analoghe. Il cittadino non può che essere suddito, e non protagonista, destinatario dell'attività dello Stato, e non attivamente partecipante di essa.

Certo, sia in Romagnosi che in Destutt spicca bene in mostra quel 'se' condizionale. La soluzione di Helvétius, il *despotisme légal* di Le Mercier, sono stati ormai definitivamente confinati nel museo delle utopie ideologiche dalla esperienza rivoluzionaria. Di essi rimangono le motivazioni di fondo, radicate soprattutto nell'idea che la libertà non si realizzi tanto in un governo aperto verso il basso, quanto in una struttura pubblica che riesca efficace dispensatrice di felicità, intesa innanzitutto come benessere materiale, come affrancamento dai bisogni.

A questo motivo centrale si raccorda ancora, certo, quello del diritto al governo da parte della minoranza tecnocratica, di quella *élite éclairée* che gli *idéologues* tendono ad impersonare nella vicenda rivoluzionaria francese, e che avrà tanti tentativi di imitazione sia sul piano ideologico che su quello costituzionale in Italia; ma accanto ad esso emergono ormai altri temi non privi di interesse

---

<sup>(149)</sup> *Commentario*, ed. cit., pg. 116. Cfr. su questo aspetto BARBERIS, *Destutt de Tracy*, cit., pg. 392.

per una loro fresca incisività, che possono esser raccolti intorno al concetto di 'garanzia'.

« Le Souverain n'étant formé que des particuliers qui le composent n'a ni peut avoir d'intérêt contraire au leur »<sup>(150)</sup> scriveva Rousseau, stabilendo una presunzione che gli avrebbe valso in seguito tante accuse di totalitarismo. Proprio, invece, dalla netta distinzione soggettiva che Romagnosi mantiene tra autorità politica e collettività, è possibile costruire il suo sistema su una presunzione inversa: ciò che importa non è assolutamente il momento della formazione della volontà dello Stato, ma quello della sua attuazione concreta; sarà questo il luogo della verifica puntuale di come e quanto il sistema di governo realizzi positivamente la felicità dei consociati.

È in questo spazio che si colloca il costituzionalismo di Romagnosi, nel suo sforzo di calare entro uno schema ancora tutto settecentesco le aspirazioni ed i temi ideali che il nuovo pensiero viene rapidamente elaborando all'indomani della Rivoluzione.

---

(150) *Contrat*, L. I, chap. VII, ed. cit., pg. 363.



## CAPITOLO TERZO

### LA SOVRANITÀ: NATURA E LIMITI

SOMMARIO: 1. Cultura liberale e totalitarismo democratico: la posizione di Romagnosi lungo le linee del grande dibattito ottocentesco. — 2. Il confronto con Rousseau e la condanna del *Contrat social*. — 3. Corollari della condanna: dalla sovranità limitata al recupero del Principe-sovrano. — 4. Diritti soggettivi, volontà generale, sovranità nazionale: significati di un linguaggio costituzionale. — 5. Sovranità alienata e sovranità rappresentata.

1. Puntualizzati, nei capitoli precedenti, alcuni capisaldi fondamentali della mentalità giusfilosofica romagnosiana, iniziamo, ora, a vederne gli immediati riflessi sul terreno giuspubblicistico, antepo-ponendo alla discussione dei temi costituzionalistici un esame panoramico della riflessione del nostro autore sul problema della sovranità, che può servire, al tempo stesso, da verifica dei lineamenti teorici generali accennati finora, e da introduzione ai più specifici contributi istituzionali.

L'effetto combinato più tipico, sul terreno politico, di tutte le varie componenti culturali che convergono nel pensiero romagnosiano, il risultato più immediato della loro fermentazione culturale, che dà il tono di fondo un po' a tutta la sua impostazione del problema dello Stato, è quello largamente comune a gran parte del liberalismo europeo d'inizio Ottocento: la grande paura del 'dispotismo della maggioranza', l'ultimo, drammatico e pervertito sviluppo del razionalismo settecentesco.

Si tratta di un topo tradizionalmente caratterizzante di tutta la cultura politica moderata di questo periodo; dai politici del *Federalist* al Sieyès 'termidoriano', da Constant ai *doctrinaires*, fino al primo Tocqueville, ci troviamo di fronte a svariate generazioni di pubblicisti che, pur da angoli ideologici diversissimi, si

confrontano con questo stesso tema fondamentale, che finisce per rappresentare un vero passaggio obbligato per la riflessione politica liberale (1).

Il rilievo che esso assume in questa fase storica è ovviamente connesso, innanzitutto, con evidenti preoccupazioni di ordine sociale, rappresentate dalla minaccia alla proprietà privata ed all'ordine borghese portata dalle grandi masse popolari, di cui per la prima volta la Rivoluzione ha rivelato il potenziale peso politico. Preoccupazioni ben presenti, senza dubbio, anche alla consapevolezza del Nostro, e certamente determinanti nel colorire drammaticamente i toni della discussione giuridica. Purtuttavia, sarà sufficiente richiamare per sommi capi le cose fin qui discorse per avvertire come nel pensiero romagnosiano, al pari che in quello di molti suoi contemporanei, il problema assuma una risonanza ed una dimensione più ampia, che può esser correttamente compresa soltanto a partire da un'analisi dei fattori più tipici che costituiscono il sostrato della sua filosofia politica, nelle sue grandi linee largamente comune, come sappiamo, ad un vasto *milieu* culturale.

La ' tirannide della maggioranza ' non è, infatti, che l'estrema degenerazione del concetto stesso di sovranità, così come esso si è venuto formando a partire dalla grande crisi ideologica ed istituzionale del Seicento. La paura che essa suscita si collega già, in origine, al ruolo totalizzante che lo Stato ha assunto, rispetto alla vecchia organizzazione pubblica per ceti che lo precedeva, presentandosi come l'unico interprete dei valori sociali, l'unico depositario di una verità politica la cui dichiarazione risulta per sua natura inappellabile; mentre alle nuove giustificazioni ideologiche fa riscontro il progressivo estendersi della competenza statale sul diritto privato, l'affiancarsi alla sua vecchia funzione esclusivamente giudicante di quella legislatrice, che lo erige gradualmente ad unico interprete autentico della giustizia nel seno della collettività.

L'onnicomprensività del potere è, in effetti, la connotazione tipica dello Stato moderno come tale, la caratteristica saliente del

---

(1) Dal quale essa trarrà quell'idea di un « état minimalitaire », com'è stato detto (M. PRELOT, *Histoire des idées politiques*, Paris, 1961<sup>4</sup>, pg. 444), costruito partendo dalla puntuale negazione del totalitarismo della volontà generale rivoluzionaria.

concetto stesso di sovranità, sia sul piano storico che su quello ideologico. Il problema che questa nuova realtà pone, nelle sue linee essenziali, è in fondo sempre quello che già a partire dalla fine del secolo XVII comincia ad affacciarsi alla consapevolezza dei più sensibili tra i politici che coadiuvano il sovrano assoluto: il riconoscimento oggettivo dello Stato come *superiorem non recognoscens*, come suprema autorità sociale sulla quale, per definizione, non è ammesso alcun sindacato, non riesce a cancellare l'esigenza che esso faccia quello che deve, ma niente di più o di diverso; cioè che il suo potere, per quanto assoluto e quindi sottratto ad ogni controllo, sia sempre utilizzato 'bene', secondo criteri finalistici di oggettiva razionalità<sup>(2)</sup>.

Per poter formulare qualunque soluzione di tipo istituzionale che soddisfi questi obiettivi, è indispensabile e prioritario, sul piano logico, individuare la sede dei valori sociali in un luogo *diverso* dallo Stato, per consentire un raffronto che per lo meno a livello teorico permetta di qualificare i comportamenti del sovrano, di sottoporli ad un giudizio di conformità che sbarri la strada ad un completo e sconfinato volontarismo. Questo parametro teorico oggettivo, identificato, nel corso del Settecento, nel diritto di natura, sopravvive generalmente alla fine del secolo sotto le spoglie di una dottrina utilitarista variamente connotata, ma che mantiene *grosso modo* la medesima funzione di indicare con scientifica oggettività i comportamenti politici teoricamente migliori. È il modello a cui anche Romagnosi, come s'è visto, attinge le linee direttrici del proprio pensiero gius-filosofico.

Accanto a questa condizione di carattere teorico, ne esiste però almeno un'altra assolutamente essenziale sul piano istituzionale: e cioè che lo Stato rimanga soggettivamente distinto, in qualche modo, rispetto alla società civile. È da questa tensione, infatti, tra due soggetti diversi, di cui il primo è funzionalizzato alla seconda, che nasce la possibilità di una verifica, di un controllo

---

(2) Su questi germi di 'liberalismo' settecentesco cfr. l'utile sintesi di S. ROTTA, *Il pensiero politico francese da Bayle a Montesquieu*, Pisa, 1974 (in part. capp. V, VI, VII); sul pre-liberalismo di Fénelon e di Boulainvilliers cfr. ancora PRELOT, *Histoire*, cit., pg. 359-374.

nell'uso del potere; cadendo tale dualismo, finisce per essere esclusa alla radice, nella prassi, ogni speranza di valutazione delle scelte politiche, col venir meno, appunto, di ogni referente esterno rispetto allo Stato<sup>(3)</sup>. Una conseguenza, questa, non solo già limpidamente definita, ma anche accettata politicamente da Hobbes, che riconoscendo una personalità soltanto allo Stato, riduce la società a semplice *multitudo* di volontà individuali disaggregate, debentrici della loro reciproca e precaria coesione esclusivamente alla continua coazione del potere pubblico<sup>(4)</sup>, e di conseguenza obbligate a rimettersi completamente alle sue determinazioni. Il giusto e l'ingiusto coincidono, così, nella sua prospettiva, senza residui, con ciò che lo Stato definisce come tali.

Ora, il problema teorico principale posto dalla teoria della sovranità popolare — che prende campo verso la fine del Settecento prima in America, e poi, in forme più radicali, nel corso della Rivoluzione francese — consiste nel rischio di un completo sovvertimento di questo equilibrio dualistico, rischio infinitamente più pericoloso di quello implicito nelle dottrine filo-assolutiste, che si limitavano a negare alla società una qualunque rilevanza giuspolitica. Il 'sociale', infatti, in quei contesti ideologici, pur formalmente privo di volontà propria, rimaneva sempre un dato autonomo, oggettivo ed esterno rispetto al potere — anche se giuridicamente passivo — con cui lo Stato si doveva confrontare nella

(3) Sui problemi connessi all'eclissi di questo dualismo cfr. DE JUVENEL, *La sovranità*, cit., pagg. 266-267.

(4) Per la precisione, la *multitudo dissoluta* che preesiste al contratto nello stato di natura, attraverso il patto diviene *civitas*, ma solo grazie alla *persona repraesentativa* del sovrano; in questo senso, com'è noto, diviene corretto affermare « civitatem in persona regis contineri » (*De Cive*, cap. VI, 13); l'atomismo proprio dello stato naturale si prolunga, in realtà, anche nella condizione civile, in cui la società « neque loqui, neque agere potest » senza il suo rappresentante (*Leviathan*, cap. XVIII). La spiegazione di questa totale incapacità della società civile a darsi un ordine che le consenta un minimo di autonomia rispetto allo Stato è indicata da Macpherson (*Libertà e proprietà*, cit., pg. 125) nell'acuta coscienza maturata da Hobbes del carattere drammaticamente conflittuale della società paleo-borghese, che lo Stato non deve né può modificare, ma solo contenere entro i limiti di una competizione economica — e non mortale.

sede dell'attività amministrativa, assegnandosi obiettivi e programmi sociali che i fatti stessi si incaricavano di verificare<sup>(5)</sup>.

Ora, invece, è la società stessa che si appropria del potere sovrano in tutta la sua ampiezza, e rifiutando la mediazione di un soggetto esterno nella soluzione dei propri conflitti e nella determinazione dei propri interessi, si erige ad interprete autentica delle sue stesse esigenze.

A quale tribunale, a questo punto, deferire il giudizio sul comportamento dello Stato-collettività? A quali garanzie ricorrere quando la società le ha tutte 'bruciate', assorbendole nella garanzia suprema e formale della gestione diretta del potere — che è in realtà puramente presunta, agli occhi di chi si sia formato alla scuola del razionalismo settecentesco, poiché postula una consapevolezza assoluta del bene pubblico da parte degli associati che invece può benissimo mancare —? (6).

Il problema è inoltre aggravato enormemente da un altro elemento. La volontà sociale è nozione astratta, che per concretizzarsi sul piano politico può richiedere, a seconda delle circostanze, una infinità di passaggi, di filtri costituzionali che finiscono sempre per ricondurre il potere nelle mani di un'élite o — peggio — di uno solo; di fatto, sarà sempre una volontà particolare, non quella della

(5) Cfr. ROTTA, *Il pensiero politico*, cit., che coglie già, inoltre, in certo pensiero politico a cavallo tra Sei e Settecento i germi della fondamentale funzione dell'opinione pubblica, in cui tutta la successiva ideologia liberale additerà lo strumento tipico per realizzare un controllo 'attivo' — anche se non giuridicamente connotabile — della società civile sullo Stato (*op. cit.*, pg. 78).

(6) « Lorsqu'un homme ou un parti souffre d'une injustice aux Etats-Unis, à qui voulez-vous qu'il s'adresse? A l'opinion publique? c'est elle qui forme la majorité; au corps législatif? il représente la majorité et lui obéit aveuglément; au pouvoir exécutif? il est nommé par la majorité et lui sert d'instrument passif; à la force publique? la force publique n'est autre chose que la majorité sous les armes; au jury? le jury, c'est la majorité revêtue du droit de prononcer des arrêts: les juges mêmes, dans certains Etats, sont élus par la majorité. Quelque inique ou déraisonnable que soit la mesure qui vous frappe, il faut donc vous y soumettre » (A. DE TOCQUEVILLE, *La démocratie en Amérique*, in *Oeuvres complètes*, Paris, 1961, vol. I, pg. 263). Su questo tema nel pensiero tocquevilliano cfr. A.M. BATTISTA, *Il primo Tocqueville sulla « democrazia politica »*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, X, (1981), pg. 9 ss.

totalità, a decidere, *mantenendo intatta, tuttavia, la presunzione di infallibilità che assiste quest'ultima* (7).

In un certo senso, il liberalismo europeo, sul piano ideologico, prende coscienza di sé e matura una propria identità pur nella varietà di ispirazioni e di tensioni ideali, proprio sulla base della comune percezione degli infiniti pericoli di questa ideologia devastante, che la Rivoluzione ha concretizzato davanti agli occhi del mondo, e che lascia ora in eredità al secolo successivo. È da questa consapevolezza generalmente condivisa che si diparte, con tentativi in varie direzioni, la ricerca di nuovi equilibri istituzionali.

Ecco, quindi, la necessità di indagare fino in fondo sulla consapevolezza che Romagnosi matura della gravità delle dimensioni di questo problema centrale, per poi seguirlo nella individuazione di una sua proposta teorica che a buon diritto può essere posta accanto e confrontata con quelle elaborate nel medesimo torno di anni dalla *intellighenstja* liberale a lui vicina.

Da ciò che si è premesso nei capitoli precedenti emergono già, ci auguriamo con sufficiente chiarezza, le profonde e radicate motivazioni teoriche che conducono il nostro autore in una direzione lontana da quella della sovranità popolare.

Tutto l'edificio romagnosiano è costruito sotto il segno di un primato della ragione sulla volontà, che implica consequenzialmente il rifiuto del contrattualismo, ed un'istintiva diffidenza per l'uso 'sacrale' del consenso nell'ambito politico. Più ancora: vi sono già tutte le premesse perché il nostro autore consideri il concetto stesso di sovranità senza altri attributi come una presenza ingombrante e scomoda, che tocca, sì, il vertice della pericolosità politica e del paradosso logico non appena si inserisce in un contesto

---

(7) È la tesi esemplarmente riassunta da Constant nel *De l'esprit de conquête et de l'usurpation* (p. II, IX); il vero arbitrio — sia esso esercitato in nome di tutti o di uno solo — è un frutto della Rivoluzione: « j'entends par despotisme un gouvernement où la volonté du maître est la seule loi; où les corporations, s'il en existe, ne sont que ses organes; où ce maître se considère comme le seul propriétaire de son empire, et ne voit dans ses sujets que des usufruitiers » e via dicendo: « il y a vingt ans qu'aucun gouvernement pareil n'existait en Europe. Il en existe un maintenant, c'est celui de France » [siamo nel 1913]; *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, ed. cit., pg. 1024.

democratico-radical; ma che conserva sempre una tendenza ingenua a sfuggire al controllo razionale, producendo effetti deleteri anche quando si pone a servizio di ideologie più moderate<sup>(8)</sup>.

Inizieremo il nostro itinerario ricostruttivo partendo da un brano abbastanza lungo, che ritroviamo, con lievi modifiche e differenti aggiunte in tre opere della piena maturità del Nostro: nella *Costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa*, nell'*Assunto Primo della Scienza del Diritto Naturale*, ed infine nelle *Istituzioni di Civile Filosofia*<sup>(9)</sup>.

Il suo contenuto è di interesse tale da indurre ad una attenzione particolare; si tratta, infatti, di una confutazione diretta e molto ampia del famoso capitolo VI del Libro Primo del *Contrat*

<sup>(8)</sup> Come vedremo, infatti, a dispetto del recupero di certe formule verbali tipiche del periodo rivoluzionario e destinate, d'altronde, a riscuotere ampia fortuna nell'ambito del movimento risorgimentale ed indipendentista nostrano, Romagnosi si discosta nettamente dall'ideologia dell'« Etat-Nation » per abbracciare senza incertezze quella dell'« Etat-Gérant » (usando le tipizzazioni terminologiche suggerite da F. CHÂTELET, O. DUHAMEL, E. PISIER-KOUCHNER, *Histoire des idées politiques*, Paris, 1983); entro questi termini, crediamo sia corretto parlare di un 'liberalismo' romagnosiano, avvertendo già da ora, però, che il nostro autore trasfonde le nuove tensioni antistatalistiche così caratteristiche del primo Ottocento liberale in uno schema istituzionale che recupera, in realtà, i lineamenti del vecchio Stato amministrativo settecentesco.

<sup>(9)</sup> MR, pgg. 346-352; APDN, pgg. 153-158; ICF, pgg. 313-331. Nelle *Istituzioni di Civile Filosofia*, in particolare, il discorso romagnosiano risulta molto più ampio e ricco, pur riproducendo letteralmente il nucleo centrale della discussione, che possiamo già leggere nelle due opere precedenti.

Un esame del manoscritto delle *Istituzioni*, conservato presso la Biblioteca Angelo Mai di Bergamo ha rivelato come le pagine da 332 a 341 dell'edizione a stampa — corrispondenti ai paragrafi 6 e 7 del capo II, Libro V che formerà appunto oggetto del nostro esame — siano state aggiunte in carta diversa, evidentemente in un secondo momento ed a seguito di una più approfondita riflessione (cfr. Colto n. 5,  $\wedge$  1, sopra, 20 (n. 7), cc. 21-25: queste carte sono precedute dalla frase « giunta al capo secondo di questo libro »); nei due paragrafi in oggetto Romagnosi svolge appunto, dopo aver criticato la dottrina rousseauviana della inalienabilità del potere sovrano da parte del corpo sociale, la sua teoria del mandato di governo, con una chiarezza che non troviamo in nessun'altra sua opera costituzionale. L'opzione fondamentale che sorregge tutto il suo disegno progettuale prende così coscienza di sé di fronte alla controproposta democratica che ha caratterizzato la fine del Settecento.

*social*, in cui Rousseau teorizza la meccanica del patto da cui scaturisce lo Stato legittimo.

È doveroso rilevare preliminarmente come le argomentazioni di Romagnosi, che si possono leggere quasi identiche nei tre luoghi citati — anche se con aggiunte consistenti nelle *Istituzioni*, al cui testo ci atterremo — siano tuttavia svolte in contesti diversi. Nella *Monarchia*, in particolare, si critica l'opinione di Rousseau a proposito dei limiti del potere dell'Assemblea, cioè di un organo dello Stato; e ancora nell'*Assunto* se ne parla a proposito dei limiti della attività legislativa. Solo nelle più tarde *Istituzioni* il nostro autore non riferisce più questa discussione ad un settore specifico dell'attività dello Stato, ma, più correttamente, la colloca in un capitolo di carattere più generale, intitolato « Indole e limiti del potere pubblico », in cui esamina globalmente il problema della sovranità. Noi la considereremo appunto in questa ottica generale, quella più naturale, anche tenendo conto del significato attribuito da Rousseau stesso a quel capitolo del *Contrat*, riferibile non tanto a specifici problemi di articolazione costituzionale, quanto alla giustificazione fondamentale dell'esistenza del soggetto-Stato.

Se fissiamo l'attenzione sui contenuti della polemica, basta appena uno sguardo al brano in oggetto perché balzino agli occhi in tutta la loro evidenza le fitte analogie col famoso primo capitolo dei *Principes de politique* di Benjamin Constant, che ha offerto sicuramente a Romagnosi l'idea di questo confronto diretto con lo schema contrattualistico partorito dal pensiero rousseauviano<sup>(10)</sup>,

---

<sup>(10)</sup> Cfr. *Principes*, ed. cit., pgg. 1070-78. L'analogia è di tutta evidenza: come Constant, anche Romagnosi riproduce letteralmente il brano del celebre capitolo VI e lo commenta in maniera analitica. Le pagine romagnosiane sono collocate nella c.d. « Teoria speciale » della *Monarchia*, ovvero in quel testo elaborato probabilmente nel periodo immediatamente successivo al 1815, ma pubblicato soltanto dopo la morte dell'autore. È così del tutto plausibile, anche sul piano della datazione, che Romagnosi conoscesse i *Principes* constantiani (pubblicati nel maggio del '15). Già Ferrari, del resto, rilevava come l'ispirazione stessa della maggiore opera costituzionalistica romagnosiana derivasse dal desiderio di emulare le *Réflexions sur les constitutions et les garanties* del '14 di Constant, pur — a suo corretto avviso — rimanendo loro inferiore per una eccessiva macchinosità (*La mente di Gian Domenico Romagnosi*, cit., pg. 30). Sul tormentato rapporto Constant-Rousseau (che dà il 'timbro' fondamentale a quello Romagnosi-Rousseau)

ed il cui debito risalta, come vedremo, nella stessa trama argomentativa. Sotto un certo profilo, questa adesione — così totale da rasentare quasi il plagio letterario — nei confronti di uno dei testi certamente più paradigmatici del nuovo pensiero liberale ottocentesco sembra allineare il nostro giurista lungo il fronte comune della più moderna sensibilità giuspolitica contemporanea. Ogni sua riga è percorsa in effetti dallo stesso *pathos* civile, dalla stessa tensione libertaria, dalla stessa inquieta consapevolezza dei nuovi grandi pericoli, sociali e politici, ingenerati dalla svolta rivoluzionaria, che caratterizzano le vibranti pagine constantiane.

Tuttavia, come si cercherà di dimostrare, dietro ad una facciata ideologica costruita con materiali largamente comuni rispetto a quelli impiegati dal più tipico liberalismo ottocentesco francese, si cela una scelta istituzionale che procede in senso diametralmente opposto agli orientamenti maturati dalla *élite* intellettuale post-rivoluzionaria: se la tirannide della maggioranza è, certo, lo stesso identico spettro paventato sia da Romagnosi che dai suoi 'colleghi' d'oltralpe, l'unica 'cura' che il nostro autore sa indicare per scongiurarne i terribili pericoli consiste nel riproporre con piena convinzione una teoria della sovranità appartenente *in toto* all'epoca delle monarchie assolute, senza neppure aver l'aria di presentire quanto profondamente l'esperienza rivoluzionaria abbia inciso nel modo di concepire l'essenza del potere politico.

Ma andiamo per ordine, e cominciamo prima di tutto a vedere quali siano i punti nevralgici della polemica antirousseauviana.

2. Già si è detto dell'atteggiamento profondamente critico che il nostro autore matura nei confronti della dottrina contrattualista rousseauviana — ultima degenerazione di tutto un modo di concepire lo Stato, che rifiuta l'evidenza delle leggi naturali per costruire l'edificio pubblico sull'arbitrarietà del convenzionalismo. Da queste premesse formali — Romagnosi ne è certo — non possono

---

cfr. ROUSSEL, *Jean Jacques Rousseau en France après la Révolution*, cit., pg. 500; U. CERRONI, *Introduzione* a B. CONSTANT, *Principi di politica*, trad. it. dello stesso, Roma, 1970, pgg. 22-29; G. ACOCELLA, *Costituzione liberale e democrazia totalitaria nella critica di Benjamin Constant al Contratto sociale*, in *Filosofia*, XXVII (1976), pg. 67 ss.

scaturire altro che soluzioni di estrema pericolosità sul piano istituzionale.

L'esame contenutistico dell'ultima e più raffinata tra tutte le proposte contrattualiste è appunto una conferma — in parte ormai scontata — delle fatali deviazioni verso cui ha condotto un certo tipo di razionalismo, che pur ispirato da intenti generosi e sinceri, è stato solo capace, con tutto il suo rigore formale, di lasciare in eredità ai posteri la nuova e terribile idea di un dispotismo fondato sulla ragione: da corifea della limpida e liberatoria evidenza, essa si trasforma ora in ispiratrice di un lucido apparato oppressivo <sup>(11)</sup>.

Di fronte a questa metamorfosi mostruosa, l'« illuminista » Romagnosi si sente così in dovere di prendere le armi contro il padre spirituale, o quantomeno il principale responsabile del nuovo dispotismo collettivo, in una battaglia ideale condotta non più contro l'oscurantismo del pregiudizio, ma contro la luce ormai abbacinante di una razionalità non più controllata dalla sana empiria.

---

(11) Com'è troppo noto, la condanna di Rousseau da parte dei liberali della Restaurazione — e, prima ancora, da parte del *milieu idéologique* post-termidoriano — non sarà che l'inizio di una interminabile serie di atti di accusa nei confronti del filosofo di Ginevra, destinati a svolgersi lungo due secoli di storia arricchendosi sempre di nuove e più inquietanti sfumature. Ai verdetti di Constant e di Proudhon, di Faguet e di Duguit va aggiunta tutta la serie delle moderne demonizzazioni, soprattutto da parte di certa cultura anglosassone che è venuta maturando un atteggiamento profondamente critico nei confronti delle presunte deviazioni del razionalismo francese: oltre all'ormai vecchio A. COBBAN, *Rousseau and the modern State*, London, 1934, tra i grandi classici spiccano i toni foschi di B. RUSSEL, (*A History of Western Philosophy*, New York, 1934, che lo giudica un inconsapevole precursore della dittatura hitleriana), J.L. TALMON (*Le origini della democrazia totalitaria*, cit., che, collocandolo al primo posto tra i padri settecenteschi del messianismo politico, ne fa al contempo una specie di psicopatico frustrato), L.G. CROCKER (*Rousseau et la voie du totalitarisme*, in *Annales de philosophie politique*, V (1965), che lo presenta come il primo vero teorico della maieutica delle masse). Al di là di ogni valutazione rispetto a questo grande filone critico, ciò che qui importa è solo di ricordare come il nostro autore si collochi lungo una linea di lettura che nel suo nucleo fondamentale avrà vita lunghissima, caratterizzando profondamente l'atteggiamento della moderna cultura politica nei confronti di uno dei suoi più importanti padri fondatori.

« Non pare dunque vero — esordisce il Nostro, affrontando di petto il problema dell'« indole e della natura del poter pubblico » — quanto dice ROUSSEAU che “ le clausole del sociale contratto ben intese si riducano tutte ad una sola, cioè all'alienazione totale di ciaschedun associato con tutti i suoi diritti alla comunità ” »<sup>(12)</sup>.

Per dimostrare la sua tesi, Jean Jacques adduceva tre argomenti, che Romagnosi esamina specificamente nell'ordine in cui sono esposti nel *Contrat*, confutandoli uno per uno.

Se prescindiamo per un attimo dal punto di vista romagnosiano, per considerarli con maggiore obbiettività, ci accorgiamo facilmente di come i primi due, in realtà, non siano poi originalissimi nel loro contenuto: essi, infatti, non solo risultano derivati logicamente dal pensiero hobbesiano<sup>(13)</sup>, ma più ancora, a ben guardare, sono dettati dalla stessa immagine storica dello Stato moderno così come essa si è venuta delineando dalla fine del Seicento in poi; e ciò nonostante il fatto che Rousseau li esponga sotto forma di proposta politica, proiettando la sua formula nello spazio del *condendum*.

Eccoli qua nella loro traduzione romagnosiana: « se voi domandate a ROUSSEAU come egli provi quest'assoluta ammortizzazione dell'individuale stato dell'uomo, per la quale niun diritto più resta al privato, ecco la sua risposta: “ ognuno donandosi tutto intiero e rendendo così la condizione eguale per tutti, niuno ha interesse a renderla onerosa agli altri ” ». La seconda argomentazione consiste invece nel sostenere che « “ l'alienazione facendosi

<sup>(12)</sup> ICF, pgg. 317-318. « Ces clauses bien entendues se réduisent toutes à une seule, savoir l'alienation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté », *Contrat*, ed. cit., pg. 360.

<sup>(13)</sup> È sostanzialmente da questo, com'è noto, infatti, che Rousseau mutua l'argomento più importante a favore dell'assolutezza del potere statale; e cioè che un semplice accordo in relazione al *fine* della convivenza non è sufficiente a stringere gli uomini in una società civile, perché essi lo rispetteranno solo fintanto che farà loro comodo. « Il solo modo per dar vita alla costituzione di un potere comune capace di difendere gli uomini dalle invasioni degli altri popoli e dalle reciproche ingiurie ... consiste nell'investire di tutto il proprio potere e di tutta la propria forza un uomo od un'assemblea di uomini che sia in grado di ridurre tutte le varie opinioni, per mezzo della pluralità dei voti, ad una sola volontà » (*Leviatano*, cap. XVI, trad. it. a cura di R. GIAMMANCO, vol. I, pg. 209).

senza riserve, l'unione che ne risulta è la più perfetta possibile » »; infatti, « “ è necessario, esso mi dice, che ogni associato *non abbia nulla a reclamare*, imperocché se rimanesse qualche diritto ai particolari, nell'atto che non vi sarebbe alcun superiore comune che potesse pronunziare fra essi ed il pubblico, ciascuno essendo in qualche punto suo proprio giudice, pretenderebbe ben tosto di esserlo in tutti. Allora lo stato di natura sussisterebbe e l'associazione diverrebbe necessariamente tirannica e vana ” » (14).

Ora, sul piano strettamente giuridico, questi due passi si limitano a tradurre in termini lucidamente razionalistici, attraverso il gergo metaforico del contratto, una verità che si viene ormai storicamente radicando nell'esperienza comune delle grandi monarchie di fine Settecento, e cioè che: 1) nello spazio sociale, gli unici soggetti dotati di rilevanza giuridica sono lo Stato ed i privati individui; 2) i privati sono giuridicamente pari-ordinati nei loro rapporti reciproci, e lo Stato è invece sovra-ordinato a tutti loro; 3) in forza di questa sovra-ordinazione, lo Stato può disporre dei loro diritti.

Ciò che si può leggere *in più* rispetto a questa descrizione è il tentativo di reperire una logica interna, dal punto di vista dell'individuo, in questo assetto socio-politico storicamente dato; la eguaglianza viene presentata, nel primo periodo, come una condizione indispensabile perché ciascuno accetti di sottomettersi liberamente ad un potere che è il medesimo per tutti; mentre nel secondo si spiega quanto sia vantaggioso dipendere da un unico « superiore comune » rispetto al caos che si produrrebbe se vi fossero una pluralità di centri di potere (al limite, appunto, in numero pari a quello degli individui associati).

L'alienazione totale, allora, non è altro, nel linguaggio contrattualista, che la condizione fondamentale sia per realizzare una

---

(14) ICF, pgg. 318-319-320. « Car premierement, chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous, et la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres.

De plus, l'aliénation se faisant sans réserve, l'union est aussi parfaite qu'elle ne peut l'être et nul associé n'a plus rien à réclamer: Car s'il restoit quelques droits aux particuliers, comme il n'aurait aucun supérieur commun qui put prononcer entre eux et le public, chacun étant en quelque point son propre juge prétendrait bientôt l'être en tous, l'état de nature subsisteroit et l'association deviendrait nécessairement tyrannique ou vaine » (ed. cit., pg. 360).

perfetta ed indiscutibile eguaglianza tra gli individui, così come richiesto dalla definizione stessa del modello politico moderno; sia — soprattutto — per mettere lo Stato nella condizione di unica autorità sociale autorizzata a disporre autoritativamente degli interessi dei privati quando lo imponga l'interesse comune. Creare delle zone di intangibilità rispetto all'autorità dello Stato non significherebbe altro, infatti, che riconoscere di nuovo il rilievo politico dei corpi intermedi — veri Stati nello Stato —, rinnegando, quindi, il valore della stessa esperienza assolutista, e ritornando al modello del vecchio Stato cetuale<sup>(15)</sup>.

In fondo, insomma, Rousseau non offre, fin qui, un disegno dei rapporti Stato-cittadino molto diverso da quello prefigurato storicamente dallo Stato assoluto prima, e confermato poi, in queste sue grandi linee, dallo stesso Stato liberale ottocentesco. Egli si limita solo ad esprimere questa realtà attraverso le metafore — splendidamente limpide — che la propria cultura gli offre. L'essenza del suo argomentare riflette la grande vicenda storica della nascita dello Stato moderno, che implica la fine di ogni particolarismo giuridico ed istituzionale; mentre i limiti delle sue motivazioni giusfilosofiche sono quelli connaturati ad un rigoroso razionalismo individualista.

Romagnosi, per parte sua, pur essendo visceralmente razionalista e ben consapevole soprattutto dei valori storici espressi dallo Stato moderno rispetto ai modelli pluralistici che l'hanno preceduto, come meglio vedremo in seguito, offre una lettura di questo brano del tutto diversa, e tale da suscitargli una reazione indignata e violenta. Egli infatti, non scorge per nulla la consistenza

---

(15) Di questa rigorosa ed incontrovertibile economia logica del modello contrattualista rousseauviano si rendevano benissimo conto, del resto, certi contemporanei meno prevenuti di Romagnosi. Nell'ambito della cultura giuridica nostrana resta significativo, ad esempio, il confronto che Giuseppe Compagnoni istituiva tra l'alienazione totale di Rousseau e quella parziale proposta invece da Beccaria nel capitolo II di *Dei delitti e delle pene* (*Elementi di diritto costituzionale democratico*, in *Giacobini italiani*, a cura di D. CANTIMORI, Bari, 1964<sup>2</sup>, pg. 60 ss.); per il professore ferrarese non si poteva dare dubbio alcuno che il modello da seguire dovesse essere quello rousseauviano, che risolveva il rapporto pubblico-privato nell'unico modo logicamente ammissibile e politicamente tollerabile: l'assolutezza del potere, infatti, è la condizione della sua stessa pensabilità come entità politica.

storica che si cela immediatamente dietro la prosa rousseauviana, e la considera sempre, invece, come avente lo *status* di una rigida proposta politica, e proposta senz'altro delle peggiori.

La prima sua osservazione tende a negare alla radice la necessità stessa di un potere sovrano nel senso indicato da Rousseau: che bisogno c'è — si chiede — di una unione così perfetta come quella che propone il ginevrino, quando si tratta soltanto di creare una « cospirazione forze » individuali, un *accordo* contro i pericoli esterni, per niente diverso da quello di due vicini di campagna che « convengono di difendersi contro i ladri o di ostare alle corrosioni di un torrente? » <sup>(16)</sup>. L'accordo che sta alla base dello Stato non è dissimile da qualsiasi intesa privatistica, che, lungi dal menomare la sfera individuale, dall'esigere il sacrificio dell'*amour propre* di ciascuno a favore della nuova persona morale, non fa che potenziare la capacità appagativa di ogni soggetto <sup>(17)</sup>.

Dopo aver tanto stigmatizzato la dottrina contrattualista, Romagnosi non esita, così a recuperarla nelle sue valenze privatistiche proprio in funzione anti-rousseauviana, rivelando in pieno il significato di tutte le sue critiche precedenti: il vero modulo ideologico da rifiutare è in fondo quello hobbesiano, che sta dietro al moderno concetto di sovranità, quello del contratto 'a favore del terzo', con cui tutti i componenti l'associazione rinunciano « al proprio interesse, alla propria autorità, ai propri diritti » per investire esclusivamente il sovrano; mentre la metafora viene difesa e confermata integralmente in una sua più liberale interpretazione, in quanto funzionale a far dello Stato uno strumento creato dai privati nel loro consapevole interesse, un 'mezzo' all'appagamento dei loro bisogni, che rispetta integralmente l'individualità origi-

<sup>(16)</sup> ICF, pgg. 319-320.

<sup>(17)</sup> ICF, pg. 326. Evidente, in questa concezione, il ricordo più o meno mediato del contrattualismo lockiano, che postula una società prepolitica già compiutamente organizzata e dotata di un forte grado di autonomia, costituita com'è da soggetti in linea di massima capaci di governare razionalmente le proprie passioni, e come tale caratterizzata dal diritto di proprietà, dal lavoro e dall'uso del danaro. Lo Stato interviene così soltanto a sanzionare, con la propria forza artificiale, ciò che per natura esiste già, ed in questo rivela il suo carattere puramente accessoriale rispetto alla sfera del privato (sul punto, cfr. per tutti COSTA, *Il progetto giuridico*, cit., pgg. 252-255).

naria di ciascuno. Proprio in quanto si tratta di un contratto di diritto privato, a differenza di ciò che avevano postulato Hobbes e Rousseau, Romagnosi può sostenere « che ognuno s'accosti ad ogni altro ritenendo tutto il fatto suo, e non contribuendo che quel tanto che è *necessario per un'equa convivenza* »<sup>(18)</sup>.

Forte di questo costrutto, egli rigetta così, senza mezzi termini, l'« assoluta e metafisica unione » rousseauviana, in cui, rinunciando « monasticamente » a tutto, si rinuncia anche a quello stesso diritto « a star bene », implicito nella natura umana, che costituisce il fine medesimo dell'associazione, e che ora è come fagocitato proprio dallo strumento che dovrebbe assicurarne la completa soddisfazione.

Più ancora, lo sdegno di Romagnosi emerge fortissimo commentando il secondo argomento rousseauviano, in cui si motiva la necessità della rinuncia totale con l'esigenza di fondare un unico potere sociale, dalle competenze onnicomprensive: « fingiamo per un momento che io mi conosca incompetente a giudicare della giustizia od ingiustizia di un regolamento sanzionato nell'assemblea sociale; ne vien forse la conseguenza che a quest'assemblea od alla maggior parte della medesima *sia lecito* controvertere il fine della associazione? Chi vi ha detto che io unendomi ad altri mi sia venduto in galera? »<sup>(19)</sup>.

Ciò che appare del tutto inaccettabile è che lo Stato, in forza del potere che gli è attribuito, si ponga come unica fonte di razionalità sociale, che la sua volontà si trasformi in dichiarazione di una verità indiscutibile. « Chi vi ha detto che un'assemblea facendo qualche cosa faccia sempre bene? Questa è in fondo la vostra pretesione: voi mi spogliate della facoltà di possedere, per spogliarmi della facoltà di pensare: voi esigete da me l'alienazione di ogni diritto, perché l'assemblea possa disporre a suo beneplacito. Essa dunque non può avere alcuna norma obbligatoria che limiti i suoi poteri: essa dunque per qualunque caso non può essere tacciata d'ingiustizia. Voi dunque esigete in diritto la mia più assoluta schiavitù fino nel pensiero »<sup>(20)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> ICF, pg. 319.

<sup>(19)</sup> ICF, pg. 320.

<sup>(20)</sup> *Ibidem*.

Eccoci giunti al cuore del grande tema di fondo di tutto il pensiero liberale della prima metà dell'Ottocento: lo Stato moderno appare dotato di una terribile e perversa potenzialità, che gli consente di fare di bianco nero, di schiacciare le coscienze imponendo ad esse un'interpretazione autentica di ogni verità morale, a dispetto del più elementare senso dell'oggettività, della più marcata evidenza, dei più diffusi e saldi valori.

Si produce, con questo, una sorta di salto qualitativo dal piano della discussione giuridica a quello delle valutazioni morali. Sotto il primo punto di vista, è assolutamente innegabile che lo Stato debba essere dotato di una capacità coattiva nei confronti degli associati, che, come *superiorem non recognoscens*, è giocoforza che egli eserciti a sua discrezione. Romagnosi stesso, messo alle strette, poche righe più sotto non può negare questa fondamentale e del tutto ovvia facoltà; finché ogni privato « sarà persuaso della utilità e della giustizia » della determinazione statutale « ... esso osserverà la convenzione pubblica come si osservano tuttodì i buoni contratti privati. Ma taluno potrebbe cangiare di opinione. Sia, io rispondo: *la forza sociale lo farà ubbidire* »; il che equivale esattamente al dire che i diritti individuali sono disponibili da parte del pubblico, ovvero, nel gergo contrattualista, che vi è stata una precedente e volontaria alienazione che autorizza lo Stato a rimuoverli anche contro la volontà attuale dei sudditi<sup>(21)</sup>. La sovranità

---

(21) L'unico elemento, in definitiva, di differenziazione profonda tra il modello contrattuale di Romagnosi e quello di Rousseau è costituito da un dato ulteriore che il Nostro aggiunge a questo punto alla sua sequenza argomentativa, chiaramente mutuato da Locke e dalla sua interpretazione in chiave 'privatistica' del patto sociale. Dopo aver scritto che la forza sociale farà ubbidire il cittadino renitente, egli aggiunge, per distinguersi appunto dalla sostanza del pensiero rousseauviano, « ma egli può ritirarsi dalla comunione: sia, io rispondo: vi rimarranno gli altri che vi trovano il loro conto. Dove mai potrò io fabbricare un titolo per forzare un mio eguale a stare unito con me? » (ICF, pg. 321). Lo schema, insomma, è quello lockiano dello Stato-società-per-azioni, in cui ognuno resta libero ad ogni momento di ritirare la propria quota partecipativa, quando dissenta dall'opinione maggioritaria formatasi in seno all'assemblea dei soci. Sul piano strettamente logico, il lato debole era stato già segnalato, per così dire anticipatamente, da Hobbes, il quale rilevava che consentire la dissociazione dal patto sociale come in un semplice contratto privatistico equivaleva ad aprire

non può essere limitata per la sua stessa definizione: ma ciò non implica logicamente, di per sé, che lo Stato impedisca ai singoli di pensare, di giudicare del suo operato o di discuterlo, rispettando la loro zona soggettiva di autonomia morale ed intellettuale.

La ragione vera e profonda dell'atteggiamento così vivacemente risentito di Romagnosi dev'essere probabilmente reperita nel *terzo* argomento di Rousseau, che è quello davvero inedito rispetto ai precedenti: « " ognuno donando se stesso a tutti, egli non si dona a veruno; e siccome non havvi associato sul quale taluno non acquisti il medesimo diritto ceduto sopra se stesso, così si guadagna l'equivalente di quello che si perde, ed una maggior forza per conservare quello che si ha " » (22). Il risultato che Rous-

la strada alla dissoluzione dello Stato e al ritorno al *bellum generale* (*Leviatano*, cap. XVIII, 2).

Tale obiezione, nella logica romagnosiana, è prevenuta per così dire alla radice, presupponendo lockianamente in ogni individuo un autocontrollo che gli consente di preferire i maggiori vantaggi a lungo termine ricavabili dall'associazione a fronte dei minori sacrifici attuali richiesti da essa; il che esclude già di poter pensare alla dissociazione come ad un fenomeno generalizzato. Sul piano concreto, d'altra parte, già Hume rilevava come questa interpretazione del contratto riporta fatalmente il consenso (e il dissenso) nella categoria della positività storica, ricadendo proprio in quelle assolute ingenuità che Romagnosi stesso denunciava con tanta forza (un « povero contadino o artigiano — notava con ironia il filosofo scozzese — non ha certo la possibilità di scegliere *veramente* se rimanere o meno nello Stato, quando non vive che di un piccolo salario guadagnato giorno per giorno »: *Sul contratto originario*, ed. cit., pg. 874).

Vale la pena di rilevare come il più provveduto liberalismo constanziano eviti accuratamente di ricorrere, nel corso della sua polemica anti-rousseauviana, ad argomentazioni di tipo contrattualista; come già rilevava G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Milano, 1962<sup>9</sup>, pg. 361, il contratto sociale, interpretato correttamente, conduce fatalmente verso una giustificazione del potere assoluto, ed è in questa consapevolezza che esso viene lasciato cadere dalla cultura liberale post-rivoluzionaria, più che controbattuto apertamente.

Il Nostro, al contrario, pur criticandolo di continuo, pare incapace di sbarazzarsene davvero e fino in fondo.

(22) ICF, pg. 322. « Enfin, chacun se donnant à tous ne se donne à personne, et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le meme droit qu'on lui cede sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a » (ed. cit., pg. 361).

seau ne ricava, come è noto, è che « *chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout* » (23).

Con ciò, la sovranità ha aggiunto alle sue caratteristiche tradizionali un nuovo elemento costitutivo: essa non può più essere esercitata da una qualunque autorità — individuo od assemblea che essa sia, come teorizzava Hobbes e dietro di lui il più diffuso pensiero giusnaturalista —, ma deve, per necessità logica, competere direttamente e per sempre all'insieme di coloro stessi che sottoscrivono il patto; alla morte giuridica di ciascuno di essi come individuo subentra la vita della volontà generale, l'unica che possa dare una voce permanente alla *persona moralis* dello Stato.

È questo, in realtà, l'elemento che spinge più o meno inconsciamente Romagnosi a denunciare nel suo complesso la teoria moderna della sovranità. La società non è più destinataria dell'azione pubblica, ma diviene protagonista (e protagonista unica) della vita dello Stato, decide essa stessa autonomamente e senza possibilità di appello o correzione sui propri conflitti interni e sui propri equilibri. La volontà sovrana coincide con quella sociale: è da qui che scaturisce veramente il senso di una totale inappellabilità del suo verdetto, poiché è il soggetto materiale stesso su cui si esplica l'attività dello Stato ad indicare qual è il suo interesse, a compiere direttamente le scelte. Si crea così una presunzione di enorme forza logica: nessuno meglio del diretto interessato può conoscere il proprio bene ed interpretare più fedelmente i propri bisogni.

Finché il soggetto titolare del potere sovrano rimane distinto rispetto alla collettività, per quanto formalmente illimitata risulti la sua autorità, esso lascerà sempre uno spazio razionale per giudicare dell'idoneità delle sue decisioni, destinato a funzionare come un robusto argine — quanto meno sul piano del fatto — rispetto ai pericoli dei suoi eventuali arbitrii. L'ombra del totalitarismo comincia ad incombere davvero soltanto quando governati e governanti si identificano; è allora che viene meno la stessa possibilità logica di sindacare le azioni del sovrano, che per la sua stessa natura soggettiva risulta assistito da una sorta di infallibilità.

---

(23) *Ibidem.*

In effetti, Hobbes, teorizzando lo Stato assoluto, non pretendeva affatto che il suo monarca facesse « sempre bene »; tutto il modello teorico dell'assolutismo, nato dalla fucina terribile delle guerre di religione, si fonda su un netto discrimine tra livello del giuridico e livello della morale; il sovrano non può commettere « ingiustizie » — perché la regola del giusto e dell'ingiusto dipende interamente dalla sua volontà, ovvero dalla qualificazione che egli stessi deciderà di dare agli atti dei sudditi —, ma può ben perpetrare « iniquità » contro la ragione naturale o contro il principio utilitaristico; padrone del « cittadino », egli non ha nessuna autorità sul privato; la sua signoria si estende indefinitamente sui comportamenti esterni, ma niente può sulla sfera della coscienza soggettiva, che resta « segreta », inattuabile al suo potere pubblico<sup>(24)</sup>.

La vera drammatizzazione del concetto di sovranità si produce nel momento in cui il cittadino diviene sovrano — o meglio parte attiva di esso —; la sede della volontà pubblica coincide allora con quella della coscienza privata, la quale in definitiva viene riassorbita e cancellata nel voto dell'assemblea, che è la somma totale di esse; non vi è più alcun luogo « segreto » in cui ogni privato possa rifugiarsi, poiché egli stesso, come cittadino, è divenuto parte costitutiva del pubblico. Le sue dichiarazioni di volontà hanno acquistato una valenza assoluta, che nega, per lo stesso carattere monistico del soggetto in cui confluiscono — il sovrano collettivo, sintesi fisica di sociale e politico — ogni possibile distinzione tra pubblico e privato.

Ora, battere in breccia la concezione di una sovranità popolare come diritto ingenuo di tutta una società ad autogovernarsi non è impresa facile, sul piano concettuale; la ' presa ' logica della

---

(24) *Leviatano*, cap. XVIII, ed cit., pg. 215; sul punto KOSELLECK, *Critica illuminista*, cit., pg. 36. In altre parole, se le premesse nominalistiche hobbesiane conducevano ad identificare nella voce del principe il criterio stesso della giustizia, è pur vero, appunto, che esso conservava una dimensione soltanto convenzionale, strumentale a garantire la pace sociale, ma non a promuovere alcune *régénération*; tant'è che la storiografia meno antica si è ormai convinta della natura tutta liberale della vocazione politica del Leviatano (cfr. J.J. CHEVALLIER, *Le grandi opere del pensiero politico*, trad. it. di D. BARBAGLI, Bologna, 1968, pg. 87; DE JOUVENEL, *La sovranità*, cit., pg. 300 ss.).

motivazione che la sostiene, infatti, è così grande, che riesce estremamente scomodo, per non dire temerario, contestarla direttamente rimanendo sul terreno razionalista, per sostenere con argomenti espliciti che il popolo *non ha* diritto all'autogoverno.

Ecco, allora, che un primo, immediato rimedio viene identificato surrettiziamente nell'indicazione dei presunti 'limiti' della sovranità, col recupero, appunto, della nota dottrina del contratto sociale lockiano, secondo la quale la meccanica del patto prevede di cedere al pubblico soltanto una frazione ristretta delle proprie libere ed ingenerate facoltà naturali: « non è egli vero che da tutti i maestri di diritto fu riconosciuto che i diritti nativi dell'uomo sono inalienabili? Se si dovesse verificare l'opinione di Rousseau non si dovrebbe verificar precisamente il contrario di questa proposizione? » (25).

Il diritto soggettivo vede in realtà, in questo tipo di costruzione 'restaurativa', notevolmente mutata la propria funzione rispetto a quella che aveva assunto nel più classico pensiero rivoluzionario. La Dichiarazione dell'89 non voleva porsi essenzialmente come una difesa dallo Stato *tout court*, ma semmai dall'abuso che del potere statale poteva esser compiuto da parte dei suoi agenti; prova ne sia, l'utilizzazione generalizzata del meccanismo della riserva di legge — tipica attribuzione statutale — a tutela del diritto innato (26).

Ora, invece, esso torna ad accamparsi direttamente contro il potere dello Stato, non solo, quindi, contro il suo abuso, ma contro il suo stesso esercizio legale, incapace strutturalmente di offrire alcuna reale garanzia.

Il pensiero romagnosiano — che qui affonda le sue radici in un vasto sostrato ideologico, comune un po' a tutto il movimento

(25) ICF, pg. 320.

(26) La prospettiva, invece, entro la quale si muove il nuovo liberalismo ottocentesco è esemplarmente riassunta da Constant: le garanzie procedurali non bastano più; « il ne suffit pas que les agents de l'exécution aient besoin d'invoquer l'autorisation du législateur, il faut que le législateur ne puisse autoriser leur action que dans leur sphère légitime. C'est peu que le pouvoir exécutif n'ait pas le droit d'agir sans le concours d'une loi, si l'on ne met pas des bornes à ce concours, si l'on ne déclare qu'il est des objets sur lesquels le législateur n'a pas le droit de faire une loi » (*Principes*, ed. cit., pg. 1074).

liberale post-rivoluzionario — ha drammaticamente presente a suo modo la verità che Schmitt proclamerà in un contesto così diverso agli inizi degli anni '30 di questo secolo <sup>(27)</sup>: il principio della legittimità del potere, una volta accettato incondizionatamente, fagocita fatalmente quello della legalità sostanziale; una volta definite le caratteristiche del potere legittimo, tutti i suoi atti saranno legali, anche i più aberranti. « Fingiamo di fatto che la pluralità mi spogli oggi senza necessità de' miei beni o della mia libertà, io dovrò rassegnarmi, poiché nulla ho di che ripetere, dappoiché tutto io cedetti alla pluralità. Che cosa dunque mi resta? Altro che il tristo diritto di congiurar domani colla pluralità per spogliare un terzo nella stessa guisa che fui spogliato oggi » <sup>(28)</sup>.

Più ancora: caduta la possibilità di piegare in qualche modo la legalità positiva ai *veri* ed autoevidenti valori, quelli naturalmente propri di tutto il genere umano di cui parlava Diderot <sup>(29)</sup>, e che Romagnosi traduce nella metafora dei « rapporti reali e necessari delle cose », la sovranità — coincidente ormai con l'opinione di una volubile maggioranza — estende enormemente, sul piano concettuale, il proprio raggio di incidenza, travalicando la sfera strettamente politica e ponendosi come unico polo di riferimento del mondo morale, come unico ente idoneo *a priori* a dichiarare insindacabilmente i confini del bene e del male.

<sup>(27)</sup> C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, in *Le categorie del politico*, trad. it. P. SCHIERA, Bologna, 1972, pg. 210 ss.

<sup>(28)</sup> ICF pg. 323.

<sup>(29)</sup> Valori che nel loro universalismo astratto il liberalismo del primo Ottocento tende continuamente a riproporre in contrapposizione alle leggi positive sanzionate dalla volontà generale di ogni singola comunità politica, ripercorrendo esattamente gli itinerari dell'antica polemica tra Rousseau e Diderot sul valore del cosmopolitismo illuminista: « il existe une loi générale qui a été faite ou du moins adoptée, non pas seulement par la majorité de tel ou tel peuple, mais par la majorité de tous les hommes. Cette loi, c'est la justice » (TOCQUEVILLE, *La démocratie en Amérique*, ed. cit., pg. 261).

Simili appelli all'oggettività della ragione sono, com'è noto, una caratteristica culturale di questo periodo (cfr. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo*, cit., pgg. 155-156), ed in particolare del Constant che Romagnosi ha sotto gli occhi mentre scrive: « la volonté de tout un peuple ne peut rendre juste ce qui est injuste » (*Principes*, ed. cit., pg. 1076).

In un universo ormai interamente laicizzato, in cui l'individuo viene riconosciuto del tutto incapace di cogliere i valori morali per l'ingenita parzialità di giudizio propria alla sua stessa posizione di singolo, il sovrano collettivo si trasforma davvero in un 'dio terreno', in un senso infinitamente più pregnante rispetto a quello che Hobbes aveva a suo tempo attribuito a questa espressione. In esso, infatti, la fatale soggettività delle valutazioni individuali si stempera nel momento in cui si elidono gli interessi contrapposti, e resta solo la purezza della voce della ragione, percepibile soltanto nel seno della collettività, ad enunciare in prima ed ultima istanza i doveri di tutti. La razionalità si è collettivizzata, è divenuta appannaggio esclusivo di una persona morale che travalica il singolo.

Il diritto soggettivo, dunque, accampato direttamente contro il sovrano, si trasforma allora, oltre che nell'ovvio presidio di interessi privati da sottrarre ad ogni costo alla disponibilità dello Stato, nel baluardo della stessa libertà di coscienza, della capacità di ciascun uomo di ricercare autonomamente la verità morale. Caduto quest'argine « l'immenso dispotismo della pluralità » non trova ostacoli al suo dilagare: la volontà generale « non può avere alcuna norma obbligatoria che limiti i suoi poteri: essa dunque per qualunque caso non può esser tacciata d'ingiustizia »<sup>(30)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> ICF, pg. 320. Com'è chiaro, l'interpretazione romagnosiana del pensiero di Rousseau è o vuole essere abbastanza grossolana (non diversamente, del resto, da quella di Constant) pervenendo ad un totale fraintendimento della dottrina del *Contrat*. Il nostro autore, infatti, pare non percepire la differenza profonda che esiste tra *volonté générale* e *volonté de tous*; in tutta la sua polemica egli muove anzi dal presupposto di una perfetta identità tra i due concetti, e deriva proprio l'accusa di totalitarismo nei confronti di Rousseau dalla sua presunta sacralizzazione della volontà collettiva concreta, ottenuta attraverso l'assorbimento meccanico e gratuito in sé stessa della volontà ideale indicante il bene politico. Una diversa consapevolezza del rapporto problematico tra queste due nozioni avrebbe senz'altro condotto ad un giudizio più sfumato, o magari anche ad una valutazione altrettanto drammatica, ma di diverso spessore, come quella che molti critici contemporanei hanno formulato sotto la suggestione delle grandi dittature del nostro secolo, rilevando appunto come la radice del totalitarismo rousseauviano stia proprio nell'autorizzare l'intervento coattivo dello Stato sulle coscienze individuali concrete affinché esse facciano propria la volontà razionale oggettiva interpretata ed imposta dai « capi » delle democrazie; in

Vi è infine in Romagnosi, come in tutti i pensatori liberali a lui contemporanei, un'ultima, grande preoccupazione, forse prevalente rispetto a tutte le altre sul piano politico. La volontà collettiva, titolare ora di questo vasto potere, rimane un concetto astratto, che per concretizzarsi sul piano storico, per uscire dal cerchio della pura *rêverie* di una mitica *liberté des anciens*, deve per forza puntualizzarsi in qualche modo, far capo ad un certo apparato di governo più o meno ristretto e centralizzato <sup>(31)</sup>.

Nonostante che il nostro autore dimostri una buona conoscenza del pensiero rousseauviano, egli non pensa neppure a criticare la teoria della inalienabilità del potere sovrano, tanto gli sembra ovvio ed assolutamente ineludibile che la sovranità non possa mai, sul piano pratico, esser gestita autonomamente ed in maniera diretta dal complesso di individui che compongono la collettività <sup>(32)</sup>. Ammesso anche di accettare tutta la teoria di Rous-

questa prospettiva, ciò che spaventa è proprio l'elevata dose di oggettivismo razionalista che è presente nel pensiero rousseauviano, nel suo potenziale punto d'arrivo di una libertà coatta, consumata entro la cornice di un soffocante conformismo ideologico. Al contrario, quel che è inaccettabile per Romagnosi è l'exasperato convenzionalismo di Rousseau, il suo rifiuto di ogni valore razionale ed autoevidente a favore di un consenso puramente fattuale della massa, a cui viene attribuita aprioristicamente, qualunque esso sia, una validità assoluta. Collocandosi sulla stessa linea di Hobbes, Rousseau si sarebbe allora limitato ad estendere le dimensioni del sovrano convenzionale fino a portarlo a coincidenza con l'intera collettività, cancellando ogni distinzione tra società e Stato, e rendendo così impensabile ogni controllo esterno sul potere — e *solo in questo senso* esigendo da ciascuno « la schiavitù fin nel pensiero » —.

<sup>(31)</sup> L'ipotesi della « repubblica personale », della micro-collettività pseudo-arcadica ipotizzata da Rousseau, è assolutamente esclusa da Romagnosi. In una società internazionale dominata da grandi e potenti Stati aggressivi essa somiglierebbe « a quegli insetti effimeri i quali nel mondo fisico nascono, vivono e muoiono in un sol giorno » (MR, pg. 234). Riprenderemo il tema affrontando la questione delle forme di governo.

<sup>(32)</sup> Constant, al contrario, interpreta la dottrina della inalienabilità assoluta come una reazione sgomenta di Rousseau — « frappé de terreur à l'aspect de l'immensité du pouvoir social qu'il venait de créer » — cioè come un meccanismo per renderne sostanzialmente impossibile l'esercizio. *Per incidenza* è bene anticipare, giusta ciò che vedremo tra breve, come a Romagnosi sia del tutto estranea la distinzione tra legge ed atto di governo, che nel sistema di Rousseau assicura per lo meno un certo grado di plausibilità al di-

seau, il suo Sovrano, coincidente con l'insieme dei soggetti del corpo sociale non potrà essere altro che il titolare formale del potere, il soggetto giuridico cui va riferita ogni autorità politica, ma non certo l'effettivo amministratore di se stesso.

Sulla base di questa premessa, così ovvia da essere data come implicita, Romagnosi trae le sue immediate conseguenze.

La sovranità immaginata da Rousseau ha una latitudine infinita, in forza della particolare autorevolezza del soggetto collettivo che ne è formalmente titolare. Ma — appunto — la sua titolarità da parte della comunità sociale è puramente nominale; il Sovrano collettivo non potrà esimersi dall'investire delle sue competenze naturali un qualche 'delegatario', che si troverà, dunque, a raccogliere concretamente nelle sue mani l'enorme autorità ingenerata dalla tendenziosa presunzione di infallibilità della volontà generale (33).

---

vieto di alienazione del potere sovrano; con l'attribuire, cioè, direttamente al sovrano collettivo la competenza esclusiva ad emanare norme generali ed impersonali, lasciando, invece, tutto ciò che attiene alla loro esecuzione specifica e particolare ad un'autorità più ristretta.

La distinzione rousseauviana si fonda sull'idea implicita che l'autorità legislativa (e perciò sovrana) intervenga solo a risolvere i conflitti di *volontà* coinvolgenti l'universalità degli associati, presumibilmente saltuari e non implicanti valutazioni di tipo tecnico-scientifico; è nella natura stessa dello Stato disegnato nel *Contrat* che ogni membro, come nelle repubbliche dell'antichità, sia chiamato solo ad esprimere un sì o un no di fronte ad una proposta immediatamente chiara ed intelligibile da tutti, interrogando semplicemente il proprio istintivo e profondo senso patriottico. Le questioni attuali, invece, della volontà generale, tecnicamente complesse ma politicamente meno rilevanti, possono essere lasciate ad un organo tendenzialmente ristretto, a cui chiedere efficienza e rapidità (cfr. DE JOUVENEL, *La sovranità*, pg. 335 ss.). In Romagnosi, invece, come abbiamo sottolineato già una quantità di volte, ogni questione politica è ridicibile al ruolo di questione tecnica, e l'atto legale, dunque, pur ovviamente differendo dall'atto di governo — che è particolare e non generale — non implica affatto una problematica diversa sul piano contenutistico rispetto a quest'ultimo. La conclusione implicita immediata sul piano istituzionale è che, non essendo assolutamente pensabile che la massa stessa possa far fronte alle infinite incombenze che sono la normalità quotidiana nella vita di uno Stato moderno, il potere deve essere collocato in blocco in un luogo diverso dalla collettività dei consociati.

(33) Il Nostro, in altre parole, giudica imprescindibile la stipulazione

All'equazione volontà generale = volontà collettiva = volontà della maggioranza, si aggiunge un altro termine, che identifica ormai il bene politico assoluto nella volontà soggettiva di colui che è incaricato di rappresentare la collettività. « Posta una volta una podestà imperante dispotica nella pluralità, deve per necessaria conseguenza autorizzare anche il dispotismo aristocratico ed il dispotismo regio » (34).

A quali tipi di esiti istituzionali concreti Romagnosi qui pensasse veramente non è facile stabilirlo. Pare piuttosto improbabile che egli intendesse riferirsi alla *démocratie césarienne* plebiscitaria del periodo napoleonico, in quanto, come vedremo, egli offre in altri luoghi un'interpretazione del governo consolare ed imperiale assolutamente diversa da quella ferocemente critica accreditata dall'opposizione liberale francese, e tutto sommato positiva. Piuttosto, pare più credibile un riferimento implicito al governo d'assemblea, al dispotismo parlamentare sempre suscettibile di sfociare in forme di governo dittatoriali, come aveva provato l'esperienza robespierrista; interpretazione questa che è accreditata dalla collocazione sistematica della critica contro Rousseau nella *Monarchia nazionale*, in cui, come già si ricordava, il ginevrino era additato come il principale responsabile del dispotismo *assembleare*.

Quel che conta, comunque, è l'economia logica del modello, che non lascia adito a ragionevoli dubbi: « con un bel contratto da voi detto sociale, stabilite un reale contratto del più assoluto dispotismo » (35). Dalle pagine liberatorie e catartiche del *Contrat* emerge il volto del nuovo padrone — individuale o collettivo che sia, poco importa — infinitamente peggiore di tutti quelli che l'hanno preceduto. L'immagine più spaventosa del potere che il Sette-

---

di un « secondo contratto creatore del civile governo », o comunque di un qualche trasferimento di questo potere sociale in un soggetto distinto dalla collettività, secondo quella costruzione teorica di derivazione prettamente giusnaturalistica di cui abbiamo già rilevata la sopravvivenza in Romagnosi.

(34) ICF, pg. 322. Identiche conclusioni in Constant: « l'action qui se fait au nom de tous étant nécessairement de gré ou de force à la disposition d'un seul ... il n'est pas vrai que on se donne à personne; on se donne au contraire à ceux qui agissent au nom de tous » (*Principes*, ed cit., pg. 1072).

(35) ICF, pgg. 321-322.

cento fosse stato in grado di immaginare era stata forse quella del desposta montesquiviano, ottenuta postulando una privatizzazione totale del potere dello Stato in una sorta di proiezione caricaturale del vecchio Stato patrimoniale, in cui il Principe grande privato tratta ogni bene pubblico come se fosse suo proprio, preoccupato soltanto di appagare i capricciosi e brutali istinti della sua natura appetitiva <sup>(36)</sup>.

Ecco che ora, al posto di questa grottesca figura-limite — innocua nella sua stessa improbabilità — compare il profilo sottile del Principe nuovo, che fonda la sua onnipotenza con le armi del più sofisticato razionalismo, tanto da poter spiegare ai propri sudditi con argomenti inoppugnabili — perché già da loro preventivamente accettati! — le ragioni della loro schiavitù: « Voi vi siete spogliati di ogni diritto di giudicare della necessità di una prestazione in favore del pubblico: voi di più avete poste le vostre sostanze, la vostra libertà e perfino la vostra vita a *disposizione* di questo pubblico. Or bene, questo pubblico ha eletto me a suo rappresentante e direttore del poter suo. Dunque a me solo spetta di vedere, e di giudicare e di prescrivere ciò che prestar dovete ... Sia pur vero che io debba agire con ragione ... questo è un oggetto che spetta a me solo di vedere, di giudicare e di eseguire, perocché per quella stessa ragione che avete rinunciato al giudizio privato nell'abdicazione, voi avete rinunciato al giudizio privato nella distribuzione impostevi. Ed anzi si è voluta la prima rinuncia in vista della seconda » <sup>(37)</sup>.

Diversamente dall'insulso Pascià di Montesquieu, la nuova configurazione del potere dispotico si presenta come la sublimazione, la quintessenza del pubblico, e di un pubblico che si pone ormai come titolare di un monopolio assoluto della razionalità nell'ambito sociale. Tutto all'opposto dall'ideale *despote éclairé* vagheggiato dal Settecento, che governava il suo popolo nello stesso modo in cui Euclide governa tutti i popoli della terra —

---

<sup>(36)</sup> Sulla caratterizzazione del *despotisme* montesquiviano come modello-limite dell'assolutismo settecentesco, cfr. ancora le belle pagine di ALTHUSSER, *Montesquieu*, cit., cap. IV.

<sup>(37)</sup> ICF, pgg. 329-330.

piegandosi all'oggettiva razionalità del reale<sup>(38)</sup> — il « Principe » dipinto dal Nostro, forte dell'inoppugnabile autorità della sua posizione, è titolare di una sorta di indefinito diritto a violentare la natura, a cambiare l'essenza stessa delle cose, a controvertere con le sue leggi positive tutte le leggi naturali, senza che vi sia spazio per una replica da parte di alcuno.

Come Constant, Romagnosi, alla fine, non esita ad omologare il solitario titolare del sigillo della volontà generale col terribile monarca hobbesiano, per la cultura liberale sinonimo stesso di infinito volontarismo dispotico<sup>(39)</sup>; col risultato di coinvolgere in un'unica condanna senz'appello la teoria della volontà sovrana *tout court*, nella classica versione conferitagli da Hobbes, con quella rousseauviana della volontà popolare, ed infine con le sue possibili degenerazioni in senso totalitario.

### 3. Quali, dunque, le conclusioni di quest'ampia critica?

Se prestiamo fede alle dichiarazioni di carattere generale, esse risultano sostanzialmente conformi all'ideologia dominante in campo liberale nell'età della Restaurazione: « *l'illimitata sovranità ... del corpo sociale riguardar si deve come un mostro morale. La nazionale sovranità dunque si deve riguardare come il potere di tutto un popolo, diretto alla più felice conservazione degli individui, e non come l'indefinita soggezione dei cittadini all'unione sociale* »<sup>(40)</sup>.

Da questa nuova consapevolezza discende dunque un duplice ordine di esigenze: da un lato, la necessità di contrapporre nettamente la sfera dei diritti soggettivi del privato all'autorità dello Stato, erigendoli in altrettanti limiti del potere sovrano; dall'altro, quella di individuare un diverso fondamento per il potere politico,

<sup>(38)</sup> Cfr. LE MERCIER DE LA RIVIÈRE, *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, Londres, 1767, pg. 177. Si tratta di metafore di cui il nascente liberalismo si approprierà con entusiasmo: « le législateur est pour l'univers moral ce qu'est le physicien pour l'univers matériel » scriverà lo stesso Constant (citato da A. ZANFARINO, *La libertà dei moderni nel costituzionalismo di Benjamin Constant*, Milano, 1961, pg. 69).

<sup>(39)</sup> Cfr. ICF, pg. 329, *Principes*, ed. cit., pg. 1073.

<sup>(40)</sup> ICF, pg. 323.

non più costruito sull'elemento della volontà — che finisce fatalmente nell'identificare lo Stato con la volontà suprema, e perciò illimitata —, ma che tenga conto essenzialmente della *funzione* che il pubblico deve assolvere, dello scopo prima che dei mezzi.

Due direttrici di sviluppo teorico evidentemente complementari nel pensiero del Nostro, e nella loro risultante tipicamente liberali, se con Emile Faguet identifichiamo il *clou* della dottrina liberale dello Stato nella proclamazione « *qu'il n'y a pas de souveraineté; qu'il y a un aménagement social qui établit une autorité, la quelle n'est qu'une fonction sociale comme une autre, et qui, pour qu'elle ne soit qu'une fonction, doit être limitée contrôlée et divisée...* » (41).

È evidente quanto bene si presti la prospettiva descrittivistica all'interno della quale Romagnosi si muove a recepire una simile lettura del fenomeno Stato come erogatore di servizi; ponendosi a fianco di una collettività civile già formata ed autonoma, il potere pubblico si limita a fornire una serie di prestazioni integrative necessarie alla vita sociale, che si pongono dunque come costitutivi essenziali del suo stesso modo di essere; dalla nozione formale della sovranità come volontà superiore a tutte le altre, si passa alla nozione sostanziale della sovranità come lista di compiti che uno Stato-azienda è tenuto ad espletare in funzione dell'interesse generale. La *direzione* del potere diventa, in definitiva, più importante del potere stesso (42).

Tutto ciò è molto ottocentesco e molto 'liberale', e ci rivela un Romagnosi indubbiamente attento a captare le nuove tensioni ideali che caratterizzano il grande ripensamento post-rivoluzionario (43).

(41) E. FAGUET, *Dix-huitième siècle, Études littéraires*, Paris, s.d. (43<sup>a</sup> ed.), pg. 406.

(42) Nel lessico stesso di Romagnosi la parola « funzione » tende a sostituirsi a quella di « sovranità »: cfr. ad es. ICF, pg. 317.

(43) Se la novità del liberalismo ottocentesco consiste nella scoperta che « la légitimité du pouvoir dépend de son objet aussi bien que de sa source » (P. BASTID, *B. Constant et sa doctrine*, Paris, 1966, vol. II, pg. 871), non vi è dubbio che Romagnosi sia annoverabile di pieno diritto nella categoria dei 'liberali' ottocenteschi.

Tuttavia, se ci limitassimo a registrare soltanto queste enunciazioni di massima, otterremmo probabilmente un profilo ancora sfocato, che trascurerebbe, invece, la conclusione più essenziale della polemica anti-rousseauviana del Nostro: una conclusione che forse lo differenzia altrettanto profondamente dalle nuove correnti del liberalismo che dal pensiero dell'eseccratissimo Jean Jacques. Ponendo al bando il contratto rousseauviano, ed additando nel ginevrino il padre del nuovo totalitarismo, Constant non si era certo sognato di controvertere il principio fondamentale che — mediato o no, più o meno direttamente, dalle pagine del *Contratto sociale* — era stato oramai così profondamente assorbito attraverso l'esperienza rivoluzionaria da assumere lo *status* di un'idea implicita, sottesa a qualsiasi proposta giuspolitica: ovvero, la convinzione che qualunque forma organizzata di potere, per essere legittima, dovesse accettare una struttura interna per così dire *riflessiva*, cioè potesse sempre esser pensata, in ultima analisi, come una volontà sociale che si pone come legislatrice di se stessa<sup>(44)</sup>.

Quello che pare inaccettabile del retaggio rivoluzionario al *milieu* liberale di cui Constant si fa qui portavoce è l'idea di un

---

(44) L'operazione compiuta da Constant nel confrontare le sue due specie di libertà — quella « des anciens », ovvero la libertà politica, la libertà come partecipazione alle scelte del corpo sovrano, la libertà di Rousseau e dei giacobini, e quella dei moderni, che ciascun gode all'interno della propria sfera privata — non consiste per niente nel cancellare la prima a favore della seconda, ma nel riproporla come baluardo per la tutela della sfera privata: « ce n'est point à la liberté politique que je veux renoncer; c'est la liberté civile que je réclame avec d'autres formes de liberté politique ... Nous possédons encore aujourd'hui les droits que nous eumes de tout temps, ces droits éternels à consentir les lois, à délibérer sur nos intérêts, à être partie intégrante du corps social dont nous sommes membres. Mais les gouvernements ont des nouveaux devoirs... » (*Discours de la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, in B. COSTANT, *Textes choisis*, par O. POZZO DI BORGIO, s.l., 1965, pg. 99).

Fuor di metafora, il messaggio di Constant è chiarissimo nel rifiutare la « priorità etica del potere » (ZANFARINO, *La libertà dei moderni nel costituzionalismo di Benjamin Constant*, cit., pg. 113), ma nel mantenere fermo il rifiuto dell'autonomia del politico: si condanna il '94, non certo l'89. La società continua ad essere protagonista, e rifiutando il benevolo provvidenzialismo filangieriano, si sobbarca in prima persona la responsabilità di provvedere a se stessa.

potere sovrano illimitato, che Rousseau tendeva a legittimare nell'ipotesi in cui il titolare dell'autorità politica coincidesse con l'insieme stesso dei consociati; ma rifiutare quest'estrema e mostruosa illazione non implica assolutamente di rinunciare al principio di quella *formale* simbiosi tra governanti e governati che anzi è ormai sentito universalmente come la *condicio sine qua non* di ogni potere, la premessa minima *a priori* che rende tollerabile lo Stato <sup>(45)</sup>.

Nel pensiero romagnosiano, al contrario, ci imbattiamo in una fortissima opzione fondamentale di segno opposto, avente lo *status* di una specie di riserva mentale largamente inconscia — continuamente intenta com'è a camuffarsi dei panni di più moderne ideologie costituzionali —, ma nella sostanza appartenente *in toto* ad un passato ancora settecentesco. Tutta la discussione contro Rousseau è in realtà diretta non tanto a difendere l'ideale di una sovranità limitata, quanto ad avvalorare quello di una sovranità situata in un luogo *formalmente diverso* dal corpo sociale. E ciò, in un certo senso, ubbidendo ad una logica interna molto più conseguente di quella constantiana, maturata all'insegna della consapevolezza istintiva di come ciò che rende fatalmente illimitato il potere politico nei suoi effetti sia la sua pertinenza ad un soggetto illimitato nella sua costituzione, cioè coincidente con la comunità sociale stessa.

Il discorso romagnosiano, dunque, si svolge in realtà a due livelli; nel primo, quello palese e dichiarato, vengono recuperati e riciclati una quantità di motivi tra quelli che di solito vanno sotto l'etichetta comune di 'tipicamente liberali', mentre nel secondo — almeno parzialmente criptico, e neppure interamente consapevole — egli fa discendere da tali premesse delle conseguenze poli-

---

(45) Se lo schema classico dello Stato liberale è fondato sulla scelta elettiva dei membri del legislativo da parte di un gruppo sociale ristretto e senza vincolo di mandato e sulla permanente responsabilità dell'esecutivo nei loro confronti, è chiaro che « la comune asserzione secondo cui il regime descritto realizza una netta separazione tra Stato e società non appare fondata, perché in esso si realizza invece una stretta correlazione tra i due termini; sicché il non interventismo statale, garantito dal monopolio del potere da parte della classe egemone, si palesa per quello che è, strumento di conservazione del medesimo » (C. MORTATI, *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, (1973), pg. 524).

tiche largamente estranee alla filosofia ispiratrice di tutto il costituzionalismo dall'89 in poi.

4. Consideriamo innanzitutto un po' più approfonditamente l'argomentazione 'esterna', che punta su di una limitazione del potere sovrano (pubblico) attraverso una rimarcatura dell'essenzialità dei diritti soggettivi (privati).

Non v'è dubbio che l'esigenza qui avvertita da Romagnosi sia condivisa ampiamente dalla totalità della cultura liberale a lui contemporanea, quanto meno a partire dalla fase 'calante' della Rivoluzione francese.

« On ne met en commun, sous le nom de pouvoir public ou politique, que le moins possible, et seulement ce qui est nécessaire pour maintenir chacun dans ses droits et devoirs »<sup>(46)</sup>; con queste parole, nel famoso discorso del 2 termidoro 1795 — un testo che non a caso Romagnosi ha sempre avuto molto presente, come vedremo —, dalla tribuna della Convenzione, a un anno dalla caduta di Robespierre, Sieyès scomunica definitivamente la dottrina del *Contrat*, come sopravvivenza intollerabile dell'assolutismo regio, fondata sugli equivoci della parola 'sovranità', a cui si continua ad attribuire una connotazione hobbesiana anche nell'epoca della libertà. Il sovrano — chiunque esso sia — non domina che una piccola parte della personalità dell'individuo, che per il resto rimane totalmente padrone di se stesso, e soprattutto, perciò, non vincolato meccanicamente in tutto al giudizio della ragione collettiva.

Questi temi, ripetuti nelle assemblee, nei comitati costituzionali, nelle opere degli *idéologues*, rimbalzando fino a Romagnosi, gli suggeriscono queste righe, già conclusive, in un certo senso, della discussione sulla sovranità: « tutto considerato, si trova che nel contratto sociale io non pongo in comune fuorché le mie forze ed i miei beni secondo il bisogno ed entro i limiti del bisogno; ma non pongo in comune veruno dei miei diritti »<sup>(47)</sup>. Il problema

---

<sup>(46)</sup> Citiamo dalla *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Paris, 1847, XXV (1795), pg. 292.

<sup>(47)</sup> ICF, pg. 325. « Je ne me donne pas à mes concitoyens sans réserve » aveva già scritto molto prima Voltaire annotando lo stesso passo del

della « natura del poter pubblico » si risolve così, a livello teorico, in quello della determinazione dei suoi limiti: se lo Stato è finalizzato alla soddisfazione dei bisogni umani, occorre che l'essenza dell'uomo gli rimanga estranea, resti fuori dalla sua disponibilità, così come lo 'scopo' è diverso e distinto dai 'mezzi' necessari a conseguirlo. Il pubblico è solo una « macchina di ajuto »<sup>(48)</sup>, un'appendice esterna rispetto all'individuo, il quale realizza invece compiutamente la propria felicità nell'ambito del privato.

Tuttavia, secondo ciò che si è già accennato, questo costrutto, apparentemente così limpido e risolutivo, mutuato più o meno mediamente da una certa lettura del pensiero lockiano, sul piano pratico non sposta gran ché i termini della questione. Pensare che lo Stato non possa realmente disporre dei diritti dei privati equivale a nullificarlo. Romagnosi stesso non ha dubbi, ad esempio, a sostenere addirittura, contro Beccaria, l'assoluta legittimità sul piano del diritto naturale della pena di morte, cioè della privazione del diritto più sacro della personalità umana ad opera dello Stato; e ciò proprio denunciando la vanità dell'interpretazione in chiave li-

---

*Contrat* che Romagnosi commenta sulle orme di Constant, « je ne leur donne point le pouvoir de me tuer et de me voler à la pluralité de voix » (cit. in DE JOUVENEL, *Essai sur la politique de Rousseau*, cit., pg. 100).

<sup>(48)</sup> I limiti del contratto, infatti, derivano dal « fine stesso della società, la quale fu già considerata come una *macchina d'ajuto*, e non come uno stromento d'oppressione per ogni membro della medesima » (ICF, pg. 324); e la differenza di fondo tra il pensiero liberale e Rousseau sta in effetti proprio nel fine dell'associazione: come abbiamo già sottolineato varie volte, per il ginevrino « l'individu qui n'aurait traité avec la collectivité qu'en considération des avantages qu'elle lui confère, sera forcement infidèle à son pacte » (DE JOUVENEL, *Essai*, pg. 100). Di qui, la necessità logica di sganciare completamente il patto dalla volontà consapevole di chi lo sottoscrive, per trasformarlo in una regola oggettiva, distinta dalla volontà egoistica dei singoli membri e ad essa contrapposta come un modello di *régénération* (FETSCHER, *La filosofia politica di Rousseau*, cit., pg. 96). Viceversa, il nostro autore, lanciata la sua abiura contro il contrattualismo, ne recupera proprio la sostanza più tradizionale, confermando la validità dell'ormai sperimentato metodo di introspezione psicologica; « se ... vogliamo consultare ... la *volontà* presunta dei contraenti, noi troviamo che, oltre ai limiti della necessità del comune commercio e soccorso, ogni confederato indipendente non pone in comune né beni, né potenza, né diritti di sorta alcuna » (APDN, pg. 162).

berale del patto. « Chi è mai colui che abbia voluto lasciare ad altri uomini l'arbitrio di ucciderlo? Come mai nel minimo sacrificio della libertà di ciascuno vi può esser quello del massimo tra tutti i beni, la vita? », <sup>(49)</sup>, si domandava retoricamente Beccaria, utilizzando quella che il Nostro considera, con crudo realismo, « la favoletta d'un contratto, nel quale gli uomini si uniscono per convivere come in una sala per ballare ed ognuno sacrifica il meno possibile della propria indipendenza » <sup>(50)</sup>. È ovvio — replica facilmente Romagnosi — che l'argomento prova troppo: se non si potesse disporre della vita umana, non si vede perché si potrebbe disporre della libertà personale, che certo nessuno ha mai accettato di abbandonare agli altri; mentre la verità è che il reo non ha alcun diritto da opporre, poiché li ha persi tutti nel momento in cui ha commesso un'azione antisociale <sup>(51)</sup>.

Del resto, è noto come lo stesso Locke, a cui pure questa concezione della sovranità limitata viene di solito più o meno direttamente ricondotta, non concepisse per niente la possibilità di una alienazione circoscritta ad alcuni soltanto dei diritti privati naturali, al momento della costituzione pattizia della società politica; se nel suo sistema risultava limitato il potere governativo — ed in questo spazio prendeva forma appunto la sua dottrina costituzionale — egli non aveva minimamente dubitato che all'atto della creazione del corpo politico « Men give up all their Natural Power to the Society, which they enter to » <sup>(52)</sup>; altrimenti argomentando, è chiaro che il potere sociale verrà meno al suo scopo di garantire efficacemente i diritti di tutti, finché ciascuno sarà autorizzato a discuterne la competenza, secondo ciò che Rousseau avvertiva tanto lucidamente <sup>(53)</sup>.

<sup>(49)</sup> *Dei delitti e delle pene*, cap. II.

<sup>(50)</sup> *Memoria sulle pene capitali*, AUS, XXIII (1830), in EP, t. I, pg. 532.

<sup>(51)</sup> Il consorzio sociale « non ha bisogno di ricevere da me l'autorità di uccidermi, se divengo facinoroso; ma trae da se stesso il diritto di farlo, quando ciò sia necessario alla incolumità e alla sicurezza comune, e lo trae dai rapporti stessi della convivenza » (*ibidem*, pg. 533).

<sup>(52)</sup> *Two Treaties*, II, chap. XI, § 136 (Cambridge, 1964, pg. 377).

<sup>(53)</sup> Per un confronto tra interpretazioni 'collettiviste' ed 'individualiste' in Locke si rinvia a MACPHERSON, *Libertà e proprietà*, cit., pgg. 289-291.

Ogni diritto, in realtà, è suscettibile di una riduzione tendenzialmente indefinita, ed è proprio nello spirito di un franco riconoscimento di questa realtà che Rousseau costruisce il suo patto come una grande novazione, in cui ciascuno si spoglia dei diritti di natura (assoluti, ma totalmente incerti perché tutelati solamente dalla forza individuale) per acquisire altrettanti diritti civili, cioè sanzionati dallo Stato e comprimibili da parte di esso. Analogamente, Bentham, assumendo le Dichiarazioni rivoluzionarie dei diritti secondo l'interpretazione che ne veniva offerta dal più comune pensiero liberale contemporaneo, ne rilevava l'assoluta vacuità; una volta istituita una volontà sovrana è un assurdo logico volerle imporre dei limiti esterni; essi saranno fatalmente sprovvisti di ogni sanzione autonoma, poiché l'unico soggetto capace, in diritto ed in fatto, di sanzionare qualcosa nell'ambito sociale è appunto il sovrano<sup>(54)</sup>.

Il vero nodo della questione è invece, com'è ovvio, quello della *bona voluntas* dell'autorità politica. Tutto si riduce a sapere quando si verificano le condizioni di 'bisogno', tali da richiedere un sacrificio al privato, di cui parla Romagnosi, e quale dev'essere, volta a volta, la misura di questo sacrificio. Il problema non attiene dunque minimamente ai limiti esterni della sovranità, ma alla sua costituzione ed al suo funzionamento interno, che potranno offrire garanzie più o meno affidabili nel compiere la delicata valutazione.

La teoria moderna della sovranità popolare, largamente debitrice delle proprie origini alla pagina di Rousseau che si è esaminata, individua semplicemente questa garanzia nell'affidare il potere proprio al soggetto su cui esso si esercita, cioè alla società medesima, pensata come serie di individui che trovano un loro momento di coesione profonda appunto nell'espressione collettiva della volontà sovrana. L'inquietudine del pensiero liberale nasce dalla convinzione che questa garanzia, garantendo troppo, abbia la capacità di catalizzare nel sovrano una forza psicologica enorme, sostenendo ogni suo atto col peso di un consenso generale che impedirà ai dissenzienti fin di poter *pensare* in maniera diversa.

La *ré-totale* rischia di sostituirsi alla *république*, la libertà di finire schiacciata sotto il suo stesso peso.

---

(54) *Sophisme anarchiques*, in *Oeuvres*, cit., vol. I, pg. 510.

È probabilmente l'intensa drammatizzazione di questo problema politico da parte di tutta una vasta fascia di pensiero moderatamente progressista dalla fine dell'esperienza giacobina in poi, che consente di parlare più o meno approssimativamente della nascita di un movimento liberale ottocentesco dotato di una qualche coesione. Nel rivivere questa sorta di grande angoscia intellettuale comune, il nostro Romagnosi rivela però alcune specificità che meritano forse di essere segnalate con una certa attenzione.

Non v'è dubbio, innanzitutto, che al fondo della coscienza romagnosiana vi sia lo stesso motivo di base che è facile rinvenire un po' in tutti i politologi di questo periodo, preoccupati dalle possibili degenerazioni del principio della sovranità popolare; l'esigenza di tutelare la posizione di egemonia della minoranza culturale ed economica che ha condotta le rivoluzioni dell'ultimo quarto del secolo XVIII contro un'ideologia che finisce invece per proclamare il diritto al governo della maggioranza numerica come tale.

Le motivazioni *stricto sensu* 'di classe' non devono, probabilmente, essere calcate più di tanto: al di là del fatto che Romagnosi personalmente non è affatto un rappresentante della nuova *élite* proprietaria, ma appartiene per professione, cultura e tradizione familiare ad un ceto funzionariale<sup>(55)</sup>, come vedremo meglio nel prosieguo la sua posizione nei confronti della ricchezza è abbastanza sfumata. La figura del « ricco » è del « possidente » occupa certamente un ruolo importante nel suo costituzionalismo, ma entra nel gioco sempre come una pedina, e mai come protagonista, fa parte di un congegno che resta manovrato da un soggetto diverso, che la utilizza per perseguire fini propri. Con questo, la difesa accorata del diritto di proprietà contro le possibili minacce

---

(55) Sul piano soggettivo, il nostro autore non si può considerare affatto un esponente della nuova *élite* economico-fondiarie formatasi in seguito del grande sommovimento rivoluzionario — secondo una tipologia che è invece caratteristica del nuovo liberalismo francese: si pensi paradigmaticamente a Constant —. A parte l'esercizio più o meno saltuario dell'attività forense e consulente (che solo durante il periodo trentino costituì per lui una fonte di reddito esclusiva), il Nostro vive essenzialmente dei proventi del suo insegnamento, e delle sue pubblicazioni scientifiche. Il padre, come si ricorderà, era un semplice funzionario del Duca di Parma.

da parte dell'onnipotente potere costituito, che informa di sé più o meno implicitamente tutta la polemica antirousseauviana (in cui « possedere » e « pensare » appaiono strettamente allacciati), resta in realtà uno dei temi fondamentali del pensiero giuspolitico di questo tardo discepolo di Locke; ma collocandosi, appunto, ad un livello non interferente rispetto a quello delle scelte di carattere tattico-costituzionale, e conservando lo *status* di una opzione in qualche modo assoluta, esistenziale <sup>(56)</sup>.

Baluardo di tutti gli altri diritti individuali, la proprietà individuale è il segno della necessaria subordinazione del pubblico al privato, il sigillo di una filosofia che vede nello Stato il mezzo e non il fine. Come in Locke, la dialettica proprietari-non proprietari finisce per porsi come la concretizzazione tangibile di una dialettica più ampia; la proprietà è il luogo della ragionevolezza rispetto all'« irrazionalità », del costruttivo differimento della pulsione appetitiva rispetto alla distruttiva immediatezza delle passioni. È in questa veste che la proprietà assurge ad emblema e presidio della parte pensante della società, quella che ha compreso la forza liberatrice della logica utilitaristica, e che se ne serve per costruire nel

---

(56) Già sul piano semantico, è indicativo come Romagnosi raccolga tutto il complesso dei diritti soggettivi naturali anteriori (logicamente) alla costituzione della società sotto l'etichetta onnicomprensiva di « padronanza originaria », generalizzando il rapporto possessivo del dominio reale; « l'autonomia dell'individuo — in perfetta coerenza con una dignità generale della coiné culturale dell'età nuova — è còlta soprattutto in un atteggiamento dominativo; la 'suità' è vista soprattutto come padronanza » (P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, cit., pgg. 235-236; per una definizione della padronanza originaria cfr. ICF, pg. 110); la proprietà, insomma, da capacità di disporre delle 'cose godevoli' diventa proprietà di se stessi, autoconsapevolezza soggettiva, coscienza dei propri fini e dei mezzi per realizzarli. Alla proprietà « reale » si aggiungono così altre quattro « proprietà »: la proprietà « personale » (ovvero la libertà di fare e non fare), la proprietà « morale » (libertà di pensiero e di coscienza), la proprietà « di stato domestico » (libertà di contrarre matrimonio e di educare la prole), la proprietà « di stato civile » (diritto alla protezione sociale di tutte le precedenti posizioni soggettive). Evidente in questa estensione di significato del termine l'influsso di Locke, nel cui vocabolario è riscontrabile un'accezione altrettanto lata nell'uso del termine « property » (sul punto ancora MACPHERSON, *Libertà e proprietà*, cit., pg. 225).

quotidiano un proprio programma di accrescimento progressivo (57).

Oltre il confine della proprietà, si apre invece la zona ancora vasta e pericolosa di coloro che chiedono tutto e subito, della società irragionevole di quelle che Sieyès crudamente definiva le « machines à travail » (58).

---

(57) Di questa convinzione è testimonianza eloquente l'opuscolo giovanile divulgativo *Cosa è eguaglianza*, segnato profondamente da una filosofia tutta lockiana nel configurare l'appropriazione delle cose attraverso il lavoro, e capace, su questa base, di distinguere nettamente tra eguaglianza di fatto ed eguaglianza di diritto. Il nostro autore immagina infatti che due naufraghi (con rispettive consorti) si salvino fortunatamente su di un'isola deserta, e decidano di spartirsela in parti esattamente eguali per coltivarla e poter così sopravvivere. Ma il primo (Zadig), che ha meno voglia e meno capacità lavorativa dell'altro (Robinson), non ha neppure un sufficiente dominio delle proprie passioni, e genera molti figli (mentre Robinson si limita — borghesemente — al primo e al secondo). Di qui la necessità, per Zadig, di vendere una parte della propria terra a Robinson, onde ottenere in cambio le derrate necessarie ad alimentare la propria affamata prole; mentre il maggiore dei figli di Zadig (Orondal) spinto dall'assoluta insufficienza della terra del padre a sfamare tutta quanta la famiglia, si offre di coltivare i campi di Robinson verso una parte dei frutti che ne ricava. « Ed ecco stabilita — commenta Romagnosi — non solo la disuguaglianza, ma anche l'opposizione rapporto alla proprietà. Robinson possiede, ed Orondal no; Robinson comanda, ed Orondal serve » (EP, t. II, pg. 190).

(58) La vocazione che potremmo definire profondamente umanistica del pensiero romagnosiano gli impedisce di enunciare esplicitamente conclusioni del genere: ed anzi egli mostra di credere ad una sorta di naturale « ruota della fortuna », che alterna ciclicamente ricchezza e povertà tra i membri del corpo sociale, aumentando la capacità lavorativa — e quindi, lockianamente, appropriativa — del povero col pungolo del bisogno, ed inducendo il ricco soddisfatto a riposare impoverendo (PFDA, pgg. 101-103; tale legge si può verificare una volta spezzati gli « odiosi vincoli » della proprietà feudale inalienabile attraverso un corretto sistema successorio). Non v'è dubbio, comunque, che a questo ottimismo di maniera si sottenda l'idea che proprietà e ragionevolezza sono per forza appannaggio di un numero ristretto di persone, e che sullo sfondo della società si collochi un'enorme massa di gente spiritualmente ed economicamente soggetta a chi possiede e a chi pensa (« il villico, il lavoratore, il bottegajo, tutta la plebe dipendente da classi fra loro in emulazione non è forse in balla dell'ignoranza necessaria, e degli interessi materiali delle clientele e delle emozioni religiose studiosamente interessate? » (ICF, pg. 546).

In tal prospettiva, la tutela della proprietà coincide con quella delle condizioni di sopravvivenza della minoranza pensante; la sua importanza sta nel porsi come emblema e metafora di un mondo di valori assolutamente elitario, che deve essere difeso contro l'irragionevolezza della massa nel suo stesso indiretto vantaggio.

Il Rousseau del *Contrat*, invece, — così come Romagnosi lo legge sotto l'incubo incancellabile della dittatura giacobina — pare affermare esattamente il contrario, cioè che la razionalità non risegga in uno spirito educato al controllo delle passioni ed abituato ad esercitare la sua razionalità naturale (ovvero nell'esemplare tipologico del proprietario) ma esclusivamente nella forza del numero.

Poco importa, qui, che Rousseau intendesse dire tutt'altro: fatto sta che Romagnosi (e non da solo) ne ricava con univoca certezza questo messaggio devastante, il cui carattere veramente blasfemo deriva dal fatto di appropriarsi di quella delicata figura retorica settecentesca rappresentata dal concetto di volontà generale, stravolgendone completamente il significato.

La volontà generale che il Settecento ha conosciuto è quella che « nous porte vers le bien indéterminé et en général », secondo la definizione di Malebranche, ovvero una volontà non connotata soggettivamente, bensì obbiettivamente buona, scevra di ogni particolarismo, e nel suo carattere astratto ed ideale, del tutto metaempirico, rivolta solo al bene in sé<sup>(59)</sup>. Il suo porsi come ' generale ' serve solo a connotarla sul piano oggettivo, contrapponendola idealmente alle infinite volontà particolari, che, come scriveva Diderot, sono sempre sospette, in quanto ci riportano al luogo degli

---

(59) Sulle origini settecentesche del concetto di volontà generale, sempre importanti le pagine di DE JOUVENEL, *Essai sur la politique*, cit., pgg. 105-112, che distingue nel sostrato pre-rousseauviano una volontà generale in senso logico, giusnaturalistico e teologico; al di là delle diverse colorazioni che il concetto assume in questi diversi contesti, resta fermo il suo carattere oggettivistico, funzionale ad indicare soltanto astrattamente la tendenza verso un valore; è Diderot ad iniziare il processo di soggettivizzazione etica della nozione, attraverso la sua imputazione a tutto quanto il genere umano. Con Rousseau essa diviene invece « la volontà unita di una comunità politica, volontà appartenente a questo être moral et collectif » (FETSCHER, *La filosofia politica di Rousseau*, cit., pg. 110).

appetiti potenzialmente incontrollabili, delle parzialità interessate, degli egoismi e delle passioni. È evidente, allora, che lo sforzo e l'abilità dello scienziato sociale sta proprio nel fare in modo, attraverso opportuni artifici, che la volontà concreta del sovrano si avvicini il più possibile a questa nozione-limite di *bona voluntas*, dotata concettualmente di una sorta di vita propria, di una specie di autonomia ideale (ed è troppo ovvio che, in questa prospettiva, quanto più il sovrano è culturalmente provveduto, tanto più aumentano le possibilità di una coincidenza effettiva).

Ora la terribile operazione compiuta da Rousseau — sempre, beninteso, dal Rousseau letto attraverso gli occhiali di Romagnosi — è consistita semplicemente nel soggettivizzare la volontà generale, asserendo senza ammettere prova contraria che essa si incarna nell'*opinio communis* della collettività, ovvero, sul piano empirico, nel voto della maggioranza. Di qui, la nota conseguenza secondo la quale la minoranza dissenziente non è considerata semplicemente come titolare di un interesse per qualche motivo incompatibile con quello della maggioranza, ma come *gruppo in errore* <sup>(60)</sup>, che non ha saputo riconoscere razionalmente il vero vantaggio comune, in cui anche il proprio si realizza compiutamente; perciò, la costrizione che lo Stato esercita nei suoi confronti è in realtà una forma di liberazione dalla sua cecità intellettuale, una sorta di intervento pedagogico volto al 'recupero' del soggetto renitente.

Evidente è l'affinità, sotto questo profilo — che rivela appunto la comune origine cartesiana —, tra il modello logico di Rousseau e quello che abbiamo visto prender forma nelle pagine di Romagnosi: stesso razionalismo, stesso oggettivismo, stesso pedagogismo. L'unica differenza è che ad avviso del nostro autore, come del resto della maggioranza dei suoi colleghi dell'area *idéologique*, è la minoranza, l'*élite* illuminata che pedagogizza e 'libera' la maggioranza inconsapevole, mentre qui il rapporto è invertito.

---

(60) *Contrat social*, L. IV, chap. II: « chacun en donnant son suffrage dit son avis là-dessus, et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose que je m'étois trompé, et que ce que j'estimois la volonté générale ne l'étoit pas » (ed. cit., pg. 441).

In questo senso, lo sgomento di Romagnosi nel constatare che ciascuno sarà privato della libertà di pensare dalla figura onnicompente del sovrano collettivo si inquadra esattamente in quell'appello continuo all'oggettività dei valori che ritroviamo in tanti liberali di questo Ottocento.

Che cos'è, allora, che dietro a questo sostrato comune, se vogliamo, ben poco originale, concorre a distinguere la prospettiva di Romagnosi da quella che entro certi limiti possiamo considerare la voce comune del liberalismo francese?

La risposta è già stata anticipata nelle pagine di questo e del precedente capitolo: Romagnosi reagisce allo spettro della dittatura democratica agitato da Rousseau e positivizzato da Robespierre riproponendo sostanzialmente lo schema alienativo che è stato proprio del contrattualismo giusnaturalista settecentesco ed in genere della cultura illuminista pre-rivoluzionaria, mentre il costituzionalismo d'oltralpe per scongiurare quel medesimo pericolo imbocca strade ormai completamente diverse.

La classe dirigente rivoluzionario-moderata scoprirà di odiare Rousseau soltanto dopo che il cuore della sua dottrina, più o meno consapevolmente, è stato utilizzato per spazzar via l'antico regime e per erigere un nuovo modello statale fondato sull'idea-forza di un'osmosi tra società e potere politico<sup>(61)</sup>; col 1789, la decisione

---

(61) Beninteso, non si vuole qui assumere ovviamente posizione circa la *vexata quaestio* dell'influenza di Rousseau sulla prima fase della Rivoluzione e sulle origini del modello della *souveraineté nationale*, (sulla quale cfr. D. MORNET, *Le origini intellettuali della Rivoluzione francese*, trad. it. di A. LORIS FERRARIS, Milano, 1982, pg. 105 ss.; J. MACDONALD, *Rousseau and the French Revolution, 1789-1791*, London, 1965; FETSCHER, *La filosofia politica*, cit., pgg. 226-232, tutti volti a sottolineare, attraverso una ricerca sulla diffusione delle opere letterarie del ginevrino in questo periodo, come il *Contrat* non avesse per niente un posto d'onore nel bagaglio culturale degli uomini che dettero « fuoco alle polveri » — ed esemplarmente in Sieyès —, nonostante certe evidenti analogie contenutistiche e lessicali). Certo è che tra tutti i pensatori del XVIII secolo Rousseau si presenta, sul piano della pura elaborazione concettuale, come quello che oggettivamente pare di gran lunga avere più presentato la crisi rivoluzionaria, pur proiettandola in una prospettiva utopica difficilmente percepibile nell'immediato dai contemporanei, e fornendo uno splendido modello interpretativo anticipato di quel che poi avvenne (KOSELLECK, *Critica illuminista*, cit., pgg. 228-229).

che non dovrà più esservi un re come sovrano viene assunta ormai con caratteri di totale irrevocabilità. Il problema nodale della tirannide della maggioranza, grande rovello del pensiero liberale a partire dalla caduta della dittatura giacobina, sul piano istituzionale ha già ricevuto, in realtà, una sua risposta definitiva e brillante ben prima che emergesse drammaticamente alla coscienza dei contemporanei, ovvero all'inizio della Rivoluzione stessa, attraverso l'istituzione del governo rappresentativo: la pertinenza del potere sovrano come bene inalienabile al corpo sociale nel suo insieme, diventa immediatamente compatibile col primato sostanziale dell'*élite* consapevole quando si presenti quest'ultima come l'espressione organica ed immediata della persona collettiva, come la sua voce cosciente<sup>(62)</sup>. « La propriété et les talents, ceux deux raisons raisonnables d'inégalité parmi les hommes », come scrive Constant

---

D'altronde, l'idea della imprescindibilità di questa 'contrazione' fondamentale tra politico e sociale, a cui ci riferiamo nel testo, si è fatta ormai strada nella coscienza dell'ultimo illuminismo, nel Voltaire de *l'A.B.C.*, come nell'ultimo Diderot, ormai polemico nei confronti dell'esperienza dell'assolutismo illuminato, o nel Condorcet immediatamente pre-rivoluzionario dell'*Essai sur la Constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, che reclama ormai decisamente una rappresentanza generale nazionale. Il merito del Rousseau del *Contrat*, al di là della sua influenza effettiva, sta nell'aver intuito ed analizzato lucidamente l'economia logica interna di questa nuova dimensione politico-culturale; perciò pensiamo che sia ancora lecito, in qualche misura, assumerlo come campione di uno spirito rivoluzionario da cui pure tutta la sua personalità di pessimista conservatore lo poneva agli antipodi.

<sup>(62)</sup> « Les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques uns d'entr'eux. Sans aliéner leurs droits, ils en commettent l'exercice. C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des Représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connoître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté » (E. SIEYÈS, *Dire sur la question du veto royal à la séance du 7 septembre 1789*, Paris, 1789, pg. 14). Per quanto banale, la citazione ci consente di cogliere in una frase l'anima giuridica stessa del governo rappresentativo; i due corsivi sono nostri, a sottolineare come nel pensiero di questo grande inventore della macchina dello Stato moderno fosse assolutamente evidente il fatto che la rappresentanza politica non dovesse comportare alcun dualismo formale tra rappresentanti e rappresentati, posto che nel rapporto che lega gli uni altri non vi è assolutamente lo spazio per un trasferimento di potere; la volontà politica rimane unitaria, in maniera ormai diametralmente opposta alla logica politica dell'antico regime.

in una lettera famosa<sup>(63)</sup>, possono tranquillamente governare la maggioranza che è priva dell'una e degli altri pur riconoscendone formalmente il primato ed attingendone anzi una legittimazione sostanziale di grande credibilità e forza.

Il tema della tirannide popolare, della violenza 'legale' perpetrata dal voto di una semplice maggioranza numerica ai danni dell'oggettività dei valori, della razionalità più autoevidente, affiora sotto il contraccolpo del Terrore e della dittatura napoleonica, che rappresentano gravi ammonimenti dei limiti e dei rischi impliciti nel nuovo schema concettuale della sovranità; limiti e rischi, però, che lungi dall'inficiare irrimediabilmente il modello, richiedono di essere calcolati attentamente onde poterlo mantenere. Non si tratta affatto, in altre parole, di negare il primato assoluto della volontà generale sociale, ma di assicurare che essa sia univocamente interpretata dai rappresentanti del *milieu* progressista moderato.

Le conclusioni di Romagnosi, al contrario, sono molto diverse, e muovono da un rifiuto *radicale* dello schema logico intuito da Rousseau, e fatto proprio, nella sua essenza fondamentale, da tutta quanta la Rivoluzione. La sua critica al nuovo convenzionalismo è molto più profonda e sovvertitrice, nei risultati, di quella constantiana.

Alla fine della sua requisitoria contro il dispotismo collettivo a Constant non resta altro che appellarsi al tribunale dell'opinione pubblica, cioè alla società stessa depositaria del potere, affinché, ammaestrata dall'esperienza, ne faccia infine un uso controllato e ragionevole<sup>(64)</sup>. Romagnosi fa molto di più: contro la potenziale irrazionalità della società governante egli non esita ad appellarsi sostanzialmente al vecchio sovrano, invitandolo a riprendere lo

---

<sup>(63)</sup> *Lettre à sa tante* (25 maggio 1775), citata in BASTID, *B. Constant et sa doctrine*, cit., vol. I, pg. 109.

<sup>(64)</sup> Dopo aver affermato che non basta dividere e bilanciare il potere, se la sua somma complessiva dà sempre un risultato illimitato, egli non può far altro, « sans vouloir, comme l'ont fait trop souvent les philosophes, exagérer l'influence de la vérité », che « affirmer que, lorsque de certains principes sont complètement et clairement démontrés, ils se servent en quelque sorte de garantie à eux-mêmes. Il se forme à l'égard de l'évidence, une opinion universelle qui bientôt est victorieuse » (*Principes*, ed. cit., pg. 1077). La limitazione della sovranità sarà garantita, insomma « par la force, qui garantit toutes les vérités reconnues, par l'opinion ».

scettro che la Rivoluzione gli ha tolto, ed a farsi carico autonomamente della ricerca del bene politico.

Beninteso, il Nostro è lontanissimo dall'appoggiare in qualsiasi modo il ritorno dei sovrani restaurati, il cui decrepito bagaglio ideologico, rispolverato per l'occasione, vuole appunto negare quel fondamento utilitaristico del potere politico che resta ai suoi occhi l'acquisizione forse più preziosa e certamente del tutto irrinunciabile del secolo XVIII. Ciò che occorre è recuperare la filosofia istituzionale funzionalista che ha consentito alla storia di paritorire monarchi come Federico II o Giuseppe II, fondata su una distinzione precisa tra politico e sociale, nonché su un loro rigoroso rispetto reciproco; il progresso istituzionale che Romagnosi riesce a concepire si svolge tutto entro questo schema, nello spazio quasi indefinito che esso dischiude, una volta accettato il dualismo di fondo, allo sviluppo di espressioni istituzionali della società che variamente condizionino, indirizzino e controllino il soggetto incaricato della gestione del potere <sup>(65)</sup>.

È appunto la relativa atipicità di questa posizione, nel suo imboccare una via mediana tra sovranità popolare e sovranità non derivata del principe, a rendere delicata una ricostruzione del pensiero romagnosiano, troppo spesso reso dall'autore utilizzando formule linguistiche nate per esprimere valori ormai diversi, dietro alle quali però si mimetizzano vecchi concetti largamente incongrui rispetto alla realtà ottocentesca.

Si consideri, ad esempio, il significato che Romagnosi attribuisce all'espressione « volontà generale », di cui più sopra si diceva: lungi dal bandirla dal suo vocabolario, riconoscendole una portata semantica assolutamente non conciliabile col proprio schema istituzionale, egli ne fa, al contrario, un uso frequente, assumendola però in quell'accezione pre-rivoluzionaria, per così dire, a cui dianzi accenavamo, costruendola come nozione del tutto autonoma rispetto alla volontà sociale, effettiva o potenziale che sia. Nel lessico del nostro autore essa ritrova le caratteristiche della « *volonté générale du genre humain* » di Diderot; è soltanto una nozione li-

---

<sup>(65)</sup> Valgano, queste righe, come enunciazione globale e generalissima della tesi che cercheremo di dimostrare nel corso dei prossimi capitoli.

mite che simbolizza astrattamente la capacità della ragione umana a conoscere con chiarezza e distinzione l'interesse collettivo, ovvero non è altro che la volontà oggettivamente buona di Malebranche, la quale non richiede affatto, per produrre effetti obbliganti o legittimanti, di essere *voluta* veramente dalla collettività — come esigeva Rousseau — e neppure di venire ad essa imputata sul piano giuridico — come proponeva la teoria del governo rappresentativo —: « La volontà di *ragione* della quale parliamo qui si può in una supposizione almeno ipotetica considerare come la *vera naturale ed effettiva volontà* di ogni popolo e di ogni età, postoché ogni popolo ed ogni età vuole star bene più che può. PRESUNTA volontà generale si può dunque chiamare la volontà generale di ragione. Con ciò si vuol esprimere che se ogni popolo conoscesse i suoi veri interessi ed i mezzi indispensabili a soddisfarli, egli vorrebbe certamente gli atti necessarj a questa soddisfazione » (66).

Ciò che consente alla volontà generale di presentarsi come tale è *soltanto* il suo oggettivo valore: la sua condizione di effettività sta semplicemente nell'essere 'buona'; non è minimamente necessario, per farla divenire un'entità giuridica, che essa si cali nella storia trasfondendosi nella coscienza di un certo popolo; mentre è sostanzialmente superfluo escogitare artifici per presentarla più o meno fittiziamente come la derivazione indiretta del corpo sociale, secondo la logica della rappresentanza. Se il popolo — come troppo bene si sa — non è in grado di offrirne una cor-

---

(66) ICF, pg. 236. In sostanza, la volontà generale di Romagnosi finisce per coincidere con la legge naturale stessa, come relazione tecnica di rendimento ottimale nel rapporto mezzi-fini (ed in questo indubbiamente diversa dalla volontà generale di Fontenelle e di Malebranche, la quale reperiva la propria generalità nell'aver ad oggetto esclusivo il fine supremo). In definitiva, dunque, anche la volontà generale, come già esattamente il contratto, è ricondotta senza residui al livello di astrazione della legge di natura, ridotta cioè a modello tecnicamente perfetto e potenzialmente dettagliatissimo di condotta politica esemplare. Pur nella sua ricchezza contenutistica, la volontà generale si colloca — come la legge, di cui è lo specchio — ad un livello del tutto meta-empirico; è una specie di miraggio, che nella sua perfezione assoluta « serviv deve di norma ai direttori degli Stati » (ICF, pg. 236).

retta lettura<sup>(67)</sup>, niente vieta che sia un soggetto assolutamente meta-sociale a farsi carico di una definizione ottimale dei « mezzi » della felicità collettiva, imponendola all'occorrenza autoritativamente alla base sociale inconsapevole, nel suo stesso palmare interesse.

Il pedagogismo di Romagnosi, così, risulta intrinsecamente diverso da quello rousseauviano e rivoluzionario, perché non tende affatto a far sì che il popolo-sovrano voglia ciò che deve volere, facendo propria la volontà 'buona' (68), ma ad imporre dall'alto ad un popolo di governati un'interpretazione della volontà generale già dotata di caratteri di definitività.

Una distanza forse ancor maggiore, del resto, separa la volontà generale romagnosiana da quella riedizione che ne troviamo in Constant, proprio all'inizio del capitolo relativo alla polemica contro Rousseau. Per disinnescare l'oggettiva pericolosità politica di un concetto a cui troppo spesso si sono richiamati i partigiani della tirannia democratica, Constant non esita a rinunciare al fondamentale spessore razionalistico implicito nell'essenza stessa della *volonté générale* settecentesca, definendola come la semplice volontà storico-positiva di una collettività nazionale, ed arrivando per questa strada ad accettare tranquillamente che « la théocratie, la

---

(67) Come già ben sappiamo, la volontà di tutti, sul piano empirico, non solo non offre particolari garanzie di interpretare correttamente la volontà generale più che qualsiasi altra volontà, ma ne pare anzi costituzionalmente incapace; il pubblico, questo « conoscitore passivo » in istato di minorità psicologica permanente, non conosce mai dello « stato delle cose », ma sceglie, al più, tra opinioni di privati individui che gli sono sottoposte. La sua unanimità, in particolare, non è assolutamente mai indice di esatta percezione del reale, « essa può derivare da una *passione* o da una *prevenzione* comune, o da una semplice *apparente* verisimiglianza che sulla comune faccia impressione, senza che realmente il fondo della cosa sia vera » (EP, t. XVIII, pg. 101).

(68) È la missione del *législateur* del *Contrat*, che non è né sovrano né magistrato, ma semplice maieuta e persuasore della massa, privo di ogni potere formale, ma titolare del potere sostanziale più importante di ogni altro, quello della formazione del consenso. È questa, com'è noto, la parte dell'opera rousseauviana che gli ha valso le accuse più pesanti di totalitarismo nel nostro secolo (cfr. per tutti TALMON, *Le origini*, cit., pgg. 71-72).

royauté, l'aristocratie, lorsqu'elles dominant les esprits, sont la volonté générale » <sup>(69)</sup>.

Il ritorno ad un uso pre-lockiano dell'argomento della forza legittimante del consenso lascia Romagnosi semplicemente indignato. Se ciò che il popolo vuole di fatto e sempre ha voluto fosse già di per sé la volontà generale, tutta la complessa architettura costituzionale che egli ha ideato proprio per 'scopriarla', e che esamineremo nel prosieguo, diverrebbe assolutamente inutile, qui come nel caso del sovrano collettivo di Rousseau: « se egli è vero, come osserva Cicerone, che *multa perniciose, multa pestifere sciscuntur in populis* ... noi non possiamo riguardare i loro atti come espressione della generale volontà di ragione ... È un vero errore morale, perché vollero il male, credendo di volere il bene » <sup>(70)</sup>. Ed ancora, se è troppo ovvio che ogni autorità politica deriva dal fatto stesso della convivenza nazionale « si dirà dunque che ... il potere sovrano, preso anche come diritto, deriva unicamente dalla volontà della nazione? Rispondo, che questo è un parlare improprio. Da per tutto, dove il popolo non parla, si dovrebbe dire che autorizza tutto quello che *piace* ai direttori degli Stati di fare, o che tutto è nullo per mancanza di dichiarazione di volontà » <sup>(71)</sup>.

Non sfugga il significato di queste prese di posizione. Constant ha compreso che l'unico aspetto da salvare del concetto di volontà generale è quello soggettivo e formale, che consente di presentare la sovrastruttura statuale come un puro riflesso dell'opinione pubblica sociale, una sua emanazione priva di personalità autonoma e di volontà propria; il vecchio argomento del *consensus gentium* non viene certo recuperato per affermare il diritto assoluto di chi governa sulla base della mera effettività del suo potere, ma viceversa per sottolineare come l'unica volontà che conta sia quella sociale, che non ha più bisogno, ormai, nella sua riconquistata maturità, di esser costretta a far propri ad ogni costo certi contenuti razionalmente qualificati, come l'ideologia giacobina era venuta con-

<sup>(69)</sup> *Principes*, ed cit., pg. 1069.

<sup>(70)</sup> ICF, pg. 236.

<sup>(71)</sup> *Diritto naturale politico*, EDG, vol. III, p. II, pg. 919. Queste affermazioni beninteso non sono riferite a Constant; esse ci aiutano lo stesso però a focalizzare assai bene la sua totale sfiducia nelle virtù taumaturgiche della pubblica opinione.

clamando con il suo civismo conformistico; né tantomeno di assoggettarsi al pedagogismo invadente di un governo assoluto settecentesco, che ergendosi ad interprete unilaterale del suo beninteso interesse, la gratifichi di una soffocante pedagogia<sup>(72)</sup>. Proprio valorizzando la fattualità del consenso sociale, d'altra parte, ci si premunisce contro il rischio di annettervi una pericolosa sacralità, lo si purga dei suoi furori catartici e potenzialmente dispotici proprio riconquistandolo alla sfera dell'empiria e della storia.

Il nostro autore, viceversa, scegliendo la soluzione diametralmente opposta, sul piano logico, di cancellare ogni rilevanza all'aspetto soggettivo della volontà generale, e mantenendo intatta, invece, l'antica connotazione oggettivistica di volontà evidentemente buona, lungi dall'oltrepassare 'a sinistra' Constant, non fa altro che negare recisamente ogni protagonismo politico della società come tale, manifestando una radicale e tutta settecentesca sfiducia nelle sue capacità auto-normative, ed autorizzando implicitamente l'attività unilaterale di uno Stato-pedagogo consapevole e deciso.

---

(72) Basti ricordare sul tema la celeberrima polemica del *Commentaire sur l'ouvrage de Filangieri*, che se ha forse contribuito a confezionare una immagine stereotipa dell'illuminista meridionale (F. DIAZ, *Politici e ideologi*, in *Storia della letteratura italiana*, a cura di E. CECCHI, N. SAPEGNO, vol. VI, Milano, 1968, pg 239), si pone pur sempre come un testo classico del pensiero francese di questo periodo (sul quale cfr., oltre alle belle pagine di ZANFARINO, *La libertà dei moderni*, cit., pg. 66 ss., V. FROSINI, *Filangieri e Constant: un dialogo fra due secoli*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XIII (1983), pg. 351 ss.). Come vedremo nel corso dei prossimi capitoli, profonda ed incolmabile è la divergenza tra il sistema costituzionale immaginato da Romagnosi e quello elaborato da Constant. Alle spalle delle divergenti soluzioni costituzionali che verremo evidenziando, stanno senza dubbio due filosofie politiche incommensurabilmente lontane: l'una, ancora saldamente ancorata alle proprie radici settecentesche, continua a considerare il terreno politico come il luogo della ricerca di una verità razionale; l'altra, partendo proprio dalla denuncia dell'eccessiva rigidità di tale *habitus* mentale, e da una pronunciata insoddisfazione per gli esiti del razionalismo, prendendo atto di come la stessa conclamata univocità della ragione non lasci scelta tra dispotismo popolare e dispotismo illuminato, riduce il problema politico alla semplice mediazione tra interessi diversi, alla ricerca di un equilibrio da affidarsi alla dinamica spontanea delle forze sociali, senza più volerlo a tutti i costi conforme ad un modello predeterminato.

Una certa affinità apparente, invece, si può rilevare tra il concetto romagnosiano di volontà generale e quello risalente alle concettualizzazioni del primo periodo rivoluzionario solitamente annoverate sotto l'etichetta comune di « teoria della sovranità nazionale » (e destinate a fornire un sostrato teorico al governo rappresentativo), il cui dato caratterizzante viene solitamente indicato in una filosofia che negando la possibilità di ridurre il potere sovrano-sociale ad una somma complessiva di frazioni individuali — come Rousseau aveva proposto — ne esclude conseguentemente un esercizio diretto e non mediato costituzionalmente<sup>(73)</sup>. Come chiarisce Duguit, « dans la doctrine de la souveraineté nationale, c'est la personne collective qui possède la souveraineté, et les citoyens pris individuellement n'en ont pas la plus petite parcelle; ils n'ont donc aucun droit à participer à l'exercice de la souverai-

---

(73) Mentre dunque la « teoria radicale » suggerita dal *Contrat* ed abbracciata dalla Costituzione del 1793 indica la sede della sovranità « nella volontà popolare intesa come l'espressione della maggioranza numerica dei consociati, riuniti in assemblea », la « teoria liberale », « all'espressione di sovranità popolare sostituendo l'espressione di sovranità nazionale, afferma che essa risiede bensì nel popolo, ma concepito come un tutto giuridicamente organico » (ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., pg. 59).

Si tratta di stilizzazioni il cui valore non deve essere, ovviamente, calcolato più di tanto dallo storico, ma che conservano, pur nella loro palese schematicità, un'utilità pratica a cui è difficile rinunciare. L'avvertenza principale che occorre avere facendone uso sta nel non dimenticare che la contrapposizione sovranità popolare (individualistica)-sovranità nazionale (organicistica) tende ad invertire, sul piano logico, quella che è invece la consequenzialità storica, presentando la seconda come una rielaborazione concettuale della prima: in realtà, la sovranità nazionale non solo nasce prima di quella popolare (che si affaccia solo durante l'esperienza giacobina) ma in sostanza è l'unico tra i due modelli ad aver avuto una reale consistenza storica su un arco di tempo apprezzabile. Come riassume Carré de Malberg (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, II, pg. 168 ss.), la concezione della sovranità nazionale è un prodotto originale della costituente dell'89, che subisce un travisamento in senso rousseauviano nel '93, per essere poi riconfermata dalle successive Costituzioni francesi dopo una svolta in senso plebiscitario sotto Napoleone; il quale — come già aveva indicato Constant — si sarebbe rifatto a Rousseau (più o meno implicitamente) per giustificare la delega del potere nelle sue mani. Su questa distinzione, tra gli autori moderni, cfr. per tutti G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. V, Paris, 1953, pgg. 359-404; PRELOT, *Histoire des doctrines politiques*, cit., pgg. 425-29.

neté. La seule consequence qui découle du principe de la souveraineté nationale c'est qu'il faut trouver le meilleur système pour dégager la volonté nationale »<sup>(74)</sup>; una *volonté* — possiamo aggiungere — che non riservando alcuna funzione attiva e diretta alla pubblica opinione (come accade nel modello parlamentare costantiniano) si avvicina molto alla *volonté générale* di stampo oggettivistico — se si vuole, 'cartesiano' — che abbiamo visto caratterizzare l'*habitus* mentale romagnosiano<sup>(75)</sup>.

L'analisi pare convalidata dal fatto che Romagnosi fa continuamente un gran parlare di sovranità nazionale, dando chiaramente ad intendere di voler riconnettere a questa espressione valori come l'indipendentismo e l'unità politica della nazione, pensata sempre come un corpo compatto ed organico, non risolvibile in una serie di volontà individuali; egli ha pure coniato per l'occasione un (orrendo) neologismo — *etnicarchia* — che utilizza con evidente compiacimento nella *Monarchia nazionale*; il che ha appunto indotto taluno a presentare il nostro autore come un possibile antesignano di certi posteriori costituzionalisti nostrani, come Rossi o Mancini<sup>(76)</sup>.

Ora, che il Nostro abbia subito l'influenza determinante del costituzionalismo rivoluzionario variamente legato alle esperienze del 1791, dell'anno III ed VIII, ed in particolar modo, come vedremo, di quello sieyèsiano, è certamente fuori discussione. Come pure è sicuro che sovranità nazionale non sia soltanto, per lui, una parola di moda: secondo ciò che ampiamente constateremo, essa

<sup>(74)</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1921-1925<sup>2</sup>, t. I, pg. 436. Il quale Duguit, naturalmente, reperiva con soddisfazione in questo carattere eminentemente neutro della *souveraineté nationale* una garanzia fondamentale contro il dispotismo del numero ed i messianismi politici di tutte le provenienze (prima fra tutte, quanto meno in ordine cronologico, quella dei partigiani della democrazia rousseauviana: « Rousseau est l'initiateur de toutes les doctrines de dictature et de tyrannie... »; ID., *Souveraineté et liberté*, Paris, 1922, pg. 135).

<sup>(75)</sup> Cfr. tipicamente sull'autonomia razionale del concetto di *voeu national* nel pensiero dei costituenti, P. BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Paris, 1939, pg. 368.

<sup>(76)</sup> Cfr. ad es. G.A. BELLONI, *Saggi sul Romagnosi*, Milano, 1940, ed in tempi più recenti G.S. MANFREDI, *Romagnosi e il concetto di etnicarchia*, in *Atti del convegno di studi*, cit., pg. 465 ss.

conserva intatta nelle sue pagine quella portata semantica *negativa* che aveva assunto nel linguaggio dei politici della Rivoluzione, per i quali il riferimento alla *nation* come corpo unitario equivaleva ad avversione profonda per il vecchio Stato di ceti, abiura fulminante scagliata contro il modello costituzionale inglese, ed in genere incompatibilità totale rispetto ad ogni forma di partitocolarismo politico, sia di matrice individualista-rousseauviana che, molto peggio, di tipo cetuale <sup>(77)</sup>.

Con tutto ciò, non crediamo che l'analogia possa esser spinta più oltre. Al di là del fatto che il tema stesso dell'unitarismo e dell'indivisibilità dell'autorità politica è vissuto da Romagnosi in maniera assolutamente diversa rispetto ai suoi predecessori rivoluzionari, secondo ciò che sarà segnalato a suo luogo <sup>(78)</sup>, quel che più conta è che il nostro giurista non assegna affatto il suo classico ruolo centrale all'elemento più tipico e caratterizzante del modello 'a sovranità nazionale', cioè alla rappresentanza politica. Il rilievo di Duguit coglie esattamente l'aspetto essenziale della filosofia del modello, nelle sue valenze intellettualistiche ed intimamente anti-democratiche, che certo non potevano dispiacere a Romagnosi; ma occorre aggiungere subito, però, che quel *dégagement* del bene politico, quell'operazione figuratamente maieutica avente ad oggetto la scoperta della volontà generale razionale, non viene affatto compiuta, nella logica dei costituzionalisti francesi, da un soggetto diverso dalla *personne collective*, accampato dualisticamente di fronte ad essa, ma da un *représentant* che si pone come la coscienza riflessa della *nation*, come la società medesima nel suo momento pensante.

Cercheremo a suo luogo di vedere che cosa Romagnosi intenda veramente per rappresentanza; una cosa però è fuor di dubbio, e cioè che il modello dello Stato rivoluzionario esclude radicalmente qualunque dualismo nelle forme di manifestazione della volontà politica; come ci sentiamo ripetere una quantità di volte da

---

<sup>(77)</sup> Si tratta, com'è stato osservato, del significato più lato e generico — e certo meno significativo sotto il profilo giuridico — che storicamente si può attribuire all'espressione (CARRÈ DE MALBERG, *Contribution*, cit., vol. II, pg. 175).

<sup>(78)</sup> Cfr. *infra*, cap. V, § 2, ed ampiamente cap. VII.

Sieyès, la nazione non è affatto qualcosa di diverso dai suoi rappresentanti, ma è il soggetto che parla *per mezzo loro* <sup>(79)</sup>; l'idea stessa di *due* volontà distinte, legittime entrambe, nell'ambito di un medesimo contesto nazionale è una contraddizione in termini, poiché allora almeno una delle due non sarà più che una volontà particolare, la volontà di un singolo o di un gruppo che pretende di opporsi senza alcun titolo alla volontà generale propria di tutto il corpo politico <sup>(80)</sup>. Lo Stato non è che la forma politica della so-

---

(79) « Le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants »; esso non esiste più neppure come nozione giuridicamente rilevante nell'attimo stesso in cui decide di darsi un'espressione rappresentativa: « les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer faire eux-mêmes immédiatement la loi; *ils n'ont pas de volonté particulière à imposer* (*Dire sur le veto*, cit., pg. 20 e pg. 16; il corsivo è nostro).

(80) L'occasione per l'emersione consapevole di questa ideologia sarà offerta, com'è noto, dalla discussione alla Costituente circa il *veto* legislativo del sovrano, nel settembre dell'88 (che, come vedremo, anche Romagnosi rifiuta, ma sulla base di motivazioni più superficiali, legate ai pregiudizi ormai tralattizi nel Settecento italiano maturo riguardo alla costituzione inglese): « il faut donc reconnoître et soutenir que toute volonté individuelle est réduite à son unité numérique ... Le Roi, considéré comme individu, est réduit à sa volonté individuelle; à ce titre seul il ne peut voter que dans une des premières Assemblées élémentaires, où tout Citoyen est admis à porter son suffrage .... Nulle part son suffrage ne peut en valoir deux » (*Dire sur le veto*, pgg. 6-7). Per quanto il *voeu national* sia in qualche misura una nozione astratta che dev'essere scoperta attraverso una ricerca di carattere razionale, è fuori discussione che la base dell'edificio politico, o meglio tutto quanto il suo materiale di costruzione, è rappresentato dalle *volontà* effettive di coloro che compongono il corpo sociale, il che conduce immediatamente al primato giuridico assoluto di quella sola volontà che in se stessa comprende tutte le altre ed all'esclusione radicale della rilevanza giuridica di qualità soggettive diverse dalla volontà: « si donc l'exercice du pouvoir exécutif donne une expérience, procure des lumières qui peuvent être utiles au Législateur, on peut écouter ses conseils, l'inviter à donner son avis; mais cet avis est autre chose qu'une volonté » (*ibidem*, pg. 8). L'elemento sapienziale e « capacitario » — com'è stato detto — ritorna certamente subito in gioco, attraverso il meccanismo rappresentativo come momento di selezione dei « migliori », ma soltanto dopo aver accettato il primato giuridico della volontà, ovvero collocandosi sul piano del fatto, della valutazione di opportunità: la saggezza non è più assolutamente un titolo sufficiente per governare, come invece il Nostro continua a credere; ed è proprio questo pensare il potere come intelletto che gli consente

cietà civile, il luogo in cui si manifesta la sua stessa volontà consapevole comune. Una volontà che — ancor più che in Rousseau — non trova per definizione alcun termine di confronto fuori di sé, alcun ostacolo logico alla sua indefinita e indefinibile espansione: « lorsqu'une Motion est soutenue seulement par la Minorité — scrive ancora con lucida sincerità il Sieyès dell'89 — la Majorité exprime le voeu national en la refusant; elle exerce son Pouvoir législatif sans limites »<sup>(81)</sup>. « Le voeu national » è ciò che per definizione « rien ne doit arrêter », essendo sovraordinato ad ogni volontà particolare; e se più tardi le amare esperienze della dittatura giacobina spingeranno l'abate a farsi l'apostolo di una opposta filosofia, la vera ed intransigente economia logica del modello resterà scritta nelle parole del suo momento 'rivoluzionario'.

È difficile dire fino a che punto Romagnosi maturi una vera consapevolezza critica dell'ineluttabilità di questa logica, che erode fatalmente la differenza tra « liberali » e « giacobini », garantisti e terroristi, imprimendo almeno in questo un sigillo unitario su tutta la vicenda delle rivoluzioni destinate a chiudere il Settecento. Certo è che il suo rifiuto del modello rivoluzionario è totale. La *condicio sine qua non* di quello stesso *dégagement* della volontà generale è infatti rappresentata, nel sistema di Romagnosi, proprio dal recupero di quel bipolarismo Stato-società scomparso dall'orizzonte giuspolitico col 1789, e che al contrario risponde per lui ad una logica così necessaria e naturale da non poter esser sovvertita altro che con interventi violenti ed effimeri.

Un'opzione fondamentale, questa, che affonda le sue radici nella scelta culturale precedente, di assimilare la categoria del politico ad un fatto di pura conoscenza, e di disconoscere il carattere originario ed irriducibile della volontà; se l'attività politica è omogenea rispetto ad un'appropriazione conoscitiva, siamo ricondotti

---

di mantenere uno schema dualistico, senza avvertire la contraddizione violentissima di una volontà particolare che si arroga il diritto di legiferare al posto della volontà collettiva.

<sup>(81)</sup> *Dire sur le veto*, pg. 9; è evidente, anzi, come Sieyès abbia superato il maniera veramente *tranchante* il rovello problematico rousseauviano circa la coincidenza della volontà generale con la volontà di tutti: la maggioranza della volontà sociale, nel suo effettivo e concreto peso numerico, rappresenta sempre l'interpretazione univoca, indiscutibile ed inappellabile della volontà generale di ragione (FETSCHER, *La filosofia politica*, cit., pg. 232).

ineludibilmente al rapporto dualistico che esiste tra un oggetto conosciuto e un soggetto conoscente, tra un ordine naturale obiettivo (la società) ed una coscienza ad esso esterna che lo osserva e lo manipola secondo un suo progetto tecnologico (lo Stato).

La restaurazione di questo equilibrio dualistico restituisce ad ognuno dei due termini una propria fisionomia autonoma, che consente una benefica e spontanea armonia funzionale. Lo Stato tornerà a porsi come soggetto 'terzo' rispetto agli interessi sociali, recuperando una posizione che gli consente una ricerca oggettiva ed imparziale del bene pubblico; mentre, d'altro canto, con la depoliticizzazione della società, si riacquista uno spazio logico entro il quale sottoporre il potere ad una verifica, attraverso un continuo giudizio sulla idoneità dei suoi atti, sull'effettivo valore dei risultati conseguiti.

Per recuperare questo assetto non è affatto necessario, in realtà, controvertere apertamente il principio della derivazione popolare del potere.

Quella che Romagnosi rifiuta, è soltanto l'idea di una totale inappellabilità — prima logica che giuridica — della determinazione del sovrano. Egli non nega che, per quanto si debbano astrattamente pretendere dal potere pubblico comportamenti conformi alla razionalità oggettiva delle cose, « quanto all'applicazione pratica noi non ci possiamo valere che di un MEZZO PRESUNTIVO, e questo si è che la *spiegazione* della volontà generale ... risegga presso la PLURALITÀ della colleganza, e quindi che la volontà libera di questa stessa pluralità per la necessità stessa delle cose si assuma come SOVRANO e, però che la minorità sia tenuta a sottomettersi in onta che a lei sembri ingiusta »<sup>(82)</sup>.

Niente di più che una presunzione, però, che se ne porta dietro una serie tendenzialmente indefinita — come indefinita è la capacità di approssimazione della mente umana nel processo conoscitivo di un qualunque fenomeno naturale. Ciò che Romagnosi considera inaccettabile è la trasposizione meccanica, sul piano empirico, di un concetto *a priori* come quello di volontà generale,

---

<sup>(82)</sup> ICF, pg. 331.

al quale invece occorre accostarsi con grande modestia, nella consapevolezza di poterne ricavare soltanto una conoscenza approssimata tramite accorti meccanismi che ne consentano una sempre migliore lettura.

Se tra questi, allora, il più immediato ed ovvio è costituito dal riferimento alla volontà collettiva, ciò non toglie che se ne possano e se ne debbano individuare altri ancora, l'unico limite in questa ricerca essendo rappresentato dalla finitezza della mente umana nel concepire artifici 'tecnologici' che l'avvicinino indefinitamente alla verità.

Non esiste, insomma, un interprete unico ed autentico della volontà generale, proprio perché l'individuazione del bene politico è un problema di conoscenza, ed ogni questione di conoscenza consente una gamma infinita di approssimazioni, e mai una certezza aprioristica. « Se un popolo si trovasse capace a far valere la vera volontà generale, non avrebbe bisogno di principi »<sup>(83)</sup>; il che era proprio quello che sosteneva Rousseau, e che per Romagnosi, invece, è così contrario alla più elementare ed ovvia esperienza da poter essere confutato con il palmare argomento *a posteriori* della positiva esistenza dei principi.

La conclusione veramente essenziale è che il governo non è affatto il mero esecutore della volontà di tutti, ma rappresenta, invece, il più raffinato ed efficiente strumento per un maggiore avvicinamento alla definizione della verità; esso può e deve ricercare autonomamente la realtà della volontà generale, che per una serie di difetti di trasparenza razionale sfugge fatalmente alla coscienza collettiva: « se un principe deve studiare gli umori del popolo egli è solo per farlo declinare da una mal intesa resistenza, e piegarlo alla sua stessa volontà generale di ragione. In questo senso si verifica il detto che bisogna far tutto per il popolo e non col popolo, ben inteso che chi opera lo faccia con coscienza e prudenza »....<sup>(84)</sup>.

---

<sup>(83)</sup> ICF., pg. 338.

<sup>(84)</sup> *Ibidem*. La parola d'ordine che Romagnosi qui riprende — « tout pour le peuple, rien par le peuple » — è tipica di tutta una impostazione culturale. Comparsa nell'*Essai sur les privilèges* sieyèsiano del 1788, essa ispirerà « sostanzialmente tutto lo sviluppo del pensiero politico *idéologique* at-

Il popolo è sovrano, s'intende; ma con questa espressione non si vuole significare molto di più che suo è l'interesse sociale da realizzare, e che dunque a lui spetta un momento di verifica e di controllo su tutti quei 'mezzi' che l'opportunità delle circostanze può suggerire per conseguirlo. Il problema costituzionale consiste appunto nel creare un apparato statale che sia il più idoneo ad offrire una corretta 'lettura' della volontà generale 'di ragione', cioè, al tempo stesso, fornito di grandi capacità 'tecnologiche' e soggetto ad una qualche forma di controllo esterno da parte della società.

Il carattere se vogliamo 'liberale' della dottrina romagnosiana nasce appunto dalla necessità di garantire questa libera ricerca del bene pubblico, di cui nessuna autorità può rivendicare aprioristicamente il monopolio interpretativo.

Se è necessario, per assicurare l'ordine stesso della convivenza, ricorrere a delle presunzioni di corretta 'lettura', esse restano sempre relative, ammettono per principio la possibilità di una prova contraria; la quale, d'altra parte, può essere offerta soltanto nella misura in cui Stato e società vengano tenuti distinti, e tra loro si instauri una dialettica continua, capace di verificare e correggere ogni scelta.

Il 'liberalismo' di Romagnosi, dunque, non sgorga affatto dal senso di una innata dignità e libertà umana, come in Kant o — pur con diversa specificità — nel pensiero constantiano; ma dalla consapevolezza che ogni soluzione politica è per sua natura indefinitamente perfettibile. Ciò che impedisce al suo modello di Stato — ancora fondato su valori tutti eudemonistici, fortemente pedagogico e tendenzialmente invadente — di sfociare in una sorta di dispotismo paternalista, è appunto la consapevolezza della provvisorietà di ogni sua determinazione. Lo Stato romagnosiano non è 'temperato' perché limitato nella sua competenza, che si estende indefinitamente, quanto la sete di felicità che arde in ogni individuo; ma perché è naturalmente limitata la sua capacità concreta di interpretare univocamente la volontà generale.

---

traverso la Rivoluzione, il Direttorio, il Consolato napoleonico » (MORAVIA, *Il tramonto*, cit., pg. 122.

L'unica verifica tollerabile per la volontà statale — surrogato empirico di un ideale perfetto —, è anch'essa a sua volta di natura empirica, cioè tutta *a posteriori*: « mancando noi d'una norma positiva, siamo costretti a rispondere che questa volontà generale non può apparire che dall'EFFETTO REALE del regime d'un governo. Questo effetto reale consiste nella SICUREZZA che gode un popolo nel possesso e nell'esercizio delle sue proprietà e nella LIBERTÀ dello sviluppo delle sue facoltà, per quanto le circostanze sue lo permettono »<sup>(85)</sup>.

Assistiamo così, in un certo senso, ad un completo rovesciamento di prospettive rispetto all'impostazione rousseauviana — che poi, sotto questo profilo, non è che lo sviluppo estremo della

<sup>(85)</sup> ICF, pg. 335. Se, assumendo il parametro di valutazione che Carlo Ghisalberti applica al costituzionalismo settecentesco italiano, reperissimo l'indice della maturità culturale di un pensatore politico nell'anteporre « il tema della titolarità del potere e della sua legittimità » a « quello delle sue finalità » (GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848*, cit., pg. 44; l'affermazione è specificamente riferita all'opera di Gorani), sarebbe giocoforza concludere che tutta la logica costituzionale romagnosiana appartiene ad un passato che la Rivoluzione si è lasciata definitivamente alle spalle. Nel caso del nostro autore, però, probabilmente il giudizio deve essere più sfumato; se indubbiamente vi è in lui una forte componente di arretratezza e di fedeltà alla tradizione istituzionale fisiocratica e filangieriana, questo carattere si sovrappone e si mescola, ad un certo punto, con la *nuova* diffidenza che il pensiero liberale manifesta nei confronti di una eccessiva assolutizzazione del potere legittimo, e con la sua tendenza a ricostruire la fisionomia dello Stato in chiave funzionalista. D'altra parte, bisogna rilevare che, quanto meno sotto questo fondamentale punto di vista, non sembra che si possa parlare di una evoluzione del pensiero romagnosiano; il primato del fine sulla legittimità costituisce una premessa implicita e costante di tutto quanto il suo pensiero politico, dall'opuscolo del '93 fino alle *Istituzioni di Civile Filosofia* ed ai tardi scritti di diritto costituzionale; più che una corrente di riflusso, pare proprio, invece, la prosecuzione naturale di una logica istituzionale ancora settecentesca. La quale, tuttavia, sul piano sostanziale, si adatta alla fine abbastanza bene a recepire i contenuti politici propagandati dal nuovo liberalismo: come dimostra efficacemente anche il brano ora citato nel testo, il 'fine' dello Stato è rispettosissimo della sfera privata, e finisce per incentrarsi sulla garanzia della sicurezza e libertà degli individui: « un buon principato è per la comune piuttosto una buona sentinella che una buona direzione » (MR, pg. 916). Niente di più, d'altra parte, di quello che predicava Quesnay.

dottrina contrattualista. La vera legittimazione non è reperita nel modo stesso di essere dello Stato, nella derivazione del suo potere, ma nell'efficacia con cui assolve la sua funzione, nel momento finale, cioè della sua attività. Nessun principio *a priori* può spiegare una reale forza legittimante, poiché la nozione di volontà generale non può tradursi completamente in termini empirici; e nessuna autorità può monopolizzare il diritto di interpretarla autenticamente poiché è impossibile offrire una garanzia assoluta ed anticipata circa gli effetti del proprio potere.

In questo contesto, la sovranità popolare, intesa concretamente come diritto di ciascuno a partecipare alle decisioni collettive, si presenta come un meccanismo di garanzia, relativo soprattutto al controllo dell'autorità politica, implicante, certo, entro determinati limiti, la designazione e la destituzione dei 'pubblici mandatarij', ma non mai il minimo protagonismo.

Il disegno di Romagnosi si fonda proprio sull'idea che la consapevolezza degli 'effetti' del potere sia infinitamente più immediata e spontanea di quella relativa ai 'mezzi' necessari a procurare la pubblica felicità. Se certo il popolo non può essere eretto a depositario della volontà generale proprio perché la coscienza del proprio interesse non implica affatto la capacità di realizzarlo, ad esso è però connaturato un diritto di vigilanza permanente nell'uso del potere.

In questo sdoppiamento di ruoli è identificata, in sostanza la maggiore garanzia possibile che Romagnosi riesce a pensare contro il dispotismo: se l'esercizio della sovranità spetterà per necessità funzionale a chi ha più capacità obbiettiva per esercitarlo, viceversa rimarrà alla collettività dei consociati il giudizio sulla sua idoneità e correttezza.

5. Se questa è l'idea fondamentale che permea di sé tutta la filosofia politica romagnosiana — come noi crediamo — è evidente la distanza che separa Romagnosi da quel *milieu idéologique* destinato a giocare un ruolo così importante nell'elaborazione di certi fondamenti teorici del costituzionalismo rivoluzionario. Le affinità, beninteso, restano molte, ed anzi è probabile che nella stessa consapevolezza del nostro autore esse superassero largamente le divergenze: un lessico gius-politico largamente comune,

una parimenti inorridita condanna dell'infinito volontarismo giacobino, una convinta adesione al verbo del *juste milieu*, nonché la utilizzazione di certi schemi costituzionali derivati, come vedremo, direttamente dalla giuspubblicistica sieyèsiana. Ma il salto rimane lo stesso enorme, e per apprezzarne l'ampiezza basta ricordare quali siano le posizioni fondamentali sostenute proprio da Sieyès, il più rappresentativo — e per il Nostro forse anche il più noto — dei teorici costituzionali liberal-moderati del periodo rivoluzionario.

Il punto da cui si diparte nel 1788 la vicenda politico-culturale dell'Abate, così paradigmatica delle linee evolutive generali del pensiero rivoluzionario, non è in fondo che una volgarizzazione del pensiero rousseauviano, sintetizzata nel celebre grido di battaglia dell'88 (« la Nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la Loi elle-même... »<sup>(86)</sup>); esso non verrà mai smentito, in realtà, dai successivi e contorti sviluppi della sua riflessione, che sono gli sviluppi in senso moderato della Rivoluzione stessa.

Partendo dalla considerazione che una nazione 'grande' non può riunire il suo popolo in una piazza per deliberare, Sieyès ricava la conseguenza della assoluta imprescindibilità della rappresentanza politica<sup>(87)</sup>, alla quale dovranno spettare gli stessi attributi di assolutezza e di indivisibilità che Rousseau attribuisce alla volontà generale direttamente manifestata. Egli dichiara con questo la sostanza esclusivamente giuridica ed astratta del nuovo concetto di sovranità, che però non vede alterata la propria essenza logica: l'unico potere politico accettabile rimane quello che *tutta*

(86) *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, Paris, 1789, pg. 111. L'eco più o meno diretto del *Contrat* è qui estremamente sensibile (« Le Souverain, par cela seul qu'il est, est toujours tout qu'il doit être », L.I. chap. VII, ed. cit., pg. 363), anche se, com'è noto, Sieyès non ha quasi mai citato il ginevrino. Paul Bastid non esita comunque a riconoscere, dietro la freddezza esteriore, una sotterranea affinità (*Sieyès*, cit., pg. 309).

(87) L'alternativa — unica praticabile — rispetto al sistema rappresentativo, resta quella di « une assemblage de petites Nations, qui se gouverneroient séparément en Démocraties »; se si muove dall'idea di volere realizzare non una « collection d'Etats », come gli Stati Uniti d'America, ma « un *tout unique*, composé de parties integrantes », il ricorso alla rappresentanza diventa imprescindibile (*Dire sur le veto*, cit., pg. 10). Ed è ovvio che l'alternativa federalista viene presentata come assolutamente utopica.

la società esercita su *tutta se stessa*. Ciò che cambia è il *modo* del suo esercizio, costretto a piegarsi, nella realtà empirica, a certe forme convenzionali che pure ne lasciano intatta l'intima natura.

È così che il cordone ombelicale che collega la collettività al potere si fa via via più tenue, man mano che la Rivoluzione accentua la sua parabola involutiva, fino a trasformarsi, con le note tesi del '99, in un nesso ormai del tutto diafano, sul piano pratico<sup>(88)</sup>. Questo legame formale permette tuttavia, a livello teorico, di conservare ugualmente intatta all'atto del potere sovrano quella forza particolare che deriva dalla sua imputazione alla collettività stessa; e conseguentemente di presentare l'attività amministrativa come mera esecuzione meccanica di norme legali, cioè di dettati della volontà generale.

Si determina, insomma, una sorta di circolarità nel flusso del potere, che giustifica la sua forza coattiva nei confronti della società sulla base di una preventiva e continua legittimazione consensuale da parte di essa. Protagonista centrale di questa vicenda rimane sempre « cette Législation, dont les éléments fournis par tous les citoyens se composent en remontant jusqu'à l'Assemblée nationale, chargée seule d'interpréter le voeu général, de ce voeu qui rétombe ensuite avec tous le poids d'une force irrésistible sur les volontés elles-mêmes qui ont concouru à le former »<sup>(89)</sup>.

Il primato della volontà stabilito da Rousseau e posto a fondamento della sua *république* stilizzata si trasferisce *in toto* nello Stato rivoluzionario, conservando un'assoluta centralità alla funzione legislativa, come 'voce' della società e dunque manifestazione esclusiva ed inalienabile del potere sovrano. Ciò che cambia è la tecnica di manifestazione della volontà nazionale, non più affidata direttamente all'improbabile coro delle voci individuali costituenti *fisica-*

(88) Col sistema delle *listes de confiance*, sopprimendo l'elettività, il rapporto effettivo tra la società e lo Stato è consegnato alla formula celebre: « la confiance vient d'en bas, l'autorité vient d'en haut », in cui il dualismo sostanziale e storico tra chi comanda e chi serve è appena velato dalla sola indicazione dei candidati da parte della base popolare.

(89) *Dire sur le veto*, cit., pg. 10. Cfr. *Contrat*, L. III, chap. I: « le Gouvernement reçoit du Souverain les ordres qu'il donne au peuple » (ed. cit., pg. 396).

mente il sovrano collettivo, ma mediata da un organo rappresentativo

Entra in gioco, insomma, un nuovo concetto politico, che è quello di una rappresentanza onnicomprensiva della volontà sociale, del tutto estranea alla vecchia idea della rappresentanza d'interessi e di gruppi tipica del tramontante stato cetuale<sup>(90)</sup>.

Ma tale artificio, appunto, non altera minimamente, nella sostanza, il primato assoluto della funzione legislativa che continua ad essere esercitata *in prima persona*, dalla società stessa. Se il disegno si complica sul piano costituzionale, arrivando addirittura a coinvolgere nel procedimento legislativo una pluralità di organi rappresentativi in un complesso equilibrio di potere; ciò non offusca, a livello formale, la nitidezza dei rapporti legislazione-amministrazione, che seguono ancora le linee fondamentali stabilite dal *Contrat*<sup>(91)</sup>. La Società civile esercita tramite la rappresentanza politica — comunque connotata — la funzione legislativa; un apparato burocratico politicamente neutro si incarica di trasferire il *voeu général* sul capo di ogni privato, puntualizzandolo meccanicamente in singole manifestazioni di autorità<sup>(92)</sup>.

<sup>(90)</sup> Secondo ciò, d'altra parte, che si era prodotto già nel corso del Settecento nella tanto vilipesa Inghilterra (basti pensare al celeberrimo discorso di Burke a Bristol, nel 1774).

<sup>(91)</sup> « Qu'est-ce donc le Gouvernement? Un corps intermédiaire établi entre les sujets et le Souverain pour leur mutuelle correspondance, chargé de l'exécution des lois, et du maintien de la liberté ... » (*Contrat*, L. III, chap. I); ed ancora: « j'appelle donc *Gouvernement* ou suprême administration l'exercice légitime de la puissance exécutive, et Prince ou magistrat l'homme ou le corps chargé de cette administration ».

Rousseau ha piena consapevolezza, del resto, di come la parola « governo » indichi ancora, nei grandi Stati europei del suo tempo, qualcosa di profondamente diverso: « dans les Monarchies où la puissance exécutive est jointe à l'exercice de la souveraineté, le Gouvernement n'est autre chose que le Souverain lui-même... » (*Lettres écrites de la Montagne, Lettre cinquième*, ed. cit., pg. 770).

<sup>(92)</sup> In particolare, se il costituzionalismo rivoluzionario altererà lo schema rousseauviano affidando a varie riprese al governo una competenza nell'ambito legislativo (si pensi al veto sospensivo nella Costituzione del '91, o alla iniziativa legislativa ad esso accordata da quella dell'anno VIII) è indubbio che questa attività di carattere politico, introdotta essenzialmente per bilanciare uno strapotere dell'assemblea, non si confonde minimamente

Questo equilibrio è del tutto sovvertito da Romagnosi — anche se non è facile valutare la consapevolezza che egli aveva della originalità delle sue soluzioni —, e ciò sotto due punti di vista, quello del rapporto tra soggetti e quello del rapporto tra funzioni.

Sotto il primo aspetto « questi trascendentalisti politici — scrive il Nostro, riferendosi probabilmente a Rousseau e a Kant, — non considerano che ogni specie di governo è essenzialmente un MANDATO, nel quale si deve ricercare chi abbia presuntivamente il miglior talento ed il più grande ed il più conforme interesse per la cosa *pubblica* »<sup>(93)</sup>.

Qual è la natura di questo « mandato »? In realtà, come già anticipammo, non si tratta che di una cauta riproposizione del vecchio schema contrattuale popolo-principe, come risulta con estrema chiarezza ponendo a confronto il costruito romagnosiano con quello che Rousseau ha elaborato nel *Contrat* per spiegare la funzione del governo. Affermando che « l'acte par lequel un peuple se soumet à des chefs » non è affatto un contratto, ma « une commission », un « emploi », in cui i « gouverneurs » non solo altro che semplici « officiers » del sovrano<sup>(94)</sup>, Rousseau si riferisce alla relazione tra quelli che sono già due organi dello Stato, cioè il legislativo (ovvero il corpo sovrano), e l'esecutivo (il governo); è chiaro che tra i due non è neppure configurabile un qualche trasferimento negoziale di potere, ma solo un rapporto di complementarità fun-

---

con quella esecutiva del dettato legale, o amministrativa che dir si voglia. Sotto il primo profilo il governo interviene nella funzione legislativa come organo chiamato ad interpretare, insieme ad altri, la volontà generale, come rappresentante della nazione al pari della stessa assemblea; sotto il secondo, esso torna ad essere, di fronte alla legge promulgata, soltanto un « jury d'exécution », per utilizzare la stessa terminologia del Sieyès dell'anno III. Ciò che cambia non è, insomma, il rapporto legge-esecuzione, che conserva la stessa rigida meccanicità dello schema del *Contrat*; ma soltanto la struttura del procedimento legislativo non più affidato ad un unico organo che monopolizza la capacità interpretativa della volontà nazionale, bensì alla dialettica di una serie di corpi costituzionali che meglio garantiscono un'effettiva individuazione della *bona voluntas*. (Sulla distinzione governo-esecutivo nel pensiero rivoluzionario, cfr. BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 441).

<sup>(93)</sup> ICF, pg. 253.

<sup>(94)</sup> *Contrat*, L. III, chap. I, ed. cit., pg. 396.

zionale (il legislativo non può compiere per sua natura alcun atto particolare, e per questo si serve del governo come *corps intérmédiaire* tra se stesso ed ogni suddito). Il detentore del potere esecutivo è una sorta di super-burocrate, diremmo oggi, a cui è assegnata una sfera di competenza circoscritta dalla natura stessa della sua funzione.

Al contrario, Romagnosi con 'mandato' intende riferirsi al rapporto tra *società civile* e *Stato*, tra livello del sociale e livello del politico, tra un soggetto collettivo dotato, per così dire, di una piena capacità giuridica, ma privo di capacità di agire, ed il soggetto che esso si è scelto come tutore.

In altre parole, si tratta di quel rapporto che il pensiero rousseauviano e rivoluzionario ha già dato per risolto *contraendo i due termini*, ed identificando nel corpo sociale lo stesso Sovrano, l'anima dello Stato, che diviene il momento politico della società civile medesima.

L'enorme differenza di impostazione del nostro autore rispetto ai suoi colleghi rivoluzionari spicca subito in tutto il suo risalto, se si considera che attraverso il 'mandato' Romagnosi, in modo strettamente analogo al più classico pensiero giusnaturalista sei-settecentesco, ammette la creazione *di ogni possibile assetto di potere*, con pari legittimità<sup>(95)</sup>. Il diritto naturale, infatti, si limita a dirci

---

(95) Avvertendo anticipatamente — secondo ciò che si chiarisce subito appresso nel testo — che Romagnosi usa sempre l'espressione 'governo' in senso atecnico rispetto al nuovo linguaggio costituzionale, alludendo sostanzialmente all'autorità politica in genere, si considerino i due brani seguenti, che abbiamo scelto come campione di una infinita serie di luoghi in cui Romagnosi ribadisce lo stesso concetto: « la forma di qualunque governo, sia aristocratica, sia monarchica, sia democratica non presenta per se stessa nulla né di lodevole né di biasimevole. Questa forma è un fatto che dobbiamo giudicare dall'effetto suo. *Questo effetto deve essere quello di illuminare, dirigere e tutelare le menti i cuori e gli atti dei membri della colleganza* » (frammento pubblicato da L. CABOARA, in *Rivista internazionale di filosofia politica e sociale* « *Il Romagnosi*, I, (1935), pg. 410); « ... Parimenti risulta quanto inopportuna sia la questione che bonariamente facevano i nostri antenati, quale delle forme di Governo sia la migliore; imperocché tutto è essenzialmente relativo come i periodi dell'educazione ed il modo di vivere è relativo alle diverse età ed alle situazioni necessarie della vita. Quindi piantare una forma di governo e poi volervi adattare i popoli come

ciò solo che il potere *deve fare*, fissando lo statuto dei suoi fini, ma niente prescrive aprioristicamente sul suo modo di essere, che è questione di carattere tecnologico, da risolvere, sì, scientificamente, ma in rapporto ad una quantità di variabili storiche non preventivabili una volta per tutte.

In particolare, dunque, niente vieta il conferimento di un mandato 'libero', istituente un potere assoluto, e posto sullo stesso piano, dal punto di vista giuridico, di tutte le altre possibili forme di delega parziale o variamente controllata che si possono immaginare a volontà. Rispetto a Pufendorf o a Wolf l'unica differenza — pur obbiettivamente notevole — nella utilizzazione di questo schema ormai tralazio, è che il « mandato » si considera sempre revocabile: « il principato ... civile non fu, non è e non sarà altro mai che un UFFIZIO FAMULATIVO al corpo sociale; e la facoltà di governare, fuorché un MANDATO a tutto comodo e a piena disposizione del mandante e nulla più »<sup>(96)</sup>.

Il potere politico non è una proprietà, come credeva Grozio, d'accordo. Ma ciò non toglie che il Nostro modelli la propria logica istituzionale sullo stesso dualismo tra società e Stato sotteso, in quegli antichi maestri, alla figura del contratto di governo. Romagnosi non ha dubbi: il sociale ed il politico — forse coincidenti

---

fanno alcuni scrittori, egli è precisamente un'opera a rovescio, quasi che la vita ed i progressi delle nazioni non sia opera necessaria della natura, e che i governi non si debbano rassomigliare ad una grande educazione » (LDP, c. 21; le ultime righe sono probabilmente dirette contro Rousseau). Ambedue gli scritti risalgono agli anni attorno al 1820, e ci dimostrano palmarmente quanto Romagnosi fosse del tutto impermeabile alla nuova logica istituzionale partorita dalla Rivoluzione, secondo la quale — pur potendo ben variare le forme di governo — non vi è che una sola forma di Stato legittima, quella in cui Stato e società si identificano formalmente. Paradossalmente, dopo aver fatto fuoco e fiamme contro il contratto sociale, nel suo sistema il consenso dei governati rende legittimo qualsiasi assetto di potere, di contro alla nuova accentuazione oggettivistica del contenuto del patto rousseauviano, che resta del tutto indisponibile da parte dei suoi sottoscrittori.

<sup>(96)</sup> ICF, pg. 334. Il che non solo non costituisce una novità rispetto alle correnti maggiori del giusnaturalismo europeo, ma neppure rispetto al pensiero giuspolitico italiano del periodo pre-rivoluzionario (come ricorda GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, cit., pg. 34 ss.).

in un ipotetico passato di vita tribale o di minuscole repubbliche — sono oggi ben divisi, e devono restarlo; l'esercizio del potere è una funzione sociale che non può confondersi con nessun'altra, ed è essenziale che rimanga distinta pure sul piano soggettivo, anche se certo non può essere imposta e deve essere accettata consensualmente.

È sulla base di questa premessa che cambia completamente il rapporto tra funzione legislativa ed esecutiva. Il 'governo' di cui Romagnosi parla nel periodo che abbiamo citato, non è affatto l'agente esecutore del dettato politico della società civile, cioè un organo costituzionale; con questo termine, il Nostro esprime una nozione che esula del tutto dallo stesso diritto costituzionale, per collocarsi ad un livello logico di maggiore generalità, in cui finisce col coincidere con quella stessa di Stato. Il 'governo' è ancora, come nella logica assolutista, il « sommo imperante », l'autorità politica *tout court*, l'effettivo titolare della sovranità di cui la società lo ha investito, con il conseguente diritto di ricercare autonomamente la volontà generale in senso oggettivo, quella che Romagnosi chiama 'di ragione', la cui individuazione non è per niente competenza esclusiva — più o meno mediata — del corpo sociale.

Esso, dunque, esercita il potere *per conto* della collettività, ma *in nome proprio*, a seguito di una delega, in ultima analisi — *horribile auditu* per orecchie rivoluzionarie — di una *alienazione* — anche se revocabile e magari controllata — che gli consente l'espletamento di ogni funzione necessaria alla pubblica felicità. Ciò che la società chiede non è di governare essa stessa per un diritto assoluto e *a priori*, ma di essere ben governata; perciò Romagnosi non esita a riproporre, nelle sue linee logiche essenziali, il vecchio schema del patto di governo, postulando così una discrasia profonda tra popolo ed autorità.

Si noti che sarebbe del tutto scorretto inferire da questa opzione fondamentale del nostro autore una sua presunta vocazione 'antidemocratica', a fronte di un pensiero rivoluzionario che continuando a scorrere lungo le corsie tracciate da Rousseau valorizza il ruolo protagonista della società civile; il sistema rappresentativo, nella coscienza stessa dei suoi ideatori rivoluzionari, com'è troppo noto, nasceva in dichiarata opposizione rispetto al modello

democratico-rousseauviano<sup>(97)</sup>, ed era anzi costruito per catalizzare ogni capacità decisionale nelle mani di una ristretta *élite* dirigenziale, privando il corpo sociale di una effettiva incidenza. Mentre al contrario lo schema dualistico di Romagnosi è suscettibile di una quantità di utilizzazioni in senso liberale, quante sono le garanzie che la società riesce ad immaginare per cautelarsi dall'uso che un soggetto diverso da essa può fare del potere affidatogli.

In un certo senso, anzi, se vogliamo, si può reperire in Romagnosi una vena a suo modo libertaria, che muove dalla constatazione dell'assoluta imprescindibilità dell'alienazione del potere sovrano.

Il modello politico da esecrare veramente non è affatto quello del mandato 'libero' o 'fiduciario' tipico del vecchio contrattualismo, in cui la società, lungi dall'annullarsi nello Stato, lo guarda sempre come un soggetto diverso da sé, come una sua filiazione sempre controllabile, sul piano logico, da parte della propria volontà; ma quello, invece, in cui la volontà sociale stessa è assorbita per definizione in quella dello Stato, e cessa così di avere ogni rilevanza effettiva nel momento in cui si vede formalmente giubilata nel ruolo di volontà sovrana<sup>(98)</sup>.

---

(97) Il che, se è già chiaro al solito Sieyès dell'89 (« l'autre manière d'exercer son Droit à la formation de la Loi [rispetto a quella di farsi rappresentare] est de concourir soi-même immédiatement à la faire; ce concours immédiat est ce qui caractérise la véritable *démocratie*. Le concours médiat désigne le *Gouvernement représentatif*. La différence entre ces deux systèmes politiques est énorme », *Dire sul le veto*, pg. 14), sarà ancora più chiaro a tutti dopo l'esperienza drammatica del Terrore, che convincerà definitivamente gli esponenti del *milieu* moderato a non parlare più assolutamente di democrazia (« Rousseau l'a dit, et cela peut se démontrer comme une vérité mathématique: il n'y a point de *démocratie*, là où il faut un *gouvernement représentatif* », G. DE STÄEL, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution*, a cura di L. OMACINI, Genève, 1979, pg. 170; com'è noto, l'opera è scritta all'indomani del 18 fruttidoro).

(98) « Suppongasì pure il mandato libero pel quale sia stato accordato il potere assoluto. Ognuno intende che la tirannia fu sempre esclusa, e si volle il più desiderabile governo confidando nel principe » (ICF, pg. 335). Non così si può ragionare quando il 'principe' — come abbiamo visto — si presenti quale esponente unico della volontà del corpo sociale, come accade nella degenerazione immediata del modello rousseauviano; la differenza è quella che intercorre tra Giuseppe II e Robespierre.

Quello che importa davvero è comprendere a fondo — al di là di ogni possibile giudizio di valore — la specificità del costruito giuridico fatto proprio da Romagnosi, ed *in primis* la diversa funzione attribuita alla legge.

Sulla scia di Rousseau, il pensiero rivoluzionario continua ad identificare nella legge la manifestazione per eccellenza dell'autorità sovrana, rispetto alla quale si subordina ogni altra funzione. Il motivo di questa priorità logica e politica sta nel fatto che essa, in virtù delle sue caratteristiche formali di generalità e di astrattezza, ha la capacità esclusiva di funzionare come cerniera tra la società e lo Stato.

Il sovrano di Rousseau — insieme collettività sociale e suprema istanza politica — non può parlare altro che un linguaggio legale, l'unico capace di sintetizzare in sé « l'universalité de la volonté et celle de l'objet »<sup>(99)</sup>. La sola forma, infatti, in cui si possa manifestare la volontà generale è quella della deliberazione di *tutto il popolo su tutto il popolo*, escludendo, almeno sul piano formale, ogni particolarismo nel proprio oggetto; altrimenti si verrebbe fatalmente a relegare fuori dallo Stato una parte della collettività, poiché non vi sarebbe più una perfetta identità tra chi manifesta la volontà generale e chi deve assoggettarvisi, tra società e potere politico.

Questi lineamenti si possono ritrovare facilmente nella costituzionalistica rivoluzionaria — ed in parte su tutta la concezione moderna dello Stato da allora in poi. La legge rivela, nei suoi classici requisiti formali, il modo di essere del soggetto da cui promana; ed è così che la rivoluzione, pur introducendo il meccanismo rappresentativo tanto vituperato da Rousseau, conserva inalterata l'essenza ed il ruolo prioritario del potere legale<sup>(100)</sup>.

---

<sup>(99)</sup> *Contrat*, L. II, chap. VI, ed. cit., pg. 379.

<sup>(100)</sup> Anzi, per meglio dire, lo estende enormemente abbandonando la rigorosa concezione legale rousseauviana a favore di un concetto della legge solo in senso formale, che prelude all'assemblearismo, ed instaura una vera dittatura della rappresentanza politica, che segnerà la storia francese ben oltre i limiti della Rivoluzione, fino a tutta la Terza Repubblica (CARRÈ DE MALBERG, *Contribution*, cit., vol. II, pg. 50, dove si indicano certe sotterranee responsabilità montesquiviane in materia). Sulla difficoltà del pensiero rivoluzionario a distinguere concettualmente leggi e decreti cfr. per tutti P.

La voce della sovranità rimane quella della legge, esclusivo strumento che consente di mantenere un'unica volontà politica nello Stato senza negare formalmente il postulato della sovranità popolare; rispetto ad essa si subordineranno tutte le altre possibili manifestazioni di potere pubblico, mentre la rappresentanza verrà costruita appunto come artificio logico che consente di trasferire intatta la capacità legislativa dall'insieme dei cittadini ad un organo ristretto che parla in vece loro, ma con identiche caratteristiche autoritative.

Il concetto stesso di costituzione è definibile soltanto *per relationem* rispetto a quello di legge: « si nous ne donnions au mot *constitution* que sa juste valeur, nous la verrions presque entière dans l'organisation de l'établissement public central, c'est à dire dans cette partie de la machine politique que vous constituez pour donner la loi, et dans celle qui lui tient immédiatement et que vous destinez à procurer, du point central où vous la placez, l'exécution de la loi sur tous les points de la république »<sup>(101)</sup>.

Romagnosi, al contrario, si muove in una prospettiva completamente diversa. Accettando un sostanziale dualismo tra Stato e società, la forma in cui il potere si esplica sarà semplicemente quella oggettivamente più idonea ad assolvere le funzioni di cui è incaricato, senza dover minimamente dipendere dalla particolare natura del *soggetto* che lo esercita. Ecco che il concetto di legalità partorito dalla Rivoluzione rimane in fondo del tutto estraneo al pensiero del Nostro. È noto — egli constata — come la prima funzione dello Stato sia quella di comandare ai privati<sup>(102)</sup>; bene, la legge

BASTID, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris, 1956, pg. 305 ss. A questo tema, di estrema rilevanza istituzionale, non dedichiamo niente di più di questo riferimento generico, data la totale impermeabilità del nostro autore rispetto alla prospettiva istituzionale in cui esso si colloca.

<sup>(101)</sup> La frase è ancora di Sieyès (*Moniteur*, t. XXV, pg. 291).

<sup>(102)</sup> « Abbiamo detto che il primo attributo del sommo impero consiste nell'esprimere la volontà generale su ciò che fare o non far deve ognuno in società. Questo attributo è sinonimo di quello di DAR LEGGI. Che cosa suppone e che cosa inchiude necessariamente questa funzione? Postoché si vuole qualche cosa da altri in maniera *obligante*, perciò stesso si suppone nella potenza imperante un POTERE EFFICACE a costringere ogni refrattario » (ICF, pg. 346).

si limita ad assolvere questo compito. Le sue caratteristiche di generalità e di astrattezza non sono affatto il riflesso della costituzione del suo artefice, ma i semplici ed ovvii requisiti di un comando che, per praticità e per rispetto dell'eguaglianza dei sudditi, viene pronunciato in forma generalizzata.

Il risultato è che il concetto di potere sovrano è molto più ampio di quello di potere legale. *Accanto* — e non in *subordine* — alla legge si annovera una nutrita panoplia di diversi strumenti di governo, idonei ciascuno ad assolvere ad una particolare funzione, a soddisfare un certo tipo di bisogno sociale.

Nelle sue linee fondamentali riaffiora, infatti, lo stesso schema che troviamo aprendo un qualunque trattato settecentesco di diritto naturale politico all'immane capitolo dedicato ai diritti e doveri del sovrano<sup>(103)</sup>. Già si è ricordato come nelle lezioni inedite di diritto pubblico del 1820 Romagnosi non esiti a far propria l'elencazione lamprediana dei dieci *jura majestatis*<sup>(104)</sup>; nelle opere

<sup>(103)</sup> Cfr. esemplarmente PUFENDORF, *De jure naturae*, L. VII, cap. IX, ed. cit., vol. II, pg. 271 ss.; BURLAMAQUI, *Principes de droit politique*, P. III, ed. cit., pg. 153 ss. Com'è noto, tuttavia, l'autore che sul piano sistematico pare aver sviluppato più ampiamente la dottrina degli *jura* del sovrano resta WOLF, *Jus naturae*, P. VIII, cap. IV, ed. cit., pg. 615 ss. L'elemento comune a tutte queste esposizioni, al di là delle infinite differenze specifiche che caratterizzano il pensiero di ogni autore nella enunciazione e nella sistematica dei vari diritti, è costituito dal fatto che l'organizzazione del discorso è tutta fondata su un criterio *contenutistico*, e non formale, che equipara la funzione legislativa — ad es. nel sistema di Burlamaqui — al « Pouvoir Souverain en matière de Religion », al « Droit d'infliger des Peines », o a quello che « le Souverain a sur les biens renfermés dans l'Etat ». Si tratta insomma di elencazioni concernenti l'attività sostanziale che al sovrano è richiesta dalle esigenze sociali, e che, nel suo carattere tutto empirico, può ricevere una serie indefinita di specificazioni, sempre fondate sul criterio contenutistico mezzo (ovvero diritto del sovrano)-fine (ovvero interesse collettivo da soddisfare). La distinzione rousseauviana, com'è ovvio, ubbidisce ad una logica di rapporti formali assolutamente diversa, costruita sulla base di un ragionamento *a priori* (valore assoluto della legge e carattere meramente strumentale e riflesso dalle altre funzioni rispetto ad essa), e del tutto disinteressata a classificare i contenuti che attraverso quel meccanismo normasecuazione lo Stato andrà ad attuare.

<sup>(104)</sup> Cfr. *Theoremata*, P. II, cap. III (ed. cit., vol. II, pgg. 256-335). Romagnosi, nella copia manoscritta a cui ci riferiamo, si limita a tradurre

a stampa egli aderisce a schemi meno palesemente datati, e purgati da certe ingenuità che oramai suonano stonate, come quella di porre sullo stesso piano sistematico la funzione legislativa e quella, ad esempio, del conio delle monete, o del diritto di grazia. Nelle *Istituzioni di civile filosofia*, l'opera in cui più ampiamente affiora il tema complesso dell'attività dello Stato, egli pare orientarsi verso uno schema più sintetico delle funzioni pubbliche, che risultano distribuite nelle tre categorie della ' legislazione ', dell' ' amministrazione ' e della ' coazione ' (ovvero dell'attività giurisdizionale in senso lato)<sup>(105)</sup>; l'economia logica del discorso, però, risulta esattamente la stessa che potevamo verificare in Lampredi. Le tre funzioni si presentano infatti come logicamente pariordinate, e se quella legislativa può vantare a ragione una specie di primato, assegnando certe regole a chi amministra, o ponendosi come esclusivo parametro di valutazione per chi giudica, ciò non deve ad un suo particolare valore *a priori*, ma ai suoi carattere funzionali di generalità e di astrattezza che le consentono di garantire l'imparzialità e la uniformità del comportamento statutale anche negli altri due ambiti; i quali, comunque, non risultano affatto correlati per necessità logica alla supremazia della legge.

In particolare, come avremo occasione di verificare più specificamente, in molti luoghi Romagnosi sostiene apertamente e con grande consapevolezza che l'amministrazione non può essere assolutamente ridotta ad una funzione esecutiva del dettato legale, e che « il potere amministrativo ... è tanto indipendente e supremo quanto il dominio è indipendente e supremo »<sup>(106)</sup>; la legge può e deve intervenire garantisticamente a porre condizioni e limiti al suo esercizio, ma per la sua natura è del tutto incompetente a trasformarlo in una propria emanazione, in uno suo riflesso meccanico ed impersonale.

L'amministrazione, allora, da vera ' cenerentola ' dello Stato, incaricata del tristo ufficio di far « rétomber » sul capo dei cittadini, sotto forma di forza statale, la volontà legale ad essi prece-

---

poco più che letteralmente il testo lamprediano, di cui, evidentemente, condivide l'impostazione fondamentale.

<sup>(105)</sup> ICF, pg. 342-368.

<sup>(106)</sup> ICF, pg. 360.

dentemente imputata, riguadagna ora una sfera di ampia autonomia, politica e decisionale, giustificata sulla base della sua idoneità formale a soddisfare una vasta zona di bisogni sociali rispetto ai quali la legge è impotente.

Ed anzi, si verificherà come Romagnosi, nella sua impostazione funzionalista, tenda ad identificare, sul piano costituzionale, l'essenza stessa della sovranità con la capacità amministrativa, finendo per assegnare all'organo legislativo una funzione puramente ancillare, di controllo e di indirizzo rispetto ad un'anima « necessaria » dello Stato che vive già una esistenza del tutto autonoma.

Quello che il nostro autore propone è in definitiva un costituzionalismo 'puro' a base patizzia; ovvero — se vogliamo — l'assetto che la Rivoluzione aveva definitivamente scartato con le giornate dell'ottobre dell'89, ma che nell'Italia della Restaurazione torna ad avere una sua indubbia credibilità. Ciò che colpisce, semmai, è che Romagnosi non vive affatto questa ideologia dello Stato sul piano del tatticismo politico, del compromesso consapevole dettato dalla cogenza delle circostanze, che vedono i vecchi principi saldamente reinsediati sul trono, ed inducono quindi ad un patteggiamento obbligato; la scelta dualistica sostenuta dal Nostro è in realtà finalizzata a difendersi almeno altrettanto — ma forse più — dallo strapotere della società governante che non dall'autoritarismo ormai liso del vecchio monarca. La sua originalità consiste proprio nel credere in quell'equilibrio come in un valore, anzi come nell'*unico* vero ed assoluto valore politico: la società deve indirizzare, non disporre del potere sovrano: e tutto il minuzioso disegno istituzionale del Nostro, che andremo ad esaminare nei capitoli successivi, ubbidisce a questa intuizione fondamentale.

PARTE SECONDA

IL POTERE AMMINISTRATIVO,  
E I SUOI “ANTAGONISTI”.



## CAPITOLO QUARTO

### UNA PROPOSTA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Il problema del 'come': il costituzionalismo romagnosiano ed il suo fondamento logico essenziale. — 2. Gli anni della preparazione: a) il pensiero giovanile; b) il periodo dell'insegnamento parmense; c) dal 1807 alla caduta del Regno d'Italia. — 3. *Della costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa*: a) il clima politico e culturale in cui matura l'opera maggiore; analisi di alcuni problemi interpretativi di carattere generale; b) i caratteri estrinseci essenziali. — 4. Oltre la *Monarchia*: a) spunti e temi di interesse costituzionale nelle *Istituzioni di Civile Filosofia*; b) forme di governo e « incivilimento »; c) i discorsi *Sulla necessità di alcune riforme costituzionali in Francia*.

1. All'inizio dell'*Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*, Romagnosi offre una preziosa, completa e dettagliata cartografia della sua 'scienza della cosa pubblica', importante per situare nella loro giusta prospettiva tutti i suoi molteplici contributi giuspubblicistici successivi. La partizione fondamentale ivi indicata è offerta dalla distinzione tra 'Diritto Pubblico Generale' e 'Diritto Pubblico Speciale'; del primo, abbiamo già riassunto e discusso alcuni momenti essenziali nel corso dei capitoli precedenti: esso consiste, in sostanza, in un'ampia introduzione di carattere giusfilosofico, ed il suo contenuto coincide approssimativamente con quello della stessa *Introduzione*, e delle altre opere di filosofia giuridica di cui si è detto, che variamente ne sviluppano o sintetizzano i motivi di fondo.

Nel 'Diritto Pubblico Speciale', invece, « tutta la macchina, considerata fino a qui in una maniera unita e compatta, viene decomposta ed analizzata in una posizione singolare »<sup>(1)</sup>. Mentre nella prima fase il metodo espositivo ha un andamento ascendente

---

(1) DPU, pg. 41.

— dallo studio della psiche individuale a quello della società e dello Stato —, nella seconda l'approccio è appunto di tipo scompositivo; lo Stato è assunto come qualcosa di *già dato*, — non sul piano storico-positivo, naturalmente, ma su quello che oggi diremmo dogmatico, cioè della necessità logica; il lavoro dello studioso consiste nell'individuare, per via deduttiva, la pluralità di compiti che esso è chiamato ad adempiere, muovendo dal postulato fondamentale della sua vocazione eudemonistica.

Nell'ambito di questa sorta di mappatura generale, l'unica parte che possa in qualche modo richiamare ciò che oggi noi intendiamo per diritto costituzionale (quella relativa alla « organizzazione, distribuzione, competenze e connessioni delle magistrature politiche, militari e civili » <sup>(2)</sup>) occupa un spazio del tutto secondario e molto circoscritto rispetto alla panoramica complessiva; nella quale, invece, l'autore insiste, con pedantesca e quasi wolfiana pignoleria, a codificare in lettere e numeri la lista — lunghissima — delle funzioni di cui la persona pubblica deve farsi carico, specificandone minutamente, nonostante il carattere compendioso e schematico della esposizione, in tutta una serie di dettagli — dai vari gradi della istruzione pubblica, allo stabilimento delle monete e dei bolli, alle competenze della polizia medica, e così via).

La quasi totale assenza di un inquadramento sistematico per il diritto costituzionale può sorprendere, se teniamo conto di quanto spazio, nella vita e nell'opera di Romagnosi, sarà in seguito riservato allo studio dei suoi problemi.

Purtuttavia, non è un caso che in quella prima e fondamentale classificazione contenuta nell'opera del '05, a cui come vedremo, il Nostro rimarrà sostanzialmente fedele stendendo i suoi

---

(2) DPU, pg. 43. Romagnosi divide tutto il « Diritto Pubblico Speciale » nei tre settori della « Ragion civica », della « Ragion di Stato » e del « Diritto delle Genti », il primo relativo ai rapporti tra Stato e singolo individuo, il secondo a quelli tra Stato e società nazionale nel suo complesso, nonché, riflessivamente, tra lo Stato e la sua stessa organizzazione interna — ed è in questa sezione logica che si colloca appunto il diritto costituzionale —, ed infine il terzo, afferente ai rapporti tra i vari Stati tra loro.

Su queste partizioni e su tutte le loro più specifiche articolazioni interne torneremo ampiamente nell'ultima parte del nostro lavoro.

successivi e più specifici contributi, il problema del concreto modo di essere del soggetto pubblico sia pressoché passato sotto silenzio, fagocitato, si direbbe quasi, da una logica giusnaturalista e contentutistica tutta tesa a dedurre funzioni e moduli di attività: la 'scienza della cosa pubblica' è sentita prima di tutto come scienza di fini, come scienza del bene sociale, come doverosa tecnica del benessere collettivo che tende fatalmente a porre tra parentesi, secondo ciò che accennavamo già nel corso dei capitoli precedenti, la questione della volontà politica, della sua formazione e manifestazione positiva.

Essa è rimasta sostanzialmente irrisolta a livello di diritto pubblico generale: la logica *a priori*, infatti, nel momento in cui proclama l'indispensabilità dello Stato, non consente tuttavia di individuare univocamente *chi* ne debba esercitare concretamente il potere, limitandosi ad enunciare, in linea generale, ciò che esso *deve fare*, ma non impegnandosi a definire *come* debba essere organizzato, quali siano, nella realtà storica, gli assetti costituzionali a cui debba corrispondere per intrinseca necessità logica: la ricerca dello Stato storicamente legittimo esula completamente — e, vorremmo aggiungere, con piena consapevolezza — dall'oggetto specifico della teoria generale.

Il risultato, sotto questo punto di vista, è che il diritto pubblico di Romagnosi si presenta con caratteri estremamente diversi da quelli che connotano la giuspubblicistica rivoluzionaria e post-rivoluzionaria. Quest'ultima tende infatti a superare il dualismo tra bene politico e volontà politica, identificando, a livello formale, società nazionale e Stato; o, in altre parole, antepo-ndendo logicamente il problema del modo di essere dell'autorità pubblica rispetto a quello della sua funzionalità effettiva a procurare la felicità comune, e risolvendo quest'ultimo sulla base di una argomentazione *a priori*: il bene politico è per definizione perseguito da una volontà politica legittima, e l'unica volontà politica legittima è la volontà generale effettivamente comune a tutto il corpo politico.

Consequentemente rispetto a questo modo di impostare — e più ancora di *sentire* — il problema costituzionale, una scienza del bene politico tende fatalmente a perder terreno, nonostante gli sforzi degli *idéologues* per giustificare la propria candidatura al potere sulla base dell'oggettivo valore del loro *know-how*, della loro

sapienziale capacità risolutiva dei conflitti politici. Il pensiero liberale, certo, continuerà lungo tutto l'Ottocento a giustificare la ristrettezza della base elettorale con l'argomento della carenza di *lumières* da parte delle masse lavoratrici; ma il primato intellettuale della borghesia al potere non si concretizzerà più — dopo i furori filosofici rivoluzionari — nella pretesa di una effettiva e globale scientificizzazione dell'attività politica, di cui, almeno, da Constant in poi, si avverte tutta l'ingenuità — quando non addirittura l'oggettiva pericolosità.

Rimanendo invece fedeli ai presupposti formali della teoria della sovranità popolare, si preferirà insistere più sull'assenza, nelle classi popolari, di quel minimo di senso comune necessario per amministrare se stessi, che sulla positiva disponibilità di strumenti scientifici taumaturgici da parte dell'*élite* di governo; la *philosophie au pouvoir* sarà sentita sempre più come una formula ormai irrimediabilmente usurata, e la classe dirigente borghese sceglierà di presentarsi, piuttosto che come un senato di filosofi, come la totalità di una società civile, che — proprio secondo il verbo del *Contrat social* — esercita direttamente il suo sacro diritto all'auto-governo, anche se limitato, per causa di forza maggiore, a quei soli elementi che in concreto, nel suo seno, sono capaci di intendere e di volere<sup>(3)</sup>. La politica è sentita essenzialmente come attività atecnica, anche se non aperta a chiunque, il cui contenuto non è codificabile in formule predeterminate, ma si concretizza soltanto attraverso il rinvio all'unica volontà legittima, quella sociale.

---

(3) Constant non contesterà assolutamente il principio rousseauviano che ogni uomo, come tale, abbia diritto alla partecipazione politica — coerentemente al postulato che tende ad avvicinare il più possibile la *volonté générale* alla *volonté de tous*; egli escluderà i non proprietari dal diritto di sedere nell'aula legislativa non più facendo leva sull'illuministico argomento che il governo deve spettare ad una *élite* di saggi, ma negando loro, in sostanza, la qualifica naturale di *uomini*, ovvero parificandoli agli incapaci ed ai minori (cfr. *Principes de politique*, chap. VI, sul quale ci soffermeremo ancora in seguito). Il pensiero liberale successivo continuerà a scorre sostanzialmente su questi binari, riconoscendo che « il voto popolare in questioni politiche non è il prodotto di un lavoro riflessivo e cosciente, né molto meno presuppone un'adeguata cultura scientifica » (V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., pg. 101).

Il risultato sarà quello di proclamare il primato assoluto del diritto positivo — pur intercalato da richiami nostalgici al valore astratto della ragione contro il trionfante volontarismo parlamentare, richiami che però resteranno sullo sfondo, offrendo un contributo più di folklore che di sostanza —; senza forse negare apertamente la possibilità di una scienza del bene politico, si riconoscerà nella legge, nel prodotto contrattato delle varie volontà presenti nel corpo sociale, l'unico criterio valido ed effettivo sul piano giuridico, in quanto il solo capace, al di là del suo contenuto, di impegnare coloro che più o meno mediamente hanno concorso a produrla.

Completamente opposto è il punto di vista di Romagnosi. Il 'Diritto Pubblico Universale' non fonda affatto la sua pretesa di assolutezza logica, il suo porsi *a priori*, sulla scoperta di un certo modo di essere del soggetto pubblico, che sotto tutti i cieli si imponga per la sua oggettiva ed univoca validità; nell'*Introduzione*, anzi, il problema stesso della 'forme de la république' è del tutto assente, collocandosi in uno spazio di assoluta irrilevanza rispetto alla impostazione astratta e generale della questione dello Stato: ogni forma andrà bene, ogni volontà politica potrà essere coronata, se sarà concretamente in grado di svolgere le funzioni a cui essa è chiamato per diritto naturale.

Il 'diritto pubblico speciale' continua a scorrere su questi binari; svolgendo le premesse della 'parte generale' fino alle loro più minute e specifiche conseguenze, è possibile tratteggiare una vasta mappa delle incombenze e delle pretese legittime dello Stato, dedotte dal dogma del diritto alla felicità e da quello all'equanime distribuzione dell'utilità sociale sul maggior numero.

In altre parole, partendo dall'idea che il diritto sia pensabile essenzialmente sotto forma di rapporto — ed in particolare che il diritto pubblico o politico sia da identificarsi in quel particolare tipo di rapporto che intercorre tra il 'tutto' e le 'parti', tra lo Stato e l'individuo — diventa possibile codificare il suo contenuto in termini di diritti ed obblighi reciproci per via puramente razionale; soltanto una volta così definita la capacità giuridica dello Stato, si potrà affrontare, in un momento logicamente distinto e necessariamente successivo, il problema del suo modo di essere storico, della sua organizzazione, insomma di quella sua fisiologia artificiale

che gli consente di esercitare effettivamente il complesso di pretese e di doveri a lui astrattamente pertinenti come un ' tutto ' in relazione alle sue singole ' parti '.

È da qui che si può cominciare a parlare di una scienza costituzionale: essa non si presenta come « scienza propriamente finale, ma puramente *strumentale*, sottoposta alla forza costante e variabile delle cose » (4), chiamata a costruire con pazienza ed accortezza la persona dello Stato combinando tra loro gli spuri materiali della storia, ed ubbidendo, nel mettere assieme la macchina, alla sola regola della sua funzionalità tecnica rispetto al fine assegnato.

Il suo scopo, per meglio dire, consiste nella messa a punto di una struttura *artificiale* che meglio di ogni altra possa svolgere le funzioni *naturali* di necessità spettanti all'organismo pubblico, ed enunciabili per via logico-deduttiva, secondo moduli non poi troppo dissimili rispetto a quelli di certo razionalismo wolfiano (5).

Lo Stato, come Romagnosi non si stanca di ripetere, è organismo interamente naturale se considerato come soggetto di diritti e doveri, cioè nel suo momento giuridico-funzionale rispetto alla società; ma ciò non toglie che sul piano pratico, come ente morale e non fisico, gli sia indispensabile un meccanismo fattizio attraverso il quale poter manifestare la sua volontà doverosa, nella maniera storicamente più conforme possibile al suo modello di funzionalità ideale.

In questo, il diritto costituzionale, come scienza di ' mezzi ' e non di ' fini ', presuppone l'impiego di una logica essenzialmente induttiva, ed al pari di ogni disciplina tecnico-pratica produce risultati per definizione soltanto approssimati, interamente compresi nel campo del probabile, e perciò indefinitamente perfezionabili: « le funzioni ... essenziali di ogni costituzione — scrive sinteticamente il Nostro, chiarendo gli intenti della sua proposta costituzionale — consisteranno:

(4) ICF, pg. 535.

(5) Ovvero, in altre parole, tratteggiando una mappa dettagliata dei diritti-doveri dello Stato, costruita sul presupposto del carattere mediale di quest'ultimo rispetto alla felicità ed al benessere dei sudditi: ed ottenendo, di conseguenza, una scienza di fini e non di norme (cfr sul punto SCHIERA, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, cit., pgg. 238-247).

I. Nello stabilire un tal ordine di cose, di poteri e di interessi che *presuntivamente* ne nasca una provvida legislazione.

II. Nello stabilire tali poteri ed impulsi che presuntivamente ne segua una fedele e robusta amministrazione.

III. Nello stabilire tali poteri e motivi, onde almeno probabilmente si conservi la buona legislazione, e si correggano gli arbitrii degli amministratori » (6).

Non ci si muove più sul terreno della dogmatica, delle definizioni *a priori*, delle enunciazioni di verità; ma su quello, tutto empirico, di una artigianalità istituzionale consapevole della propria umana finitezza, e disposta perciò ad accontentarsi, nel valutare i propri risultati, di relativissime presunzioni di funzionalità.

D'altra parte, è subito chiaro come questo tipo di approccio sia in grado di compensare il probabilismo congenito ai suoi asserti con una libertà logica praticamente illimitata — da parte del giurista-politico che disegna il suo ordinamento ideale — nella definizione dello Stato migliore possibile; il vincolo della ricerca concerne soltanto il 'fine' da perseguire, mentre la sfera dei 'mezzi' rimane completamente disponibile da parte dello scienziato costituzionale, che può scrivere il proprio progetto su di una pagina perfettamente bianca, del tutto sgombra da condizionamenti di carattere ideologico.

Nella costituzionalistica rivoluzionaria e più tardi liberale, al contrario, la libertà scientifica e politica nel definire gli assetti costituzionali finisce sempre per incontrare necessariamente almeno un limite formale del tutto insuperabile, quello della inalienabilità della volontà sovrana, rivelando, in questo, le stimmate delle sue lontane origini rousseauviane.

Con estremo rigore, l'autore del *Contrat* aveva già a suo tempo segnato i limiti della competenza dell'empiria politica nell'ambito costituzionale, assegnandole una sfera importante e delicata, relativa alla definizione degli organi esecutivi della volontà generale; una definizione da compiere, appunto, sulla base di valutazioni di opportunità implicanti una saggezza ragionevolistica e tecnica, che calcolasse tutte le variabili contingenti proprie di una certa situazione storica, e scegliesse secondo un criterio di adeguatezza ogget-

---

(6) MR., pg. 13.

tiva dei mezzi al fine<sup>(7)</sup>. Ma a fronte di questa libera disponibilità rimaneva sempre una parte della struttura complessiva dello Stato, quella relativa alle competenze del corpo sovrano ed alle modalità del loro esercizio, che non poteva esser toccata pena la perdita della legittimità del potere politico. Questo nucleo fondamentale, immediatamente scaturente dalla formula del patto sociale, risultava costruito secondo un procedimento logico *a priori*, assolutamente impermeabile rispetto alla logica empirica, il cui messaggio più immediato si sostanziava appunto nel tassativo divieto di alienare la sovranità popolare<sup>(8)</sup>.

Su questa base, il pensiero rivoluzionario presenterà il diritto costituzionale come la scienza che studia e definisce le modalità di esercizio della sovranità popolare nell'ambito di situazioni storico-positive ben determinate (ad esempio, in uno Stato 'grande', nel quale non si possa prescindere dalla rappresentatività del potere legislativo, in cui non tutta la popolazione abbia di fatto sufficienti *loisirs* per partecipare alla vita pubblica; in cui non tutti siano proprietari, — e perciò titolari di un interesse effettivo a partecipare —; in cui all'esecutivo debba essere conservata una certa autonomia, per motivi di stabilità e di 'governabilità', rispetto al legislativo, e così via); da allora in poi lo Stato sarà sempre presentato come espressione più o meno mediata di una volontà collettiva che sta *dietro* e *prima* di lui — sia pur quella di un *pays légal* ristretto e formale quanto si vuole —, dalla quale esso at-

---

(7) Così infatti tutto il libro III del *Contrat*, che com'è noto recupera le tradizionali partizioni delle forme di governo, negando esplicitamente che una di esse sia assolutamente migliore o solo più legittima di altre, ma seguendo una logica politica eminentemente relativistica, per concludere appunto che non esiste alcun principio *a priori* per la scelta di un sistema di governo piuttosto che un altro (*Contrat*, L. III, chap. VIII).

(8) *Contrat*, L. III, chap. I: « Nous avons vu que la puissance législative appartient au peuple, et ne peut appartenir qu'à lui. Il est aisé de voir au contraire ... que la puissance exécutive ne peut appartenir à la généralité comme Législative ou Souveraine » (ed. cit., pg. 395).

Il problema delle forme di governo viene dunque a coincidere con quello delle forme dell'organo esecutivo, e non costituisce altro che una parte — di carattere tecnico ed empirico — del più vasto problema della « forme de la République ».

tinge, attraverso il meccanismo rappresentativo, la propria legittimazione.

Per Romagnosi, al contrario, il problema costituzionale non cessa di presentarsi, sotto il profilo formale, come questione di natura esclusivamente ed interamente teleologica: il vincolo è solo nello scopo — nella 'buona legislazione' e nella 'fedele amministrazione' che occorre garantire —, ed è vincolo, in questo senso, del tutto estrinseco rispetto alla struttura del soggetto pubblico, il quale non cerca la propria legittimazione nel consenso giuridicamente qualificato della società civile, ma solo nella validità oggettiva del proprio ben operare, o tutt'al più nelle garanzie obiettive che assicurano presuntivamente una conformità della sua condotta rispetto all'interesse generale.

Recuperando in una prospettiva diversa dal solito e più pregnante il vecchio truismo della ragione di Stato, si potrebbe sostenere che nella logica istituzionale romagnosiana è la giuridicità del fine — identificato nel postulato della felicità collettiva — che giustifica e rende a loro volta giuridici, cioè obbliganti, tutti i mezzi necessari per conseguirlo, quando essi siano imposti da una univoca necessità mediale, scientificamente constatata.

Rinunciando a costruire il suo edificio sulla base formale della sovranità popolare, Romagnosi non rinuncia per niente ad impostare, anche se a modo suo, il problema della legittimità dell'autorità politica. Il carattere eminentemente empirico della sua scienza costituzionale non lo limita affatto — come aveva limitato ad esempio Montesquieu, antesignano, sotto questo aspetto, del moderno costituzionalismo comparatistico<sup>(9)</sup> — ad indicare delle mere tipologie di diversi regimi costituzionali, ricavati dalla osservazione esperienziale della storia.

---

(<sup>9</sup>) Il carattere tutt'oggi fondamentalmente dualistico della scienza del diritto costituzionale — divisa tra un' 'anima' di teoria generale ed un' 'anima' comparatistica e storicistica — affonda le radici nel dualismo settecentesco tra una cultura giusnaturalistica che modella o inquadra gli istituti gius-politici secondo una logica *a priori*, ed un pensiero (riconducibile quasi esclusivamente a Montesquieu, forse per certi aspetti a Vico) che assume le istituzioni come realtà di fatto, e le spiega attraverso la ricerca di rapporti di causa-effetto (cfr. sul punto DERATHÉ, *J.J. Rousseau*, cit., pg. 23, ed ancora le valutazioni di L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., t. I, pg. 542-543).

Il Nostro non è affatto interessato — per lo meno non più dei suoi ‘ colleghi ’ rivoluzionari o liberali francesi — alla costruzione di una mera sociologia del diritto pubblico, di una scienza puramente ideografica che spieghi il reale senza prescrivere e senza obbligare. La costituzionalistica lavora su materiali storici, lasciandosi guidare dal senso dell’opportunità e delle circostanze; ma la storia non è affatto il dominio del relativo, bensì il procedere costante e naturale verso forme via via più perfezionate di vita sociale; essa ci offre sempre, in definitiva, una scala di valori assoluti, misurabili in termini di felicità collettiva, e capaci di indicare univocamente un *meglio* ed un *peggio*, che servono da guida per ogni scelta politica e al tempo stesso da fondamento per validare le istituzioni. Per ogni momento storico sarà così pensabile un assetto istituzionale ottimale, e perciò legittimo e moralmente obbligante, in quanto capace di massimizzare il rendimento dei ‘ mezzi ’ allora disponibili, assicurando il massimo benessere collettivo che in *quel momento*, in quella determinata localizzazione geo-politica, è possibile ottenere.

In questo dato ‘ produttivistico ’, in ultima analisi, è reperita la legittimazione dell’autorità. Una legittimazione, certo, che, a differenza di quella proposta dal modello rivoluzionario, è per definizione soggetta ad una graduazione in termini quantitativi, ponendosi come variabile dipendente della sua maggiore o minore capacità concreta di distribuire felicità agli amministrati, ed implicante necessariamente una inevitabile discrezionalità nella sua valutazione: è la legittimazione che sa immaginare un cauto riformista settecentesco, della quale l’unico buon giudice non può che essere il tecnocrate o il filosofo, colui, comunque, che, conoscendo a fondo i meccanismi dello Stato, ha davanti a sé un quadro completo dei mezzi di cui esso dispone, e può valutare con cognizione di causa se siano stati impiegati fino al limite massimo delle loro possibilità.

Tutto il pensiero giuspubblicistico di Romagnosi pare così attraversato longitudinalmente dalla partizione fondamentale tra funzione e costituzione, studio dell’attività e studio del soggetto, ovvero — per citare un’antitesi cara al suo lessico — « regime » ed « ordinamento », alla quale si sottende quella tra leggi « diri-

genti » e leggi « costituenti » o « ordinatrici »<sup>(10)</sup>; insomma, ricerca relativa alla capacità giuridica ed operativa della persona pubblica da una parte, ed alla sua organizzazione ottimale interna dall'altra. Sono effettivamente queste le due dimensioni — vorremo quasi dire le due 'categorie', se non fosse per il viscerale anti-kantismo di Romagnosi — che rendono pensabile il diritto pubblico da parte del Nostro.

La specificità del suo apporto è data dal fatto che l'articolazione dei due momenti avviene in realtà secondo uno schema opposto a quello varato dalla nuova giuspubblicistica rivoluzionaria, in cui la scienza del bene politico è sacrificata al protagonismo istituzionale della società civile, assunto come imprescindibile presupposto fondante dello Stato nuovo. Per Romagnosi, in realtà, la correlazione è esattamente inversa: è la funzione che deve giocare da variabile indipendente rispetto alla costituzione, è il complesso di compiti scientificamente individuati che lo Stato deve assolvere ed avere la precedenza logica sulle forme di organizzazione del potere.

Nella nostra esposizione seguiremo in realtà un criterio opposto a quello che sorregge l'edificio logico romagnosiano, esaminando prima la questione del modo di essere dello Stato, e rinviando al successivo volume l'esame della 'scienza della cosa pubblica' in senso stretto. L'operazione crediamo che sia consentita, sul piano logico, in quanto i due momenti sono correlati come si è detto a livello formale e non, ovviamente, contenutistico; ciò che conta è che Romagnosi imposti il problema costituzionale in termini di adeguatezza tra mezzi e fini, nell'unica prospettiva di ottenere una legislazione oggettivamente 'buona', ovvero produttrice di bene politico, e non in quella di un presunto diritto ingenuo della società a porsi come legislatrice di sé stessa; quello che il Nostro autore, poi, intende effettivamente per 'bene politico' è relativamente irrilevante per la comprensione del suo costituzionalismo.

Nel prossimo paragrafo si comincerà dunque ad inventariare la riflessione costituzionale romagnosiana, senza tener conto, per ora, degli steccati formali che separano tradizionalmente le varie

---

<sup>(10)</sup> Per un'applicazione di queste concettualizzazioni cfr. ICF, pg. 458-461.

discipline confluenti nella produzione del Nostro, e lasciandoci invece guidare esclusivamente dal criterio fondamentale che si è qui individuato; assumendo, cioè, come materia di studio per noi rilevante in questa sede ogni apporto, comunque qualificato, che più o meno indirettamente presupponga il problema del 'come'; o in altre parole sia formalmente idoneo a rispondere alla domanda ideale: « quale struttura politica per la funzionalità dello Stato? »

2. Impostata la questione in questi termini, siamo subito a riconoscere come essa sia già precocemente presente alla consapevolezza del giovane Romagnosi, molto prima che comincino a maturare tutti gli altri grandi temi di carattere gius-politico che costituiranno il tessuto di tutta la sua vasta produzione letteraria. Si può affermare, anzi, che il problema delle forme di governo, sul quale tante volte, in seguito, il suo pensiero si dovrà soffermare, si profili in maniera abbastanza compiuta già in uno dei suoi primissimi scritti.

a) *Il pensiero giovanile.* — Siamo nel 1789; Romagnosi ha ventotto anni, è laureato da tre, durante i quali ha esercitato di mala voglia la professione di notaio a Piacenza; non ha scritto ancora niente, ma è impaziente di dedicarsi agli studi. Una nuova amicizia gli apre le porte della *Società letteraria*, piccolo circolo culturale piacentino che in seguito ricorderà sempre con simpatia, probabilmente per averlo aiutato a spezzare un cerchio di isolamento culturale in cui cominciava a sentirsi prigioniero. È appunto davanti all'uditorio della *Società* che egli legge una relazione articolata in due parti presentate separatamente, la prima alla fine dell'89, la seconda nel febbraio del '90. Il titolo è ambizioso, e per certi versi già significativo di quella che sarà l'evoluzione del pensiero costituzionale del Nostro: *Sopra i fondamenti della politica legislazione e sopra le relazioni delle diverse forme di governare co'l buon modello di essa* <sup>(11)</sup>.

La magniloquenza dell'intestazione — che nella sua formulazione risente di una certa moda libellistica di impostazione monte-quiviana — trova in realtà un riscontro non troppo adeguato nel

---

<sup>(11)</sup> Pubblicato postumo in EDG, vol. II, p. I, pgg. 352-364. L'originale si conserva all'Archivio di Stato di Palermo, Carte Cattaneo, Busta 50, fascicolo 138, sottofascicolo IV.

contenuto effettivo di queste pagine; lo stile delle quali — studiatamente salottiero e piacevolmente superficiale, come richiesto dalla circostanza — propone disinvoltamente una rapida rassegna dei principali modelli di governo ricavabili da una considerazione del passato per grandi *tranches*, dal dispotismo asiatico alla democrazia greca, dalla repubblica romana all'Impero dei Cesari, fino allo Stato maomettano. Un po' di tutto, per intrattenere un uditorio ben disposto; le fonti della carrellata son trasparenti — soprattutto Montesquieu e Raynal, ma sono pur percepibili certe suggestioni vichiane —, i quadretti di maniera, con gli imperatori romani foschi e truci, secondo la migliore iconografia tacitiana, e le istituzioni asiatiche patinate di un esotismo molto prevedibile, mentre i prodromi della grande tempesta rivoluzionaria vengono educatamente non percepiti.

Tuttavia, alcuni caratteri di fondo raccomandano una certa attenzione nel considerare questo scrittarello. Già il titolo, dicevamo, ci dice qualcosa d'importante, evidenziando un dato formale che rimarrà alla base di tutto il pensiero politico successivo del Nostro; rispetto, infatti, allo schema montesquiviano di cui qui Romagnosi avverte chiaramente certa suggestione, si registra una significativa inversione di termini: non sono più — come per il Baron — le varie possibili forme di governo a determinare naturalisticamente il carattere della 'politica legislazione' rispettivamente adatta ad ognuna di loro, ma è 'il buon modello di essa' a costituire la pietra di paragone con l'aiuto della quale — viceversa — scandagliare la storia alla ricerca delle migliori forme di governo. In quel 'buon' c'è già, *in nuce*, tutto l'oggettivismo razionalista che caratterizzerà la ricerca costituzionale di Romagnosi; il 'buono' e il 'cattivo' nell'ambito politico sono già definiti in maniera univoca da una scienza *diversa* e propedeutica rispetto a quella delle costituzioni; la quale ultima si serve delle tavole di valori fornite dall'altra come di una bussola per individuare, nella giungla della fattualità, gli assetti politici consequenzialmente più idonei.

L'operazione — occorre precisare — non è condotta fino in fondo dal giovane studioso, che si limita ad un veloce sguardo sinottico, senza impegnarsi, forse per la natura della circostanza, nella proposizione di un proprio modello di governo tendenzialmente ottimale.

Emergono già, tuttavia, alcuni dati significativi; tutto lo svolgimento della vicenda istituzionale è come idealmente ricompreso nell'ambito delimitato da due poli di segno opposto, costituiti rispettivamente dalla tirannia asiatica, e dalla democrazia ateniese, ambedue giudicate in maniera negativa. Se la descrizione dei governi orientali ubbidisce ai canoni del fosco *despotisme* montesquiano, la valutazione delle democrazie greche si distacca nettamente da quella idealizzata e vagamente nostalgica del *Président*, pervenendo ad una sostanziale condanna del modello di civismo eroico al quale tanta linfa attingeranno i rivoluzionari del '93: il vero legislatore è quello di Helvétius, che « sulle leggi fondamentali della natura tenta gettar le basi solide e costanti della sociale felicità, e non di appuntellare con isforzo li uomini su i più sublimi gradi dell'eroismo » (12).

D'altra parte, il giudizio negativo non implica ancora una demonizzazione della democrazia antica, come quella che la cultura liberale della Restaurazione scolpirà nella formula celebre della *liberté des anciens*, assumendola a metafora della politica anti-individualista dei giacobini. La libertà greca non è sentita tanto come un ordine oppressivo imposto a ciascuno dalla volontà collettiva, ma come il disordinato erompere di uno spirito anarchico che trasforma la lotta politica in un agone senza regola tra personalità contrapposte avidi di potere. La Grecia assurge, così, a modello di non-governo, di libertà incontrollata in cui già si adombrano, forse, certi pericoli degenerativi della vicenda rivoluzionaria.

Tra gli opposti estremi dei governi orientali e di quelli greci, prende forma l'esperienza istituzionale romana; le poche, generiche pagine che Romagnosi le consacra in questo suo primo scritto, se non di per sé significative, rappresentano tuttavia il segno di un interesse che in seguito si manifesterà in forme più consapevoli ed originali, come avremo modo di vedere.

Così pure, la banalità del compendioso *excursus* sul sistema feudale e sulla società comunale non deve far dimenticare l'attenzione che più tardi il Nostro riserverà allo studio di questo settore di storia istituzionale, segnalandosi, invece, quanto precocemente

---

(12) *Sopra i fondamenti*, pg. 343.

le idee della maturità hanno cominciato a prendere forme nella sua mente.

Più in generale, quello sforzo di ricavare dalla storia certi modelli politici-tipo, e di penetrarne la razionalità in rapporto agli assetti sociali, che caratterizzerà il Romagnosi maturo, è già in qualche modo qui anticipato, nel quadro pur sommario di una esposizione già ritmata secondo i moduli vichiani che saranno poi tipici dei tardi scritti sull'incivilimento.

Allo stesso modo, è anticipata esplicitamente l'irriducibile ostilità del Nostro nei confronti dell'autonomia politica dei *corps intermédiaires*. Bisogna saper distinguere, precisa l'autore alla fine del suo intervento, tra « istituzioni » e « costituzioni ». Le prime non sono altro « che certi stabilimenti di corpi a parte, l'oggetto dei quali al tempo della loro fondazione fu la pubblica utilità »<sup>(13)</sup>; giustificate forse in quell'epoca dalla loro funzione (la nobiltà si è fatta carico per lunga pezza della difesa comune, il clero dell'istruzione e della salute materiale e spirituale), stratificandosi alluvionalmente e complicandosi con l'aumentare dei bisogni sociali, essi hanno ingenerato un particolarismo selvaggio, riducendo la società ad una « moltitudine di istituzioni separate e compresse ... le une dalle altre ».

Ormai del tutto incomprensibile risulta a Romagnosi la *laudatio* di chi decora questi ruderi ingombranti « col nome di leggi fondamentali, » seguendo la moda culturale lanciata da D'Argenson e da Montesquieu, e venutasi consolidando grazie all'ammirazione per il modello inglese, che tanto seguito ha goduto in Italia fino all'ultimo quarto di secolo<sup>(14)</sup>. La « costituzione » è eviden-

<sup>(13)</sup> *Ibidem*, pg. 362.

<sup>(14)</sup> Sulla fortuna del modello costituzionale inglese in Italia si può ancora consultare A. GRAF, *L'anglomania e l'influsso inglese in Italia*, Torino, 1911, pg. 140 ss., mentre sull'influenza di Montesquieu e del suo costituzionalismo di indirizzo conservatore cfr. P. BERSELLI AMBRI, *L'opera di Montesquieu nel Settecento italiano*, Firenze, 1960. Un'utile sintesi sulla diffusione del modello 'misto' in GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, cit., pg. 31-34; e sulla sua crisi alla fine del secolo Id., *Le costituzioni 'giacobine'*, cit., pg. 50-56. All'epoca del contributo romagnosiano in oggetto, l'ostilità contro i corpi intermedi ed il costituzionalismo che ad essi si ispira è ormai un'*idée reçue* della *vulgata* illuminista, mentre unanime è la con-

temente cosa del tutto diversa da un'accozzaglia fortuita di corpi privilegiati, è programma ragionato di un assetto dei pubblici poteri, il cui bilanciamento non è prodotto dalla causalità della storia, bensì da un preciso e consapevole dosaggio, che ha per fine la realizzazione di un equilibrio sociale complessivo nel quale l'interesse del singolo si armonizzi spontaneamente con quello collettivo.

Il modello 'misto' di montesquiviana memoria, in altre parole, appare ormai al giovane autore un *monstrum* istituzionale, che il suo pur spiccato moderatismo politico non lo autorizza affatto ad accogliere; motivo centrale, questo, se non addirittura dominante di tutta la successiva riflessione gius-politica del Nostro, che è significativo trovare già così nettamente profilato nel suo primo intervento in materia.

È difficile dire se, con questo, Romagnosi manifesti una sua adesione implicita ai risultati della prima fase del movimento rivoluzionario francese, oppure se continui semplicemente a scorrere lungo i binari di quella tradizione statualista tipica di tutto il più maturo pensiero illuminista, e sostanzialmente coerente rispetto ai programmi dell'assolutismo illuminato. È comunque sicuro che se certamente la notte del 4 agosto e l'eliminazione dei *Parlements* non potevano che essere accolti con profonda soddisfazione da parte dell'allievo di Helvétius e di Voltaire, un paio d'anni dopo egli non potrà più differire una netta presa di posizione contro gli eccessi di un movimento che tende a sfuggire al controllo dell'*élite* illuminata. I due opuscoli di cui si è già detto precedentemente — *Cosa è eguaglianza, Cosa è libertà* — hanno un fine dichiaratamente frenante rispetto alla grande spinta rivoluzionaria, che ha ormai superato di molto, agli occhi dell'autore, gli argini di un intervento demolitorio della vecchia società di ordini, e rischia ora di compromettere la fisionomia stessa della società nuova. In particolare, la richiesta immediata ed irriflessa di una eguaglianza di fatto, avallata in maniera demagogica da ideologi senza scrupoli, rischia di risultare effettivamente distruttiva dell'autonomia appena conquistata dalla società civile rispetto allo Stato controverso le sue leggi più elementari ed assegnando all'autorità politica

---

danna del compromissorio modello inglese (da Filangieri a Tanucci, da Melzi a Longo).

il ruolo improprio di distributrice della ricchezza sociale, legittimando lo spoglio e l'oltraggio ai diritti individuali.

I due articoletti non sono solo una requisitoria contro il giacobinismo; essi rappresentano, più in generale, una dura condanna dei principi della Rivoluzione democratica, che Romagnosi presenta come grandi bandiere agitate in mala fede da una minoranza ambiziosa ed avida di potere, per lusingare i più bassi appetiti delle masse. Con questo — precisa il Nostro — « non si nega che la democrazia, allorché viene costituita senza inganno o violenza, non possa riuscire un governo legittimo al pari di ogni altro che formato venga con simili condizioni; ma egli è del pari vero e può ad evidenza dimostrarsi che s'egli può convenire ad un popolo piccolo e non per anco corrotto dai vizi sociali e situato in guisa da non essere ammolito e corrotto; per lo contrario non può convenire ad una nazione in cui si ritrovano circostanze contrarie alle sopra indicate »<sup>(15)</sup>.

La considerazione, buttata là in nota, anticipa un aspetto fondamentale della riflessione costituzionale romagnosiana, che, interpretando alla lettera — e cioè in senso conservatore — il messaggio rousseauviano, esclude radicalmente la forma di governo democratico dal novero di quelle proponibili per Stati di dimensioni nazionali. In tutta l'opera di Romagnosi, essa rimarrà relegata sullo sfondo di una civiltà arcaica ormai irrimediabilmente trascorsa e neppure meritevole di rimpianti accorati.

b) *Il periodo dell'insegnamento parmense.* — Dal 1793 — anno in cui viene stampato a Trento *Cosa è libertà* — trascorrerà parecchio tempo prima che il problema del 'come' torni a porsi ancora al centro della riflessione romagnosiana. Un silenzio, questo, che si prolunga oltre gli anni '90, quelli corrispondenti all'unico, notevole periodo di stasi nella produzione letteraria del Nostro, per interessare anche, come già si è accennato, il suo primo, vasto contributo gius-filosofico.

Il *Diritto Pubblico Universale*, infatti, è rigorosamente muto su tutto ciò che possa riguardare l'aspetto « organico » della problematica dello Stato; lo sviluppo del suo contenuto si arresta

---

(15) *Cosa è libertà*, EP, t. I, pg. 206.

esattamente là dove dovrebbe cominciare la discussione sull'assetto costituzionale.

Dimostrata l'imprescindibilità logica del Governo, nella sua assoluta necessità mediale per la conservazione ed il perfezionamento della società civile, Romagnosi, come abbiamo già visto, imposta subito il problema immediatamente — ed urgentemente — consequenziale, cioè: « come nel costituire un civile governo *umano* in vista dei difetti di spirito e di cuore *comuni* a tutti gli uomini, si possa fare in modo ch'esso in fatto pratico non riesca *frustraneo* o *violento*; ma invece *efficace* ed *analogo* all'intento pel quale abbiám veduto essere egli *necessario*? » (16).

Siamo così alle colonne d'Ercole che separano il diritto filosofico dalla tecnica costituzionale, il cui valore essenziale è ben presente alla coscienza del Nostro, che la erige in vera e propria condizione di effettività di tutto il sistema del diritto naturale.

Ma impostata la questione in tali termini, Romagnosi non si sente evidentemente di affrontarla in questa sede, e la elude in maniera brusca, lasciando, anzi, nel lettore un forte senso di vuoto e d'insoddisfazione intellettuale: per quanto l'argomento sia essenziale, « tropp'oltre — egli conclude — io trascorrerei, se mi occupassi qui della soluzione di questo problema » (17).

La conclusione pare importante: se ci si limita a considerare il diritto pubblico nella sua 'universalità', cioè nel suo livello massimo di astrazione, nella sfera dei suoi principii logici *a priori* validi sempre ed ovunque, il problema del modo di essere dello stato non può trovare qui una sua collocazione: non esiste alcun principio capace di indicarci un — magari minimo — nucleo di rapporti costitutivi necessari che lo Stato debba osservare incondizionatamente. Quelle clausole ideali che nel *Contrat social* costituivano il fondamento irrenunciabile dell'edificio politico — « tellement déterminées par la nature de l'acte, que la moindre modification les rendroit vaines et de nul effet » (18) — sono invece da Romagnosi respinte fuori dal diritto pubblico *universale*, consegnate interamente, per la loro determinazione, ai mutevoli det-

(16) DPU, pg. 420.

(17) DPU, pg. 421.

(18) *Contrat*, L. I, chap. VI, ed. cit., pg. 360.

tami delle circostanze storiche ed alla saggezza empirica di ipotetici legislatori.

Mai come qui si può forse verificare l'enorme distanza che separa Romagnosi dal nuovo costituzionalismo. La legittimità del potere *non* è un problema giuridico: l' "universalità" del diritto, infatti, cioè la sua validità incondizionata ed assoluta, finisce esattamente là dove inizia l'itinerario intellettuale di Rousseau, e quello storico della Rivoluzione, nel loro contestare il re *in quanto tale*, ovvero in quanto incapace di darsi una legittimazione ulteriore rispetto a quella, puramente fattuale, della sua capacità funzionale a soddisfare interessi sociali.

D'altra parte, questa negazione del carattere incondizionato della costituzione politica non prelude assolutamente in Romagnosi all'adozione di un punto di vista descrittivistico e classificatorio, volto semplicemente a registrare ed a comprendere la varietà delle tipologie costituzionali nella relatività delle loro condizioni storiche. Il fatto che nessun principio *a priori* sia in grado di dirci quale debba essere la costituzione dello Stato, non legittima per niente lo studioso a rassegnarsi ad un tipo di approccio meramente comparatistico, implicante, in definitiva, l'accettazione di ogni assetto di potere esistente alla stregua di un fatto già dato ed imprescindibile nella sua positività.

Di quanto sia erroneo e pericoloso tale punto di vista, il Nostro pare essersi reso conto perfettamente già scrivendo — più o meno attorno alla metà del primo decennio del secolo — quel trattatello destinato ai suoi studenti di Parma intitolato *Diritto naturale politico*, al quale già varie volte abbiamo avuto occasione di riferirci. A differenza che nell'*Introduzione*, Romagnosi pare qui subito deciso ad affrontare il problema del 'come'; non prima però di aver sgombrato il terreno da certe ambiguità metodologiche abbastanza diffuse, e di cui il principale responsabile è indicato in Montesquieu. Muovendosi lungo le linee già anticipate nella sua conferenza dell'89, Romagnosi fa rilevare come affrontare lo studio del diritto pubblico iniziando dall'esame delle forme di governo rappresenti in sé un errore madornale<sup>(19)</sup>. Finché si man-

---

(19) Il nostro autore muove infatti dal presupposto che le domande fondamentali della scienza politica siano due, e debbano esser proposte in

terrà questo approccio l'unico risultato sarà quello di squadernare una panoplia di modelli costituzionali, appagandosi di un *défilé* che elude il problema realmente essenziale, quello di una scelta razionalmente motivata per l'uno o per l'altro. E se è vero che tale scelta non può e non deve avvenire sulla base della meccanica ed assoluta presunzione rousseauviana del diritto di tutti a gestire una frazione del potere politico, non è men vero che una posizione agnostica risulta almeno altrettanto sbalorditiva.

Il criterio della scelta — come ormai si sa — è costituito dal grado di funzionalità rispettiva di ogni assetto di potere a soddisfare le esigenze sociali; dunque, il diritto pubblico dovrà prender le mosse dalla coscienza che prima dello studio del governo è necessario soffermarsi sullo studio del sociale, interrogandolo a fondo sui suoi bisogni, e modellando successivamente, in piena autonomia e libertà rispetto alla positività della storia, la forma di governo più adatta alla specificità delle sue richieste. La considerazione, allora, dell'« ordine sociale puro » deve precedere quella dell'« ordine sociale governativo »<sup>(20)</sup>, e questa modellarsi su quel-

---

quest'ordine: « 1) Qual è la migliore *organizzazione e legislazione naturale sociale*, avendo in mira lo scopo dell'ordine sociale di natura, ed indipendentemente dalla considerazione dei governi civili? 2) Qual è la miglior forma di governo per effettuare la detta legislazione, avuto riguardo al fine della società....? » (*Diritto naturale politico*, EDG, vol. III, p. II, pg. 849). « Negli scritti di tutti i grandi maestri di diritto » questi due momenti sono stati confusi, per quanto unanime sia il riconoscimento che lo scopo del governo è dato dalla conservazione sociale, ovvero che lo Stato ha una natura puramente mediale rispetto alla società. Ma, appunto, « il fine ... della direzione pubblica governativa non può essere propriamente e realmente espresso che co'l piano risultante dai rapporti naturali dell'ordine sociale contemplato *in sé medesimo*, il quale offra un complesso di dettagli giustificati anche in specie dai sottoposti rapporti di fatto » (*ibidem*, pg. 851-52). La prima parte dello studio del diritto pubblico dovrà dunque avere ad oggetto « il codice di natura sociale », dal quale evincere « quali debbano essere le incumbenze, e quindi le facoltà e i doveri dell'autorità direttrice la società ». La principale colpa di Montesquieu, allora (« il quale ... confuse il mezzo con l'oggetto a cui si doveva provvedere », *ibidem*, pg. 852 nota) fu di dare la precedenza ai « rapporti che derivano dalla distribuzione dei poteri della Sovranità » su quelli che indicano invece ciò che lo Stato deve fare, di anteporre, insomma, la costituzione alla funzione.

<sup>(20)</sup> Questi sono appunto i titoli delle due sezioni in cui si articola l'operetta romagnosiana. Nella prima di esse egli ricicla sinteticamente il

la. Ciò che Montesquieu ha ignorato — e che gli ha consentito di mantenere la sua analisi al livello di una mera descrizione tipologica — è la distinzione tra la società civile e lo Stato, e la precedenza logica della prima rispetto al secondo<sup>(21)</sup>.

Il *Baron*, infatti, — il *féodaliste*, il nostalgico dello Stato di stati, l'avversario dell'assolutismo, il teorico del ruolo costituzionale dei corpi intermedi — segue ancora una logica che gli impedisce radicalmente di assegnare allo Stato — al suo modo di essere, alla sua forma di governo — il ruolo di variabile dipendente rispetto ad equilibri sociali la cui autonomia, nella sua prospettiva, non è neppure pensabile; il governo, per lui, non ha affatto natura strumentale, non è per nulla ordinato ai fini che la esigenza oggettiva del corpo sociale gli prescrive, ma esiste — aristotelicamente — come una realtà naturale, al pari di altre istituzioni umane con esso strettamente allacciate ed interdipendenti, che, offrendosi allo studioso nella loro positività, attendono da lui un'indagine sulle loro oggettive connessioni reciproche.

Ecco che Montesquieu non costruisce, non progetta, non propone e non sceglie, perché non c'è niente da costruire, tutto si

---

contenuto dell'*Introduzione*, dimostrando la naturalità della vocazione sociale dell'uomo, il carattere originario del diritto individuale di proprietà, l'autonomia negoziale che spetta per natura ad ogni soggetto, la differenza tra eguaglianza di diritto ed eguaglianza di fatto nonché la loro completa autonomia concettuale; quindi si pone il problema di definire quel complesso di 'prestazioni integrative' che lo Stato è chiamato ad erogare a beneficio di questa società civile già formata, e le enumera particolareggiatamente. Nella seconda parte, invece, dopo aver così fissato lo statuto funzionale della persona pubblica, affronta il problema della sua costituzione ottimale in rapporto all'insieme dei « fini » che la società le ha prescritto.

(21) Come sottolinea ALTHUSSER (*Montesquieu, la politique et l'histoire*, cit., cap. III), la dialettica montesquiviana *principe-nature* consente di spiegare qualsiasi fatto sociale sulla base del tipo di struttura politica propria di un certo popolo; la forma di governo che scaturisce da quel rapporto rappresenta l'opzione fondamentale da cui viene fatta discendere consequenzialmente tutta l'organizzazione del sociale, delle sue leggi e dei suoi costumi, in maniera dunque diametralmente opposta rispetto a quello che propone il nostro autore; il quale, per parte sua, si dimostra sempre più allievo dei fisiocratici, e prima ancora del pensiero lockiano, nel concepire la società come un ordine spontaneo, dotato di un elevatissimo grado di autonomia rispetto alla sede del politico, e nel considerare quest'ultima come una struttura meramente servente rispetto al contesto sociale.

trova già *in rerum natura*; vi è solo lo spazio logico per perfezionare le tipologie esistenti, valorizzando l'intima natura di ciascuna di esse.

Il punto d'inizio del suo discorso — lo studio delle forme di governo, appunto — è idealmente proprio quello conclusivo per Romagnosi; secondo il quale, il 'diritto politico' non comincia, ma finisce con la discussione costituzionale, che implica sempre un giudizio di valore, uno sforzo propositivo proiettato nel campo dello *jus condendum* per lo Stato 'migliore possibile', sulla base della tavola di valori dettata dai bisogni sociali<sup>(22)</sup>.

Tale premessa, d'altro canto, funziona altrettanto bene per prendere le distanze da quel costituzionalismo astrattizzante e libertario tipico della cultura politica settecentesca italiana e destinato a celebrare i suoi fasti maggiori nel corso del triennio rivoluzionario; l'affermazione decisa del primato del sociale sul politico e del carattere meramente strumentale di quest'ultimo rappresenta una scelta di campo precisa anche rispetto a chi esalta la progettistica costituzionale come scienza della libertà e porta a coincidenza il diritto pubblico con la ricerca della miglior forma di governo nella convinzione che essa costituisca un valore in sé, e non per i vantaggi di carattere pratico-amministrativo che indirettamente procura alla società.

L'esplorazione scompositiva dell'«ordine sociale puro», allora consentirà di definire quello che si potrebbe chiamare diritto pubblico sostanziale, ovvero tutto ciò che lo Stato ha il compito di 'fare'; mentre l'«ordine sociale governativo», che costituisce l'ultima parte dell'operetta romagnosiana, tratterà dell'al-

---

(22) Com'è ovvio, tali considerazioni sono limitate ai caratteri formali del sistema montesquieuiano, e prescindono dalle valutazioni di merito che il *Baron* lascia continuamente trasparire in filigrana dalle sue pagine, ridicolizzando il modello di governo dispotico e relegando quello repubblicano-democratico in un passato non più recuperabile. Ciò che importa è il suo tipo di approccio formale dichiaratamente avalutativo, che circoscrive il lavoro del costituzionalista alla elaborazione di griglie sistematiche in cui inserire il materiale storico (sul punto cfr. TARELLO, *Per un'interpretazione sistematica de «L'esprit des lois»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, (1971).

chimia costituzionale in chiave politico-propositiva, senza mai perdersi d'occhio la priorità logica dell'attività sulla costituzione.

Chiarita questa impostazione fondamentale, Romagnosi non avrà remora alcuna a rifarsi direttamente alla logica costituzionale messa a punto dallo stesso Montesquieu; seguendo in questo le orme di tanti suoi contemporanei che, rifiutata la prospettiva descrittivistica o sociologizzante caratteristica del *Baron*, non esiteranno ad impadronirsi dei contenuti del suo pensiero, trasformandoli da schemi tipologici funzionali ad una sistemazione dell'esistente in immediate proposte politiche, o comunque in strumenti indispensabili per elaborarne di nuove.

Già dai pochi cenni offerti emerge chiaramente in questo scritto minore la base problematica nell'ambito della quale si collocheranno le future soluzioni costituzionali romagnosiane; acclarato, infatti, « per una perpetua speranza, che ogni uomo dotato di potere è portato a abusarne, e che va fin dove trovi limiti ... l'ordine delle cose esige che il potere sia così diviso e controbilanciato, che chi n'è investito sia spinto ad osservare i doveri del suo ministero » (23).

Riprendendo l'espressione famosa utilizzata da Montesquieu in rapporto ai governi che hanno per fine la libertà, Romagnosi non si sogna neppure lontanamente di riproporre un potere politico diviso tra una pluralità di corpi privilegiati — come aveva sostenuto il Baron, sulla scorta dell'esperienza inglese ed animato da espliciti intenti filo-nobiliari —; e neanche, come vedremo, di aderire alla particolare soluzione istituzionale da lui suggerita a livello tecnico, ovvero quella dei tre poteri distinti. Al pari di una infinità di pensatori politici, che specie dopo l'esperienza drammatica del Terrore e del governo assembleare torneranno a meditare con rinnovata partecipazione le idee del *Baron*, egli si limita ad appropriarsi dell'intuizione fondamentale enunciata da Montesquieu, cioè che è doveroso diffidare sempre e comunque di chi detenga

---

(23) *Diritto naturale politico*, pg. 912. « ... C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait! la vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (*Esprit des Lois*, L. XI, chap. IV, ed. cit., vol. I, pg. 293).

il potere, e che il problema politico veramente nodale non concerne la legittimazione della o delle persone, ma viceversa le garanzie cautelari che in ogni caso occorre imporre loro. La scelta per la logica dei bilanciamenti assume soprattutto il significato, all'interno del suo sistema, di privilegiare il profilo dell'*effetto* dell'esercizio del potere rispetto a quello della sua legittima titolarità, e prelude ad una ricerca condotta tutta col metodo dell'immedesimazione psicologica, sulla base dello stesso criterio che in diritto penale Romagnosi ha battezzato come 'controspinta': alla scienza costituzionale non bisogna chiedere *chi* debba governare, ma quali siano i modi per disincentivare il titolare dell'autorità da un cattivo uso del potere affidatogli.

Le premesse teoriche di uno studio costituzionale, insomma, ormai cominciano a prendere forma distinta. Sul piano dell'approccio logico col problema-Stato, esse seguono una via intermedia — se così ci si può esprimere — tra la prospettiva deduttivistica *a priori* che caratterizza il pensiero rousseauviano, e quella descrittivistica di Montesquieu; mentre sul piano delle scelte politiche si orientano già verso un modello che nega l'appropriazione dello Stato da parte della società civile in qualunque sua forma: sia che essa avvenga, seguendo il verbo democratico indicato dal nuovo razionalismo — ovvero postulando una necessaria coincidenza soggettiva tra il sovrano ed il corpo sociale nel suo complesso —, sia che subordini invece l'autorità statale alla volontà di determinate formazioni sociali qualificate, secondo la logica ormai usuratissima del vecchio liberalismo aristocratico settecentesco; il recupero del modello della 'bilancia' montesquiviana ha per scopo di garantire la società contro il pre-potere dello Stato, ma non può e non deve sfociare in una riproposizione del primato dei corpi intermedi.

Se queste sono le indicazioni generali, ormai abbastanza lucide, il nostro autore, però, non sembra ancora pronto a metter mano all'edificazione di un progetto articolato, o semplicemente la ritiene fatica abbastanza gratuita negli anni di un'Italia napoleonica apparentemente così ben assestata sul piano politico. In questo senso, appunto, pare concludere al termine del suo *Diritto naturale politico*: « resterebbe adunque la ricerca del *come* si possano e debbono distribuire e controbilanciare questi poteri, onde ottenere praticamente lo scopo della Sovranità o senza o co'l minimo pos-

sibile d'abuso di potere ... Ma questa è una questione di puro fatto, la soluzione della quale, quand'anche non presentasse un risultato o praticabile o interamente soddisfacente all'intento, tuttavia non toglierebbe la verità fondamentale e logica della necessità e del diritto, e anzi del dovere di moderare l'esercizio del potere arbitrario » (24). In questa fase della carriera scientifica di Romagnosi, tutta tesa alla elaborazione giuridico-teorica, è proprio la natura fattuale del problema del *come* a renderglielo di scarso interesse nei suoi aspetti tipicamente tecnici.

Prima, comunque, di congedarci definitivamente da questo scritto minore, vi è forse un ultimo dato non irrilevante ai nostri fini, che merita di esser segnalato, ed è quello relativo all'estensione quantitativa di un progetto costituzionale ottimale: « *tutto intiero* il piano dell'amministrazione sociale forma la legge fondamentale di natura della Sovranità e del giusto civile Governo, poiché ... tutto intiero forma la necessità, il diritto e il dovere della di lui creazione e mantenimento » (25).

I fautori della teoria contrattualistica, al di là di tutte le altre distorsioni cui vanno incontro sul piano teorico, rivelano la loro enorme pericolosità politica proprio nel risolvere il problema costituzionale nelle formule brevi e velleitariamente taumaturgiche legate alla manifestastazione del consenso; alcuni fomentano il dispotismo immaginando clausole favorevoli al sovrano in carica; altri, « non trovando nella formazione del Governo il ricercato assenso del popolo, li tacciano come illegittimi, nulli, o mutabili a capriccio delle generazioni viventi » (26). Gli uni e gli altri trascurano il profilo veramente essenziale, che non consiste affatto nella questione della titolarità del potere, ma nel garantirsi dai suoi abusi.

Il che implica che il progetto costituzionale, lungi dal limitarsi a dettare poche, secche formule generali, si estenda in specificatezza quanto il diritto naturale stesso nell'indicare tutti i compiti dello Stato, disegnando esattamente il profilo di ogni ufficio

---

(24) *Diritto naturale politico*, pg. 914.

(25) *Ibidem*, pg. 917.

(26) *Ibidem*, pg. 918.

pubblico nel quadro di un 'bilanciamento' che dev'essere, estensivamente, quanto più particolarizzato possibile.

La tendenza del futuro progetto costituzionale romagnosiano a tutto prevedere, tutto disporre, si inquadra dunque nell'ambito di questo genere di convinzioni molto illuministiche, e d'altronde a grandi linee comuni ad una vasta area del costituzionalismo franco-italiano di fine secolo, con le sue costituzioni interminabili e doviziosissime di disposizioni specifiche, protese nell'offrire un modello minutamente razionalizzato dello Stato condendo (27).

c) *Dal 1807 alla caduta del Regno d'Italia.* — Il successivo appuntamento del pensiero romagnosiano con la questione del *come* tende, finalmente, ad uscire dal generico, non solo dischiudendo prospettive più precise sul piano progettuale, ma soprattutto intavolando un dialogo con la storia che costituirà uno dei dati salienti della riflessione istituzionale del Nostro.

Siamo ormai al 1807. Il nostro giurista è divenuto a tutti gli effetti uno dei più stimati ed 'integrati' dignitari del Regno d'Italia; lasciata la cattedra di Diritto pubblico a Parma — in relazione alla quale aveva avuto qualche cruccio —, ha ottenuto una nuova nomina a professore di Diritto civile in Pavia, dividendo, ora, gli impegni dell'insegnamento con quelli di una sempre più impegnativa attività pubblica (28).

È proprio nel febbraio di quell'anno, nell'iniziare il suo corso pavese, che egli tiene una importante prolusione sul tema *Quale sia il Governo più adatto a perfezionare la legislazione*, ricca di nuove idee sul problema che qui ci impegna (29).

(27) Sul punto, cfr. GHISALBERTI, *Le costituzioni 'giacobine'*, cit., pg. 207-208.

(28) È Romagnosi stesso a sollecitare il trasferimento a Pavia; a quanto sembra, il suo magistero non era troppo apprezzato a Parma — se ne lamenta già in una lettera a Moreau de Sant-Méry del 28 maggio 1804 (LEI, pgg. 84-85), in cui lascia intendere di esser vittima di un vero boicottaggio da parte dello studentato, che forse vede in lui un rappresentante troppo dichiarato del nuovo *establishment* filo-francese e massonico.

(29) A dispetto del suo carattere occasionale e della sua concisione, questo articolo dovette fare un certo effetto sui contemporanei, presentando un'immagine del suo autore più vivace e meno accademica di quella che le

È abbastanza curioso, innanzitutto, che la questione costituzionale riaffiori proprio nel momento in cui, abbandonato l'insegnamento di una materia formalmente giuspubblicistica, ed oltretutto opportuna, per l'indeterminatezza dei suoi contorni, ad includere una riflessione di carattere progettuale sulle istituzioni, Romagnosi si accinge invece ad 'insegnare il *Code Napoléon*', come già dicono i suoi colleghi francesi.

Questa circostanza in realtà, giunge a conferma della tesi generale che si è seguita finora nel tratteggiare il profilo del costituzionalismo romagnosiano. La questione costituzionale ha natura esclusivamente fattuale e positiva, attenendo alla struttura storica che lo Stato può o deve assumere, ed è perciò equidistante, per così dire, sia dai contenuti del diritto 'politico' che da quelli del diritto civile. Il diritto naturale, nella sua completezza astratta, detta la disciplina ideale sia dei rapporti dei 'particolari' tra loro sia di quelli tra i 'particolari' ed il 'tutto'; lo Stato è chiamato a dare positiva attuazione agli uni come agli altri, e dunque la sua struttura interna, il suo modo di essere, sarà ugualmente influente sul diritto politico positivo e sul diritto civile positivo.

Il costituzionalismo, in altre parole, è il ponte di passaggio tra diritto e fatto, o, se si preferisce, tra diritto naturale e diritto positivizzato, è la garanzia che quel passaggio sarà compiuto nel modo più 'indolore' possibile.

Ecco perché, all'inizio di un ricorso che sarà dominato dalla presenza massiccia del diritto civile codificato — pur contenuta negli argini di un atteggiamento critico che sarebbe apparso proba-

---

sue opere precedenti avevano contribuito a forgiare. Annoverando Romagnosi tra gli italiani illustri del periodo napoleonico, Giovanni Valeriani, nella sua *Storia dell'amministrazione del Regno d'Italia* (Lugano, 1823), pubblicata sotto lo pseudonimo di Coraccini, lo presentava nel modo seguente: « inclito professore di diritto civile nell'università di Pavia, e poi di Alta Legislazione nelle scuole speciali di Milano. Profondo nella sua scienza e metafisico ne' suoi concetti, non è meraviglia se le sue opere sentono un po' dell'astratto. Tali sono la sua *Genesi Penale* (sic) e la sua *Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Universale*. Queste due opere dai giureconsulti molto apprezzate gli hanno acquistato una grande riputazione. Ciò ch'egli ha scritto con maggiore chiarezza pare che sia una dissertazione sul proposto quesito: *Quale sia il governo più adatto a perfezionare la legislazione civile?* » (pg. CXXII).

bilmente del tutto inammissibile ai nuovi esegeti <sup>(30)</sup> — Romagnosi sente il bisogno — come dire — di *giustificare* un Codice ai cui contenuti egli indiscutibilmente aderisce in pieno, spiegando perché la legislazione civile positivamente vigente è oggettivamente buona, cioè conforme al diritto naturale.

Per dar conto di questo risultato, occorre appunto risalire al problema della forma di governo, ed interrogarsi su quale sia la più idonea « a perfezionare la legislazione civile »; la risposta immancabile sarà appunto che il modello di governo napoleonico risulta al momento quello di gran lunga più adatto alla bisogna.

Nonostante certe apparenze, il discorso romagnosiano va ben al di là dei limiti angusti di un « servo encomio » tra i tanti, come dimostra, del resto, la fedeltà degli sviluppi successivi del suo pensiero ai contenuti allora espressi.

Il metodo argomentativo è quello già noto; l'autore comincia asserendo che il governo è un bene secondario e relativo rispetto all'ordine sociale, e dunque, prima di tutto, ai rapporti di diritto civile che ne costituiscono l'ossatura; il principale scopo di un governo è perciò quello di garantire effettivamente una legislazione civile la più conforme possibile al suo modello gius-naturale, in grado, cioè di « PAREGGIARE fra i privati l'utilità mediante l'inviolato esercizio della comune libertà » <sup>(31)</sup>.

Direttamente ispirata ai più noti contenuti del pensiero fisiocratico, la formula ne riprende ed accentua la fiducia che la libertà individuale sia di per sé foriera di giustizia sociale, cioè capace di consentire un equo riparto della ricchezza garantito dalle leggi naturali del libero scambio. Come vedremo in seguito, il liberalismo che essa codifica non esclude affatto una parallela attività am-

<sup>(30)</sup> Dai corsi di Pavia nasceranno infatti i *Paratitli universali e ragionati del Codice Napoleone paragonati co'l diritto romano* (pubblicati da De Giorgi nel vol. VII, p. I della sua edizione), nonché il trattatello *Degli enti morali*, che dei *Paratitli* doveva costituire una specie di introduzione gius-filosofica, scorporato e pubblicato a parte già nel '37 da Cattaneo e Ferrari: contributi tutt'altro che meramente esegetici.

<sup>(31)</sup> Poiché non troviamo riprodotto nell'EP questo scritto (ripubblicato poi in EDG, vol. VII, p. II, pg. 155 ss.), ne citiamo il testo direttamente dalla prima edizione del 1807 (presso Agnello Nobile, Milano): qui pgg. 5-6.

ministrativa dello Stato, che coadiuvi la 'natura' nella sua opera di pareggiamento; e sarà questo, appunto, il ruolo di una certa parte del diritto pubblico speciale.

Certo è che, intanto, la prima incombenza di un buon governo consiste nel creare una legislazione civile che esalti l'autonomia privata, rispettando in maniera rigorosa l'eguaglianza giuridica tra soggetti; senza del che, la strada verso una tendenziale eguaglianza di fatto rimarrà fin dall'inizio preclusa.

In altre parole, Romagnosi propugna vigorosamente un ordinamento giuridico privatistico che oggi diremmo a soggetto unificato<sup>(32)</sup>, dal quale sia rigorosamente espunta ogni caratterizzazione cetuale, e soppresso ogni privilegio tipico della vecchia società di ordini; solo partendo da questa base si potrà ottenere la distribuzione della felicità sociale sul maggior numero.

Definite queste esigenze, il Nostro inizia ad esaminare le tre forme di governo aristoteliche, che sottopone a giudizio sulla base della loro rispettiva adeguatezza al fine proposto.

La sua valutazione della democrazia è, al solito, estremamente severa, e rivela con sorprendente chiarezza quanto diversa sia la sua nozione di volontà generale rispetto a quella rousseauviana e rivoluzionaria; affidare la messa a punto della legislazione civile ad « un aggregato d'uomini che comanda quando delibera in comune, e serve quando agisce in privato » significa sostituire « la somma delle vedute di ogni privato alle vedute complessive del corpo intero dello Stato »<sup>(33)</sup>. La volontà di tutti non è che la somma delle volontà di ciascuno; al pari di queste essa è destinata a non innalzarsi oltre la soglia di una volontà meramente privata, incapace di riscattare il suo carattere fatalmente fortuito per il solo fatto di porsi come espressione collettiva di tutto un gruppo. Prova ne sia che anche un sistema perfettamente democratico come quello ateniese non riesce a concretizzare nelle leggi altro che volubili gusti filosofici, pagando lo scotto dell'autogoverno con l'assenza totale di una *scienza* giuridica<sup>(34)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> L'espressione, ormai entrata nel linguaggio corrente della storiografia giuridica, è di Giovanni Tarello (*Storia della cultura giuridica moderna*, cit., vol. I, pgg. 38-40).

<sup>(33)</sup> *Quale sia il governo più adatto*, pg. 8.

<sup>(34)</sup> A proposito della legislazione civile ateniese, rifacendosi all'auto-

Questo è in realtà il punto importante: Romagnosi muove dalla convinzione che non la volontà popolare più o meno direttamente manifestata, ma solo la scienza sia in grado di interpretare correttamente la volontà generale; la 'sprivatizzazione' del potere politico non avviene affatto attribuendo rilevanza giuridica alla voce di ciascuno — il che, anzi, esalta il particolarismo delle scelte —, ma costituendo una classe di tecnici dello Stato, e ponendoli in grado di operare per così dire al di sopra delle parti.

D'altra parte, la possibilità storica di un governo perfettamente democratico — come già sappiamo — è per il Nostro ormai sepolta in un irrecuperabile passato di « repubbliche personali » grandi quanto una città. L'evoluzione fatale di ogni promessa democrazia moderna in una forma sostanzialmente oligarchica è un fatto assodato ed inconfutabile. E l'aristocrazia, appunto, è la forma oggettivamente peggiore di governo, in quanto in essa i rapporti tra pubblico e privato sono, per definizione, i più confusi che si possano immaginare.

« Quanto è minore la distanza fra chi comanda e chi obbedisce; quanto più sono mescolati i rapporti d'interesse fra l'una e l'altra classe; e quanto più esclusiva e prepotente è l'avidità munita di autorità; tanto più frequenti, moltiplicate ed estese sorgono le cagioni onde introdurre nelle leggi, che sono l'espressione della volontà di chi comanda, una differenza di facoltà, di diritti riguardanti i beni e la libertà civile »<sup>(35)</sup>. La garanzia dell'eguaglianza —

---

rità di Vico, egli osserva che « le poche leggi, e le molteplici decisioni non venivano dedotte dalle vedute combinate della ragione civile e della ragione naturale, vale a dire dai rapporti pubblici dello Stato e dalla comune equità, ma solamente dalla dottrina delle sette filosofiche circa il giusto, e l'ingiusto astratto, e circa il vizio, e la virtù » (*ibidem*, pg. 9).

<sup>(35)</sup> *Ibidem*, pgg. 10-11. La conseguenza della disuguaglianza congenita ai sistemi aristocratici, è che « una indefinita e versatile consuetudine tiene in questa specie di governo ordinariamente il luogo di un codice regolare e permanente; gli esempi servono di norma ai giudizj; gli ordini passeggeri rinnovati a beneplacito del Senato fanno le veci delle istituzioni e delle provvidenze economiche e politiche; tutto in una parola tende per quanto è possibile a forme mutabili e serbate in petto dei soli ottimati » (*ibidem*, pg. 12). Il prestito vichiano (evidente qui, come già nelle conferenze giovanili *Sopra i fondamenti della politica legislazione*, nell'associare al governo aristocratico una giurisprudenza legata a formule misteriche) vie-

base imprescindibile di ogni progetto codificatorio — non può che essere individuata divaricando al massimo lo spazio che separa governanti e governati, e scavando tra loro un fosso sempre più profondo, atto a prevenire l'inquinamento del politico ed il sovvertimento della pari-ordinazione reciproca tra i soggetti che popolano il sociale; la disuguaglianza tra i privati tenderà a sfumare quanto più sarà assorbita nell'unica disuguaglianza accettabile e programmata, quella tra i privati ed il pubblico.

Con questo, tuttavia, neppure la monarchia può essere proposta a modello, quanto meno nelle forme ambigue e compromissorie di cui si è rivestita sotto l'antico regime. Migliore, rispetto agli altri tipi, per la netta separazione che consente di realizzare tra pubblico e privato, essa pone sul tappeto il problema urgente di una garanzia e di un controllo sul potere dell'uomo che governa; e, certo, le fumose e fabulistiche leggi fondamentali garantiscono ben poco finché il potere rimane indiviso, mentre i temperamenti politici 'in orizzontale', quelli assicurati dai corpi intermedi nobiliari e clericali, la trasformano sostanzialmente un'aristocrazia mascherata, che perpetua i propri privilegi civili dietro il paravento di un re-fantoccio <sup>(36)</sup>.

Il governo ideale — pure monarchico — è del tutto diverso, e del tutto inedito, per lo meno fino allo stato attuale: « egli è un governo nel quale il potere esecutivo sia diretto da un solo. Egli è un governo il quale non permette che nello Stato sianvi classi privilegiate rivestite per legge di diritti civili diseguali. Egli è un governo nel quale i poteri vengon distribuiti in guisa, che ogni

---

ne ibridato con la svalutazione illuministica dell'aristocrazia come governo del privilegio, caricandosi in questo modo di una quantità di pesanti significati negativi.

<sup>(36)</sup> « Se da una parte lo scopo essenziale dell'ordine civile è di *paraggiare* fra i privati l'utilità mediante l'inviolato esercizio della comune libertà; e se dall'altro canto la costituzione della nobiltà trae necessariamente seco una disuguaglianza di diritti civili sì riguardo ai vincoli imposti al corso dell'eredità, e sì riguardo ai personali privilegi; se in una parola la costituzione politica della nobiltà partecipa necessariamente di molti effetti dell'aristocrazia: egli è dunque evidente che l'indole di siffatte monarchie racchiude un possente ed esteso elemento incompatibile colle basi immutabili della vera equità civile per dar luogo ad una immensa violazione delle medesime » (*ibidem*, pgg. 13-14).

privato in faccia della legge sia eguale a qualunque altro privato. Egli è un governo in cui ognuno possa riconoscere nei corpi rappresentativi dello Stato un potere e un interesse a guardare e difendere il deposito della comune giustizia e libertà » (37).

Molte cose vi sarebbero da rilevare in questo brano, che rappresenta il primo disegno compiuto, ancorché sommario, dello schema costituzionale successivamente perfezionato da Romagnosi; la sua genericità, tuttavia, non consente ancora di anticipare considerazioni che faremo in seguito, relativamente a messe a fuoco più specifiche ed incisive dello stesso profilo.

L'unico dato che qui merita di essere sottolineato per la chiarezza con cui già emerge, è la convinzione romagnosiana, evidente e fortissima, che l'eguaglianza giuridica, come condizione prioritaria per la realizzazione ottimale di una codificazione di diritto privato può essere garantita soltanto da una struttura costituzionale in cui il 'politico' sia assolutamente non interferente col 'sociale'.

Non solo, infatti, il governo indicato è di tipo monarchico, ma gli stessi 'corpi rappresentativi', posti accanto al principe per difendere — con chiara derivazione montesquiviana — il « deposito » della comune giustizia e libertà (38), non sono affatto tali in quanto espressioni più o meno dirette della società; la loro natura 'rappresentativa' non sta nella derivazione del loro potere da una investitura popolare, ma nella loro oggettiva idoneità, agli occhi di 'ognuno' (e non di qualche privilegiato, come nelle spurie monarchie d'antico regime) a svolgere una funzione efficacemente frenante rispetto al potere reale.

Il modello storico che più s'avvicina a questo schema non corrisponde ad alcuno di quelli in voga nella pubblicistica dell'ultimo scorcio del Settecento; esso è costituito invece dall'Impero romano, i cui meriti spiccano evidentissimi e paradigmatici se con-

(37) *Ibidem*, pg. 13.

(38) *Esprit des Lois*, L II, chap. IV: si tratta, com'è noto, di una espressione che Montesquieu impiega per connotare certe istituzioni a suo dire caratteristiche della natura del governo monarchico, ed indispensabili per differenziare quest'ultimo dal modello dispotico: « il ne suffit pas qu'il y ait, dans une monarchie, des rangs intermédiaires; il faut encore un dépôt de lois. Ce dépôt ne peut être que dans les corps politiques qui annoncent

frontati con quelli della pur tanto lodata Roma repubblicana, come attesta il livello estremamente diverso della rispettiva produzione giurisprudenziale.

Sotto la Repubblica « predomina totalmente la ragione politica e civile, che risultò dalle penose transazioni fra gli ottimati e il popolo. Le leggi sentono più l'azione degli interessi del tempo che della ragione veramente filosofica e naturale »<sup>(39)</sup>. Le sedi politiche sono infatti il terreno istituzionalmente deputato allo scontro sociale, al conflitto tra interessi di classi contrapposte; la legge, faticosamente contrattata tra fazioni avverse, non può essere equa, poiché non riesce a presentarsi come espressione di una autorità *super partes*, ma è figlia di un equilibrio di forze mutevole e casuale, che niente ha a che spartire con le esigenze della vera giustizia.

Con l'Impero, al contrario, il quadro di riferimento muta completamente. Il solo dato formale di accentrare tutto il potere in un'unica persona è un beneficio incomparabile per l'ordine civile.

---

les lois lorsqu'elles sont faites, et le rappellent lorsqu'on les oublie ... Dans les États despotiques, où il n'y a point de lois fondamentales, il n'y a pas non plus de dépôt de lois » (ed. cit., pg. 140). La differenza evidentissima è che in Romagnosi quel *dépôt* non è più guardato da una *élite* privilegiata di nobili, ma dalla nazione nel suo insieme, come sede di individui eguali davanti alla legge; al potere non si contrappongono più i *corps intermédiaires*, ma un unico corpo compatto ed omogeneo rappresentato dalla società nel suo complesso.

<sup>(39)</sup> *Quale sia il governo più adatto*, pg. 17. Si rilevi con quanta nettezza Romagnosi rompe così con tutta una consolidatissima tradizione storiografica che, dal Machiavelli dei *Discorsi sulla prima deca di Tito Livio*, al Montesquieu delle *Considérations sur les causes de la grandeur des romains et de leur décadence*, aveva indicato senza incertezze nel periodo repubblicano l'apice della civiltà romana, e nel suo modello di governo 'misto' la prima e forse ancora insuperata manifestazione di saggezza politico-costituzionale. La meccanica ed ormai tralatizia identità tra il binomio grandezza-decadenza e quello repubblica-monarchia, cara a Montesquieu come a Gibbon deve ora cedere il posto ad un modello completamente diverso, sul piano dell'interpretazione storiografica.

Una rivoluzione ancora più clamorosa, del resto, se confrontata, più in generale, con tutte quelle immagini di maniera che il Settecento si era coltivato della civiltà classica, alimentandosi — dall'Alfieri ai giacobini della Rivoluzione — alle fonti di Plutarco e di Tacito, che contrapponevano all'abrutimento della società romano-imperiale una repubblica idealizzata.

Per dispotico che sia il regime instaurato con Augusto, gli imperatori, « intenti piuttosto a sfogare ogni cupidigia privata, che a dar pascolo ad una ambizione politica », consentono il fiorire di una grande scienza giuridica proprio disinteressandosi dell'assetto del 'sociale' <sup>(40)</sup>. Il risultato di questa configurazione costituzionale — che recupera, paradossalmente in positivo, alcuni tratti caratteristici del *despote* montesquiviano — è che la giurisprudenza imperiale giungerà a codificare il diritto naturale civile in splendide ed eterne formule normative <sup>(41)</sup>, che ora il novello Cesare trasferisce benignamente nel *Code Civil des français*.

Al di là delle valenze più o meno elogiative, o comunque influenzate da ovvie contingenze politiche, in queste pagine del 1807 si mettono a fuoco una serie di temi che rimarranno al centro della successiva riflessione romagnosiana.

Al modello storiografico tradizionale, ispirato ad una lettura in chiave politica dell'antinomia libertà-servitù, Romagnosi contrappone una ricostruzione completamente diversa, che facendo perno sul primato del giuridico, costruisce i suoi valori muovendo dalla folgorante superiorità della giurisprudenza imperiale rispetto a quella repubblicana; l'età della decadenza, l'età della corruzione e della servitù, è additata ora come quella in cui la civiltà tocca il suo apice.

---

<sup>(40)</sup> « Egli è vero che l'autorità loro era dispotica; ma la loro successione non era ereditaria. Egli è vero che le loro passioni erano spesso violente, ma il loro oggetto non era d'ordinario politico: il più delle volte era un capriccio personale, che lungi dal colpire con regole durevoli le relazioni civili agiva piuttosto di fatto con atti particolari e passeggeri » (*ibidem*, pg. 18).

<sup>(41)</sup> Che importa se lo Stato è formalmente assoluto? « Non la legge, ma l'esecuzione della legge è quella che produce praticamente effetto ... Roma pertanto retta da despoti vidde costantemente le tempeste attorno al trono, ma non nelle relazioni private. Roma che concentrò l'onnipotenza umana in un uomo solo, potè senza avvedersene seguire negli affari privati l'urto moderato della civile libertà » (*ibidem*, pgg. 19-20). Rispetto alle ambiguità ed alle incertezze che caratterizzavano ancora la ricostruzione della storia romana offerta nelle conferenze dell'89 il disegno ha qui raggiunto una sua definita originalità, ed un'economia coerente che, come vedremo, Romagnosi confermerà sostanzialmente nei successivi scritti del periodo della Restaurazione.

Il mutamento prospettico che così si produce merita di essere adeguatamente sottolineato. La cultura liberale del primo Ottocento francese, nell'avviare il suo grande ripensamento sui risultati della Rivoluzione, non potrà far a meno di confrontarsi innanzitutto con quel modello della *liberté des anciens* che sintetizza metaforicamente tutto un mondo di valori indissolubilmente legati all'esperienza rivoluzionaria, ed in parte almeno ancora del tutto irrinunciabili; relativizzando il mito, come fa Constant, essa non perviene fino al punto di rinnegarne il valore in termini assoluti. Romagnosi, al contrario, arriva ad eliminarla addirittura come categoria storiografica, rimuovendola radicalmente dal suo orizzonte culturale assieme all'ipotesi stessa di un possibile primato della libertà politica, che infatti, nel suo sistema politico-costituzionale, è assolutamente assente come valore.; la libertà degli antichi è stata solo un'illusione, dietro al modello dell'autogoverno ateniese ed a quello della repubblica romana non si nascondevano altro che gli interessi di corpi privilegiati avidamente attaccati al loro potere <sup>(42)</sup>.

Proprio muovendo da questa consapevolezza, egli resterà sempre fedele all'idea — già così caratteristica del pensiero fisiocratico settecentesco — che il governo di uno sia generalmente prefe-

---

(42) Il risultato è che il giudizio sulla forma di governo, adottando il suo punto di vista di giurista-filosofo, si risolve compiutamente in quello sul valore della giurisprudenza, nel senso ampio del termine, come complesso delle regole effettive capaci di governare i rapporti interumani. Sotto un certo profilo, già molto sensibile appare l'influenza di Vico, che, come vedremo, è destinata ad accrescersi dopo il 1822; nel distinguere « tre spezie di giurisprudenze » (divina, eroica ed umana), Vico scriveva appunto a proposito della terza che essa « guarda la verità d'essi fatti e piega benignamente la ragion delle leggi a tutto ciò che richiede l'uguaglià delle cause; la qual giurisprudenza si celebra nelle repubbliche libere popolari, e molto più sotto le monarchie, ch'entrambe sono governi umani » (*Scienza Nova*, L. IV, ed. a cura di F. NICOLINI, Bari, 1942, p. II, pg. 64). La manipolazione di Romagnosi, che spezza completamente la stretta e naturale continuità stabilita da Vico tra repubbliche popolari e monarchie, e riconosce soltanto in queste ultime un modello politico veramente evoluto, non nasconde l'entità del debito contratto nei suoi confronti. L'assiologia delle forme di governo non è affatto ispirata al valore della libertà politica come partecipazione di ciascuno alle scelte del sovrano, come pare così ovvio al pensiero politico rivoluzionario, ma a quello di una migliore organizzazione empirica della sfera del sociale.

ribile a quello di alcuni o di tutti, per la sua capacità di astrarre l'interesse privato del despota, sublimandolo nella sfera del 'politico' puro e proprio perciò sottraendolo alle vere tentazioni del potere. In particolare, tutto quello che scriverà in seguito sarà dominato dalla coscienza che esiste un nesso preciso ed ineludibile tra la forma di governo e la possibilità di una codificazione di diritto privato — che è la *condicio sine qua non* di un ordine sociale moderno; soltanto un governo in cui Stato e società siano molto ben distinti, mōdo, cioè da ogni sbavatura feudale, da ogni inquinamento cetualistico, consente al pubblico di oggettivare il sociale, di contemplarlo e di *descriverlo* compiutamente nel codice, consegnando in uno schema normativo completo l'immagine così ottenuta.

In questo senso, la storia istituzionale romana viene a rappresentare una parabola emblematica, che si riproporrà con crescente insistenza all'attenzione del Nostro. Così, ad esempio, nel 1809, in un discorso scritto per l'inaugurazione della cattedra di Alta Legislazione — su cui ci soffermeremo ampiamente nel corso dell'ultima parte di questa ricerca — egli rievocherà, non senza un certo *pathos*, le ultime fasi della Repubblica, evidenziando la cecità della classe senatoria, che « per la propria bassa avarizia » non si adeguò a cedere spontaneamente una « parte del potere esecutivo ... ad un Capo proclamato dal favore popolare, per non perdere il tutto »; prevenendo così, mediante « una temperata e mista costituzione della repubblica, fatta a tempo opportuno, un dispotismo assoluto e inevitabile » (43).

Più indicativo ancora, un articolo pubblicato nel '14 sul *Giornale di Giurisprudenza Universale*, la rivista di tecnica giuridica della quale avremo occasione di riparlare, intitolato *Della cittadinanza e della forensità* (44).

---

(43) *Del Predominio della natura su'l regime degli Stati e del modo di concordare l'uno con l'altro*, EDG, vol. VII, p. II, p. II, pg. 1270 (citiamo dalla edizione De Giorgi poiché l'orazione, che non ottenne l'*imprimatur* da parte della censura napoleonica a causa di certe poco benevole allusioni a Cesare, fu appunto pubblicata per la prima volta nell'ambito di questa iniziativa editoriale).

(44) GGU, t. IX, pgg. 149-221. Non esponiamo, qui, in maniera dettagliata l'articolato contenuto di questo importante scritto, dato che avremo

Muovendo da un problema giuridico-interpretativo specifico, che qui non vale la pena neppure di ricordare<sup>(45)</sup>, Romagnosi si lancia in un vasto *excursus* di storia romana, che culmina col ribadire l'assoluta inadeguatezza del sistema costituzionale repubblicano a garantire una buona legislazione. L'aristocrazia al potere considera infatti lo strumento giuridico non come una tecnica di giustizia e di felicità sociale, ma come garanzia di potere, consegnata ad arcani formulari dei quali la classe nobiliare è gelosa depositaria; la giurisprudenza è rigida, magra, imprigionata nel formalismo, mentre la legislazione riflette il continuo braccio di ferro tra Senato e Comizi, ottimati e popolari<sup>(46)</sup>.

Quest'ultimo contributo merita d'altronde d'esser ricordato anche e soprattutto per l'affiorare dell'ultimo, grande motivo del costituzionalismo romagnosiano, forse il più originale e certo il più giustamente apprezzato da parte di critici recenti: l'attenzione per la realtà politica ' municipale '.

Si tratta anche qui del primo accenno di una dottrina destinata ad uno sviluppo abbastanza ampio, negli anni che seguiranno. L'articolo del '14 si segnala, per ora, più che per una proposta articolata, per la percezione di un fatto, la cui assoluta evidenza è stata come oscurata dall'unitarismo nazionale rivolu-

---

occasione di richiamarci ad esso abbastanza frequentemente nel corso della ricostruzione sistematica a cui saranno dedicati i capitoli successivi.

<sup>(45)</sup> In sostanza, quello della corretta lettura dell'articolo 7 del Codice Napoleone, relativo alla distinzione tra diritti civili e politici.

<sup>(46)</sup> La stessa *aequitas* caratteristica del diritto pretorio — nota Romagnosi — rappresentava solo in linea teorica un efficace temperamento della rigidità del *jus civile*: « si perché i pretori tratti sempre dalla classe dei nobili agivano dietro lo spirito di corpo che gli animava; si perché il metodo onde esercitare le azioni era un arcano riserbato al corpo dei nobili; e si perché finalmente la giurisprudenza ossia l'arte d'applicare le leggi e gli editti ai casi concreti era una scienza privativa ai nobili medesimi ... Talché in tutto e per tutto spirava quella predominante tenacità che animava i patrizi a non accomunare la loro sorte col popolo, e portava l'impronta di quella gelosa cupidigia di dominio, tanto più oppressiva ed estesa, quanto minore era la distanza fra chi comandava e chi serviva, e quanto più frequente era la collisione dei privati interessi dei due ceti » (*Della cittadinanza e della forensità*, pg. 207-208). I temi, come si sente, sono strettamente analoghi a quelli sviluppati nella prolusione del 1807; sia qui che là il principale imputato resta il governo aristocratico, in cui politico e sociale sono per definizione confusi nello schema del potere legale di un ceto.

zionario prima, e dal centralismo della monarchia autoritaria dopo: e cioè che la società civile di nuovo modello, la società individualista post-rivoluzionaria, non si presenta né come un tutto reso miracolosamente compatto dalla soggezione formale ad un medesimo governo; né come una serie di individui senz'altri rapporti reciproci che quelli stabiliti attraverso il diritto privato.

Non si tratta, beninteso, di scrivere epitaffi nostalgici sulla scomparsa dei corpi intermedi; ma vi è pure ancora un'istituzione tutta naturale, — cioè razionalmente necessaria, non legata alla logica del privilegio, non cancellabile a colpi di leggi e decreti — a separare e ad articolare meglio tra loro l'individuo e lo Stato.

La sua scoperta, dopo il forzato oblio rivoluzionario, rivela oggi un'immagine del corpo sociale molto diversa da quella atomistica e slegata che comunemente si annovera tra i frutti più tipici della grande crisi di fine Settecento: « ogni Comune è veramente una piccola città, ed ogni Stato è un aggregato di città fra loro confederate, dipendenti da un capo comune, e poste fra loro in una reciproca comunione di beneficj e di pesi per lo stesso fine della loro conservazione e sicurezza »<sup>(47)</sup>. Sulla base di questa intuizione — che se da un lato avvicina Romagnosi a tutto quel vasto fronte di cultura liberale post-rivoluzionaria, preoccupato dagli esiti del nuovo centralismo giacobino e napoleonico, dall'altro pure si riconnette ancora chiaramente alle vecchie dottrine giusnaturalistiche della *societas simplex e composita* — Romagnosi andrà a proporre, negli anni che seguiranno, una soluzione completamente diversa del rapporto tra individuo e potere rispetto a quella maturata all'insegna dell'unitarismo nazionale d'oltralpe, che rendendolo immune, — com'è stato notato —, dai vizi statalistici della successiva tradizione giuspubblicistica nostrana<sup>(48)</sup>, ci addita un profilo saliente di quello che sarà il futuro maestro di Carlo Cattaneo.

Ma non anticipiamo. Anche questo tema, al pari di tutti gli altri che si sono fin qui accennati, non si sarebbe mai forse svilup-

<sup>(47)</sup> *Ibidem*, pg. 165.

<sup>(48)</sup> Cfr. CASSESE, *Cultura e politica*, cit., pg. 11, che riprende un giudizio di W. CESARINI SFORZA, *La filosofia giuridica del Risorgimento*, ora in *Id.*, *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto*, vol. II, Roma, 1967, in part. pg. 164.

pato oltre la soglia di uno spunto abbastanza casuale, se il regime napoleonico non fosse andato incontro alla sua precoce crisi finale.

All'inizio del secondo decennio del secolo, gli elementi fondamentali della costituzionalistica romagnosiana sono stati tutti accennati; ma niente può far credere ancora che essi verranno a raccordarsi in una compiuta dottrina costituzionale: il fulcro degli interessi dell'autore è altrove; esso ruota molto più intorno al tema della funzionalità dello Stato che non a quello della sua struttura istituzionale, come attesta l'entusiasmo con cui si dedica, in questo periodo, all'insegnamento della scienza della pubblica amministrazione presso le Scuole Speciali di Milano.

Negli anni dell'egemonia napoleonica il Nostro si muove senza incertezza nel quadro di un ordine istituzionale già dato, che pare fatto per durare, e che egli sostanzialmente accetta; nella sua adesione, probabilmente, prima che una convinzione profonda, vi è la consapevolezza che esso rappresenti uno strumento immediato, e forse provvidenziale, per rimettere la penisola al passo con lo sviluppo europeo, non solo assicurandole riforme civili, efficacia amministrativa, esercito autonomo, ma anche dischiudendo — pur timidamente — la prospettiva di una futura unità nazionale. Il suo interesse per la questione della forma di governo è, al momento, di carattere essenzialmente accademico, o comunque non ha niente di urgente; è la positiva ed apparentemente granitica presenza di Napoleone a sollevare la classe dirigente italiana dall'onere di occuparsene.

La prospettiva comincia a cambiare sensibilmente con i grandi rovesci militari che fanno seguito all'avventura russa; dopo Lipsia specialmente, l'idea che il regime abbia ormai i giorni contati diventa di dominio comune. È questo mutamento di orizzonti che spinge Romagnosi, stando ad una testimonianza resa da lui stesso anni dopo alla polizia austriaca, ad intraprendere, proprio a partire dal 1813, la stesura di un trattato costituzionale che riordini nel quadro di una proposta politica compiuta tutte le suggestioni e gli spunti degli anni precedenti<sup>(49)</sup>.

---

<sup>(49)</sup> La dichiarazione fu rilasciata il 19 gennaio 1817 al delegato di polizia Giulio Crassi, nel corso delle indagini a carico del nostro autore parallele al sequestro di un certo numero di copie della sua opera; cfr il rap-

Nell'atmosfera incerta dell'ultimo scorcio di vita del Regno d'Italia, carica di sgomento ed insieme fermentata da confuse speranze indipendentistiche, comincia a prender forma il trattato costituzionale romagnosiano, figlio di una consapevolezza politica nuova, esaltante ed insieme drammatica, del diverso ruolo che la classe dirigente dovrà giocare d'ora in avanti. La responsabilità di un futuro tutto da immaginare ricade ormai soltanto sulle spalle della 'nazione', ovvero della *élite* consapevole che in lei si identifica, formatasi alla scuola del secolo precedente e della Rivoluzione; essa non potrà più esser condivisa con principi illuminati, o alleviata dalla tranquillizzante egemonia francese.

È nella precisa coscienza di questa solitudine ideale assolutamente inedita che Romagnosi inizia a buttar giù le sue idee, tentando di offrire un punto di riferimento ideologicamente limpido, ed al tempo stesso ben saldo scientificamente, ad un'opinione pubblica estremamente confusa e disorientata. La sua parola esce così dalle aule accademiche e dalle fredde sedi ufficiali del « bello, italo Regno », per rivolgersi ad una platea più vasta, che da allora in poi cercherà con sforzo continuo di allargare e consolidare, spogliando il suo messaggio dei panni curiali e tentando di renderlo a tutti comprensibile, per tutti immediatamente incisivo e motivante all'agire.

Ma andiamo per ordine, segnando, per ora, i caratteri fondamentali della maggiore opera costituzionale romagnosiana.

3. a) *Il clima politico e culturale in cui matura l'opera maggiore; analisi di alcuni problemi interpretativi di carattere generale.* — Il fatto che la genesi del trattato poi noto come *Della costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa* debba farsi risalire probabilmente, come si diceva, all'anno di Lipsia, all'anno del grande risveglio delle nazionalità europee, comprese da un quindicennio di egemonia francese, non significa per niente, nel nostro caso, che l'opera sia dettata da un intento immediatamente anti-napoleonico; non solo, infatti, nei suoi contenuti essa appare intimamente permeata del valore dell'esperienza istituzionale resa

---

porto dell'interrogatorio in A. CREDALI, *Romagnosi (con dati e documenti inediti)*, Modena, 1935, pgg. 73-74.

possibile con Marengo; ma anzi, uno dei suoi *leit motifs* più caratteristici è costituito proprio da una continua, durissima requisitoria contro quei modelli politici alternativi — rispetto a quello della monarchia amministrativa di stampo bonapartista — che la propaganda austro-britannica in Italia cerca di accreditare mentre il regime sta crollando<sup>(50)</sup>.

Ciò che di più antinapoleonico vi è nel trattato è la consapevolezza della sopraggiunta assenza di Napoleone; è questo il *fatto* da cui Romanosi prende le mosse, un fatto che rimane fuori dalla trattazione, ma la motiva nella sua ricerca di un nuovo, possibile equilibrio.

Certo, nel 1814 uscirà anonimo un opuscolo di pugno del nostro autore, intitolato *Giudizio sul regno di Napoleone Bonaparte*, che, *prima facie*, pare tutt'altro che lusinghiero nei confronti del grande corso. È subito chiaro, tuttavia, come le accuse non riguardino il regime costituzionale tendenzialmente autoritario inaugurato sotto il Consolato, e poi variamente rimaneggiato in Francia e negli Stati vassalli, del quale Romagnosi riconosce appieno l'opportunità, dopo la terribile tempesta rivoluzionaria; bensì il freddo cinismo dell'uomo, le sue ridicole manie da *parvenu*, l'assurdo titanismo che lo trascina in una folle politica militare, finendo per travolgere non solo lui stesso, ma anche tutto ciò che la sua dittatura più che decennale aveva consentito di erigere in termini di progresso civile e di consolidamento di uno spirito nazionale<sup>(51)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> Una sintesi di questi tentativi in S.J. WOOLF, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, cit., vol. III, pagg. 229-239.

<sup>(51)</sup> « Fra mille agitazioni, fra molti uomini che la tempesta della Rivoluzione ha prodotti alla luce piena del giorno ed ha collocati sul trono della Repubblica, niuno fu di braccio tanto forte da reggere le redini insanguinate dello Stato, né di spegnere il vulcano che tutto divorava » (*Giudizio*, in *Scritti inediti*, cit., pg. 479; lo scritto del '14, a causa della sua rarità, fu riprodotto assieme agli inediti di questa edizione nel '62). Il peccato di Napoleone fu soltanto quello di esser condotto « da un cieco amore del potere assoluto, comunque non tirannico, e da una mania incurabile per le pompe regie », per quei « rancidumi d'un'abborrita dominazione » che lo resero più invisibile che mai ai sovrani europei (*ibidem*, pg. 483). Su queste pagine cfr. A. NORSA, *Intorno ad uno scritto poco noto di G.D. Romagnosi*, in *Atti*, cit., pg. 121 ss.

In altre parole, come molti suoi contemporanei appartenenti a quella generazione « che consumò le sue migliori energie nel servire il regime napoleonico e nel trarne, per così dire, tutto il profitto che si poteva trarne a favore del paese »<sup>(52)</sup>, anche il nostro autore, nel pieno della crisi concomitante e successiva alla caduta del Regno, libero, certo, da ogni rimpianto nostalgico, continua tuttavia ad essere profondamente compreso del valore del modello di civiltà politica da esso proposto, tanto da rimanervi sostanzialmente fedele per tutto il resto della sua vita.

Partendo da queste considerazioni preliminari, Federico Patetta — l'unico storico del diritto che si sia fin qui occupato approfonditamente del costituzionalismo romagnosiano — nel mettere a fuoco lo spirito della *Monarchia* e gli intenti immediati a cui l'autore mirava con la propria opera, propose a suo tempo una interpretazione che, pur cogliendo una motivazione senz'altro reale ed importante, pare scontare in maniera evidente il clima politico del 1937, segnato dalle sanzioni internazionali all'Italia e da una sempre più marcata ostilità del regime d'allora nei confronti dei governi parlamentari in genere e di quello inglese in ispecie.

Patetta, infatti, incardina tutta la sua lettura sulla dichiarata condanna romagnosiana dell'esperienza costituzionale anglosassone, inserendola nel contesto specifico in cui essa matura, con argomenti, peraltro, abbastanza convincenti e fondati.

In quella atmosfera, infatti, politicamente ed ideologicamente così confusa, che va dalla fine del '13 fino alla conclusione del Congresso di Vienna, in mezzo alla ridda di proposte di segno tanto diverso che disorientano e dividono l'opinione pubblica italiana, ve n'è una che acquista particolare credito ed autorevolezza anche negli ambienti patriottici più culturalmente avanzati: è quella insistentemente ripetuta da certi emissari del governo inglese, che, dismessa l'ideologia fino ad allora ufficiale delle *Reflections* di Burke, trovano ora più conveniente presentarsi con un volto liberale, facendo balenare il miraggio di una costituzione mutuata sul modello britannico e su quello siciliano del '12 ai popoli che vol-

---

<sup>(52)</sup> E. PASSERIN D'ENTREVES, *Le ideologie del Risorgimento*, in *Storia della letteratura italiana*, cit., vol. VII, pg. 263.

teranno le spalle al despota francese<sup>(53)</sup>. Più o meno sincere che fossero, sul lungo periodo queste profferte si rivelarono dei subdoli adescamenti per le facili speranze dei liberali — peraltro imitate anche dalle altre potenze coalizzate, e forse con più cosciente malizia —. Certo è che il loro effetto non sarà secondario, ed arriverà ad influenzare decisamente vasti strati dell'opinione pubblica di allora — si pensi per tutti alla paradigmatica, e così amaramente delusa, anglomania di Federico Confalonieri<sup>(54)</sup>.

Ora, è fuor di dubbio che l'opera di Romagnosi, inquadrandosi in questo contesto, voglia innanzitutto rappresentare una precisa messa in guardia contro i facili cedimenti ai modelli anglosassoni; guidato da un sano realismo politico, il Nostro non perde occasione per stigmatizzare l'esperienza costituzionale d'oltre Manica, della quale, come vedremo, egli denuncia la natura compromissoria rispetto al sistema feudale preesistente, e la tendenza ad assicurare un potere di classe limitato alla vecchia aristocrazia ed alla grande borghesia terriera e industriale.

Riconosciuta l'essenzialità di questa componente, però, non si possono neppure, a nostro avviso, trascurare altri motivi essenziali di più ampio respiro.

Ci troviamo di fronte, difatti, ad un contributo che non si segnala soltanto per la sua pur ragguardevolissima mole — circa novecento pagine nell'edizione Astuti — ma soprattutto per l'impegno nell'offrire un'immagine completa del modo di essere dello Stato, affrontando una serie di problematiche che sono al centro del dibattito politico della Restaurazione, e che implicano un ripensa-

---

(53) Sul punto, nell'ambito di una letteratura abbastanza vasta avente ad oggetto soprattutto la costituzione siciliana del '12, si cfr. C. CAPOGRASSI, *Gli inglesi in Italia durante le campagne napoleoniche*, Bari, 1949; J. ROSSELLI, *Lord William Bentinck and the British Occupation in Sicily*, Cambridge, 1956; E. SCIACCA, *Riflessi del costituzionalismo europeo in Sicilia*, Catania, 1966; R. ROMEO, *Risorgimento in Sicilia*, Bari, 1970<sup>2</sup>, pg. 140 ss.

(54) Sul clima di simpatia e di consenso che si creò attorno alle istituzioni inglesi nella Milano della crisi del regime — e che ebbe una parte non secondaria, nell'aprile del '14, nel motivare la rivolta senatoriale contro Beauharnais e Melzi, ponendo fine all'esperienza del Regno d'Italia — cfr. PASSERIN D'ENTREVES, *Le ideologie*, cit., pg. 281 (che sottolinea anche certe analogie col nuovo liberalismo francese del gruppo di Coppet, nella sua rivalutazione del modello anglosassone).

mento profondo di tutto il periodo di storia istituzionale aperti con l'89.

La *Monarchia nazionale* non è un'opera d'occasione; o meglio la sua 'occasione', se così si può dire, non è altro che quella stessa, grande e drammatica, della caduta dello Stato napoleonico, con tutto l'intrico di questioni pratiche e teoriche che essa riporta impellentemente alla soglia di consapevolezza dei contemporanei. Il problema del 'come', ora, non può più essere accantonato, ma richiede un'elaborazione tempestiva, per orientare un'azione politica che non può più contare altro che sulla forza dell'opinione pubblica.

Se queste sono probabilmente le motivazioni più generali che sostengono la nuova fatica romagnosiana, una certa storiografia ha anche indicato alcuni nessi che collegherebbero la riflessione costituzionale del Nostro ad un celebre tentativo insurrezionale da parte di un gruppo di congiurati torinesi, sventato dalla polizia austriaca nel '14<sup>(55)</sup>.

Senza voler assolutamente negare una possibile correlazione, che è, al contrario, resa oggettivamente più che probabile dalla evidente analogia tra le idee costituzionali del Nostro ed i progetti stesi dai cospiratori<sup>(56)</sup>, la scoperta non cambia sostanzialmente il significato dell'opera, né apre nuove prospettive nell'interpretazione dei suoi contenuti. Pare sicuro, in particolare, che la storia della genesi della *Monarchia* sia del tutto autonoma dalla parte eventualmente giocata da Romagnosi stesso nella congiura; una parte, del resto, assolutamente marginale se, come sembra, il No-

---

(55) Cfr. soprattutto L. CABOARA, *La vita e il pensiero di Romagnosi*, in *Rivista internazionale di filosofia politica e sociale 'Il Romagnosi'*, I, (1935), spec. pg. 330 ss.; P. SERGI, *Le 'basi del governo permanente' secondo Romagnosi, ibidem*, pgg. 412-416. Sulla vicenda delle congiure del '14 nell'Italia settentrionale cfr. anche D. SPADONI, *Milano e la congiura militare del 1814 per l'indipendenza italiana*, voll. I e II, Modena, 1937, e F. PATETTA, *La congiura torinese del 1814 per la rinascita dell'Impero Romano e per l'offerta del trono a Napoleone*, in *Atti e memorie dell'Accademia delle scienze di Torino*, LXXII (1937), pgg. 276-327.

(56) Tale progetto, già pubblicato varie volte (ed anche in appendice alla edizione della *Monarchia* a cura di G. Astuti), si può ora leggere in *Le costituzioni italiane*, a cura di A. AQUARONE, M. D'ADDIO, Milano, 1958, pg. 770 ss.

stro fu soltanto consultato da uno dei cospiratori al momento della stesura del progetto costituzionale destinato ad organizzare il futuro governo in caso di successo<sup>(57)</sup>.

In ogni caso, Romagnosi continuerà a lavorare alla sua opera del tutto indisturbato presumibilmente nel periodo attorno al 1815. In quell'anno ne uscirà anonima una prima parte, col sottotitolo di *Teoria generale*, stampata in Svizzera<sup>(58)</sup>, che avrà una penetrazione in territorio italiano probabilmente abbastanza lenta, e comunque clandestina. Solo nel 1817 Romagnosi si deciderà, con molta circospezione, a presentarne un esemplare alle autorità austriache per ottenere il *placet* alla sua diffusione commerciale in Lombardia. Al rifiuto della censura a consentirne l'introduzione, seguirà subito il sequestro delle copie in possesso dell'autore, nonché uno strascico giudiziario che avrà come risultato la chiusura delle napoleoniche Scuole Speciali milanesi, in cui Romagnosi insegnava, e che l'Austria fino a quel momento aveva tollerato<sup>(59)</sup>.

Nonostante la caccia alle copie subito intrapresa dalla polizia austriaca, pare tuttavia che un certo numero di esemplari del libro continuasse a circolare e dalla Svizzera ne arriverà qualcuno anche a Parigi. L'opera non sarà più pubblicata in vita dell'autore, neppure nell'ambito della edizione generale fiorentina, a seguito del rifiuto dell'*imprimatur* da parte della censura toscana nel 1832.

Diversa è invece la storia della seconda parte dell'opera, per la quale non ci saranno neppure tentativi di pubblicazione da parte di Romagnosi, ed il cui manoscritto, dopo varie traversie, sarà stampato solo nel 1848<sup>(60)</sup>, anche se con una serie di notevoli

<sup>(57)</sup> Così già D. SPADONI, *I documenti carpiti dal St. Agnan nel 1814*, in *Risorgimento italiano*, XIX, (1926), spec. pg. 308; di questo parere anche PATETTA, *Introduzione*, cit., pg. XXVI.

<sup>(58)</sup> Seguendo una moda dell'epoca il luogo di edizione indicato sul frontespizio è Filadelfia; in realtà la pubblicazione avviene a Lugano, presso la tipografia Veladini, come ha accertato Patetta (*Introduzione*, cit., pg. LX).

<sup>(59)</sup> Una ricostruzione minuziosa e documentata di questa vicenda storico-biografica è offerta da Patetta nella citata *Introduzione*, a cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento.

<sup>(60)</sup> La prima edizione, anzi, — Torino, Canfari — porta la data del 1847: ma i curatori della edizione critica del '37 sostengono che si tratta di una retrodatazione. Nel triennio '48-50 l'opera conoscerà ben altre sei

scorrettezze filologiche — a partire dal titolo, arbitrariamente mutato in quello di ‘*Scienza delle costituzioni*’ — che, saranno corrette definitivamente soltanto con l’edizione Astuti del 1937, anche se già nella edizione bergamasca del ’62 erano state pubblicate importanti integrazioni.

Non è qui il caso di addentrarci nell’esame del contenuto del testo, per il semplice motivo che ad esso saranno essenzialmente dedicati i capitoli successivi. È indispensabile, tuttavia, fornire qualche nozione preliminare sulla sua struttura, che, nonostante gli importanti chiarimenti filologici da parte di Astuti e Patetta, pone ancora una serie di incertezze interpretative.

Innanzitutto, il libro è rimasto incompiuto; l’ultima pagina contiene l’esplicito invito a proseguire nella lettura di capitoli ulteriori, che non sono mai stati scritti. Oltre alla troncatura finale, d’altra parte, ciò che è stato effettivamente composto dà spesso un’impressione ben lontana da quella della compiutezza; a parte una certa sciattezza linguistica e la mancanza di uno svolgimento adeguato alle premesse per molti argomenti, è la sistematica complessiva a risultare incerta, tanto da spingere l’autore a progettare — ed anche ad iniziare effettivamente — una rifusione del suo lavoro secondo uno schema più organico, anch’esso pubblicato in appendice all’edizione Astuti<sup>(61)</sup>.

Il libro che oggi possiamo leggere si articola in due settori, corrispondenti alle due parti separatamente pubblicate di cui si è già detto, rispettivamente intitolate *Teoria generale* e *Teoria speciale*. Tra le due, non vi è una precisa differenziazione di ambiti di competenza: la seconda non fa che svolgere in maniera più ampia ed approfondita il contenuto della prima, ma quasi ignorandone la precedente presenza, con l’aria di riprendere da zero la trattazione e con l’ambizione di pervenire, nella sua parte conclusiva, ad una specie di compiuto progetto costituzionale redatto in articoli.

La differenza più evidente tra le due sta comunque, oltre che nella molto maggior ampiezza e specificatezza della speciale, nel fatto che scrivendo quest’ultima — per la quale non vi fu nep-

---

edizioni, ed in più verrà pubblicata in vari estratti, come attesta ALBERTONI, *La vita degli Stati*, cit., *Orientamento bibliografico*, pg. 166).

(61) Ed. cit., pgg. XCIV-CXVI.

pure un tentativo di pubblicazione, come per l'altra — l'autore pare molto più libero e franco nell'esposizione del suo pensiero: qui soltanto, ad esempio compare il fatidico termine di 'etnicarchia', cioè di sovranità nazionale; qui soltanto Romagnosi chiarisce fino in fondo la differenza tra monarchia e repubblica, attribuendo espressamente al proprio modello di Stato la qualifica di 'repubblicano'; qui soltanto viene dedicato ampio spazio alla teoria della politica estera, con particolare riferimento agli Stati che non hanno ancora raggiunto l'unificazione nazionale, e così via.

È sulla base di queste constatazioni, allora, che sorge il problema di quale significato attribuire a questa articolazione bipartita dell'opera: la *Teoria generale* si deve forse considerare come la versione 'purgata' di un'opera unitaria, la cui redazione genuina consiste soltanto nel manoscritto inedito della *speciale*? O vero la prima conserva pure una sua funzionalità, in relazione all'ormai noto metodo espositivo romagnosiano, procedente sempre per livelli successivi di differente grado di specificità?

Probabilmente, la verità sta nel mezzo, nel senso che Romagnosi avvertiva l'esigenza di una vasta parte introduttiva, in cui esaminare i problemi costituzionali nella loro massima generalità; il che è confermato dal fatto che una parte introduttiva è conservata anche nello schema di rifusione, sotto il nome di *Protologia costituzionale* <sup>(62)</sup>.

Al tempo stesso, però, spinto dall'urgenza di far sentire la propria voce in un momento così delicato della vicenda politica italiana come quello immediatamente successivo alla caduta di Napoleone, cercò di pubblicare subito questa prima parte, in un'edizione edulcorata e stesa in maniera piuttosto frettolosa. Ecco perché, in definitiva, pare consigliabile una lettura integrata dei due tomi, attribuendo però, nei frequenti casi di dissonanza, il ruolo di interprete autentico del pensiero romagnosiano al testo della *speciale*.

L'altra questione interpretativa preliminare, è posta dalla già ricordata incompletezza contenutistica dell'opera. Il trattato si limita a considerare quelli che oggi definiremo organi di rilievo costituzionale; vi sono, sì, degli accenni alla disciplina dell'ordina-

---

(62) Cfr. ed. cit., pgg. XCV-XCVII.

mento giudiziario ed all'organizzazione di alcuni settori dell'amministrazione, ma niente si dice, ad esempio, sul tema dell'amministrazione locale, pur avendo l'autore promesso, nelle ultime pagine, sviluppi anche in questo senso. E che questa fosse l'originaria intenzione di Romagnosi pare convalidato dal progetto di rifusione, che include, appunto, un capitolo sul ruolo costituzionale dei Comuni. Per conoscere il pensiero del Nostro su questo punto fondamentale occorre rifarsi alle più tarde *Istituzioni di Civile Filosofia*, comprendenti, in effetti, sotto il titolo *Dell'ordinamento delle Municipalità in relazione all'organismo politico*, un capitolo di una ventina di pagine, che Patetta avanza l'ipotesi potesse anche costituire una parte della *Monarchia*, poi scorporata con disinvoltura, secondo un'abitudine, d'altronde, caratteristicamente romagnosiana.

b) *I caratteri estrinseci essenziali.* — Anche al di là di queste essenziali e primarie precisazioni, la *Monarchia* continua a presentarsi come opera di lettura difficile, e soprattutto di ardua valutazione proprio per i suoi estremamente datati moduli stilistici ed espressivi.

Il libro di Romagnosi, infatti, non può non apparire al lettore moderno quasi continuamente minacciato nella sua credibilità da quel carattere strenuamente progettualistico che l'autore sceglie di attribuire alla sua trattazione, gravandola di uno stile particolarmente pesante e conducendola talvolta ai limiti stessi del ragionevole. L'autore non si contenta affatto di offrire lineamenti e spunti di carattere generale, ma pretende, trascinato dalla sua foga immaginativa, di dettare discipline minutissime ed artificiose, spingendosi a delineare, fin nei minimi dettagli, un edificio costituzionale incredibilmente complesso ed articolato, e proprio perciò già segnato dal sigillo di una irrimediabile ingenuità.

È il suo solito *habitus* razionalistico che lo porta, stavolta, ad estrapolare dai principi fondamentali — elaborati, pure, col consueto, lucido acume — una caterva di corollari specifici, in cui si prevedono, ad esempio, le normative elettorali più minute, si crea e si battezza con immaginifico puntiglio un dedalo di organi e di cariche politiche, si prescrive un completo sistema di istruzione pubblica, con tanto di sviluppo teorico di metodi pedagogici illuminati onde formare l'opinione nazionale ed i quadri della buro-

crazia, si particolarizza fino all'inverosimile la previsione delle gerarchie militari, e così via.

Mantenendo questo tipo di approccio, del resto Romagnosi non fa altro che condividere un atteggiamento mentale abbastanza tipico di tutto un costituzionalismo ingegneristico ed astrattizzante di fine secolo, che aveva ricevuto un impulso decisivo dalla Rivoluzione.

Le sue 'ingenuità' sono le stesse di pensatori politici come Vasco o Gorani, come Ranza o Pagano o tanti altri 'giacobini' nostrani che si lanciano, durante il triennio, nella progettazione di ideali legislazioni politiche affidandosi soltanto ai dettami di una retta e liberatoria ragione, profondamente compresi del valore e della novità di questo loro strumento, capace di rispondere ad ogni tipo di domanda<sup>(63)</sup>.

Ciò che semmai si può e si deve rilevare a proposito di Romagnosi è che egli scrive quando da circa quindici anni si sono estinti quei freschi entusiasmi. « Oh quanto è penoso fare il legislatore, e quanto si deve temere di divenir ridicolo, allorché se ne vuole prendere il tuono », ammoniva Vincenzo Cuoco già vari anni prima<sup>(64)</sup>, animato forse, più che una precoce sensibilità storica, da un istintivo senso della misura che sicuramente Romagnosi non avverte ancora scrivendo la *Monarchia*. Il che non è pecca da poco, obbiettivamente, per chi si muove ormai nel periodo della piena Restaurazione.

---

(63) Il continuo richiamo di Romagnosi alla forza delle cose, le sue prese di posizioni così nette contro certo astrattismo rivoluzionario, che muove dalla premessa metastorica del contratto per erigere una società politica ideale, pericolosamente protesa sul baratro dell'utopia, non lo vaccinano affatto da quella « passione di progettare », dettata da un'« inesausta ansia nel nuovo » e dal desiderio « di veder organizzato sistematicamente ciò che si pensa », in cui a ragione si è riconosciuto uno dei tratti salienti della mentalità settecentesca (GHISALBERTI, *Le costituzioni 'giacobine'*, cit., pg. 60, a proposito di certo costituzionalismo settecentesco pre-rivoluzionario). Il suo antidoto contro l'astrattismo, che consiste nell'aggiungere ai requisiti canonici del diritto di natura quello dell'« opportunità » e dell'adattabilità alle circostanze, è invero puramente illusorio, e non sposta i termini del rapporto fatto-diritto caratteristici del Settecento pre-critico.

(64) V. CUOCO, *Frammenti di lettere dirette a Vincenzo Russo*, in *Id., Saggio storico sulla Rivoluzione napoletana del 1799*, a cura di F. NICOLINI, Bari, 1913, pg. 260.

L'estrema e minuziosa macchinosità del suo progetto non è solo — come si dirà — il risultato di certe scelte di merito largamente ancorate al passato, che gli impediscono di aderire alle nuove e più agili soluzioni che il costituzionalismo della Restaurazione viene elaborando con tanta fertilità; ma è, soprattutto, la caparbia fedeltà ad un uso della ragione politica ancora tutto settecentesco. La razionalità del costituzionalista non si limita, no, ad offrire le forme che consentono di coordinare i materiali che la storia fornisce, ridisponendoli secondo un disegno coerente — secondo l'intuizione che sorregge, ad esempio, i *Principes* constantiani —; essa, al contrario, è capace di dettare fin nei minimi dettagli un ordine completo, capace di offrirsi come alternativa integrale ed insieme praticamente realizzabile rispetto all'esistente; « finanche una formalità giudiziosamente stabilita dir si deve di diritto naturale », il modello della natura delle cose è esteso quanto la ragione empirica che lo sorregge, e può e deve esser tradotto integralmente in fatto.

La *Monarchia* può così veramente essere assunta ad esempio di una delle ultime utilizzazioni di quella ragione empirica settecentesca che sfocia subito nell'utopico appunto per il suo eccesso di pragmatismo, per l'esser troppo persuasa del valore fattuale dei propri contenuti. La storia 'positiva' è sempre presente in ogni pagina, sì, ed è continuamente utilizzata; ma solo come cava di esempi, come palestra, come laboratorio ideale, in cui l'ingegno di esercita per elaborare nuovi stratagemmi che evitino il ripetersi di vecchi e fatali errori. Il progetto costituzionale, in questo modo, finisce per ignorare la realtà storica nel suo massiccio spessore condizionante, prescindendo da essa come un doppione ideale dai contenuti completi, già pronto a sostituirvisi *in toto*.

Se da un lato, dunque, è facile rilevare l'enorme differenza di approccio (prima che di contenuti) che separa il costituzionalismo romagnosiano da quello del coevo liberalismo francese <sup>(65)</sup> — che

---

<sup>(65)</sup> Come già rilevavano certi contemporanei: sarà appunto Ferrari a notare che l'opera romagnosiana « scostandosi arditamente dai fatti per ideare ordinamenti soverchiamente artificiali » rimane al di sotto di quella constantiana (*La mente*, cit., pg. 30). Dietro alla critica generica di un contenuto troppo fantasioso si sente una profonda insoddisfazione per il tipo di approccio eminentemente astratto con cui Romagnosi si accosta alla materia

ricava i suoi migliori prodotti dall'umiltà con cui cerca di comprendere la meno codificata e la più alluvionale tra tutte le esperienze politiche di segno liberale, quella inglese, che invece Romagnosi non cessa fin'ora di disprezzare proprio per quei caratteri di storicità e di involontarietà che la contraddistinguono —; occorre, d'altra parte, aver ben presente come l'Italia post-napoleonica non offra il minimo appiglio per una ricostruzione più duttile e più disposta ad accettare la lezione delle cose e la loro coerenza.

Il tipo di logica nell'ambito della quale Romagnosi si muove è il frutto di una scelta in qualche modo obbligata. La Restaurazione francese rivela ben altri caratteri rispetto a quella italiana; l'esistenza stessa della *Charte* dichiara esplicitamente, già dall'inizio, che esiste lo spazio per un dialogo, ed è questo che la rende accettabile come fatto storico, permettendo di lavorare al suo interno per farne maturare le tendenze progressiste<sup>(66)</sup>. In Italia, invece, il contraccolpo è troppo più forte, ed esprime chiaramente la tendenza ad una negazione totale del quindicennio precedente, in un contesto in cui le scelte restaurative sono rese incommensurabilmente più drammatiche dalla mancanza di una unità nazionale<sup>(67)</sup>.

La storia 'positiva', allora, diventa per forza una realtà con cui è impossibile colloquiare<sup>(68)</sup>: a quali istituzioni storiche far

---

costituzionale. Analoghe notazioni — che ci confermano ancora quanto Romagnosi avesse pur presente Constant nell'intraprendere il suo lavoro — in C. CANTÙ, *Gian Domenico Romagnosi*, Torino, 1861, pgg. 69-70.

<sup>(66)</sup> Per quanto contraddittorie ed illogiche, le disposizioni della tanto vituperata *Charte* « si dimostrarono del tutto efficienti, e permisero alla Francia di fare un prezioso apprendistato nel governo parlamentare » (COBBAN, *Storia della Francia*, cit., pg. 320). Cfr. ampiamente P. BASTID, *Les Institutions Politiques de la Monarchie parlementaire française*, Paris, 1954, pg. 246 ss.

<sup>(67)</sup> Per una sintesi sui caratteri costituzionali generali della Restaurazione in Italia cfr. ancora GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, cit., cap. V, pg. 121 ss.; in particolare, sulla Restaurazione in Lombardia, oltre ai cenni di C. SPELLANZON, *I primi anni della Restaurazione austriaca e il movimento politico e culturale a Milano*, in *Storia di Milano*, Roma, 1960, vol. XIV, pg. 34 ss., cfr. ora M. MERIGGI, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna, 1983.

<sup>(68)</sup> Anche se, come vedremo nel secondo volume, affrontando il tema del magistero amministrativistico di Romagnosi dopo la caduta del

riferimento tra quelle che ora i sovrani vogliono congelare nelle rigide forme dell'antico regime? Una volta che il compromesso dell'assolutismo illuminato ha rivelato, purtroppo, tutta la sua vacuità, al filosofo rimasto solo non resta che la strada già tante volte battuta nel corso del secolo precedente, quella di una speculazione svincolata dalla realtà positiva di qualunque programma di riforma, e perciò congenitamente soggetta a venarsi di utopismo. Al riformatore napoleonico succede il solitario e ribelle pensatore settecentesco; che compensa l'isolamento in cui il potere lo ha relegato concedendosi la libertà sconfinata di immaginare un ordinamento ideale.

D'altra parte, se la proposta è presentata ancora in forme settecentesche, ciò non toglie che essa, depurata dall'ingombrante bagaglio di minutaglie e 'tradotta' in un linguaggio più moderno, non solo riveli una consapevolezza indubbiamente acuta di molte problematiche costituzionali di respiro europeo, ma rappresenti anche una risposta a suo modo ricca di sensibilità politica agli interrogativi che agitavano l'opinione pubblica all'inizio della Restaurazione.

In particolare, la *Parte generale*, l'unica che vedrà la luce in vita dell'autore, oltre a presentarsi senz'altro meno appesantita di dettagli prescrittivi, e solo per questo già meno improbabile dell'altra, si propone dichiaratamente l'unico scopo politico per allora ragionevole, cioè quello di stimolare i principi a concedere una Carta; e ciò indubbiamente a prezzo delle dovute smussature e transazioni rispetto al vero pensiero dell'autore, più liberamente espresso, si diceva sopra, nell'altro volume pubblicato tanti anni dopo.

Indicative, a questo proposito, sono le prime righe dell'*Introduzione* dell'opera, sulle quali giustamente ha richiamato l'attenzione Patetta: « in tutti i paesi inciviliti dell'Europa si è sollevata una voce che implora costituzioni monarchiche adattate alla situa-

---

regime napoleonico e fino al 1817, tale colloquio con il restaurato regime austriaco fu da lui probabilmente ricercato con una certa convinzione e speranza, come attesta soprattutto il suo strenuo sforzo di mantenere in vita le Scuole Speciali conservando la loro funzione di strumento formativo dei quadri funzionali a beneficio dell'amministrazione asburgica.

zione dei diversi popoli. Alcuni principi illuminati sul loro veri interessi hanno già secondato questa voce, ed altri vi sembrano propensi » (69).

In realtà, niente di più lontano dalla genuina impostazione romagnosiana che una costituzione *octroyée*; con parole di fuoco egli bolla, in altro luogo, la Carta francese di Luigi XVIII che, « e quanto alla forma, e quanto alla sostanza non merita il nome di costituzione »; tra gli altri motivi, « essendo questa una concessione, e non una obbligazione derivante da patto o da legge superiore, essa sì per lui che per i successori è rivocabile a beneplacito, pel gran principio che il sommo imperante non riceve legge da nessuno » (70). A prezzo di questa contraddizione bruciante, Romagnosi attribuisce al testo che farà pubblicare il carattere di una base su cui rilanciare il dialogo interrotto tra popoli e principi.

Un dialogo — è bene precisare subito — in cui forse egli stesso non credeva più fino in fondo, almeno sul breve periodo, se è vero che già nella stessa *Introduzione* arrivava a pronosticare la fortuna a cui, *grosso modo*, l'opera andò incontro realmente: « ... da una parte tutta la bile feudale e clericale esaltata, e dall'altra tutto il senso grossolano ed incerto degli stessi amici dell'ordine alzano contra di me un'opposizione tale, per cui io non posso confidare che nell'azione lenta del tempo e nella provvidenza d'un genio forte, generoso ed illuminato che regga i nostri destini »; ed ancora: « pur troppo io preveggo che niuno rimarrà contento di me. I cortigiani si sdegheranno e mi minacceranno, perché io abbia ardito di legare in modo nuovo le mani al monarca: i popolari si lagneranno di me, perché io abbia attribuito al re tutta l'autorità, e non mi sia riserbato che cautelarne l'esercizio entro i limiti della più rigorosa necessità » (71).

La previsione non è lontana dal vero, ed aiuta a comprendere ancor meglio lo spirito della *Monarchia*, che non solo per la personalità dell'autore, ma anche per le circostanze in cui fu scritta si pone molto più come l'ultima testimonianza di una fede illuministica non doma, che come una proposta mobilitante nel cuore della

---

(69) MR, pg. 3.

(70) MR, pg. 541.

(71) MR, pg. 4.

lotta politica risorgimentale. Del tutto inaccettabile, nella sua pur edulcorata *Parte generale*, per le classi dirigenti conservatrici, presumibilmente essa avrà poco da dire, con tutto il suo macchinoso apparato di pesi e contrappesi, ai patrioti che nella 'primavera dei popoli' la leggeranno nella sua versione più franca <sup>(72)</sup>.

Non solo; ma anche il pensiero liberale-moderato più maturo dell'epoca della Restaurazione avrà grosse difficoltà ad annoverarla tra i propri classici.

Merita di esser ricordata, a questo proposito, una critica della *Monarchia* abbastanza paradigmatica, che esce in due puntate nel 1820, su una rivista parigina specializzata <sup>(73)</sup>. Oltre a

<sup>(72)</sup> Nonostante la diffusione non indifferente della *Monarchia* nel periodo quarantottino — oltre alle numerose edizioni si contano una quantità di estratti: cfr. ad es. E. DI CARLO, *L'influsso del pensiero romagnosiano in Sicilia*, Palermo, 1959 — tutto considerato non pare che l'opera abbia lasciato tracce profonde: così SESTAN, *Introduzione*, cit., pg. XVI. Più in generale, sull'influenza del pensiero romagnosiano nel Risorgimento cfr. le varie interpretazioni di BELLONI, *Saggi sul Romagnosi*, cit., pg. 13 ss., C. REBORA, *Il Risorgimento italiano. G.D. Romagnosi nel pensiero del Risorgimento*, in *Rivista d'Italia*, XXV, (1911), pg. 808 ss., G. BERTI, *Fonti ideologiche e orientamenti sociali nella democrazia italiana*, in *Società*, XV, (1959), pg. 885 ss.

<sup>(73)</sup> Si tratta del *Journal général de législation et de jurisprudence*, una pubblicazione periodica di notevole prestigio a giudicare dalle stesse firme che accoglieva — da Berville a Lanjuinais a Cousin —, ma dalla vita effimera: sotto il titolo indicato uscirono infatti soltanto pochi numeri, tutti nel 1820, raccolti in due volumi di non facile reperibilità — l'esemplare che si è consultato è quello esistente presso la Bibliothèque Nationale di Parigi —. La recensione che ci interessa, firmata con una semplice 'Y' che non ci consente purtroppo di fare alcuna illazione sul nome dell'autore, si può leggere alle pgg. 51-72, 175-189 del volume I. Il primo dei due articoli fu riprodotto dal Beolchi nel volume bergamasco degli *Scritti inediti*, alle pgg. 113-123 e senz'alcun riferimento bibliografico, valendosi evidentemente di una copia posseduta da Romagnosi e da lui annotata, come risulta dalla stampa. Alla confutazione di varie critiche mossegli dal suo recensore Romagnosi dedica ampio spazio nella lettera a Francesco Scalfi di cui subito appresso nel testo, datata da Stefano Fermi 1820, e dalla quale soltanto apprendiamo il titolo della rivista francese ed il nome del suo stampatore. Sembra invece che il Nostro non conoscesse affatto la seconda parte della critica, pubblicata sulla stessa rivista poco tempo dopo; o quantomeno di essa non troviamo traccia nelle sue carte. Di questo secondo testo — dedicato soprattutto a quelle

rappresentare una testimonianza diretta della diffusione nonostante tutto conseguita dall'opera di Romagnosi, questa recensione tasta veramente il polso alla differenza profonda che si viene ormai scavando tra il costituzionalismo francese che matura nell'ambiente della *Charte* e l'originale modellistica a cui il Nostro resta invece legato; mentre l'interesse dell'episodio è notevolmente accresciuto da una lunga lettera di Romagnosi indirizzata a Francesco Salfi, suo amico e già collega alle Scuole Speciale di Milano, che pare si fosse offerto di recensire nuovamente la *Monarchia* sulle colonne della *Révue Encyclopédique* <sup>(74)</sup>.

Del recensore francese non conosciamo il nome — che del resto era parimenti ignoto a Romagnosi —. Pare trattarsi, comunque, di un tipico esponente del pensiero politico liberale francese del tempo; non particolarmente originale, prudente nelle valutazioni e tendenzialmente abbastanza accomodante nei giudizi, egli fonda evidentemente le sue opinioni sulla base di alcuni dati ormai acquisiti e del tutto naturali — primato delle istituzioni rappresentative, sovranità nazionale, divisione dei poteri; quella intelaiatura ideologica, insomma, che serve da quadro di riferimento al condendo governo parlamentare —. Questo pubblicista, d'altra parte, pur dichiaratamente animato dalle migliori intenzioni nei confronti della fatica di Romagnosi, e paternamente desideroso di promuovere una fattiva collaborazione tra i liberali di diverse nazioni, con tutto il suo *fair play* non riesce a mascherare completamente le sostanziali e profonde incompatibilità ideologiche tra le proprie equilibrate certezze di progressista moderno ed il testo di questo strano intellettuale transalpino; il quale, sì, incre-

---

pagine dell'opera romagnosiana in cui si tratta del rapporto tra la polizia amministrativa e l'autorità giudiziaria — non a neppure parola alcuna Federico Patetta, che si limita a citare la prima parte della recensione già pubblicata sugli *Scritti inediti*.

<sup>(74)</sup> Anche la lunghissima lettera a Salfi è riprodotta nel volume degli *Scritti inediti* (pgg. 124-147; la raccolta di Fermi ne riproduce invece, inspiegabilmente, soltanto l'inizio e la fine); di essa si conserva una minuta nella Biblioteca Mai di Bergamo (Colto n. 1,  $\wedge$  4, 5, (n. 1)). È Romagnosi stesso, nell'esordio della lettera, a far riferimento all'intenzione dell'amico di recensire la *Monarchia* sulla *Révue Encyclopédique*, anche se le ricerche condotte da Fermi su diverse annate del periodico francese non hanno trovato niente che si riferisse all'opera costituzionale di Romagnosi.

dibilmente, pare proprio riproporre in certi momenti qualcosa che somiglia troppo alla sovranità del monarca assoluto! Pieno di buona volontà, egli sarebbe ancora disposto a chiudere un occhio, attribuendo ad un modo di esprimersi un po' involuto certe curiose ambiguità dell'italiano, ed a concludere con una nota di prudente apprezzamento, finendo per prendere in parola le reiterate professioni di fede liberale di cui è costellata l'opera romagnosiana. Ma, a questo punto, è Romagnosi che non accetta di chiudere tanto urbanamente la partita. Suscettibilissimo come sempre, egli è rimasto davvero ferito dalle pur benevole critiche del suo collega d'oltralpe, e lungi dal far marcia indietro su alcunché, nella lettera a Salfi ribadisce con puntigliosa convinzione tutti i caratteri fondamentali del proprio così atipico costituzionalismo, arrivando a proclamare, al di là, probabilmente, della sua stessa piena consapevolezza, una totale sovversione dei dogmi più elementari ed ovvi del parlamentarismo nascente<sup>(75)</sup>.

La sensazione, alla fine, è quella, se non proprio di un dialogo tra sordi, certo di un confronto tra posizioni ormai assolutamente divaricate. Romagnosi — ecco il punto — parla un altro linguaggio rispetto alla tradizione del liberalismo ottocentesco francese; e la difficoltà, ancora oggi, di interpretare e comprendere il suo pensiero deriva dal fatto che la nostra stessa cultura costituzionale si è venuta definendo, a partire dalla dogmatica più elementare, proprio lungo il solco di quella esperienza parlamentare e rappresentativa, dal quale il nostro autore si discosta invece, come vedremo, in modo sempre più marcato.

4. La storia del costituzionalismo romagnosiano, d'altra parte, non finisce affatto con la *Monarchia*, ma si prolunga fino agli ultimi anni della vita del nostro autore. Le tappe successive di questo itinerario sono essenzialmente tre: la redazione delle *Istituzioni di Civile Filosofia*; la riflessione sull'incivilimento, che conduce ad un approfondimento importante di alcune tematiche costituzionali; uno scritto inviato all'Accademia di Francia un

---

<sup>(75)</sup> Sulle linee di questa polemica torneremo, in maniera più specifica, nel corso della nostra analisi sistematica.

anno prima della morte, e pubblicato soltanto da De Giorgi molti anni dopo (<sup>75 bis</sup>).

a) *Spunti e temi di interesse costituzionale nelle 'Istituzioni di Civile Filosofia'*.

Le *Istituzioni*, come si rammenterà collocabili intorno al 1825 e pubblicate soltanto postume, nell'offrire la panoramica sicuramente più completa del pensiero gius-filosofico romagnosiano, consacrano una loro ampia sezione al tema della forma di governo e delle garanzie costituzionali (<sup>76</sup>).

Rispetto ai contributi precedenti, e soprattutto a quello del '15, è evidente come il Nostro si sia liberato da molti di quegli impacci espressivi che avevano caratterizzato la sua opera maggiore, guadagnando una capacità di sintesi ed una linearità stilistica là sconosciute, anche se confermando largamente la sostanza dei contenuti già elaborati.

Per il resto, queste pagine non si segnalano all'attenzione del critico solo per la già citata presenza di quel capitolo sulle relazioni tra potere centrale ed autorità periferiche di cui si è detto, ma anche per altri dati di carattere generale di non secondario rilievo.

Prima di tutto, si avverte come vi sia stata, da parte dell'autore, una presa di coscienza estremamente lucida della natura

---

(<sup>75 bis</sup>) Oltre a queste fonti, forse meritano di essere ricordate, seppur liminalmente, le pagine che Romagnosi dedica al tema delle forme di governo nelle *Lezioni di Diritto Pubblico* del 1820. Si tratta in sostanza, di nove pagine del manoscritto citato, corrispondenti al *Capo secondo del Diritto Pubblico Interno*, mutate dalla classificazione lamprediana, che accosta alle tre forme di governo pure (democrazia, aristocrazia, monarchia) una serie pressoché indefinita di forme miste, alle quali, come già in Lampredi, va la simpatia del nostro autore (cfr. LDP, cc. 19-28; *Theoremata*, Pars II, cap. I, § 5). L'interesse di questa trattazione essenzialmente scolastica deriva soprattutto dalla tranquilla franchezza con cui Romagnosi, utilizzando lo schema della *translatio imperii* di Lampredi, riconosce la perfetta legittimità delle forme di governo implicanti una *alienazione* del potere sovrano, secondo la più classica tradizione giusnaturalista settecentesca, ed in aperta dissonanza rispetto al costituzionalismo rivoluzionario: alcuni saggi a suo luogo.

(<sup>76</sup>) Soprattutto cap. VI, pgg. 442-503, e cap. VII.

teorica del problema costituzionale, e della sua specificità rispetto a quello del fondamento giuridico dello Stato e della sua funzionalità. Se questo dualismo — la cui importanza si è tante volte indicata — percorre indiscutibilmente tutta quanta la produzione romagnosiana fin dai suoi primi albori, è forse con le *Istituzioni* che essa viene più maturamente enunciata nel suo spessore teorico.

È qui, infatti, che il Nostro rivela una consapevolezza ben salda di come il problema del governo sia eminentemente *mediale* rispetto « al fine essenziale della più desiderabile potenza degli Stati »; il che rende del tutto assurda la posizione di coloro che — come fa Blackstone in rapporto all'ordinamento inglese — « tessono il panegirico di una costituzione di governo, il cui effetto riesce contrario alle aspettative » <sup>(76 bis)</sup>. È solo il *risultato* che conta ai fini della formulazione del giudizio e della scelta, come recita la massima evangelica: « *e fructibus eorum cognoscetis eos* » <sup>(77)</sup>.

Sulla base di questa acquisizione, una volta assegnato alla scienza costituzionale lo scopo di elaborare teoricamente la miglior forma di governo, si procede a scomporre questa operazione in una serie di obiettivi di ricerca più specifici, secondo la dialettica dei mezzi e dei fini che ormai ben conosciamo, dipanando una catena in cui ogni anello logico è fine del precedente e mezzo del successivo. La meccanica politica delle garanzie costituzionali costituisce, per così dire, la base della piramide, in cui più « non si tratta di vedere quali siano i caratteri giuridici del principato nazionale. Non si tratta più nemmeno di conoscere le condizioni del suo ordinamento *dirigente*, ma bensì di saper come possa o debba essere *assicurato* » <sup>(77 bis)</sup>.

Il problema costituzionale in senso stretto, allora, il problema del 'come', vede ristretto ancora il suo raggio di competenza alla garanzia di un ordinamento politico già delineato, nel suo nucleo centrale, da momenti precedenti e più generali della ricerca scompositiva, in particolare quelli del « dove » e del « quando », de-

<sup>(76 bis)</sup> ICF, pgg. 449.

<sup>(77)</sup> *Ibidem*.

<sup>(77 bis)</sup> ICF, pg. 533. La costituzione, insomma, non crea, ma limita un potere che già esiste autonomamente.

terminanti le condizioni fondamentali dell'autorità « dirigente », che infine si tratta appunto di « assicurare ».

È in tale contesto che riemerge per l'ennesima volta l'eterna polemica con Montesquieu; il quale soltanto apparentemente pare aver aperto una strada importante in questo senso, nell'additare una serie di relazioni fondamentali tra la forma di governo ed una molteplicità di variabili spazio-temporali; in realtà egli ha sprecato molto del suo ingegno affannandosi a codificare una positività senza rilievo, poiché ha sempre considerato il problema del governo alla stregua di una questione di fatto e non di diritto, costruendolo assurdamente come variabile dipendente delle passioni — dei « principes » — dei vari popoli; e non, viceversa, come un fattore finalizzato al loro miglioramento. Nell'ottica montesquiviana, « il governo più *naturale* ai Cannibali si è quello che anima e addestra a andare a caccia d'uomini » (78).

Rifutata, dunque, l'aberrazione del relativismo — con argomenti non poi troppo dissimili da quelli delle *Lettres* dello pseudo-Helvétius, manifesto tardo-settecentesco di tutto un modo di leggere Montesquieu (79) — l'« opportunità » di un governo diventa quella di uno strumento rispetto alle specificità della materia da plasmare; esso considera il sociale come altro-da-sé, e si propone di migliorarlo attivamente.

#### b) *Forme di governo e « incivilimento ».*

Queste anticipazioni sul rilievo del 'dove' e del 'quando' trovano un fondamentale momento di concretizzazione negli scritti

(78) ICF, pg. 476. « Collo stabilire i caratteri o le condizioni dei governi, in conseguenza degli interessi e delle passioni predominanti dei governanti, come ha fatto Montesquieu, egli è lo stesso che dirci un FATTO ed un mero fatto. Egli nol narra nemmeno quale accadde nel mondo. Ma questo fatto è desso *conspirante* o *ripugnante* alla potenza degli stati? Quando e come è desso *conspirante* o *ripugnante*? Ecco ciò che importava ed importa sapere » (ICF, pg. 475).

(79) « ... Un écrivain qui voulait être utile aux hommes devait plus s'occuper de maximes vraies dans un meilleur ordre de choses à venir, que de consacrer celles qui sont dangereuses, du moment que le préjugé s'en empare pour s'en servir et les perpétuer » (in C.A. HELVÉTIUS, *Oeuvres complètes*, ed. Didot, Paris, 1975, t. XIV, pg. 61).

sulla dottrina dell'incivilimento, risalenti, *grosso modo*, agli anni tra il 1829 e il 1832. Non molto rilevanti per quanto riguarda i contenuti tecnici della dottrina costituzionale, essi sono importantissimi per precisare il quadro di riferimento in cui Romagnosi, giunto ormai alla fase conclusiva, della sua ricchissima vicenda intellettuale, colloca la propria complessiva proposta.

A questo scopo, appare significativo, accanto agli articoli editi in vita dall'autore<sup>(80)</sup> — e raccolti nel '32, con modifiche e aggiunte, nel noto volume *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento con esempio del suo risorgimento in Italia*<sup>(81)</sup> —, uno scritto pubblicato postumo da De Giorgi, col titolo *Vedute eminenti per amministrare l'economia dell'incivilimento*<sup>(82)</sup>. In esso Romagnosi propone una periodizzazione relativa alle fasi di sviluppo attraverso le quali deve passare l'evoluzione di un qualunque sistema politico. Si tratta, avverte Romagnosi, di un « ordine di ragione », cioè di una sequenza naturale e necessaria che si riscontra, entro certi limiti, in ogni tipo di esperienza storica di formazione statale. Le fasi sono quattro, distribuite in quest'ordine:

- « 1° Periodo, della fondazione del vivere civile.
- 2° Periodo, della concorrenza.
- 3° Periodo, del pareggiamento.
- 4° Periodo, dell'assicurazione »<sup>(83)</sup>.

Il primo si realizza con l'inizio della vita societaria, contestuale all'introduzione dell'economia agricola, ed implicante le pri-

<sup>(80)</sup> Che sono quattro, pubblicati consecutivamente nei voll. XXI-XXII degli AUS nel 1829, sotto il titolo comune *Dell'incivilimento italiano in relazione alla giurisprudenza, Discorso di Gian Domenico Romagnosi*.

<sup>(81)</sup> Poi in EP, t. IX.

<sup>(82)</sup> EDG, vol. II, p. I, pgg. 227-256. Di questo importante contributo — di cui non siamo riusciti purtroppo a reperire il manoscritto originale — sappiamo soltanto, attraverso la sola testimonianza di De Giorgi, che fu scritto nel 1834 per essere inviato alla Accademia di Francia, di cui — come si ricorderà — il Nostro è socio corrispondente dal 1833; esso sarebbe così contemporaneo, sempre secondo De Giorgi, a quei *Discorsi sulla necessità di alcune riforme costituzionali in Francia*, di cui *infra*, punto c) di questo paragrafo.

<sup>(83)</sup> *Vedute eminenti*, pg. 248.

me forme di governo a carattere tribale; il secondo è caratterizzato da un intenso, ma disordinato sviluppo economico e civile, in cui l'autorità politica perde terreno a favore di un consolidamento del potere dei gruppi e delle famiglie; Romagnosi pare identificare questa fase, approssimativamente e rispettivamente, con il periodo della Roma repubblicana e della civiltà feudale. Il terzo momento è invece quello in cui si afferma un forte potere centrale che, negando la rilevanza politica dei corpi intermedi caratterizzanti la fase precedente, tende a livellare la condizione giuridica delle persone, sottomettendole tutte alla propria imparziale e superiore autorità; è la situazione corrispondente all'instaurazione dell'Impero romano ed alla creazione dei grandi Stati moderni europei.

Il modello storico dell'incivilimento italiano antico è forse il solo caso, a detta di Romagnosi, in cui si possano verificare consecutivamente le prime tre fasi complete di questo progresso necessario, che altrove è andato incontro ad una serie di incagliamenti e di processi regressivi. La storia romana del periodo che va dalla monarchia al principato del terzo secolo d.C. offre infatti uno spaccato esemplare della linearità dei primi tre momenti, malauguratamente troncata col trapasso dalla fase del pareggiamento a quella dell'assicurazione. L'imperatore è riuscito infatti ad imporsi efficacemente sul particolarismo anarchico della società tardo-repubblicana; ma è mancato il momento successivo in cui la società, livellata e resa omogenea dall'opera del monarca, si garantisce del suo operato attraverso idonei meccanismi istituzionali. Quello che fino ad allora è stato dunque un processo di evoluzione storica positiva, si trasforma in rapida involuzione, ritorcendosi contro la stessa arrogante illimitatezza del potere politico imperiale, e sprofondando rapidamente la romanità nella barbarie dell'alto medio evo.

Da qui ha preso origine un nuovo *continuum*, il quale — forse più incerto e meno lineare di quello dell'evo antico — ha comunque rimontato il distacco rispetto ad esso, riconducendo ancora l'umanità alla terza fase del suo cammino naturale. Il quarto periodo, dunque, che si riferisce alla garanzia storica di una stabilizzazione dei risultati conseguiti nel corso dei primi tre, non si è mai realizzato positivamente, né nella storia di Roma, né ancora in nessun sistema politico moderno.

S'impone qui, preliminarmente, qualche chiarimento di carattere generale sulla nozione di incivilimento, anche se strettamente finalizzato all'economia del nostro discorso istituzionale.

Non v'è dubbio, anzitutto, che l'ultima fase della produzione letteraria del Nostro risulti decisamente influenzata dal recupero e dallo sviluppo di una serie di motivi tipicamente vichiani, sempre presenti, in realtà, nella sua cultura — come ha ben dimostrato Sergio Moravia <sup>(84)</sup> — ma chiamati ora a fecondare in maniera profonda l'*humus* spirituale su cui cresce il suo pensiero.

Già in un articolo pubblicato nel 1822 sulla rivista milanese *Ape Italiana*, Romagnosi riconosce di essere stato colpito profondamente da una rilettura della *Scienza Nuova*, che non aveva più aperto dall'età di venti anni <sup>(85)</sup>; il testo, in realtà, è poi pieno di critiche impietose nei confronti di Vico, nel denunciarne la carenza di erudizione, le conclusioni affrettate, il linguaggio inesatto, i limiti della troppo sbrigliata immaginazione <sup>(86)</sup>. In particolare, egli insiste a lungo nel negare ogni validità a quel « circolo simile nel corso morale e politico dei popoli » <sup>(87)</sup>, che solo un'occhiata estremamente superficiale può erroneamente suggerire.

<sup>(84)</sup> *Vichismo e 'ideologie'*, cit., in *Omaggio a Vico*, § V; ed anche *Introduzione* alla antologia di *Scritti filosofici romagnosiani*, pg. 43 ss.

<sup>(85)</sup> *Osservazioni di Gian Domenico Romagnosi sulla Scienza nuova del Vico*, in *Ape Italiana*, I e II (1822), ora in EP, t. V, pgg. 118-131.

<sup>(86)</sup> Questa superficiale condanna della filosofia vichiana da parte di un autore che in realtà ad essa attinge continuamente ed a piene mani — non solo negli scritti sull'incivilimento ma già nei lavori giovanili e nella *Introduzione allo studio del Diritto Pubblico* — ha guadagnato al nostro Romagnosi il durissimo giudizio del Croce della *Bibliografia vichiana* (Napoli, 1947, pgg. 435-444); giudizio pienamente giustificato da parte di un moderno critico del pensiero vichiano, ma che impedisce di cogliere la specificità dell'ottica da cui Romagnosi si pone nei confronti del filosofo meridionale. La grandezza di Vico — che egli in realtà non pensa neppur per un attimo a revocare in dubbio — consiste proprio nell'aver avuto un « presentimento fantastico » di ciò che la successiva scienza sociale settecentesca matura sarebbe venuta più tardi dimostrando attraverso il suo metodo sperimentale mutuato da quello delle scienze della natura. Il Vico di Romagnosi è un inconsapevole ed immaginifico precursore del positivismo tardo-illuminista; i suoi limiti, le sue ingenuità, le imprecisioni, sono quelle che tutti i precursori rivelano agli occhi dei loro più provveduti epigoni (MORAVIA, *Vichismo e idéologie*, cit., § V).

<sup>(87)</sup> *Osservazioni*, pg. 127.

Allievo di Turgot e di Condorcet, tutto compreso della splendida ineluttabilità delle « magnifiche sorti e progressive », il Nostro resta impermeabile rispetto alla tragica concezione della dialettica storica vichiana, di cui con tanto entusiasmo si approprierà l'idealismo romantico. La direzione del procedere dell'umanità è univoca ed incontrovertibile; se la storia 'positiva' può incorrere in battute d'arresto, regressi o ritardi, ciò non significa affatto che il modello logico — di « ragione »<sup>(88)</sup> — ricavabile immediatamente dalla sua considerazione, non indichi un progresso graduale e costante<sup>(89)</sup>.

Premesse queste differenze prospettiche fondamentali, egli non esita poi a pescare a piene mani nel grande patrimonio ideale di Vico, ed in particolare ad accoglierne l'idea basilare — a cui lo dispongono le sue fondazioni culturali tardo-illuministe — che la storia ubbidisca ad una consequenzialità necessaria e naturale, tipizzabile in una serie limitata di fasi cronologicamente disposte secondo un certo ordine.

Non solo, ma Romagnosi arriva anche ad ammettere senza difficoltà che certi spezzoni di questo *cursus* possano trovarsi ripetuti in situazioni storiche molto diverse, e presentare determinate analogie di fondo anche se il loro andamento non è per nulla ciclico, né in altro modo guidato provvidenzialisticamente; la storia è opera

<sup>(88)</sup> Ovvero — proprio per dirla con Vico — quella della « storia ideal eterna, sopra la quale corrono in tempo le storie di tutte le nazioni » (*Scienza Nova*, L. I, sez. IV, ed. cit., p. I, pg. 128).

<sup>(89)</sup> « Molte cause nel mondo delle nazioni s'intromettono ad interrompere questo continuo e progressivo andamento, e perciò egli viene còlto più in via di tipo razionale certamente possibile, che in via di fatto storico riferito negli annali dell'umanità » (*Vedute*, pg. 248). Il parallelismo rispetto all'impostazione vichiana è evidente nel distinguere il piano della necessità ideale da quello della pura fattualità; con la differenza, però, che quel che in Vico costituisce parte integrante del modello teorico (il ricorso del primitivismo, la dissoluzione dell'ordine civile, la « barbarie della riflessione ») viene da Romagnosi accuratamente espunto dal livello della storia « di ragione », e trasferito appunto su quello della pura positività, degli accadimenti fortuiti, della colpevole fallibilità umana. Il piano della « natura » viene così ad esser depurato da ogni sbavatura pessimistica, e si offre ancora come il solare modello di una felicità collettiva che si realizza nel tempo.

esclusiva della condotta degli uomini, i quali, nella loro tendenza « a star meno male » che possono, si muovono secondo un ordine condizionato causalmente dalla natura delle cose. Lo sviluppo effettivo non è rettilineo perché la fallibilità umana — madre della storia 'positiva' — non sempre consente di adeguarsi al modello di ragione prescritto dalla natura. Ecco perché vi sono anche regressi ed inversioni di marcia — « la decadenza può avvenire in ogni stadio, come attesta la storia »<sup>(90)</sup> — che non smentiscono affatto, però, la verità razionale della sequenza; quando l'incivilimento riprende il suo corso, ripassa fatalmente sul cammino che già una volta ha percorso.

La filosofia della storia romagnosiana, dunque, si svolge entro l'orizzonte di un progresso, e di un progresso *finito*, il cui apice non può oltrepassare, per i limiti stessi della legge di causalità, l'ultima fase pronosticata dalla filosofia — e non ancora verificatasi storicamente in modo compiuto<sup>(91)</sup>. L'incertezza non riguarda la possibilità che la storia possa andare *oltre* di essa, il che non è neppure pensabile, ma semmai il *fatto* positivo che l'umanità riesca a giungervi effettivamente; una filosofia naturalistica fondata sulla categoria della causa può indicare la strada attraverso la quale la società deve passare, se vuole conseguire la sua « massima possibile felicità »; ma non dispone certo di strumenti divinatori per sapere se davvero essa compirà fino in fondo quel cammino, oppure se si esaurirà ripercorrendo all'infinito avanti e indietro qualcuna delle sue tappe intermedie<sup>(92)</sup>.

La possibilità di concludere fino in fondo la traiettoria dell'incivilimento, com'è facilmente intuibile, è legata alla capacità di af-

<sup>(90)</sup> *Dell'indole e dei fattori*, pg. 101.

<sup>(91)</sup> « Un progresso indefinito è una chimera per ciò stesso che la natura umana è limitata dall'organismo, dal suolo, dal clima e dagli stimoli e da se stessa tende al riposo » (*ibidem*). Entro la prospettiva deterministica propria della *science sociale*, il reale fenomenico — di cui quello storico non è che una manifestazione — risulta per definizione circoscritto, come effetto di un numero necessariamente limitato di cause.

<sup>(92)</sup> Accertata la finitezza del progresso umano, « dirò piuttosto che nella condizione del mondo sorge il gran problema: se le genti giungere potranno mai a quell'apice finito che la filosofia può immaginare, e se tutte potranno avvicinarvisi egualmente » (*ibidem*).

fermazione della scienza sociale, che attraverso il suo dominio 'tecnologico' dei mezzi della felicità, può condurre effettivamente la società verso il fine sperato.

Tali semplici considerazioni sono sufficienti ad estrarre l'unica conclusione per noi davvero essenziale, in questa sede: e cioè che il modello dell'incivilimento romagnosiano tende naturalmente verso una situazione di stasi, al pari, del resto, dei suoi celebri prototipi settecenteschi; a differenza dallo schema di Vico, che è *aperto*, per lo meno nei limiti di una ripetizione indefinita di sé stesso, quello di Romagnosi ha un tetto ben preciso, che, a ben guardare — questo è il punto — non coincide neppure veramente con l'ultima delle sue fasi. La carica dialettica del modello, difatti, si esaurisce interamente con il *terzo* periodo, quello così detto del « pareggiamento », il quarto e successivo non rappresentando altro che un'« assicurazione », appunto, dei risultati sostanziali precedentemente conseguiti, una garanzia in termini di stabilità che niente aggiunge al loro contenuto.

Ora, se ci chiediamo per un momento quale sia effettivamente questo contenuto, è facile verificare come esso non si riduca ad altra cosa che alla conquista dell'autonomia reciproca tra Stato e società civile.

I modelli sociali delle fasi precedenti sono infatti caratterizzati dall'assoluta preminenza del gruppo, in cui pubblico e privato, politico e civile appaiono magmaticamente confusi; l'autorità politica stessa non è altro che l'espressione più o meno mediata di un ceto sociale eminente, che se ne serve come legittimo strumento di dominio nei confronti del resto della società. Il momento davvero decisivo dell'incivilimento è quello in cui si spezza questa osmosi tra potere politico e potere privato, e nasce una società civile in senso moderno, come società — diremmo oggi — di classi e non di ceti o di corpi privilegiati, come serie di individui eguali e giuridicamente autonomi; mentre l'autorità politica si concentra tutta in un unico luogo, egualmente sovraordinato rispetto a tutti i privati, assumendo a proprio attributo tipico quello della 'pubblicità', che indica la sua assoluta estraneità ad ogni interesse di parte, ed il suo carattere esponenziale di un interesse eminentemente collettivo.

Il problema istituzionale che si pone al termine di questa fase avanzata dell'incivilimento, dominata da un nuovo e vibrante *ethos* dello Stato, non è certo — né può essere — quello di un suo ulteriore superamento dialettico, bensì si riassume nella semplice necessità di consolidare l'equilibrio raggiunto attraverso soluzioni politiche che 'vaccinino' il sistema dal pericolo di un nuovo regresso, come quello che si è verificato nel *continuum* della storia romana.

In quest'idea dell'« assicurazione », la cui centralità avremo modo di constatare esaminando in modo specifico i contenuti dell'edificio costituzionale del Nostro, si sintetizza implicitamente tutto l'insieme delle sue convinzioni politiche; la storia ha già consumato interamente tutto il suo processo dialettico con i risultati conseguiti dall'assolutismo; il compito odierno del giurista è quello di puntellare saldamente l'assetto scaturito dall'esperienza sei-settecentesca, soprattutto conservandone con la massima cura il dualismo fondamentale — tanto prezioso quanto delicato e purtroppo precario — tra politico e sociale. Il problema che si profila è quello di individuare e difendere il punto di equilibrio che consenta un bilanciamento perfetto tra società e Stato, affinché possa essere indefinitamente mantenuto; il rischio del regresso proviene essenzialmente dalla possibilità che uno degli elementi in gioco prenda la prevalenza sull'altro, sfociando rispettivamente o in una privatizzazione dello Stato — con conseguente ritorno all'età della « concorrenza »<sup>(93)</sup> — o in una aggressione indiscriminata del 'politico' nei confronti della società, come quella che dà il via alla rapida decadenza dell'Impero romano, che sposterebbe ancora più indietro il fronte della civiltà.

In questo quadro generale si collocano le pagine che Romagnosi dedica al problema delle forme di governo considerate in rapporto al progresso storico. Non si tratta di un esame propriamente giuridico, come quello inserito nella *Monarchia*, e di cui si dirà nel capitolo seguente, bensì di una rassegna condotta dal solito punto di vista di una storia razionale, preoccupata più che di defi-

---

(93) Come accade nel modello costituzionale inglese, o 'misto', in cui il potere politico perde il carattere della pubblicità, ritornando nelle mani di una pluralità di corpi privilegiati in equilibrio più o meno stabile tra loro.

nire tecnicamente le varie tipologie costituzionali, di coglierne il nesso con la struttura sociale nel suo insieme.

È evidente, innanzitutto, quanto il nostro autore abbia presente la teoria politica di Vico, prima che nei suoi contenuti proprio nella sua intuizione centrale, cioè nel valorizzare la dimensione storica di ogni esperienza istituzionale; assurda è la formulazione di giudizi di valore sulle forme di organizzazione politica considerate in astratto rispetto al loro contesto spazio-temporale; un vizio in cui, a detta del Nostro, sono caduti un po' tutti gli autori politici, da Machiavelli allo stesso Montesquieu, che ha ignorato completamente il criterio dell'« opportunità », come adeguatezza dei mezzi ai fini che in ogni fase storica l'incivilimento prescrive di perseguire<sup>(94)</sup>. Il modo corretto di impostare il problema è invece quello, tutto vichiano, di ricavarne le tipologie direttamente dalla storia, presentandole nella loro reale successione cronologica<sup>(95)</sup>. In perfetta sincronia col proprio anticontrattualismo, Romagnosi indica dunque come fattori determinanti del modello di governo non il consenso liberamente manifestato dagli individui associati, ma — in fondo, ancora aristotelicamente — le circostanze storiche e le esigenze oggettive dell'evoluzione sociale dettate dalla natura delle cose.

D'altra parte, è chiaro che il pensiero del Nostro si discosta nettamente dalla concezione vichiana nei suoi contenuti. Vico aveva fondato la sua classificazione su un gusto per l'ordine geometrico che al 'naturalista' Romagnosi, ormai, non ha più molto da dire: al posto dell'avvicendamento cronologico dei governi giusta la legge dei numeri crescenti (monarchie familiari - aristocrazie eroiche - repubbliche popolari - monarchie civili), secondo la quale il numero uno segna l'inizio e la fine dell'eterno processo dialettico

---

<sup>(94)</sup> Il Barone, in particolare — bersaglio costante dei più diversi strali della critica romagnosiana — avrebbe parlato « delle forme dei governi come di vesti che si possono indossare quando piaccia, accennandone solamente le condizioni stromentali » (*Dell'indole*, pg. 15).

<sup>(95)</sup> Il modo di essere del « governo » — qui nel senso abituale in Romagnosi di autorità politica *tout court* — « si vede conformato dalla necessità stessa delle cose, e più precisamente dall'indole della umanità, la quale non può essere perfezionata dalla natura e dall'arte che sotto l'azione progressiva del tempo » (*Vedute*, pg. 247).

della storia, il nostro autore, sbarazzatosi definitivamente degli impacci astrattizzanti della sistemazione aristotelica, elabora una serie tipologica che si discosta abbastanza dalla tradizione, e si giustifica in relazione all'oggettività delle circostanze storiche.

Il primo tipo di governo, in ordine cronologico, è la « Protocrazia », « un principato di Grandi con un *Primate* »<sup>(96)</sup>.

Tipica di Stati ancora dediti alla pastorizia, e perciò nomadi, questa primitiva forma di governo è l'unica che possa essere presumibilmente tollerata da uomini che ancora non conoscono la proprietà privata, almeno nella sua forma più piena di proprietà fondiaria. Bisognosi di un Capo che li guidi, ma non disposti a subordinarsi a lui, i « Padri », cioè i capi delle famiglie patriarcali che compongono la piccola tribù, conservano intatto il potere sovrano, che esercitano personalmente in un « congresso » deliberante su tutte le questioni di interesse comune (spostamenti, pace, guerra, controversie)<sup>(97)</sup>.

La fase successiva, corrispondente al passaggio dalla vita nomade a quella stanziale, è appunto caratterizzata, sul piano sociale, dall'introduzione della proprietà della terra.

I « Padri », consapevoli del loro accresciuto valore sociale, divengono insofferenti della pur limitata autorità del Primate, e lo eliminano per non dividere con alcuno il potere politico: il governo si trasforma in un'aristocrazia di proprietari patriarcali. Al superamento della fase dialettica di natura esclusivamente politica

<sup>(96)</sup> *Dell'indole*, pg. 87.

<sup>(97)</sup> Romagnosi, dunque, mutua senz'altro da Vico l'idea che le forme di organizzazione sociale primitive non siano altro che società patriarcali. A differenza di Vico, tuttavia, egli ci presenta già la società « economica » come integrata, per quanto debolmente, nel quadro di una più ampia istituzione sovra-familiare che rappresenta così *ab origine* il primo nucleo della società politica. Se dunque è ancora verificabile nello schema di Romagnosi l'enunciato vichiano, che i padri furono i primi monarchi rispetto alle loro famiglie, è altrettanto indubbio che la forma di governo sovra-familiare non è una monarchia, ma una specie di aristocrazia temperata dalla presenza del Capo (il quale « non comanda nelle famiglie, non fa leggi da se, non giudica indipendentemente, non ordina a suo talento nulla di comune »: *Dell'indole*, pg. 87). Già si prefigura, nel dualismo *Patres-Primate*, quello tra privato e pubblico, tra corpi privilegiati e sovrano, che impronta profondamente di sé tutta la riflessione costituzionale romagnosiana.

rappresentata dal dualismo tra i Padri e il Primate, sussegue invece una dialettica essenzialmente sociale tra proprietari e non proprietari; gli ottimati che hanno soppresso l'autorità dell'antico Capo proprio perché potenzialmente chiamata a giocare un ruolo mediatore nel conflitto sociale, si appropriano ora del monopolio del potere politico, e governano esclusivamente in nome della *élite* proprietaria, realizzando quel connubio tra diritto reale e sovranità che è tipico della civiltà feudale<sup>(98)</sup>.

Come del resto già Montesquieu, Romagnosi non ha alcuna simpatia per il governo aristocratico, che sopprime la « volontà imperativa » del Primate, privatizzando il potere politico ed erigendo in regola l'« avarizia » di potere della classe proprietaria »<sup>(99)</sup>. D'altra parte, non si può propriamente parlare di un « ritardo nel progresso »: le circostanze storiche che vedono la proprietà concentrata in poche mani di grandi patriarchi, conformemente ad un modulo ancora arcaico di vita sociale, consentono alle prime istituzioni proprie di una condizione sedentaria di stabilizzarsi solo a prezzo di una gestione diretta del potere da parte di chi è interessato a conservare i beni fondiari a vantaggio del gruppo di cui è esponente e della propria discendenza. Certo, assoluta questa funzione minima di consolidazione dell'economia agri-

---

(98) Evidentissimo, ancora l'influsso vichiano in questo passaggio dalla società economica al primo gradino della società politica vera e propria. La vicenda sociale dalla quale scaturisce il governo aristocratico è in sostanza la « rivolta dei famoli » della *Scienza Nova*, cioè la ribellione al potere dei *patres* da parte di coloro che nell'ambito delle famiglie patriarcali svolgono il ruolo dei servi, costringendo i padri ad unirsi per conservare il dominio. La dialettica della storia ha così compiuto il suo primo passo, maturando la contraddizione insita nello schema del governo familiare, che omologa gli schiavi ai figli di famiglia soggetti per natura all'autorità del padre; la società aristocratica rende esplicito, invece, il dualismo tra proprietari e non proprietari, e nasce, anzi, come risposta immediata rispetto al loro conflitto di interessi.

(99) È chiaro come nel conflitto tra Primate e *patres* la simpatia di Romagnosi vada tutta al primo, in quanto « un Primate di alto spirito e di un cuore ambizioso o generoso, è necessitato di attenuare il predominio dei potenti onde regnare libero », il che non può fare altro che « col favorire gli interessi della moltitudine » (*Dell'indole*, pgg. 88-89). Ma i tempi non sono ancora maturi per l'instaurazione di una vera monarchia, ed il Primate non dispone di forze sociali a cui appoggiarsi politicamente.

cola, l'aristocrazia si segnala per una spiccata tendenza degenerativa al sopruso ed all'eccesso da parte della classe governante, che può avere un ruolo pericolosamente frenante dello sviluppo civile<sup>(100)</sup>.

Come possibili evoluzioni teoriche del governo aristocratico, Romagnosi indica tre modelli. Quello senz'altro più inadatto alle esigenze dello sviluppo storico è la democrazia: il popolo — nozione che Romagnosi non definisce, ma che sembra identificare con la plebe dell'antica Roma, o, più in generale, con la massa di coloro che sono privi di proprietà terriera — si sostituisce agli ottimati nel governo della cosa pubblica, dando luogo, sotto quest'aspetto, ad un « dominio di parte », non qualitativamente diverso dall'aristocrazia<sup>(101)</sup>. Il Nostro, cioè, non considera la democrazia come governo « di tutti », ma come governo del partito popolare, ed in questo nient'affatto rappresentativo di un interesse generale. Inoltre — egli rileva col Platone del *De Republica* — essa appare esposta molto più che non il governo aristocratico al pericolo di una destabilizzazione, che tronchi lo sviluppo logico-necessario del sistema, consegnando lo Stato in mano ad un « Signore », ad un despota capace di imporsi autoritativamente sulle fazioni; la vicenda che Romagnosi ha qui presente è quella delle città-Stato greco-ateniesi, che egli, come già sappiamo, considera alla stregua di formazioni politiche precarie e prive di garanzie.

Un'alternativa incomparabilmente migliore sarebbe offerta, in linea teorica, dal « principato monarchico »; sotto il chiaro, fortissimo, influsso di Vico, Romagnosi considera questa forma di governo come quella più appropriata ad un « incivilimento » maturo, in quanto capace di attuare una precisa distinzione tra lo Stato e la società. A differenza, infatti, dalle forme precedenti, essa rende « tutti soggetti alla cosa pubblica », cioè realizza l'eguaglianza giuridica, collocando il potere politico in una sede effettivamente

---

<sup>(100)</sup> Dietro la metafora delle aristocrazie primitive e della lotta tra patrizi e plebei nella Roma paleo-repubblicana, emerge chiaramente il duro giudizio nei confronti delle aristocrazie dell'oggi, e prima fra tutte di quella inglese: nella quale, la mancanza di un codice « unito, ordinato, coerente » non è che il riflesso della congenita chiusura dei privilegiati al potere nei confronti delle riforme civili (*Dell'indole*, pg. 90).

<sup>(101)</sup> *Dell'indole*, pg. 91.

*super partes* rispetto al sociale <sup>(102)</sup>. Ma per quanto desiderabile sul piano teorico, non può esser proposta in una fase dell'inciviltamento in cui non si è ancora formata quella classe commerciale ed intellettuale il cui appoggio è indispensabile al principe per spezzare il monopolio politico dell'aristocrazia terriera <sup>(103)</sup>. È difatti la presenza di un cetto medio che secondo Romagnosi rende possibile l'avvento positivo di un governo veramente « pubblico », cioè equidistante da tutti gli interessi che ribollono nella società; la borghesia commerciante e funzionariale, corrispondente idealmente al terzo stato dell'età moderna, che comincia ad esser presente a partire dall'emancipazione comunale, non ha avuto ancora modo di affermarsi nel « periodo della concorrenza », cioè in quello della società feudale.

Occorre pertanto una forma di transizione, che prepari le condizioni sociali necessarie all'evolversi in principato civile; Romagnosi la battezza « Policrazia », o « Governo di Città ». In essa, il popolo « conquista a forza di transazioni la partecipazione alla

---

(102) *Dell'indole*, pg. 90. Vico, com'è noto, aveva rinvenuto il carattere specifico del governo monarchico nel fatto che « i monarchi uguagliano tutti i soggetti con le loro leggi, e avendo essi soli in mano tutta la forza dell'armi, essi vi sono solamente distinti in civil natura » (*Scienza Nova*, L. IV, sez. IV, ed. cit., p. II, pg. 57-58).

Il procedimento di dissociazione del pubblico rispetto al privato consentito dalla struttura costituzionale monarchica è descritto da Vico con grande precisione ed efficacia: nelle forme di Stato che variamente preludono alla monarchia « tutti guardano a' loro privati interessi, a' quali fanno servire le loro pubbliche armi in eccidio delle loro nazioni »; affinché il corpo sociale si conservi, occorre che « vi surga un solo (come tra' romani un Augusto), che con la forza dell'armi richiami a sé tutte le cure pubbliche, e lasci a' soggetti curarsi le loro cose private, e tale e tanta cura abbiano delle pubbliche qual e quanta il monarca lor permetta; e così si salvino i popoli, ch'anderebbero altrimenti a distruggersi » (*Scienza Nova*, L. IV, sez. IV, ed. cit., p. II, pg. 108).

(103) « Allorché la vita agricola è per se sola predominante e quasi assorbente, allorché un cetto di mezzo industriale e commerciale non si è ancora sviluppato, radicato e non ha preso corpo e consistenza per poter concorrere alla possidenza prediale, è impossibile dare al principato monarchico un punto d'appoggio naturale e perpetuo onde domare il corpo compatto degli ottimati, nel grembo dei quali sta tutta la possanza economica territoriale e personale sì degli ottimati, che dei coloni, dei clienti, e delle ricchezze necessarie alla dominazione » (*Dell'indole*, pg. 91).

prerogativa politica, per indi operare la legale equità civile » (104). È lo strumento di governo della tarda repubblica romana e della civiltà comunale, che ha già alcuni caratteri del successivo e sperato assetto istituzionale. Sfumando giudizi più severi precedentemente espressi, Romagnosi riconosce che in questa forma di Stato « non v'ha parteggiamento, ma comunanza; non v'ha divisione, ma vera *pubblicità* » (105); non si tratta ormai più di un governo 'misto', per lo meno nel senso che la parola aveva assunto nel corso del Settecento, come governo 'di stati', a cui partecipano varie classi sociali bilanciandosi in un equilibrio tra i loro opposti interessi.

Il carattere già « pubblico » di questo ordinamento non può, peraltro far dimenticare il suo limite maggiore, cioè quello di esigere il coinvolgimento diretto di tutto il popolo in prima persona, che lo confina ancora, come i governi che l'hanno preceduto, entro le mura della città e del suo immediato contado. Lo sviluppo storico conduce immediatamente oltre, verso Stati molto più espansi e socialmente articolati: Cesare ed Augusto, fondatori dell'Impero seguono pertanto una direttrice storica già profondamente incisa nella natura delle cose, e reclamata a gran voce dall'incivilimento.

Queste consequenzialità istituzionali, chiaramente rilevabili nell'ambito della storia romana, « sotto altre apparenze, ma con la medesima sostanza, si verificarono nella barbarie ritornata e nel risorgimento della civile età in una scala più grande » (106). Il punto d'approdo, in particolare, dei due rispettivi *continuum* è esattamente analogo, costituito sempre da uno stesso principato civile, che si pone come polo conclusivo e naturale della vicenda politica: in ambedue i casi « ciò che vi è di osservabile si è che... co'l convertire la primazia feudale in monarchica prerogativa... il Monarca scaricò il popolo di un peso ch'egli non poteva trarsi di dosso » (107).

(104) *Dell'indole*, pg. 93.

(105) *Ibidem*.

(106) *Ibidem*, pg. 94.

(107) *Vedute*, pg. 249. Espressioni analoghe già in *Quale sia il governo più adatto a perfezionare la legislazione civile*, pg. 14. Di nuovo si avverte il timbro chiarissimo del magistero vichiano (« le monarchie per natura si governano popolarmente ... per quella proprietà monarchica, ch'i so-

In questa prospettiva diventa perciò interessante rileggere la sintesi tipologica dell'Impero romano offerta qui da Romagnosi, che in controluce rivela immediatamente una problematica istituzionale analoga a quella con cui è chiamato a confrontarsi ora lo Stato moderno, posto di fronte, come quel suo antico progenitore, al difficile passaggio dalla fase del « pareggiamento » a quella dell'« assicurazione ».

Qui più che altrove nelle pagine del Nostro troviamo il segno incisivo e profondo dell'influsso vichiano, che si manifesta nell'indicare, come caratteristica saliente del governo romano imperiale, la « civile equità » ottenuta attraverso un regime veramente imparziale. Certamente l'assetto del potere politico si presenta tutt'altro che perfetto in quest'età; ma ciò che importa, al solito, è il suo effetto sociale, la sua capacità di realizzare — o magari anche solo di consentire — attraverso una straordinaria fioritura giurisprudenziale ed un provvido uso dello strumento del senato-consulto, un « ordine civile » di incomparabile valore.

Riproducendo significativamente, in questo nuovo contesto, un brano di grande efficacia che già compariva nello scritto del 1807, Romagnosi ribadisce ancora con forza la premessa basilare di tutto il suo sistema costituzionale: « l'ordine civile... è un bene assoluto, un bene primitivo, un bene immediato. La forza del governo per lo contrario è un bene relativo, un bene secondario; egli è il pendolo moderatore dell'ordine civile. L'ordine adunque del governo è fatto per l'ordine civile, e non l'ordine civile è fatto per quello del governo. Perocché può avvenire, come di fatto è avvenuto, che l'ordinamento politico, e la distribuzione dei grandi poteri dello Stato sia fatta con saviezza, e che la legislazione degli affari privati sia difettosa; e viceversa che la potenza suprema dello Stato, benché sia concentrata in uno solo, tuttavia la legislazione degli affari privati riesca conforme ad equità, e si vada a mano a mano perfezionando. La Grecia antica e l'Inghilterra ci somministrano parecchi esempi del primo fatto; Roma sotto i primi imperatori del secondo » <sup>(108)</sup>.

---

vrani, con umiliar i potenti, tengono libera e sicura la moltitudine dalle lor oppressioni » (*Scienza Nova*, L. IV, sez. IV, ed. cit., p. II, pg. 109).

<sup>(108)</sup> *Dell'indole*, pg. 122.

D'altra parte, basta un'occhiata per accorgersi di come, nonostante le prime apparenze, il regime romano imperiale non sia affatto, neppure formalmente, di tipo dispotico. Modificando l'opinione già espressa nel saggio del '14, Romagnosi rivendica ora, senza incertezze, alla monarchia romana, la qualifica di 'temperata'; e ciò — indipendentemente dai benefici effetti del suo governo — proprio in rapporto alla sua costituzione interna, che comprende almeno due importantissimi contropoteri frenanti rispetto all'autorità dell'imperatore: il Senato ed i Municipi.

Polemizzando con Gibbon, che non vede nel principato fondato da Augusto altro che « una *assoluta monarchia* velata con una apparenza di repubblica » <sup>(109)</sup>, il Nostro sostiene innanzitutto il ruolo tutt'altro che formale espletato dal Senato. La sua autorità è difatti « raccomandata dall'opinione pubblica », il suo parere è la condensazione istituzionale della volontà della società civile rispetto a quella astratta ed imparziale dello Stato che parla per bocca dell'Imperatore. Conservando una serie di poteri esclusivamente propri — come l'amministrazione delle provincie interne, disbrigata tramite propri delegati, l'emanazione di senato-consulti, la gestione di una cassa autonoma, la ratifica della nomina dei Cesari — esso finisce per lasciare in esclusiva al potere imperiale soltanto il controllo delle armi; il che è infinitamente meno di quello che caratterizza la prerogativa di un qualunque monarca contemporaneo europeo. Montesquieu stesso, il teorico per antonomasia del governo temperato, non si era forse limitato a stabilire privilegi di città e di corpi, lasciando tutto quanto il potere politico nelle mani del re, al quale era devoluto *in toto* il disimpegno dell'amministrazione tramite delegati da lui gerarchicamente dipendenti? <sup>(110)</sup>.

Lo Stato romano-imperiale offre perciò un esempio sotto quest'aspetto abbastanza avanzato di governo 'bilanciato' tra potere politico e società civile; anche se, beninteso, Romagnosi è ben lungo dall'additarlo tal quale a modello per l'oggi. Il Senato è un corpo dalle caratteristiche prettamente nobiliari, che non è certo in grado di offrire garanzie politiche sufficienti per tutte le

---

<sup>(109)</sup> *Dell'indole*, pg. 109.

<sup>(110)</sup> Cfr. *Dell'indole*, pg. 110.

classi; la monarchia è solo « precariamente temperata »<sup>(111)</sup> il popolo è vezzeggiato e « rammollito » coll'ozio per esser tenuto lontano dal governo della cosa pubblica; si preparano le condizioni per la futura evoluzione del sistema in senso autocratico. L'Impero — non dimentichiamolo — è ancora un regime appartenente alla fase del « pareggiamento », non ancora a quella dell'« assicurazione », verso cui rivela soltanto una certa potenzialità evolutiva.

D'altra parte, oltre che dalla presenza costituzionale del Senato, tale potenzialità è ancor meglio manifestata dallo straordinario rilievo che nel sistema romano-imperiale viene conservato al Municipio. Il grande merito — si è detto — del regime monarchico rispetto a quello « policratico » o democratico sta nella sua capacità ad assicurare la coesione politica di uno Stato 'grande', dilatando indefinitamente, attraverso la supremazia del principe, i confini della città-Stato, in cui il popolo è ancora costretto ad agire « in persona ». Riconosciuto questo incomparabile pregio, tuttavia, occorre saper rilevare la differenza tra un accentramento politico ed un accentramento burocratico-amministrativo, per usare un lessico di sapore toquevilliano; se usciamo dalla città « per contemplare una nazione, si deve necessariamente ben distinguere e valutare la distinzione fra l'unità del PRINCIPATO e l'uniformità del REGIME. Se tutto deve risultare dalla necessità di mezzo imposta dalla natura, egli è insensatezza e sopercheria estendere l'uniformità dove la natura esige la differenza; e viceversa sarebbe ingiustizia il frapporre differenza dove l'ordine necessario di ragione comanda l'uniformità »<sup>(112)</sup>.

I Municipi rappresentano il segno dell'autonomia della società rispetto allo Stato, e concretano l'« armonica REAZIONE degli individui e dei civili consorzj » rispetto all'« azione impulsiva del potere direttivo »<sup>(113)</sup>; l'Imperatore non è affatto, come per Hegel, il dispotico padrone di una moltitudine di individui astratti, che stanno tra loro nella relazione puramente negativa stabilita dal diritto privato<sup>(114)</sup>. I due elementi caratteristici dell'età del « pareg-

(111) *Dell'indole*, pg. 110.

(112) *Vedute*, pg. 241.

(113) *Ibidem*.

(114) Cfr. BOBBIO, *Studi hegeliani*, cit., pg. 100.

giamento » — che sono poi i due elementi caratteristici della società civile moderna o borghese che dir si voglia —, l'eguaglianza formale di ciascun individuo rispetto ad ogni suo simile e la identica subordinazione di tutti rispetto al potere statale, con la conseguente distinzione della sfera del pubblico da quella del privato, non implicano affatto, secondo Romagnosi, una atomizzazione della società che preluda ad un suo annichilimento di fronte all'autorità politica, cancellando ogni forma di volontà pubblica fuori di quella, isolata e tirannica, del sovrano. Tra quest'ultima e la volontà esclusivamente privata di ciascun cittadino rimane una sorta di fascia intermedia, a garanzia dell'autonomia del sociale rispetto a quella del potere statale.

In conclusione, dunque, il sistema romano-imperiale rappresenta veramente un modello interessante ed evoluto di sviluppo istituzionale, che però rivela, al tempo stesso, tutta la delicatezza del suo meccanismo. L'equilibrio società-Stato, schematicamente riassunto nel gioco a tre Principe-Senato-Municipi già dai tempi di Augusto rivela una fatale tendenza a rompersi a favore dell'autorità politica; la quale in effetti, con Diocleziano e Costantino, nella maturità dei tempi, giunge ad un predominio incontrastato sugli altri due elementi, trasformando il sistema in una « autocrazia asiatica » che interrompe bruscamente la fase ascendente dell'incivilimento e prepara le condizioni per un precoce ritorno alla barbarie; ritorno che, d'altra parte, non è sentito affatto, come da Vico, alla stregua di un ricaderè fatale ed inevitabile nello stato primigenio, bensì come un tragico errore di politica istituzionale, che poteva esser evitato con una condotta più illuminata dei governanti.

Il primo elemento squilibrante è indicato nella netta emarginazione del Senato: « nell'esercizio della potestà legislativa e dell'esecutiva » il sovrano comincia a deliberare « co' suoi ministri, invece che consultare il Gran Consiglio della Nazione »; secondariamente, con Costantino si convertono gli « ordini civili ed amministrativi » in « una catena di servili uffizi », sopprimendo, di fatto, ogni autonomia municipale. L'Impero si trasforma in breve in « un abbassamento di provincie aggiogate ad una servile amministrazione comandata dal palazzo; una milizia ausiliaria di Barbari, simile a quella che rovesciò sempre i troni nazionali; un'amministrazione retta dalle sole passioni del palazzo: un tenore di imposte

sempre più oneroso e infine intollerabile: una stolidità mania di tassare tutte e singole le produzioni industriali » (115).

L'interesse di quest'ultimo quadro, al di là dei suoi foschi toni di maniera, è dato dalla rappresentazione abbastanza chiara di vari lineamenti caratteristici della monarchia d'antico regime, col suo velleitario centralismo a tutti i costi e con la sua gretta e miope mania impositiva. La distinzione realizzata nel periodo del pareggiamento antico e moderno tra monarca e collettività, tra politico e sociale, rappresenta la base fondamentale su cui costruire un sistema istituzionale evoluto, ma non riesce a costituire un punto d'arrivo, proprio per la sua intrinseca instabilità, che lascia il sistema sull'orlo di una 'barbarie di ritorno' sempre in potenziale agguato.

Occorre, dunque, ora che con tanta fatica l'incivilimento ha riguadagnato i livelli dell'epoca dei Cesari, qualcosa di più: una « assicurazione » di quell'equilibrio, ottenuta attraverso un programma razionalizzante, una volontà globale consapevolmente orientata che, coadiuvando la natura, predisponga un meccanismo artificiale in cui tutte le componenti siano esattamente calibrate in relazione all'effetto voluto; occorre, insomma, ciò che i Romani non ebbero, una *costituzione*, nei cui argini minutamente pensati incanalare la storia con uno sforzo creativo che allora mancò.

I 'pezzi' del gioco sono pressapoco gli stessi; il monarca, che nel corso degli ultimi secoli è riuscito a riconquistare una sua posizione imparziale rispetto alle 'classi' sociali moderne; i municipi, che grazie alla « non sospettosa » potenza dei barbari — e a differenza di ciò che è accaduto in Oriente — hanno potuto sopravvivere più o meno latentemente, almeno nell'Italia settentrionale (116), per maturare i loro frutti migliori con l'età comunale, e

---

(115) *Dell'indole*, pg. 130. Questa ricostruzione storiografica è riproposta da Romagnosi anche altrove, in termini pressoché invariati (ad es. nei tre articoli apparsi sul *Conciliatore* nel maggio-giugno del 1819 sotto il titolo comune *Sull'opera di Naudet intorno ai cambiamenti eseguiti in tutte le parti dell'amministrazione dell'Impero romano sotto i regni di Diocleziano e di Costantino, e dei loro successori fino a Giuliano*).

(116) È Romagnosi stesso a rinviare, per questa interpretazione del 'risorgimento' municipale del Medioevo, al Muratori delle *Antiquitates italicæ Medii-ævi*.

confluire quindi nell'alveo di Stati 'grandi', e purtroppo tendenzialmente poco disposti a riconoscere la loro soggettività; i corpi rappresentativi, indispensabili per frenare il potere monarchico, e garantire dal suo incontrollato volontarismo il contesto civile. Lo sforzo da compiere è un'orchestrazione nuova di questi elementi, il compito al quale appunto Romagnosi ha già consacrato la sua grande opera del '15.

c) I discorsi *Sulla necessità di alcune riforme costituzionali in Francia*.

Forse non pago, tuttavia, della sintesi allora offerta, il nostro autore ritorna ancora alla progettistica costituzionale, forte di queste nuove riflessioni e della esperienza storica maturata negli anni della Restaurazione, con un ultimo scritto approssimativamente risalente al 1834, che rimarrà non pubblicato fino alla edizione delle *Opere* curata da De Giorgi<sup>(117)</sup>. La sua datazione non è del tutto sicura<sup>(118)</sup>, ma ai fini della nostra ricerca è già molto poterlo collocare oltre l'anno 1830, che sul piano della cronologia costituzionale rappresenta l'ultima e non trascurabile svolta politica a cui fu dato al Nostro di essere spettatore.

Lo scritto, di circa una cinquantina di pagine nell'edizione citata, si segnala per una felice concisione nel tracciare le linee di un ordinamento costituzionale ideale, secondo l'*habitus* propositivo che già sappiamo caratteristico del Nostro.

---

<sup>(117)</sup> *Della necessità di alcune riforme costituzionali in Francia. Discorsi inediti* di Gian Domenico Romagnosi, in vol. VIII, p. II, Supplemento al vol. III, pgg. 5-61.

<sup>(118)</sup> L'unica testimonianza utile è offerta da De Giorgi, che ritiene i *Discorsi* « dettati almeno in parte o ritoccati dal Romagnosi verso la fine della sua vita »; sempre a detta dell'editore, essi sarebbero stati contenuti nello stesso manoscritto delle *Vedute* e delle *Lettere in Viessesux*, il che in effetti li collocherebbe senz'altro negli ultimi anni del nostro autore. Non è escluso che, al pari delle *Vedute*, anche questo scritto fosse destinato ad esser inviato all'Accademia di Francia; in tal senso sarebbe l'inizio del primo discorso, che sembra far seguito ad una qualche richiesta di parere circa l'assetto costituzionale francese (« Mi viene domandato il mio parere sulla riforma parlamentaria di Francia, come ad uomo che, posto fuori dall'urto delle passioni e della corrente delle abitudini, voglia suggerire alcuni punti di massima in conseguenza dello studio fatto dalla civile filosofia. Eccomi a dire quel che possa in questa età », RC, pg. 9 nota).

L'aspetto forse più importante e significativo di questa tarda rivisitazione della tematica costituzionalistica è offerto, vorremmo dire, proprio dalla sua scarsa originalità contenutistica rispetto alle soluzioni già precedentemente avanzate nella *Monarchia* e nelle *Istituzioni*.

Romagnosi ha sotto gli occhi il nuovo modello parlamentare offerto dalla Monarchia di Luglio, che sacralizza nella *Charte* del '30, forse secondo i canoni più classici, i lineamenti del sistema di governo parlamentare elaborati nel corso della Restaurazione dal nuovo costituzionalismo liberale; nel saggio equilibrio da essi assicurato, tutta la borghesia moderata ottocentesca si riconoscerà con il senso di sollievo di chi arriva finalmente ad un approdo sicuro, dopo gli angosciosi e controversi esordi rivoluzionari della sua egemonia.

Ebbene: non solo in Romagnosi non c'è il minimo apprezzamento positivo per l'esperienza costituzionale inaugurata da Luigi Filippo, ma addirittura egli pare negare ad essa ogni seria ed approfondita attenzione, come ad un ennesimo prodotto spurio della storia, frutto di contingenze più o meno casuali, di illusioni prevedibili, ed anzi ormai ampiamente cadute, come quella, di cui a suo luogo ci occuperemo, della responsabilità ministeriale.

Lo stesso atteggiamento, insomma, di implicita sufficienza che già nella *Monarchia* aveva manifestato nei confronti dei pionieri del parlamentarismo, lo troviamo ora definitivamente confermato nel giudizio sul suo maturo prodotto storico; a fronte del quale il Nostro riprende e sviluppa le linee già note del suo disegno costituzionale, per ricavarne una proposta ormai del tutto in dissonanza rispetto al clima dello Stato rappresentativo liberale evoluto, insorgendo ancora, con caparbio e solitario coraggio, contro il modello di una società civile esclusiva legislatrice di sé stessa, e riproponendo tale e quale il dualismo tra potere politico 'puro' e contesto sociale, di cui tutto il movimento ideologico scaturito dalla Rivoluzione veniva conclamando la totale inammissibilità<sup>(119)</sup>.

Ingenuità estrema di un pensatore settecentesco vissuto troppo oltre i termini naturali del suo riformismo, o intuizione precoce della

---

<sup>(119)</sup> Per un'analisi della polemica contro la monarchia parlamentare rinviamo ai capitoli successivi, e spec. al cap. VI.

natura classista del regime rappresentativo? Filo-autoritarismo inconfessato di chi ha vissuto da protagonista l'esperienza napoleonica, o inquieta esigenza intellettuale di uno Stato *veramente* arbitro dei conflitti sociali, come quello promesso dalla filosofia del secolo XVIII, e perciò *qualitativamente* diverso dalla materia del 'sociale'?

Cercheremo di offrire una risposta a queste domande nel corso dei prossimi capitoli. Già, comunque, la panoramica generale che si è cercato di offrire dovrebbe renderci edotti del fatto che, qualunque sia stata la sensibilità storica a cui Romagnosi ha obbedito nel corso della sua lunga ricerca di uno Stato ideale, le sue soluzioni restano chiaramente percorse da un razionalismo ancora tutto settecentesco, sempre meno compatibile col clima pragmatico in cui si sviluppa il sistema parlamentare, e di cui egli stesso è drammaticamente consapevole: « io preveggo — scrive al termine del capitolo delle *Istituzioni* dedicato alla materia costituzionale — che per lo meno io anderò incontro alla taccia di *utopista*. Io rimetto fin d'ora i miei futuri accusatori al tribunale del tempo. Esso farà piena ed irrefragabile giustizia »<sup>(120)</sup>. Una giustizia che sul piano storico-positivo certamente non fu a lui favorevole.

---

<sup>(120)</sup> ICF, pgg. 626-627

## CAPITOLO QUINTO

### NAZIONE E PRINCIPE

SOMMARIO: 1. La personalità dello Stato ed il suo fondamento non-contrattualista. — 2. Per uno Stato « repubblicano »: il significato dell'opzione romagnosiana a fronte del pensiero politico coevo. — 3. La « nazione » di Romagnosi e la « nazione » rivoluzionaria a confronto: l'assenza dell'auto-nomia ed il pluralismo delle *societates*. — 4. Il rifiuto della separazione dei poteri ed il primato del « potere amministrativo ». — 5. Lo schema della costituzione ideale: affinità apparenti e discrasie sostanziali rispetto al costituzionalismo rivoluzionario post-termidoriano. — 6. Dalla « costituzione del Principato » alla « costituzione dello Stato ». — 7. Funzione costituente e poteri costituiti.

1. « Contemplando a primo tratto uno stato politico a guisa di un tutto, quale idea ci si presenta all'immaginazione? Quella di una PERSONA COLLETTIVA, ossia morale, avente esistenza, vita e prerogative sue proprie al pari di quelle di qualunque privato individuo » <sup>(1)</sup>.

Nel corso dell'Ottocento, una robusta corrente dottrinale di pensiero giuspubblicistico, partendo da considerazioni che ricordano, nel loro carattere così schiettamente liberale, quelle che abbiamo visto svolgere da Romagnosi circa gli esiti potenzialmente totalitari dell'ideologia della sovranità popolare, accomunerà in una unica condanna globale e definitiva sovranità e personalità giuridica dello Stato, cercando di sbarazzarsi in un sol colpo di due nozioni che scopre intimamente connesse, ed ugualmente pericolose <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> ICF, pg. 299.

<sup>(2)</sup> Ci riferiamo all'atteggiamento del realismo giuridico francese nei confronti della personalità statale, sul quale cfr. E. PISIER-KOUCHNER, *La notion de personne morale dans l'oeuvre de Léon Duguit*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XI-XII (1982-83), pgg. 667-684.

Lo Stato ha una personalità in quanto diventa un « moi commun », cioè risulta animato da una volontà autonoma, fatalmente dotata di una capacità sovraordinata rispetto a tutte le volontà particolari. La personalità è l'immediata faccia rovescia — o meglio, la stessa condizione di pensabilità — di una supremazia giuridica assoluta, in quanto del tutto insindacabile da parte dei privati <sup>(3)</sup>.

È appunto contro il totalitarismo dello Stato-persona che Léon Duguit innalzerà il suo vessillo dell'« Etat-service public », strumento neutro di utilità sociale e non titolare di una volontà propria, limitato da un « droit objectif » in cui si rinviene chiaramente il vecchio sigillo cartesiano dell'oggettivismo razionalista tipico di tanta tradizione di pensiero francese, dai fisiocratici a Royer-Collard. Non è escluso affatto che Romagnosi avrebbe plaudito, condividendo probabilmente un po' tutte quelle motivazioni di fondo, già ben presenti — *mutatis mutandis* — anche nelle linee della sua speculazione giuridico-teorica <sup>(4)</sup>.

Egli, tuttavia, non toccherà minimamente la sponda di una contestazione della personalità statale, ed anzi svilupperà *in crescendo* nell'ultimo periodo della sua produzione, un interesse sempre maggiore per il tema della « vita degli Stati », che trasferirà dal terreno della teoria giuridica a quello politico e storico-filosofico, individuando leggi-tipo di crescita, sviluppo e decadenza suggerite

---

<sup>(3)</sup> « La souveraineté de la collectivité — infatti — implique que la collectivité possède une personnalité, une volonté distincte de la personne, de la volonté des individus qui la composent » (DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., t. I, pg. 544).

<sup>(4)</sup> La linea di discriminazione, d'altra parte, è sempre rappresentata, com'è chiaro, dalla generalissima scelta di campo *ius voluntarium - ius involuntarium*; al di là di tutte le etichette, la romagnosiana 'natura delle cose' non è altro che il veicolo semantico di questa esigenza intellettuale profonda, che induce il Nostro ad identificare il diritto in qualcosa che è, e non in qualcosa che viene posto, secondo quel primato della volontà che caratterizza il pensiero di Rousseau e di Kant non meno di quello di Hobbes. La dottrina dell'*école de Bordeaux* concretizza sotto questo profilo la scelta più consequenziale rispetto al proprio convinto oggettivismo nel rifiutare l'immagine tralattata di uno Stato-persona che può configurarsi come tale solo a patto — hobbesianamente — di essere una *volontà*, e, fatalmente, una volontà sovrana che non riconosce altro diritto fuori da quello da essa insindacabilmente prodotto.

da un sempre più marcato antropomorfismo<sup>(5)</sup>. È ovvio che questi aspetti esulano ampiamente dalla tecnicità del tema che ci siamo assegnato; ai nostri fini è sufficiente chiarire brevemente il fondamento della personalità pubblica, ed i materiali ideologici che Romagnosi impiega nell'erigerla.

Come si concilia, infatti, l'idea di uno Stato dalla capacità controllata e limitabile con quella di un *soggetto*, che per il fatto stesso di essere pubblico pare fatalmente avviato a porsi come *superiorem non recognoscens*? La chiave della risposta è già offerta dalla citazione che si è riferita poco sopra: la personalità è un carattere esistente *in rerum natura*, che si scopre, appunto, « contemplando », si *trova* iscritto nei rapporti delle cose, non si crea attraverso strumenti convenzionali, e perciò nasce già limitato, finalizzato dalla natura allo stretto conseguimento di certi scopi legittimi. La dottrina realmente pericolosa della personalità giuridica è quella contrattualista dettata da Hobbes, che non scopre, ma istituisce positivamente lo Stato, subordinando all'esistenza della persona pubblica quella della società stessa, la quale mantiene una sua coesione solo fintantoché la *persona repraesentativa* del Sovrano, nella inscindibilità della sua volontà, la tiene unita sotto la propria continua coazione. Rousseau, muovendo da questo schema, lo manipolerà fino a portare a tendenziale coincidenza la persona statutale con la somma di tutti i componenti il corpo sociale; un'identità estrinseca che non smorza affatto, come sappiamo, la pericolosità della dottrina, anzi! Il « *corps politique* » rousseauviano è tale perché — e solo dopo che — è sovrano: il 'sociale' — l' 'economico', il 'privato' — è completamente subordinato al momento politico, cioè alla definizione che dei rapporti tra individui saprà offrire la persona collettiva, nella sua completa libertà statuyente.

Il fatto è che ogni dottrina della personalità dello Stato che si fondi sull'elemento della volontà rischia sempre di giungere ad

---

(5) Questo tipo di tematiche sembrano d'altronde suscitare oggi un vivo interesse nell'ambito degli storici del pensiero politico; va segnalata la pubblicazione del manoscritto romagnosiano sulla *Vita degli Stati*, conservato alla Biblioteca A. Mai di Bergamo, ad opera di E.A. ALBERTONI, e contenuta nel già citato volume dello stesso autore *La vita degli Stati e l'incivilimento dei popoli nel pensiero di Gian Domenico Romagnosi*, con correlative riflessioni sul tema.

esiti illiberali; se si sceglie di definire lo Stato come una volontà, per forza bisogna concludere che esso è una volontà suprema, legalizzando in partenza, così, ogni sua più arbitraria determinazione. Occorre, evidentemente, adottare un procedimento logico diametralmente opposto: lo Stato dev'essere presentato come l'insieme dei rapporti sociali oggettivamente dati, e preesistenti a qualunque umano arbitrio. Esso, allora, promana dalla società, o meglio è l'immagine stessa che la società sa offrire di sé quando la si contempla dall'alto; è la società nel suo porsi come ' tutto ' che è Stato.

La personalità, dunque, non si limita più a definire un apparato di organi, un complesso sovrastrutturale di « protagonisti politici » (6), ma abbraccia e sintetizza tutta la sfera dei rapporti socio-economici, oggettivizzata nella legge eterna dell'« equilibrio delle utilità e delle forze mediante il conflitto degli interessi e dei poteri » (7). Con « Stato », insomma, Romagnosi intende una società organizzata giusta le leggi naturali; un approccio, si potrebbe concludere, in chiave ' sociologica ', o meglio in qualche modo istituzionalistica, attraverso il quale il nostro autore, nel momento in cui sigla plasticamente la nuova alleanza tra sociale e politico, elide in quest'ultimo ogni residuo pericolo totalitario, indicandolo come l'involucro esterno di un ordine già dato (8).

È proprio da questo suo porsi come la sfera più esterna e comprensiva del ' sociale ', che lo Stato attinge la sua « pubblicità » di persona collettiva, e prende le distanze dalla sfera del privato. Il nuovo e moderno carattere dell'ordinamento politico è quello, appunto, di porsi quale pertinenza di un ' tutto ' e non di una ' parte '; a differenza dei vecchi ed ambigui regimi patrimoniali e feudali, in cui la politicità coincideva con una frazione della società, lo Stato nuovo è chiamato ad attuare il grande valore della « pubblicità »; se negli ordinamenti patrimoniali, il soggetto politico, cioè quello fornito di poteri autoritativi, condivideva con gli altri un medesimo spazio sociale, nel corso dell'età del « pareggiamento » esso si è a

---

(6) L'espressione è di G. BERTI, *La parabola della persona Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XI-XII, (1982-83), pg. 1001 ss.

(7) *Della vita degli Stati*, ed. cit., pg. 244.

(8) Si veda, sul tema, TARANTINO, *Natura delle cose*, cit., pg. 263 ss.

grado a grado elevato fino a racchiudere in sé quello spazio sociale medesimo per l'innanzi non delimitato da alcuno — trasformandolo in un contenitore di interessi privati, e sublimando sé stesso nella funzione di coscienza riflessa della collettività.

Più che una teoria della personalità giuridica dello Stato, dunque, un modo di percepirla, che taglia consapevolmente i ponti con l'individualismo atomistico sei-settecentesco, presentandosi a buon diritto come il coronamento di un anticontrattualismo che ormai ben conosciamo. La conquista, comune un po' a tutta la cultura *idéologique* di fine Settecento, del senso dell'autonomia del 'sociale', rifugge indiscutibilmente nelle pagine che Romagnosi dedica a questo tema. La società, pur rimanendo dominata dal protagonismo individuale, non è più descritta come serie di soggetti privati, ma come un insieme di forze dinamiche e concorrenti tra loro, « dal gioco delle quali ne risulta l'interno movimento vitale e complessivo »<sup>(9)</sup>, di un corpo permanente « composto di membri che incessantemente periscono e si rinnovano »<sup>(10)</sup>.

Si tratta di una rappresentazione che, in questi suoi elementi di fondo, riecheggia fedelmente certi motivi classici del pensiero liberale rivoluzionario: « les véritables rapports d'une constitution politique sont avec la Nation qui reste plutôt qu'avec telle génération qui passe; avec les besoins de la nature humaine, commune à tous, plutôt qu'avec les différences individuelles »<sup>(11)</sup>. Lanciando il grande grido insurrezionale dell' '89, Sieyès si appella appunto contro la logica del privilegio della vecchia società di ordini, ad una configurazione organica del corpo sociale — per quanto, ovviamente, del tutto impermeabile ad ogni vibrazione romantica o irrazionalista —, come insieme delle attività economiche individuali e delle funzioni pubbliche, desunte dall'analisi della realtà positiva ed empirica<sup>(12)</sup>: una società produttiva, organizzata secondo il cri-

<sup>(9)</sup> MR., pg. 322.

<sup>(10)</sup> ICF., pg. 305.

<sup>(11)</sup> E. SIEYÈS, *Discours du 18 Thermidor An III*, in *Moniteur*, t. XXV, pg. 351.

<sup>(12)</sup> Sull'ideologia sociale sottesa al *Tiers Etat* cfr. CHEVALIER, *Le grandi opere*, cit., pgg. 229-242; R. MORO, *L'arte sociale e l'idea di società nel pensiero politico di Sieyès*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*,

terio della specializzazione delle funzioni che l'economia classica viene proprio allora scoprendo<sup>(13)</sup>, non più còlta nell'istante teorico della sottoscrizione del patto, bensì concretamente situata nella sua continuità sociologica, che rivendica ora la sovranità non in nome di un ipotetico diritto individuale da parte di tutti i singoli che la compongono — come aveva proposto Rousseau — ma sulla base dell'oggettivo valore delle relazioni di cui è intrecciata. Il Terzo Stato è *tutto*: esso occupa interamente la nuova sfera del sociale come luogo dei rapporti *lato sensu* economici, cioè comprensivi sia delle funzioni « individuelles » (agricoltura, industria, commercio e terziario), come di quelle « publiques » (spada, toga, chiesa ed amministrazione), che, confluendo nel medesimo contesto produttivistico, compendiano per definizione ogni attività socialmente utile<sup>(14)</sup>.

Come Sieyès, anche Romagnosi ci offre una descrizione in termini sociologici della società, che vede articolata, più sinteticamente rispetto all'Abate, in tre grandi poteri « ingeniti e predominanti..., cioè quello dell'*opinione*, quello dei *beni*, e quello della *forza* »<sup>(15)</sup>; ad essi si aggiunge il « potere politico », che « consiste appunto nell'*unione*, nell'*armonia*, e nel *congegno* dei tre poteri suddetti fatta in modo, che persone di confidenza, chiamate col nome di re e di magistrati, possano farli muovere a pro dell'universalità dei cittadini »<sup>(16)</sup>. Ad ognuno dei tre poteri sociali si collega, in funzione per così dire esponenziale, una determinata classe di persone (dotti, possidenti, militari), capace di articolarsi in maniera ancora più specifica al suo interno, corrispondentemente alle diverse mansioni sociali affidate ai soggetti che la compongono<sup>(17)</sup>; si tratta di un'ideo-

XLV, (1968), pg. 226 ss. Per una rassegna bibliografica globale si rinvia a E. SIEYÈS, *Politische Schriften*, 1788-1790, hrsg. von E. SCHMITT, R. REICHARDT, München-Wien, 1981.

<sup>(13)</sup> Sull'importanza di tale componente culturale — che diviene esplicita nel discorso del 7 settembre 1789 — cfr. BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 355.

<sup>(14)</sup> Cfr. *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, cit., pgg. 5-7.

<sup>(15)</sup> MR, pg. 325.

<sup>(16)</sup> MR, pg. 326-327.

<sup>(17)</sup> All'interno della classe dei possidenti, ad esempio, si determina la naturale differenziazione tra proprietari fondiari, commercianti e manifatturieri, e nell'ambito di quella dei dotti una minuta specializzazione in re-

logia, come vedremo, essenziale per comprendere il concetto romagnosiano di rappresentanza politica come rappresentanza d'interessi, di cui si parlerà a suo luogo.

L'elemento, invece, da focalizzare subito, è dato dalla distinzione tra pubblico e privato che naturalmente si determina all'interno di questa complessiva sistematizzazione. Riemerge un problema che si è già esaminato nelle sue linee più generali: com'è possibile che il potere politico, la cui natura è oggi quella di moderare, in vista dell'interesse comune, gli impulsi potenzialmente sregolati della società e delle classi che la compongono, « possa sorgere dallo stesso fondo, sul quale gli altri contrastano »<sup>(18)</sup>; ovvero — se si preferisce — possa determinarsi per via, diciamo così, non hobbesiana, senza richiedere una completa *sui deditio* della società al capo chiamato a pacificarla? La risposta è ormai

---

lazione alle varie branche professionali (funzionari, uomini di chiesa, avvocati, giudici, ingegneri e così via). Beninteso, questa classificazione non è di per sé esaustiva dell'intera struttura sociale; Romagnosi sa benissimo che oltre alle figure socio-professionali così individuate vi è tutta una popolazione che resta esclusa dallo schema. Egli non ignora, in particolare, l'esistenza di una cesura per così dire in orizzontale tra ceti popolari (« artigiani » e « contadini ») e ceti emergenti; si tratta, però, di una distinzione che non si risolve affatto in termini di naturale contrapposizione sociale, ma semplicemente in una oggettiva specializzazione funzionale dei ruoli. Proprietari, dotti e militari sono presentati dal Nostro, per così dire, come le cristallizzazioni professionali dei tre eterni ed in qualche modo « naturali » motori della dinamica sociale, ovvero di beni, opinione e forza. Ciò che contraddistingue una società evoluta e moderna rispetto alle previgenti strutture feudali è appunto la connessione esclusiva di ciascuno di questi tre grandi poteri ad un gruppo sociale specializzato; in quest'ottica la classe « popolare » è presentata come massa de-specializzata, non socialmente qualificata ed amorfa, destinata quindi a farsi guidare — e con proprio sicuro vantaggio — dall'*élite* dei 'professionisti': essa professerà le opinioni che i dotti le insegneranno, lavorerà nelle proprietà dei possidenti e sotto la direzione dei manifatturieri, si arruolerà sotto le bandiere dei militari. Al di là di ogni considerazione critica — che non è qui il caso di introdurre — merita forse e soltanto rilevare come in questo schizzo sociologico non venga assolutamente privilegiato in alcun modo il profilo della società economica in senso stretto; la dimensione economica è soltanto una delle tre grandi componenti di cui consta la nazione, e, come vedremo, ciò non sarà senza riflessi nella costituzionalistica romagnosiana.

(18) MR, pg. 337.

scontata, a fronte di quel che già conosciamo del pensiero romagnosiano; in ogni classe, come già in ogni privato, esistono sempre « *due volontà*; la prima monastica, e la seconda sociale » (19); poiché ognuno « sente chiaramente esservi bisogno d'una comune protezione..., dedotto il proprio interesse concorre di buona voglia a stabilire per quanto è da sé questa protezione. La somma comune di queste volontà sociali forma la volontà di tutto il popolo. Da questo concorso di volontà nasce un concorso di forze o positivo o negativo costituente il potere politico nazionale » (20). « Tutto l'enigma è spiegato »; ogni classe, pur in lizza permanente con le altre per il « sociale predominio », *ha già*, come *per natura*, la capacità di dedurre spontaneamente il proprio interesse di parte da quello del tutto, assoggettandosi « di buona voglia » al sacrificio richiesto dal politico. Per quanto esistano delle « classi », con interessi che Romagnosi vuol presentare come tendenzialmente confliggenti (21), esse hanno tuttavia la capacità di crearsi *spontanea-*

(19) MR, p. 332.

(20) MR, pg. 332. Il fatto stesso di porsi un problema del genere (come può il politico essere spontaneamente compatibile col sociale), e di rispondere facendo leva sulla volontà presunta delle varie classi in potenziale conflitto, rivela tutta la complessa ambivalenza dell'ideologia romagnosiana in cui una configurazione di tipo sociologico della struttura sociale non arriva mai a cancellare del tutto il fondamento contrattualistico della convivenza, rinviando sempre ad una volontà sociale più o meno cosciente. Scavando, il vecchio contratto finisce sempre per ritornare a galla, ed il 'politico' per ripresentarsi — lockianamente — come qualcosa di *voluto* e di riflesso, la cui edificazione è resa possibile da una corretta individuazione dell'interesse ben inteso di ogni parte sociale. Il sociologismo non sfocia veramente in una sorta di autentico istituzionalismo, in cui lo Stato non ha bisogno di giustificare la propria presenza rinviando al sociale, ma è solo l'antidoto rispetto ad un contrattualismo di marca individualistica e rousseauviana, troppo avanzato e pericoloso per potere essere accolto.

(21) Il conflitto, in particolare, non esiste soltanto tra una « classe » e l'altra, ma anche all'interno di ciascuna di esse: « così nel poter *morale* o di opinione, la religione tende alla *servitù*. La ragione (*jus*) naturale astratta tende alla *libertà* » ... « Passando al poter economico, ossia dei beni, noi veggiamo che la proprietà stabile è fatta per la servitù, la industriale per la libertà » ... Infine, « le due tendenze delle quali ragioniamo si riscontrano finalmente nel potere delle *armi* », nel dualismo di machiavelliana memoria tra « soldatesche permanenti » e « milizie civiche ». In questo modo, la società è come tagliata in orizzontale da una duplice tendenza contrastante

*mente* delle regole del gioco, e di accettarle sulla base di una razionalizzazione 'indolore' della loro carica aggressiva. Ritorna quella mentalità assolutamente anti-dialettica che già così bene conosciamo come tipica del Nostro: gli opposti non sono mai tali fino in fondo, da ultimo scoprono sempre di possedere qualcosa di decisamente comune. Il 'politico' può così promanare senza soluzione di continuità dal 'sociale', sulla base del presupposto che in esso non vengano in conflitto — o almeno non vengano *più* dopo la Rivoluzione — interessi tra loro davvero inconciliabili, che richiedano una scelta netta, un sacrificio definitivo, sanzionabile, allora, soltanto da un'autorità assolutamente meta-sociale, come il Sovrano hobbesiano o, sotto altre spoglie, la volontà generale di Rousseau. E ciò perché il 'sociale', evidentemente come in Sieyès, non è niente di diverso dal Terzo Stato, i cui contrasti interni non assurgono, storicamente, alla dignità di veri conflitti di classe, ma rimangono semplici divergenze che non incrinano la consapevolezza del superiore interesse comune.

È su questa base indiscutibilmente borghese, nell'anima, che Romagnosi costruisce il suo Stato; la sfera del 'pubblico', questa nozione nuova della quale il Nostro con tanto entusiasmo muove alla conquista, avanza una pretesa di totalità che in realtà, però, si arresta ai confini degli interessi della classe vincitrice della Rivoluzione, l'unica che al momento è capace di auto-limitarsi consapevolmente, riconoscendo la supremazia dello Stato sulla base di una logica utilitarista.

2. È proprio facendo leva sulla nozione di 'pubblico' — lessicalmente derivata da 'ciò che è manifesto a tutti', fino ad esprimere 'ciò che è a tutti comune', secondo una sequenza tipica di un po' tutto il pensiero liberale<sup>(22)</sup> — che Romagnosi introduce

---

al riposo e al movimento, mutuata dalla dinamica delle forze opposte che caratterizzano ogni organismo animale (« l'una cioè di *espansione*, e l'altra di *costrizione*, per cui i vasi si allargano e restringono, e i movimenti si alternano » (MR, 328-331)).

(22) Cfr. soprattutto ICF, pg. 301 ss., nonché PFDA, pg. 7-8. Con la solita attenzione per le forme linguistiche, Romagnosi presenta la nozione di pubblico come una estensione del concetto di « pubblicazione »: pubblico è innanzitutto ciò che può essere « *facilmente e senza riserva* alcuna cono-

la prima — in ordine logico — delle sue definizioni relative alle forme di organizzazione della vita politica, quella di *Repubblica*.

Come egli ha subito cura di precisare, « in due sensi diversi si suole assumere il nome di Repubblica. Col primo si vuole designare la data *forma esteriore* di governo avuto riguardo al personale del principato. Col secondo senso si vuol designare tanto il *titolo di ragione* quanto l'*andamento di fatto* del pubblico regime » (23).

La prima accezione del termine serve a definire una particolare forma di governo (« quando un dato paese non è governato da un Monarca o da altro individuo solo, un tale paese dicesi una Repubblica, ed il suo governo dicesi repubblicano, vale a dire non di uno solo » (24)), senza che ciò lo connoti né in male né in bene; si tratta di un uso 'sistematico' della tipologia — per usare una espressione di Bobbio (25) — che serve soltanto a descrivere e ad individuare univocamente un certo modello organizzativo statale rispetto ad altri.

A fronte di quest'uso 'debole' e tecnico del termine, però, Romagnosi ne enuclea subito un altro, dotato di maggior generalità, ed implicante per sua natura un giudizio assoluto di valore: repubblicano è quel regime in cui « si voglia e si procuri il *ben pubblico* », quello cioè « di *spirito repubblicano* », che è l'unico vera-

sciuto dal massimo numero delle persone ... e da tutti se lo vogliono » (ICF, pg. 301-302). Da qui egli muove per ricavare un significato sostantivizzato di « pubblico », come « persona collettiva », la quale « sempre di sua natura esclude qualunque eccezione delle parti di una medesima società, e propriamente include ed abbraccia il *complesso* di tutte le parti stesse, niuna eccettuata » (ICF, pg. 303).

La stessa sovrapposizione di significati tra « pubblico » come reciproco di « segreto » e « pubblico » come reciproco di « privato » già in Beccaria, *Dei delitti*, cap. IX. Del resto, su questa interconnessione come dato culturale generale, caratterizzante tutta la vicenda storico-politica dall'esperienza assolutistica in poi, ha richiamato, com'è noto, l'attenzione la citata opera di KOSELLECK, *Caritica illuministica e crisi della società borghese*: cfr. in sintesi l'*Introduzione* alla stessa di P. SCHIERA, pgg. VI-XXII.

(23) ICF, pg. 307.

(24) *Ibidem*.

(25) N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, Torino, 1976, pgg. 3-4.

mente legittimo. Ecco che qui lo Stato repubblicano risulta contrapposto a tutti quegli Stati che non volendo e non procurando il bene pubblico vengono ad esser giudicati come assetti di potere dispotici, oppressivi, arbitrari, irrimediabilmente connotati da un segno negativo.

Il termine « Repubblica » è chiamato così ad indicare due concetti che restano molto ben distinti nella mente dell'autore, e che soltanto per povertà oggettiva di vocabolario usufruiscono, per così dire, di un medesimo veicolo semantico; prova ne sia che è ben possibile che uno Stato repubblicano *nel primo senso* non lo sia affatto nel secondo (come già si ricordava nel precedente capitolo, a proposito di certe forme aristocratiche, dichiaratamente riprovate da Romagnosi), mentre d'altra parte « anche il regime di una monarchia assoluta può essere veramente repubblicano » quando si diano determinate condizioni che enunceremo tra un attimo. Ciò che prima ancora, però, merita di esser ricordato è che l'uso assiologico del termine repubblica tende com'è noto ad affermarsi già nel Settecento pre-rivoluzionario, che sovrappone o perlomeno affianca alla tradizionale contrapposizione descrittivistica di origine machiavelliana repubbliche-principati, quella di repubbliche-autorità dispotiche: « tout Gouvernement légitime est républicain », scriveva Rousseau, « la monarchie elle-même est république » quando obbedisce alle condizioni minime della legittimità<sup>(26)</sup>; e sotto la sua suggestione già Dalmazzo Vasco, commentando nel 1768 l'*Esprit des Lois*, poteva specificare ancora che « tutti i governi sono repubblicani, tolto il dispotico; la vera monarchia è una repubblica governata da un solo, l'aristocrazia da pochi, la democrazia da tutti »<sup>(27)</sup>. Espressioni che già anticipano da vicino l'uso del termine 'repubblica' nel senso kantiano, cioè di Stato legittimo, qualunque possa essere la struttura effettiva dell'organo di vertice<sup>(28)</sup>.

(26) *Contrat*, L. II, chap. VI (testo e nota), ed. cit., pg. 380.

(27) D.F. VASCO, *Commentario allo 'Spirito delle leggi'*, in *Opere*, a cura di S. ROTA GHIBAUDI, Torino, 1966, pg. 206.

(28) I. KANT, *Per la pace perpetua*, in *Scritti politici*, a cura di N. BOBBIO, L. FIRPO, V. MATHIEU, Torino, 1956, pg. 292: « La costituzione di ogni Stato dev'essere repubblicana ».

L'espressione stessa, volutamente paradossale, di « repubblica monarchica », spesso ricorrente nel gergo costituzionale romagnosiano <sup>(29)</sup>, pare inquadarsi nell'ambito di suggestioni di questo genere, che nel corso dell'Ottocento sono destinate d'altra parte a divenire così diffuse e comuni da trovare una loro precisa codificazione nel *Dictionnaire des idées reçues* di Flaubert <sup>(30)</sup>.

Già d'altronde nell'ambito della cultura gius-politica rivoluzionaria, mentre da un lato l'uso tecnico-sistematico del termine « repubblica » sembra perdere ogni reale rilevanza sul piano politico (« est-ce dans les mots de *république* ou de *monarchie* que réside la solution du grand problème social? Sont-ces les définitions inventées par les diplomates pour classer les diverses formes de gouvernements qui font le bonheur ou le malheur des nations? » <sup>(31)</sup>, si chiedeva Robespierre, facendosi qui interprete di un comune modo di sentire) si diffonde invece un po' in tutti i pubblicisti l'uso del termine 'repubblica' in senso per così dire aggettivale, come sinonimo di governo buono e legittimo, predicabile delle più disparate forme di organizzazione del potere: come scrive Paine, « ce qu'on appelle *république* n'est pas une forme particulière de gouvernement, c'est seulement le caractère du but ou de l'objet pour lequel le gouvernement doit être établi, et auquel il doit être employé <sup>(32)</sup>: la repubblica, allora, si può e si deve contrapporre certamente alla monarchia, quando quest'ultima tenda a porsi, storicamente, come potere arbitrario di un singolo individuo, cioè torni a connotare più una forma di Stato che una forma di governo, in cui il regnante assuma se stesso, appunto, e non la *res publica*, come fine del proprio agire <sup>(33)</sup>.

<sup>(29)</sup> Cfr. ad es. MR, pg. 507.

<sup>(30)</sup> « La monarchia costituzionale è la migliore delle repubbliche » (trad. it. di J.R. WALCOCK, Milano, 1980, pg. 81).

<sup>(31)</sup> *Exposition de mes principes (Le Défenseur de la Constitution)*, n. 1, mai 1792, in M. ROBESPIERRE, *Textes choisis*, a cura di J. POPEREN, Paris, 1958, pgg. 161-162).

<sup>(32)</sup> *Droits de l'Homme, seconde partie*, Paris, 1793, pgg. 38-39.

<sup>(33)</sup> Paine, in effetti, negava che un regime realmente repubblicano fosse compatibile con un governo di tipo monarchico, ma solo in quanto riteneva che, sul piano dell'esperienza empirica, il governo affidato ad uno solo conducesse fatalmente ad un prevalere dell'interesse privato. A queste prese

Apparentemente, dunque, Romagnosi si colloca appunto lungo questa tradizione di pensiero, raccogliendo e riciclando l'eredità rivoluzionaria nel valorizzare l'uso assiologico ed aggettivale del termine rispetto alle più svariate forme di governo.

Tuttavia, è facile scorgere immediatamente le specificità della « Repubblica » romagnosiana rispetto al suo archetipo tardo settecentesco, ed è parimenti evidente, ancora una volta, l'enorme discrasia tra la struttura politica che il nostro autore ha in mente e quella che emerge invece dall'esperienza rivoluzionaria. Come precisa Rousseau, la condizione per avere una repubblica nel senso 'forte' di Stato legittimo è data dal fatto che il governo — « sous quelque forme d'administration que ce puisse être » — risulti « guidé par la volonté générale, qui est la loi »<sup>(34)</sup>. Se la scelta per un governo monarchico o aristocratico ha oramai ben poca importanza, sul piano dei valori assoluti, rimane viceversa assolutamente essenziale, perché uno Stato possa dirsi veramente repubblicano, che il potere legislativo spetti formalmente al popolo *in corpore*, e non sia mai assolutamente da lui alienato ad un soggetto

---

di posizione, risalenti al 1791, nel corso della discussione sul nuovo assetto costituzionale dopo Varennes, farà eco Sieyès con un celebre articolo sul *Moniteur* (*Réponse à Paine du 16 juillet 1791*). Il punto di vista dell'Abate, apparentemente opposto nelle conclusioni, nel sostenere la sostanziale indifferenza tra la forma di governo monarchica e quella repubblicana, diverse soltanto per il numero dei titolari del potere esecutivo, condivide in realtà con Paine lo stesso *habitus* logico-argomentativo (tanto da consentire a taluno di sostenere che la polemica fu in realtà solo fittizia, una montatura orchestrata da Sieyès, Paine e Condorcet per preparare l'opinione pubblica all'avvento della repubblica, dimostrando quanto ininfluyente fosse la differenza fra monarchia e repubblica una volta che ci si fosse intesi a dovere sulle parole: A. O. ALDRIGE, *Man of reason. The life of Thomas Paine*, London, 1960, pg. 148); sia Paine che Sieyès, infatti, considerano il problema della alternativa istituzionale come questione di carattere empirico, dietro alla quale si sottende la scelta davvero importante e fondamentale, di *valore*, per una forma di Stato *realmente* repubblicana.

<sup>(34)</sup> *Contrat*, L. II, chap. VI, nota, ed. cit. pg. 380. Su questa linea, Kant rileverà il regime repubblicano essere quello che « applica il principio della separazione del potere esecutivo (governo) dal potere legislativo; il dispotismo è l'arbitraria esecuzione delle leggi che lo Stato si è dato; in esso la volontà pubblica è sostituita dalla volontà privata del sovrano » (*Per la pace perpetua*, in *Scritti politici*, cit., pg. 294).

diverso; pena lo scadere della volontà politica al ruolo di mera volontà particolare, e l'immediata conseguente privatizzazione del potere statale.

Completamente diverso è il punto di vista romagnosiano: per il nostro autore, infatti, la condizione della pubblicità di un governo (ovvero del suo essere *res publica*, secondo l'espressione di Paine) non sta per niente nella generalità soggettiva della volontà, ma solo nella generalità oggettiva dell'interesse, la quale non comporta affatto, di per sé, la necessità di tradursi in un protagonismo politico della società. Con l'espressione di « repubblica » si intende soltanto « un governo il quale ha abitualmente IN MIRA la cosa pubblica, e le di cui funzioni sono rivolte a soddisfare il pubblico interesse »<sup>(35)</sup>: è lo scopo concreto dell'attività, e non il modo di essere del soggetto, a qualificare uno Stato come « repubblicano ». Romagnosi non opera assolutamente quella saldatura che per noi oggi è divenuta del tutto automatica e quasi irriflessa tra interesse collettivo e volontà collettiva; la *res publica*, l'insieme degli oggetti rilevanti per la felicità sociale, può esser governata benissimo da una volontà particolare, quando essa dia idonee garanzie di tenere un comportamento imparziale, o quando comunque lo tenga di fatto; ciò che conta è il puro dato di esperienza che essa si ponga per fine « TUTTO L'AGGREGATO di una società che si figura costituire la persona collettiva di un pubblico »<sup>(36)</sup>.

Dal punto di vista, invece, dell'« origine del *poter* di governare », perché uno Stato sia repubblicano è sufficiente qualcosa di infinitamente più modesto della coincidenza formale obbligata governanti-governati che si consuma nell'inalienabilità del potere legislativo proclamata dalla Rivoluzione: basta infatti « il mandato consensuale e libero di tutta una città; e però mentre si esclude

---

<sup>(35)</sup> ICF, pg. 209. Insomma, sembra quasi di risentire il Mallet du Pan dileggiato da Kant proprio nel passo della *Pace perpetua* or ora richiamato (pg. 296); citando Pope, Mallet concludeva infatti così le sue *Considérations sur la nature de la Révolution en France* (1793): « For forms of government let fools content: whatever is best administred is best ». Un motto di cui forse Romagnosi non avrebbe apprezzato quel tanto di fatalismo quietistico che vi si rintraccia, ma alla cui sostanza non poteva evidentemente che plaudire: anche per lui, in ultima analisi, il governo migliore è quello meglio governato.

<sup>(36)</sup> ICF, pg. 303.

il titolo per la *Grazia di Dio*, s'indica un TITOLO legittimo »<sup>(37)</sup>. Col che siamo ricondotti di nuovo allo schema della *translatio imperii* del vecchio giusnaturalismo, in cui l'espressione stessa « origine del principato » si presta ancora a quelle ambivalenze tra origine in senso storico ed origine in senso logico, proprie degli antichi contrattualisti, che pure il Nostro aveva proprio per questo tanto aspramente criticato.

Accertato il reale valore del lessico politico usato da Romagnosi in questa circostanza, quel che rimane da fare è verificare fino a che punto lo schema a cui il Nostro aderisce sia capace di recepire i risultati istituzionali a cui la Rivoluzione è pervenuta, e viceversa da dove non sia più in grado di seguire la via maestra tracciata dal nuovo diritto pubblico. Nonostante il carattere così datato del modello logico romagnosiano, è indubbio che esso si presti ad interpretare efficacemente quanto meno una parte delle conquiste ideologiche del movimento rivoluzionario, ed in particolare, vorremmo dire, quelle che la Rivoluzione ancora condivide con l'assolutismo settecentesco — beninteso, non nelle forme storiche concretamente assunte dallo Stato d'antico regime, ma nella stilizzazione ideale offertane da certo pensiero illuminista.

Il principio caratterizzante dello Stato repubblicano di Romagnosi — cioè che il potere, pur incarnandosi nella persona del Monarca e non in quella della nazione sovrana, debba assumere a proprio fine l'interesse della collettività tutta — è già in grado di escludere la legittimità di una serie di assetti costituzionali riprovati anche dal pensiero rivoluzionario, e già combattuti come propri nemici storici dall'assolutismo più evoluto. Se lo Stato 'buono' deve infatti realizzare l'interesse generale, il suo reciproco da ripudiare sarà costituito da tutte quelle formazioni politiche in cui « parti o classi particolari abbiano un dominio a sé », nel quale dunque « la forma di governo rappresenti una coalizione di poteri o di prerogative politiche, anziché un ente individuo ed universale »<sup>(38)</sup>. « Nella democrazia stessa », come del resto già sappiamo, « quando la plebe sola si appropria il dominio e lo esercita con ingiuria degli

---

<sup>(37)</sup> *Ibidem.*

<sup>(38)</sup> MR, pg. 236.

ottimati, il governo non è pubblico »<sup>(39)</sup>. E se non è pubblico, ciò significa che non può giustificare giuridicamente la propria pretesa ad una capacità giuridica ' maggiorata ' rispetto a quella dei privati, proprio perché esso stesso, espressione di interessi di parte, è un governo privato, come diceva Destutt de Tracy; il che gli impedisce, in ultima analisi, di legittimarsi come Stato, ed autorizza chiunque alla disubbidienza ai suoi comandi.

Il governo non-repubblicano è dunque la faccia rovescia dello Stato di diritto, per così dire; in esso il politico si presenta ancora come forza, come fazione tra le fazioni, come gruppo sociale caratterizzato da una particolare concentrazione di potere *de facto*, ed in questo incapace di darsi una veste giuridica diversa da quella di un semplice privato.

Tra le forme di Stato non-repubblicane, oltre a quelle ormai storiche, quali appunto la democrazia greca o gli ordinamenti patrimoniali variamente sopravvissuti fino alle soglie della Rivoluzione, come già anticipammo ve n'è una ancora attuale, che Romagnosi ha sempre particolarmente presente come modello negativo: quella della nazione inglese.

Rispetto ad essa, il motivo polemico più generale al quale si ricollega tutta una miriade di osservazioni critiche su istituzioni ed aspetti specifici, è quello del carattere — diremmo oggi — ' mistificante ' del suo ordinamento, di fatto ancora saldamente ancorato ad assetti tipicamente feudali, e pure pretestuosamente tendente ad offrire un'immagine legalitaria e moderna di sé stesso, attraverso un proprio costituzionalismo che vanta addirittura un primato su quello continentale. In realtà, basta un minimo di buon senso per accorgersi che, in Inghilterra, quella che chiamano « carta costituzionale non è carta di comuni diritti, ma carta di privilegi ».

---

<sup>(39)</sup> ICF, pg. 308. Anche questa notazione è sintomatica: la democrazia non è affatto il governo del popolo come somma totale di tutti gli individui componenti la collettività, ma è il governo della « plebe » cioè di una parte, e non di un tutto; in una concezione sociologica dell'ordine politico, come quella a cui accede il Nostro, e che, si diceva, è indiscutibilmente comune, nelle sue grandi linee, alla cultura rivoluzionario-moderata intenta ad elaborare il concetto di sovranità nazionale, quel che conta ai fini dell'attribuzione della qualità di ' legittimo ' ad un governo è la sua perfetta impersonalità, la sua estraneità a tutte le classi.

Essa « legalmente sanziona e vuole la civile disuguaglianza », fondando la titolarità del potere sul diritto privato dell'aristocrazia, e considerando ancora il re come il « proprietario eminente del regno »<sup>(40)</sup>. Ecco perché tutto ciò che la costituzionalistica della Restaurazione sta producendo a partire dal '14, attraverso una rielaborazione del modello inglese, dev'essere considerato con estrema cautela — per non dire con aperta ostilità —, poiché rischia di riproporre l'inganno di quel ' governo misto ' dal quale con tanta fatica il pensiero settecentesco è riuscito a liberarsi. Il suo attraente pluralismo, potenzialmente capace, sul piano tecnico, di offrire risposte così brillanti ai problemi di coordinamento e di equilibratura tra i poteri che hanno tanto affaticato il pensiero politico rivoluzionario, nasconde in realtà, come già tanto prima della Rivoluzione aveva denunciato in Italia Filangieri, una concezione tutta privatistica del potere<sup>(41)</sup>. Secondo la logica istituzionale bri-

---

(40) Si tratta indubbiamente di opinioni molto diffuse nell'alveo della cultura del periodo rivoluzionario. In particolare, che l'istituzione della Camera dei Lords fosse un istituto « superstitieux » e « deshonorant pour l'humanité » era ferma convinzione di uno dei costituzionalisti che più influenza hanno esercitato su Romagnosi (SIEYÈS, *Discours du 2 Thermidor*, cit., in *Moniteur*, t. XXV, pg. 292), mentre il carattere odiosamente corporativo e « gothique » delle istituzioni anglosassoni in genere — non esclusa la rappresentanza dei *Commons*, che si fondava su un'ideologia della partecipazione politica come privilegio di ceto e di località — era stata clamorosamente denunciata da Paine nel corso della sua polemica contro Burke, in pagine rimaste famose (*Droits de l'homme*, cit., pg. 116). Sul punto, oltre alla bibliografia già citata, cfr. G. BONNO, *La constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, Paris, 1932; F. ACOMB, *Anglophobia en France, Essay of constitutionalism and nationalism*, Durham, 1950.

(41) L'influsso filangeriano su Romagnosi, ancor prima che relativo agli argomenti tecnico-costituzionali in senso stretto segnalati da Patetta, ci pare si debba ricollegare alle dure valutazioni di carattere generale sulla natura pattizia della costituzione inglese. Proprio ciò che Montesquieu vi coglieva di profondamente positivo, l'armonia complessiva derivante dall'equilibrata contrapposizione di una pluralità di interessi divergenti, sintetizzata nell'immagine famosa della ' balance ', appare ora all'intellettuale italiano formatosi alla scuola della fisiocrazia come del tutto blasfemo: il governo pare ridotto ad una ridda di fazioni contrapposte, « nate da interessi privati e da particolari discordie » le quali « finiscono col dividere la nazione intera ... si oppongono direttamente all'oggetto delle società civili formate per profittare de' mutui soccorsi » (*Scienza della Legislazione*, L. III, cap. XLVII, tit. II,

tannica, è perfettamente fisiologico che « più persone *indipendenti* o reali o collettive » si dividano un'autorità che trova la sua giustificazione solo nella loro natura di privati, « senza che esista un *vincolo comune* fra loro di *unità politica*, e senzaché predomini un solo ed individuo *interesse sociale* » (42). Lo Stato inglese, così, agli occhi di Romagnosi pare animato dalla pretesa di porsi come persona pubblica, e di beneficiare della posizione di primato giuridico che essa assicura, senza avere assolutamente le condizioni intrinseche per esserlo; esso, in realtà, non è altro che una sopravvivenza, posticciamente ammodernata, dello Stato di stati, in cui ciascun protagonista politico rappresenta solo sé stesso o la classe privilegiata di cui è esponente, contrattando posizioni di vantaggio con gli altri soggetti privati predominanti.

Il frutto sociale di questa privatizzazione codificata del potere è d'altronde sotto gli occhi di tutti alla fine degli anni '20: la tragedia del pauperismo operaio, con gli squilibri sociali ormai politicamente insostenibili che esso rivela, è il fatale risultato di quel prolungamento di regime politico sostanzialmente feudale in un'età di tecnologia avanzata. Esso pone, di fatto, in mano all'oligarchia dei gruppi dirigenti mezzi di sfruttamento esclusivi, la cui efficacia è moltiplicata da una legislazione che rifiuta il diritto romano, e si fonda su un continuo interventismo protezionistico, quotidianamente impegnato a far violenza all'ordine naturale (43).

---

ed cit., pg. 307). È l'univocità della ragione cartesiana e fisiocratica a rendere la costituzione inglese assolutamente inaccettabile, al di là di tutti gli stessi problemi concretamente ingenerati dal suo pessimo funzionamento.

(42) MR, pg. 235.

(43) Queste dure prese di posizione del Nostro contro il sistema socio-economico britannico risalgono essenzialmente ad un significativo articolo pubblicato nel 1829 sugli AUS, *Del pauperismo britannico all'occasione di un articolo della Rivista Enciclopedica intorno al libro intitolato: Inquires with respect to the progress in England*, (EP, vol. X, pg. 191 ss.). È interessante osservare la saldatura tra l'ormai consolidata avversione del pensiero settecentesco e rivoluzionario per la costituzione inglese e le critiche alla dinamica economica e sociale dell'Inghilterra ottocentesca, capace di suscitare, per il suo crudo ed incondizionato primato dell'*homo oeconomicus*, serie preoccupazioni e sdegno profondo in una cultura lombarda della prima metà del secolo, nutrita di motivi filantropici e tutta fiduciosa di poter condurre lo sviluppo italiano all'insegna di un autentico spirito associativo ed interclassista (GREENFIELD, *Economia e liberalismo*, cit., pg. 365 ss.).

La disastrosa situazione della Gran Bretagna rivela dunque, *a contrario*, il grande valore dello Stato « repubblicano », in cui il 'politico' coincide *realmente* col pubblico, ovvero con l'interesse di tutte le classi e di tutti i privati. Per quanto sfumata ed imprecisa possa risultare l'immagine dello Stato nuovo fraseggiata da Romagnosi nei termini sociologici che si sono visti, essa acquista un suo marcato spessore in rapporto alla sua controfigura paleo-settecentesca, che già i grandi monarchi assoluti hanno di fatto demolito sul continente, e di cui la Rivoluzione ha sacralizzato la fine. Tutta quanta l'opera romagnosiana vibra della nuova e fresca certezza della 'terzietà' dello Stato-persona, che chiede obbedienza ai suoi sudditi fondandosi ora su di un titolo effettivo ed inequivocabile, del tutto sconosciuto rispetto ai vecchi sistemi cetualistici: quello di essere l'involucro di tutta quanta la società, di rappresentare un interesse generale e non un patto di dominio stretto da e tra privilegiati.

Dalla metà dell'Ottocento in poi, con l'incrinarsi di questa radiosa prospettiva, si aprirà a poco apoco la crisi dello Stato liberale; le accuse di mistificazionismo che Romagnosi rivolgeva alla costituzione inglese cominceranno a fioccare sullo stesso modello che egli aveva sostenuto con tanto entusiasmo, ed i giuristi si impegneranno a surrogare attraverso nuove e complesse costruzioni quell'evidenza immediata della personalità giuridica dello Stato che per il Nostro è ancora un dato tanto ovvio e concretamente percepibile da non richiedere né molte pagine, né molta scienza per esser dimostrato. L'orizzonte ideologico di Romagnosi è nitido e solare.

Il problema storico che resta per lui da risolvere è solo quello, in definitiva tutto tecnico, della attuazione e della garanzia positiva di quel modello ideale. Data per acquisita la definitiva, benaugurata vittoria dell'assolutismo sulle vecchie classi privilegiate, l'esigenza che si pone ora è essenzialmente quella di garantire « la *coincidenza della volontà del re* colla volontà generale della *nazione* »<sup>(44)</sup>. Mai nella storia si sono date condizioni più favorevoli per l'effettiva trasformazione del 'politico' in organismo effettivamente pubblico; si tratta ormai soltanto di sottoporre a giuridico controllo il vincitore della grande lotta iniziata con la crisi del feudalesimo, pie-

---

(44) MR, pg. 333.

gando la volontà di un solo, potenziale privato contro quelle di una miriade di corpi intermedi presenti un tempo nella società ceutale.

La costituzione risolve appunto questo problema; quello, cioè, di individuare gli accorgimenti più idonei per procurare l'identità tra volontà di fatto (privata), e volontà di diritto (pubblica) nelle persone incaricate del governo dello Stato.

È qui che la strada di Romagnosi, fin qui indiscutibilmente comune rispetto a quella percorsa dal pensiero rivoluzionario e liberale, si biforca decisamente, imboccando un sentiero caratterizzato da peculiarità che meritano di essere attentamente segnalate.

3. « *Quest-ce qu'une nation? un Corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature* » (45).

« Domando dunque, che cosa intender dobbiamo sotto il nome di STATO POLITICO?

— Un consorzio di molte famiglie fissato su un dato suolo, e diretto da un governo proprio e indipendente — » (46).

Una riflessione su queste due definizioni, la prima del Sieyès della fase insurrezionale — del quale continuiamo a servirci come modello comparativo ideale —, la seconda del Romagnosi maturo, in piena Restaurazione. Accantoniamo, innanzitutto, il riferimento indipendentistico, che spicca bene in vista nella prosa romagnosiana, ed è ovviamente del tutto assente in quella dell'Abate. Esso si spiega da solo, né assume particolare rilievo ai fini della nostra ricerca giuspubblicistica. I due aspetti da focalizzare sono invece costituiti dalla presenza delle 'famiglie' nella definizione di Romagnosi e dalla successiva sostituzione di « *représentés par la même législature* » con « diretto da un governo proprio ».

Per ciò che riguarda il primo punto, specificando la sua definizione il Nostro sente il bisogno di chiarire che « come gli individui formano le famiglie, così le famiglie formano gli Stati »; la famiglia, società naturale, è pensata da Romagnosi come la pietra da costruzione della società politica.

(45) *Qu'est-ce que le tiers Etat?*, cit., pg. 13.

(46) ICF, pg. 358.

La precisazione non deve sembrare banale; il riferimento alle « famiglie » ci indica che l'ideale « corpo politico » romagnosiano, è il risultato della aggregazione successiva di una pluralità di società minori, ordinate secondo una specie di scala gerarchica, delle quali ciascuna conserva la propria individualità nel momento in cui confluisce nell'alveo di quelle caratterizzate da estensione maggiore: « lo stato è un composto di tanti dipartimenti o provincie. I dipartimenti o le provincie sono l'aggregato di tante comuni; le comuni sono l'aggregato di tante famiglie. Il primo fondo civico sono le comuni; l'ultimo è il regno » (47). Il fatto obbiettivo che entro lo Stato « tutte queste società servono ad un capo comune » non implica affatto una dissoluzione di ciascuna di esse nella grande società nazionale: ché anzi la stessa aggregazione successiva delle società minori in corporazioni via via più comprensive serve solo a garantirne meglio l'esistenza (48). Recuperando infatti il vecchio schema

(47) *Della cittadinanza e della forensità*, cit., in GGU, t. IX, pg. 163.

(48) « *In societate composita ... societates singulae simplices, ex quibus ea coalescit, spectantur tanquam personae singulares societatem eo fine contrahentes, ut conjunctis viribus salus singularum rectius promoveatur* »; così Wolf (*Jus naturae*, L. VII, cap. VII, § 1153, ed. cit., pg. 832), al quale Romagnosi sembra quasi fare eco quando scrive che « in uno stato regolarmente costituito le case e le municipalità non vengono abolite, ma solamente consociate per costituire un sol corpo di nazione »; allora, la formazione della società nazionale non comporta assolutamente « uno spoglio dei diritti preesistenti, ma solamente una trasformazione di regime nel quale si vede (*sic*, forse per 'vende') quel tanto che è necessario, colla formazione del civile consorzio, e sotto la condizione di ottenere il corrispettivo di potenza, di soccorso e di difesa, e sopra tutto di equo beneficio che derivar deve da un ordinamento nazionale » (ICF, pg. 541). Dei due fondamentali stati di aggregazione minore che Romagnosi enumera (la famiglia ed il comune), come vedremo è essenzialmente quest'ultimo a giocare un ruolo rilevante nell'ambito dell'ordinamento costituzionale: anche la famiglia, però, conserva sempre una sua valenza politica di corpo « confederato », se è vero che nell'atto supremo e necessariamente collettivo dell'approvazione della costituzione Romagnosi non chiama a votare il progetto già predisposto da un organo *ad hoc* la generalità degli individui — secondo la tradizione rivoluzionaria — ma soltanto i capi-famiglia. « Sarebbe stravaganza — scrive il Nostro a questo proposito — il radunare una grande popolazione in un punto solo per ivi esplorarne e accertharne la volontà. È dunque d'uopo distribuirla in diverse frazioni. Gli elementi reali di queste frazioni sono le famiglie, e i rappresentanti naturali ne sono i PADRI. Per ottener dunque il *voto reale* di un *popolo* convien neces-

contrattualistico a gradi di Althusius, Romagnosi dimostra come ciascun momento associativo conservi intatta la sua originale fisionomia pur entrando a far parte della società nazionale; prova ne sia che « nel caso... che la nazione perisca perdendo la sua indipendenza, il vincolo universale della nazionalità creato dalla confederazione, e dal collegamento con il centro del governo sparisce e rimane la sola cittadinanza municipale, poiché restano soltanto i centri, e le associazioni comunali come primo e perpetuo elemento non distrutto dello stato che perì coll'aggregazione allo stato straniero »<sup>(49)</sup>.

Al di là delle intuibili ed immediate valenze politiche di queste righe — scritte nei primi mesi del '14, mentre il regime napoleonico si viene rapidamente sfaldando — resta il fatto che lo schema della costruzione, come già si accennava nel precedente capitolo, è ancora quello che Wolf aveva perfezionato derivandolo dalla tradizione gius-politica a lui precedente, che da Pufendorf ad Althusius, risalendo su su fino a Jean Bodin, non riusciva a concepire lo spazio sociale altro che come graduale composizione

---

sariamente ottenere il *voto* immediato dei *padri* di famiglia » (MR, pg. 789). Romagnosi non ci dice, invero, come mai la prima idea gli sembri tanto 'stravagante'; certo non per un motivo di ordine pratico, giacché radunare in una piazza tutti i 'padri' non pare operazione apprezzabilmente più semplice di quella di riunire tutti (ma tutti chi?) i componenti della nazione; prova ne sia che Romagnosi ricorre ai 'padri' essenzialmente per nominare un'assemblea costituente, e non certo per affidare direttamente loro il compito di redigere la costituzione. Il fatto è che al nostro autore pare del tutto naturale concepire la società come aggregato di nuclei sociali elementari relativamente autonomi, e di cui i 'padri' sono i diretti rappresentanti.

<sup>(49)</sup> *Della cittadinanza*, cit., pg. 167. Romagnosi è tutto compreso del valore della propria scoperta: « ecco un nuovo aspetto di quel sociale contratto il quale al dì d'oggi non fu considerato fuorché rapporto all'individuo, e mai nelle successive metamorfosi dei governi » (ICF, pg. 541); per aggiungere subito dopo: « quando dal principato di famiglia si passò al principato di tribù, credete forse che la famiglia rinunciasse a qualche suo interno diritto, e che inoltre non potesse o non dovesse intervenire nelle funzioni della sovranità? » (*ibidem*). Ecco che il vecchio schema dei tre stadi di fisiocratica memoria, che ormai tante volte abbiamo incontrato nel pensiero del Nostro (famiglia, gruppo intermedio, Stato-nazione) riceve ora una sua formalizzazione di tipo giuridico, alla quale si sovrappongono probabilmente antichi ricordi della dottrina contrattual-corporativa di Althusius.

di una serie di formazioni minori<sup>(50)</sup>. La stessa ideologia del contratto sociale non era stata per niente utilizzata dal più risalente pensiero giusnaturalista per negare l'autonoma rilevanza di tutto il complesso di istituzioni stratificate tra l'individuo e lo Stato; ma al contrario per dimostrare come quest'ultimo — sede del potere politico — fosse chiamato soltanto a svolgere il ruolo di supremo ed esterno garante nei confronti di un 'sociale' dotato di vita propria e di proprie articolazioni istituzionali<sup>(51)</sup>. Contrariamente alla lezione hobbesiana, che subordinava geneticamente ogni altra persona morale a quella suprema rappresentata dallo Stato<sup>(52)</sup>, i giusnaturalisti qui maestri di Romagnosi invertono tale rapporto di precedenza, indicando nello Stato una *societas composita*, cioè il prodotto ultimo della aggregazione corporativa.

È solo con il nuovo contrattualismo rousseauviano e rivoluzionario che lo Stato guadagna un primato prima sconosciuto, ed anzi tendenzialmente totalitario rispetto alle altre formazioni so-

(50) L'assolutismo bodiniano, nel definire lo Stato come il governo legittimo sopra più famiglie, non rompeva affatto, com'è noto, col gradualismo del modello aristotelico; ed è su questi binari che sostanzialmente continua a scorrere anche — con l'unica rilevante eccezione di Hobbes — il successivo pensiero contrattualista sei-settecentesco, che pur tiene a distinguere nettamente tra società naturale e società politica. E se certamente il modello paradigmatico di tale modo di pensare è rappresentato dalla cascata gerarchicamente ordinata delle « consociationes » althusiane, non v'è dubbio che quanto meno nel suo nucleo centrale esso sia ancora conservato da Pufendorf, per il quale è del tutto ovvio e naturale constatare che « civitates ex minoribus civitatibus constant » (*De jure naturae*, L. VI, cap. I, § 1, ed. cit., vol. II, pg. 4), in particolare classificando queste ultime in « maritalis, paterna et herilis ». Wolf aggiungerà ancora a questi tre momenti quello della *domus*, in funzione sintetica di essi, indicando nella *civitas* quella ulteriore « societas inter plures domus contracta » (*Jus naturae*, L. VIII, cap. I, § 4, pg. 5).

(51) Tipicamente, nella ricostruzione di Althusius: « Universalis, publica, major consociatio est, qua civitates et provinciae plures ad jus regni mutua communicatione rerum, operarum, mutuis viribus et sumptibus habendum, constituendum, exercendum et defendendum se obligant » (J. ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta*, cap. IX, 1, 3<sup>a</sup> ed., Hebornae Nassoviorum, 1614, pg. 167). Sulla teoria politica di Althusius, oltre al già citato e classico contributo di Gierke, cfr. anche P.J. WINTERS, *Die politik des Johannes Althusius*, Freiburg im Breisgau, 1963.

(52) Cfr. *De Cive*, cap. V, 10.

ciali; all'interno del nuovo schema ideologico, infatti, il 'politico' non è più rappresentato dalla volontà del monarca, persona distinta e soggettivamente autonoma dalla società, ma è ora chiamato proprio ad identificarsi formalmente con la volontà del corpo sociale nel suo complesso; è il fatto stesso che la società si trovi ad esprimere riflessivamente la volontà sovrana a tagliar le gambe a quel pluralismo istituzionale che ne aveva caratterizzato l'aspetto sin qui. Anzi, l'elemento saliente della nuova *nation* viene ad essere indicato proprio nella sua *volonté une*, nella sua nuova autoconsapevolezza di soggetto unitario, che viene scoperta in quell'atto del *volere* politico, fino ad allora riservato ad un protagonista distinto da essa; in questo senso, « tout est perdu si nous permettons de considérer les Municipalités qui s'établissent, ou les Districts, ou les Provinces, comme autant de Républiques unies seulement sous les rapports de force ou de protection commune » (53).

Queste considerazioni ci introducono già al secondo tema di riflessione che dianzi si accennava, ancor più meritevole di una adeguata sottolineatura. Romagnosi parla di 'governo', e non di legislatura, come il teorico della Rivoluzione (54). In una certa misura — si può osservare — è possibile che si tratti semplicemente di una approssimazione linguistica indotta dalla valorizzazione dell'elemento indipendentistico, e quindi, per così dire, dalla differente direzione polemica delle due definizioni: l'una, quella sieyèsiana, volta a contestare il vecchio assolutismo, l'altra di Romagnosi a rivendicare essenzialmente un'unica direzione politica per un paese

---

(53) SIEYÈS, *Dire sur le veto*, cit., pg. 10: una dichiarazione che può valere come paradigma dell'unitarismo giacobino che informerà di sé in maniera tanto caratteristica gli sviluppi successivi del movimento rivoluzionario.

(54) Una definizione un po' diversa ma a nostro avviso sostanzialmente invariata nella sua portata semantica si può leggere all'inizio delle inedite *Lezioni di Diritto Pubblico*: « D. Che cosa intendete voi sotto il nome di Gente, di nazione, di Stato Politico? R. Intendo una data congregazione di uomini o di famiglie viventi in *unità* e colleganza abituale, diretta da leggi proprie e da un governo proprio indipendente » (LDP, c. 1). La presenza del termine « leggi proprie » accanto a quello di « governo » non deve far pensare ad un'evoluzione dello schema: le leggi di cui parla Romagnosi non implicano infatti l'esistenza di una « *législature* », e sono « proprie » soltanto oggettivamente, non in quanto prodotte più o meno mediamente dalla nazione stessa.

ancora diviso. Tuttavia, se collochiamo questa espressione del nostro autore nel quadro complessivo del suo pensiero politico, essa non può non acquistare un suo preciso e profondo valore.

Nella prospettiva rivoluzionaria, la *législature* rappresenta un indispensabile elemento costitutivo del concetto di nazione; una società politica non diviene tale finché non si forgia uno strumento idoneo a manifestare la propria volontà unitaria e sovrana.

La raffigurazione in chiave sociologica del consorzio civile che l'Abate ha prudentemente sostituito a quella contrattualistico-rousseauviana, esclude che il corpo sociale possa mai darsi una propria autocoscienza, trasformandosi da *assemblée* di parti private in un organismo pubblico con fini propri, altro che attraverso la strada della rappresentanza politica. Escluso, infatti, che la *nation* possa mai auto-governarsi immediatamente — il che non è pensabile, prima che per il dato fisico della sua estensione territoriale e per il numero enorme degli individui che la compongono, proprio per la sua natura sociologica, di complesso organico di funzioni e di attività produttive prima che di persone fisiche<sup>(55)</sup> — occorre ricorrere ad un qualche espediente per esplicitare una coscienza comune che non esiste, evidentemente, *in rerum natura*. Nella prospettiva liberal-rivoluzionaria, allora, la condizione di pensabilità del potere politico legittimo, cioè del suo non essere più potere privato, ma pubblico e 'nazionale', viene a coincidere con l'esistenza del meccanismo rappresentativo: attraverso la rappresentanza e la *loi commune* da essa espressa la società esercita quell'auto-nomia che Rousseau voleva affidata direttamente agli individui suoi componenti. La possibilità di essere legislatrice a sé stessa è dunque ancora, come per il ginevrino, il fondamento della soggettività giuridica della persona Stato; questo è l'aspetto che a livello formale accomuna probabilmente un po' tutte le infinite correnti ideologiche della Rivoluzione, e che avvicina nella loro identica funzione antagonistica — ed in questo legittimante — la *nation* di Sieyès e

---

(55) Questo punto è stato messo giustamente in luce da Carré de Malberg (*Contribution*, cit., vol. II, pg. 207); prima che un espediente pratico per far governare i « migliori », la rappresentanza è una necessità oggettiva ed imprescindibile una volta che si sia abbandonata la configurazione individualistica del *peuple* tipica del pensiero rousseauviano ed in seguito giacobino.

dei moderati della *république bourgeoise* al *peuple* degli uomini dell'anno II <sup>(56)</sup>.

Ora, secondo ciò che del resto già ben conosciamo, quello che manca in Romagnosi è proprio il senso della necessità di questa identificazione formale. Quel che è indispensabile per l'effezione pratica dell'« etnicarchia », ovvero della sovranità nazionale, nel suo lessico involuto, è « che tutta una nazione comandi in casa sua. Ma tutta una nazione non comanda quando lo straniero padroneggia tutta o parte della medesima. Tutta una nazione non comanda quando essa è divisa fra più governi proprii. Tutta la nazione finalmente non comanda quando solamente certe classi o certi uomini o un uomo solo fanno o possono far prevalere la loro privata volontà alla volontà di tutto un popolo » <sup>(57)</sup>. Lasciamo da parte gli aspetti che Romagnosi stesso definisce 'fisici', relativi, cioè alla mancata integrazione territoriale ed alla presenza di più governi sul suolo nazionale <sup>(58)</sup>, e limitiamoci a considerare la 'parte morale' dell'eticarchia, cioè il suo fondamento giuridico. Esso è, sì, individuato, conformemente alle tendenze del prevalente pensiero liberale, nel carattere della impersonalità del potere, che è condizione, appunto, della sua pubblicità <sup>(59)</sup>; ma dietro a questa generica indicazione si scopre subito come il nostro autore non intenda affatto

<sup>(56)</sup> Come già sottolineava Groethuysen, almeno una massima ideale è per forza comune a tutte quante le correnti ideologiche della Rivoluzione, e cioè che « la nation a le pouvoir législatif »; le differenze si palesano soltanto nel momento in cui si tratta di calarla nella pratica (*Philosophie de la Révolution Française*, cit., pg. 261).

<sup>(57)</sup> MR, pg. 268.

<sup>(58)</sup> Grande spazio, nella *Monarchia*, viene consacrato alla trattazione dei problemi di politica internazionale, alla quale Romagnosi vuole dedicare un'ampia parte della Teoria speciale (cfr. MR, pg. 463-666); di essa, com'è ovvio, ci occuperemo solo marginalmente in questa trattazione dedicata al diritto costituzionale e pubblico interno.

<sup>(59)</sup> Il reciproco di un regime repubblicano, cioè legittimo, è quello fondato sulla « mira di far prevalere il dominio privato o di un principe o di un collegio o di una classe in onta dei *conosciuti* dettami della cosa pubblica » (ICF, pg. 310). Cfr., tipicamente, art. 3 *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*: « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».

conseguire questo risultato direttamente attraverso lo strumento rappresentativo che la Rivoluzione aveva forgiato, bensì tramite un non meglio definito « governo temperato ». La strada per pubblicizzare il potere politico non è affatto quella di mettere la nazione stessa sul trono, neppure per mezzo della mediazione della sua rappresentanza, ma di costruire 'tecnologicamente' un apparato la cui volontà di vertice — non importa come o da chi espressa — risulti in qualche modo oggettivamente sprivatizzata<sup>(60)</sup>. Conseguentemente, non si tratta di rompere il rapporto dualistico tipico già dello Stato pre-liberale evoluto popolo-governo, sostituendolo con l'osmosi popolo-*législature*, che trasforma il governo da strumento di soddisfazione di interessi sociali in semplice autorità esecutiva. La titolarità del potere sovrano da parte della nazione come entità sociologica non obbliga affatto a ricorrere all'artificio rappresentativo per creare un nuovo tipo di autorità politica, ma soltanto a conformare la volontà dell'autorità esistente all'oggettivo interesse collettivo.

La chiave per comprendere un po' tutta l'opera costituzionalistica romagnosiana sta appunto qui; il rapporto giuridico fondamentale tra la società — come luogo dell'« economico » e del privato — ed il governo o lo Stato che dir si voglia, come suo involucre pubblico, non è concepito in termini di tendenziale immedesimazione, ma di distinzione precisa. Dall' '89 in poi, il ruolo del protagonista nell'ambito delle dottrine dello Stato viene assunto dall'ideologia rivoluzionaria della rappresentanza politica<sup>(61)</sup>, sul

---

<sup>(60)</sup> Come ormai ben sappiamo, ciò che deve essere 'pubblico', cioè assolutamente impersonale, non è per Romagnosi tanto il *soggetto* politico, quanto la sua *attività* effettiva; quel che conta è che il governo si proponga concretamente come fine la « cosa pubblica ». Il dato davvero rilevante non è offerto tanto dalla « persona » del governante ma dall'« *interesse di puro fatto* » che quella persona è chiamata ad attuare, un'interesse che deve essere oggettivamente comune a tutta la collettività (ICF, pg. 311).

<sup>(61)</sup> Nell'ambito della vastissima bibliografia storico-giuridica in materia, si sono tenute presenti, tra gli studi recenti, oltre alle opere a cui in seguito faremo riferimento: M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*, in *L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, 1956; G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. IV, Paris, 1952, pgg. 222-291; J. ROELS, *La notion de représentation chez les Révolutionnaires français (Etudes présentées à la Commission Internationale*

modo di intendere la quale, indubbiamente, non c'è la minima unanimità da parte dei politici e dei teorici che partecipano alle incandescenti vicende della fine del secolo; tuttavia, al di là dei diversi modi di interpretarla e di viverla, essa implica sempre e, per tutti, l'idea più o meno istintiva di una *identità*, di una sintesi tra sociale e politico. La *législature* rappresenta, *sta per*, il *corps d'associés*, ed in questo è capace di legittimarsi. Ciò che può variare è il rapporto interno tra la società ed il suo organo politicamente esponenziale, che può caratterizzarsi per un'infinità di diversi contenuti: gli esponenti di tendenza democratica, ad esempio, cercheranno di introdurre una serie di garanzie a favore della base (responsabilità dei rappresentanti, mandati brevi ed eventualmente limitati, meccanismi di controllo di varia natura) <sup>(62)</sup>; mentre, di contro, le correnti di orientamento liberal-borghese tenderanno a dare già per scontata in partenza questa identità tra rappresentanti e rappresentati, dichiarando la totale irrilevanza della volontà effettiva del corpo sociale fino al punto di eliminare addirittura la necessità stessa di un corpo elettorale, come accade con la costituzione dell'anno VIII <sup>(63)</sup>.

---

*pour l'Histoire des Assemblées d'Etats*, XXXIII (1955), pgg. 151-158); C.J. FRIEDRICH, *Representation*, in *Encyclopaedia Britannica*, ad vocem, nv. ed., 1966.

<sup>(62)</sup> Una delle testimonianze più paradigmatiche di questa tendenza resta consegnata al celebre discorso robespierriano del 10 maggio 1793, nel corso dei lavori per la nuova costituzione: « un peuple — dirà l'*Incorruptible* — dont les mandataires ne doivent rendre compte à personne de leur gestion, n'a point de constitution. Un peuple dont les fonctionnaires ne rendent compte qu'à des mandataires inviolables n'a point de constitution, puisqu'il dépend de ceux-ci de le trahir impunément et de le laisser trahir par les autres ». Cfr. sul tema M.A. CATTANEO, *Libertà e virtù nel pensiero politico di Robespierre*, Milano, 1968, pgg. 114-116.

<sup>(63)</sup> E sarà proprio questa ideologia — già compiutamente delineata a partire dai dibattiti in seno alla Costituente — a riuscire alla fine senz'altro vincente. A proposito di essa, sembrano ancora pienamente valide le osservazioni di Carré de Malberg, il quale rilevava com'è noto che il termine stesso di 'rappresentanza' non può esser ritenuto idoneo a connotare esattamente questo tipo di rapporto, meglio definibile col ricorso alla qualificazione di « organique ». Per parlare di rappresentanza, nota infatti Carré, bisognerebbe pur sempre presupporre « un moment où, soit la volonté, soit en tout cas la personnalité du représenté reparaitra et manifesterà sa supériorité sur celle du représentant » (*Contribution*, vol. II, pg. 229), il che non accade

Ciò significa, certo, in termini politici, un totale spossessamento della sovranità popolare a favore di una ristretta cerchia di *gens éclairée*, che lungi dal cancellare effettivamente il dualismo tra società ed istituzioni torna invece a riproporlo in forme quasi altrettanto marcate che sotto l'antico regime; quel che conta, però, è il tipo di involucro formale di cui il ragionamento si avvale, nel suo valorizzare la statuizione della *législature* — o più in generale dell'apparato istituzionale espresso attraverso la rappresentanza — come enunciazione di una volontà sociale globale, ed in questo pubblicisticamente connotata; e perciò capace di imporsi unilateralmente su ogni altra volontà particolare.

Ora, quello che per il pensiero rivoluzionario e liberale è un rapporto *interno alla figura della rappresentanza*, per Romagnosi resta un rapporto tra soggetti distinti, come nelle più antiche teorie contrattualiste del patto principe-popolo. Beninteso, la realtà della sovranità nazionale non può certo essere messa in dubbio, come dimostra la più ovvia esperienza: è chiaro che il potere supremo « per chiunque non ama di parlare assurdamente risiederà sempre in chi possiede la forza prevalente » ed essa, « se riguardiamo un popolo non conquistato, risiede presso tutta l'unione » per intrinseca necessità logica. Ma ciò non implica affatto che l'« unione » possa o debba amministrarsi da sé; di norma, nelle età più evolute della storia, essa delega ad un agente la « facoltà di dirigere »<sup>(64)</sup> cioè consuma una vera alienazione della propria autorità.

È vero che il nostro autore insiste continuamente sul carattere derivativo del potere del governo; ma più sottolinea questo aspetto,

---

nel rapporto nazione-deputati inaugurato dalla Costituente, giacché la non-rielezione ha solo valore politico ma non giuridico. Si tratta allora di un rapporto organico, in cui cioè il rappresentante non è assolutamente dotato di alcuna autonomia soggettiva rispetto al rappresentato, e ponendosi in un certo senso come la sua testa e la sua bocca politica lo esclude sostanzialmente da ogni partecipazione. Per una discussione della ricostruzione di Carré cfr. M. GALIZIA, *Il 'positivisme juridique' di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, (1973), soprattutto pg. 475 ss.; ed anche J. ROELS, *La nation de représentation chez Carré de Malberg*, in *Anciens Pays et Assemblées d'Etats*, XXXIX, (1966), pgg. 123-151.

(64) ICF, pg. 446.

più diventa chiara l'intersoggettività che egli pone tra la nazione ed il suo governante: « la Sovranità risiede essenzialmente nella massa del popolo, ed il governo suo non può rivestire altro carattere che quello di una DELEGAZIONE a dirigere la cosa pubblica » (65). Se si vuole, si può anche continuare a definire questo rapporto di potere delegato col nome di 'rappresentanza'; il termine, di per sé, ha una così scarsa pregnanza nell'ambito delle dottrine giuspubblicistiche da tollerare forse anche un'estensione di questo tipo (66), che lo stesso Romagnosi — lo vedremo tra un momento — non esita a compiere. Ma dev'esser ben chiaro che il 'rappresentante' è qui un delegatario che ha ricevuto qualcosa a titolo di deposito *permanente* da parte del popolo, e la cui figura si inquadra molto bene, sostanzialmente, nel vecchio schema del mandato di governo (67).

---

(65) *Ibidem*.

(66) Per una panoramica sintetica ed efficace dei diversi significati della parola 'rappresentanza' nel diritto pubblico, cfr. J. ROELS, *Le concept de représentation politique au dix-huitième siècle français*, Louvain-Paris, 1969, pgg. 2-3, in cui l'autore indica sei tipi di rappresentanza, paralleli, *grosso modo*, ad altrettante figure del diritto privato. La rappresentanza del governo romagnosiano potrebbe essere rubricata dunque come rappresentanza-delegazione, ben distinta dalla rappresentanza nazionale di matrice rivoluzionario-borghese, che non implica affatto — ed anzi nega recisamente — ogni trasferimento — pur provvisorio, parziale o controllato che sia — del potere sovrano.

(67) « Il sommo imperante — conclude il Nostro — non è dunque il governante. Quest'ultimo è soltanto un mandatario e un agente deputato dalla collettività. Le facoltà sue altro non sono che i mezzi e le maniere onde adempiere ad un dovere imposto e rispettivamente assunto ». (ICF, pg. 446). « In contractu autem hoc reciproco — scriveva Althusius nel 1604, per citare un classico del contrattualismo moderno — inter magistratum summum mandatarium, seu promittentem, et consociationem universalem mandantem, praecedit obligatio magistratus, (uti in contractu mandati fieri solet) qua se corpori universalis consociationis obstringit, ad Regni seu Reipublicae administrationem, secundum leges a Deo, recta ratione atque a corpore Reipublicae prescriptas » (*Politica*, cap. XIX, 7, ed. cit., pg. 329). Le analogie tra i due modelli, che utilizzano la stessa figura privatistica del mandato, sono tanto evidenti da non richiedere particolari sottolineature, dopo quanto già si è osservato sul punto al cap. III. Ricordiamo soltanto come la Rivoluzione avesse spazzato via con piena consapevolezza questo tipo di costruito già dai suoi primissimi albori (« c'est une idée fausse et dangereuse, que de supposer

È paradigmatica, sotto questo aspetto, la perplessità manifestata dall'anonimo recensore francese della *Monarchia* nei confronti del modo in cui, nel libro di Romagnosi, si profila la « prerogativa reale », come potere, appunto, dotato di una sua precisa autonomia rispetto al contesto sociale. Si ha la sensazione — nota l'articolista — che secondo l'autore « le pouvoir d'un monarque [soit] une chose à lui propre, independante de la puissance nationale, ce qui lui donne une apparence d'hostilité contre les intérêts du peuple, tandis qu'il est si essentiel d'accoutumer les esprits à ne voir qu'un seul et même but dans l'action du gouvernement et dans l'intervention des citoyens » (68). Da liberale sincero, egli si dichiara da ultimo disposto a prestar fede alle reiterate dichiarazioni di principio di Romagnosi, ed a credere infine che « malgré quelques erreurs sur la nature du pouvoir monarchique », l'autore professi « néanmoins la doctrine de la *souveraineté nationale* », allineandosi al verbo del *juste milieu*. Ma è indubbio che l'« etnicarchia » di Romagnosi presenti in realtà differenze insuperabili rispetto alla sovranità nazionale del prevalente pensiero liberale coevo. Al centro del suo Stato sta un bipolarismo molto pronunciato, che è ormai in netta dissonanza rispetto agli orientamenti ideologici prevalenti tra i progressisti moderati europei.

La sua stessa definizione di « costituzione » scolpisce questo carattere fortemente dualistico in una formula che non poteva trovare vero consenso nell'ambito di un pensiero liberale maturo; essa è per lui difatti quella « legge che un popolo impone ai suoi governanti onde tutelare sé stesso contro il loro dispotismo » (69). Su questa base è possibile distinguere « costituzioni fiduciarie » e « costituzioni instrutte »; le prime sono tali in quanto « la facoltà di governare è accordata ad uno o più *senza limiti* »; le seconde in quanto « chi comanda deve usare del potere con intelligenza de' tutori destinati dalla nazione e sostenuti dalla forza della nazione, e può esser contenuto da una resistenza autorizzata e sostenuta dalla

---

un Contrat entre un Peuple et son Gouvernement. La Nation ne contracte point avec ses Mandataires, elle *commet* à l'exercice de ses pouvoirs » (*Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, pgg. 70-71 in nota).

(68) *Journal général*, t. I (1820), pg. 54; *Scritti inediti*, cit., pg. 116.

(69) MR, pg. 197.

forza della nazione » (70). I governi sono così classificabili in ‘ assoluti ’ o ‘ temperati ’ non sulla base del variare del rapporto esterno governanti-governati, che rimane identico in ogni caso nella sua precisa intersoggettività, ma sulla base della presenza, accanto ad esso, di una istituzione parallela, questa sì manifestazione più o meno mediata della nazione, che può anche intervenire ‘ personalmente ’ in suo sostegno (71).

In conclusione, dunque, si possono teoricamente individuare sempre due poteri distinti, quello così detto « *imperativo o amministrativo* », che forma il nucleo necessario ed insostituibile di ogni governo, e quello « *assicurativo delle funzioni del governo*. Questo potere detto assicurativo — precisa subito il Nostro — è del tutto separato ed indipendente da quello di cui fu investito il governatore » (72).

Muovendo da questo dualismo di fondo, per Romagnosi tanto ovvio e naturale quanto imprescindibile, è presto evidente che « se noi vogliamo parlare con verità ed esattezza noi dobbiamo confessare che il sistema *rappresentativo* di cui trattano i moderni non si riferisce veramente al potere *governativo*, ma unicamente al potere *assicurativo*. Il potere governativo in qualunque stato civile fu, è, e sarà sempre *rappresentativo* » (73).

---

(70) MR, pg. 198.

(71) Se con Robert Derathé identifichiamo in quattro posizioni fondamentali il rapporto tra società civile e potere politico che la logica del contrattualismo consente di costruire (delega illimitata dell'autorità, delega limitata, delega parziale con esercizio diretto della differenza, esercizio diretto di tutta la sovranità: J.J. Rousseau, cit., pg. 44), è chiaro che il nostro autore si muove ancora nell'ambito delle prime tre figure, tipiche del pensiero giusnaturalista pre-rousseauviano; l'elaborazione rivoluzionaria supererà la stessa soluzione di Rousseau, proponendo appunto, attraverso la rappresentanza, una sorta di esercizio *diretto ma mediato* dell'autorità, che salvi il principio della inalienabilità della sovranità, evitando però l'esito democratico. Romagnosi invece, confondendo la rappresentanza con la delega, propone in sostanza un modello estremamente perfezionato e sofisticatissimo di delega limitata e forse — almeno a suo dire — anche parziale, giacché egli insiste in una quantità di luoghi sulla necessità di conservare alla nazione stessa l'esercizio diretto di certi poteri.

(72) MR, pg. 353.

(73) MR, pg. 355.

« I moderni dunque che proclamavano il sistema rappresentativo per

È chiaro, quindi, che il nostro autore utilizza il termine di « rappresentanza » in due significati in realtà molto diversi, probabilmente senza volerne focalizzare fino in fondo le antinomie. A proposito del potere amministrativo, egli adopera il vocabolo nell'accezione estremamente generica secondo la quale « in ogni età un principe è un *rappresentante* della nazione e un depositario direttore del potere governativo »<sup>(74)</sup>; è solo a proposito del potere assicurativo, invece, che possiamo reperire quel carattere di immedesimazione formale che è tipico della nozione più comune e moderna della rappresentanza. Romagnosi stesso è ben consapevole di come la novità sia proprio in quest'ultima, recente accezione del vocabolo, che poi è l'unica veramente propria; il titolo stesso della sua opera maggiore — « ... Monarchia nazionale *rappresentativa* » — non allude, ovviamente, alla rappresentanza governativa, ma a quella dell'« assicurazione », che è la scoperta dell'oggi.

Si può pensare che l'ambivalenza linguistica sia dovuta al fatto che anche nel corso della Rivoluzione c'era stato chi aveva definito il Monarca quale « *représentant de la nation* »; ed anzi, la stessa costituzione del 1791, citata sovente dal Nostro — anche se sempre per esser criticata — definiva il re come « *représentant* », accanto ed in posizione di parità formale rispetto al potere legislativo<sup>(75)</sup>.

---

contenere il dispotismo dei governatori non possono intendere di ridurre a rappresentativo il potere dei governatori, ma bensì di porre in rappresentazione il potere *raffrenante* questi stessi governatori. Ciò posto si vede che la giunta all'edificio sociale tentata dai moderni si restringe solamente alla rappresentanza del potere *assicurativo* ben sapendo essi che la rappresentazione del potere governativo si trova già fatta, altro non rimanendo che di concentrarne e ripartirne meglio le funzioni » (MR, pg. 355-356). Ma i « moderni » chiedevano in realtà ben altro; essi non si proponevano affatto di fare una « giunta » rispetto ad una struttura politica già data, come fu chiaro già dopo i primi mesi della Rivoluzione (quanto meno a partire dall'ottobre dell'89), ma di sovvertirlo completamente, ricostruendolo *ab imis* secondo una logica tutta nuova, e, dal punto di vista della nazione, dichiaratamente antagonista.

<sup>(74)</sup> *Ibidem*.

<sup>(75)</sup> « La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative; les représentants sont le Corps Législatif et le Roi » (tit. III, art. 2).

Tale estensione semantica, tuttavia, non costituiva che un'applicazione rigorosa dell'ideologia liberal-moderata della rappresentanza politica fatta propria dai costituenti, che finiva per estendere la qualifica di rappresentante a tutti i soggetti costituzionalmente incaricati di manifestare la volontà nazionale, indipendentemente dal tipo di rapporto interno che li collegasse alla collettività; il mandato elettivo, nella loro consapevolezza, non era che uno dei molti sistemi teoricamente possibili che la costituzione poteva indicare per legittimare il magistrato. Per Barnave e Thouret il *représentant* è soltanto la persona oggettivamente chiamata dall'ordinamento a *volere* per la nazione; nella specie, il re lo è senz'altro, appunto, in grazia delle sue attribuzioni relative da una parte alla stipula dei trattati internazionali, e dall'altra alla facoltà di opporre il *veto royal* agli atti della legislatura <sup>(76)</sup>.

È in questo spirito, dunque, che nel '91 il monarca fu dichiarato *représentant* — e non semplice *fonctionnaire*, cioè esecutore meccanico di un *voeu national* già pre-formato —, proprio in ossequio al nuovo principio del primato della volontà; al pari dei deputati dell'assemblea, esso concorre alla formazione della volontà generale, è l'organo attivo, la coscienza riflessa della comunità nazionale.

Completamente diverso è invece il punto di vista di Romagnosi. Nella sua prospettiva, il monarca non è affatto incaricato

---

(76) Le posizioni su riferite sono grosso modo quelle che emersero nel corso della discussione del 10 agosto 1791 alla Costituente, che vide contrapposti i fautori di una interpretazione democratica della rappresentanza (Robespierre, Pétion, Roederer), a sostegno del carattere soggettivo della qualifica di rappresentante, per l'attribuzione della quale doveva ritenersi indispensabile l'elettività; ed i partigiani, invece, di una lettura in chiave moderata e potenzialmente oligarchica dell'istituto, che proponevano di considerare rappresentanti tutti coloro che fossero incaricati, in base alla legge, di esprimere una volontà pubblica, (come diceva Barnave, « le Roi est représentant constitutionnel de la nation ... en ce qu'il consent et veut pour elle... »). Su questa argomentazione gius-positivistica *ante litteram* (che desume la qualifica di rappresentante dal semplice fatto che la Costituzione, frutto di mediazione e di compromesso politico, assegnava al Re poteri che in una corretta logica separatistica egli non avrebbe mai dovuto avere) cfr. ROELS, *Le concept*, cit., pg. 133 ss., CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, vol. II, pg. 265 ss.

di interpretare una volontà collettiva, ma semplicemente di soddisfare i bisogni della società che gli sta di fronte: il principe, ovvero il potere amministrativo, è soltanto una funzione, non una volontà. Il suo rapporto con la collettività si compendia nel dualismo soggetto-oggetto; esso è stato delegato a procurare unilateralmente la felicità collettiva, senza che ciò implichi una qualche imputazione dei propri atti alla società degli amministrati che ne è destinataria; o quanto meno, senza che l'economia del modello la renda indispensabile. In linguaggio privatistico potremmo quasi dire che il principe è un mandatario senza rappresentanza, impegnato, sì, a perseguire un fine proprio della collettività, ma senza che si determini quell'osmosi giuridica tra le due volontà che è il carattere saliente di un rapporto rappresentativo.

4. Questi rilievi ci consentono così di meglio comprendere un altro tema centrale del pensiero costituzionalistico di Romagnosi, cioè il suo consapevole, reiterato e fermissimo rifiuto del principio forse più tipico e caratterizzante dello Stato moderno post-rivoluzionario, quello della separazione dei poteri.

La polemica contro la separazione è uno dei *leit motifs* della pubblicistica del Nostro, dall'opera del '15 fino agli ultimi scritti. « Quando si tratta di creare una garanzia effettiva in qualunque governo di uno solo o di più, non si tratta di *togliere* o di *scindere* i poteri della sovranità; ma bensì, lasciandoli nella mano in cui sono, di *cautelarne* solamente l'*esercizio* entro i limiti della più rigorosa necessità »<sup>(77)</sup>. Non v'è dubbio, anzi, sotto questo aspetto, che « l'errore massimo e fatale delle costituzioni moderne consiste in questa divisione, mercé la quale o si toglie ciò che non va tolto, o si lascia ciò che non va lasciato ai principi »<sup>(78)</sup>.

Essenzialmente due sono le categorie di obiezioni che Romagnosi mette a punto sul tema, destinate a valere rispettivamente per il modello inglese e per quello francese rivoluzionario.

In Inghilterra i poteri divisi si presentano come un residuo feudale di governo « privato », in cui diverse autorità e diverse classi detengono a titolo di proprietà personale quote di potere

<sup>(77)</sup> MR, pg. 25.

<sup>(78)</sup> *Ibidem*, in nota.

politico, bilanciandosi in un equilibrio di interessi di parte a spese di tutto il resto della nazione. Romagnosi disprezza la divisione dei poteri attuata in Gran Bretagna per lo stesso esatto motivo per cui l'avevano disprezzata i rivoluzionari, cioè per il suo riproporre, sotto spoglie liberaleggianti, l'odioso dominio di casta di una oligarchia cetuale, sorretta dalla connivenza più o meno forzata della Corona.

In questo senso, infatti, la divisione dei poteri non rappresenta altro che il turpe patto con cui il re, l'aristocrazia della nascita e quella del denaro si dividono a titolo permanente lo Stato, governando con l'« olio della corruzione » di cui parla Arthur Young la macchina perversa teorizzata da Montesquieu, alle spalle di un popolo inerme e tiranneggiato. La condanna è insomma strettamente consequenziale — anzi, fa tutt'uno — rispetto a quella del ' governo misto ' (79).

Ma vi è anche un'altra logica secondo la quale si può sviluppare la separazione dei poteri, come tecnica costituzionale programmata e deliberatamente attuata nell'ambito di Stati « repubblicani », cioè legittimi e ' pubblici ' ; ed in questo estremamente più insidiosa, fondata com'è su di una precisa motivazione di ordine teorico. Attraverso la separazione, nelle costituzioni rivoluzionarie, si attua un disegno chiaramente proteso a spogliare il Governo della sua autonomia originaria, trasformandolo da autorità dalle competenze vocazionalmente globali in potere meramente ' esecutivo ' di una volontà diversa, che si esprime in seno all'Assemblea legislativa attraverso norme generali ed astratte, capaci di vincolare

---

(79) La costituzione britannica « lungi di avere i caratteri di un governo, nel quale si ottenga una buona legislazione, una fedele amministrazione e una garanzia della nazione contro le prevaricazioni de' suoi rappresentanti, rassomiglia per lo contrario a que' castellacci del medio evo, ne' quali furono qua e là fabbricate alcune camere moderne in mezzo ai tetri muracci ed alle torrite prigioni. Essa è un aborto nato da uno sforzo di poteri disordinati, che stanno insieme e camminano per la corruzione interna e per lo sforzo esterno d'una avarizia che periodicamente costa al mondo milioni di morti » (MR, pg. 259). Cfr., per tutti, SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers Etat*, cit., pgg. 97-98, secondo il quale la costituzione inglese « est le produit du hazard et des circonstances, bien plus que des lumières ... Nous avons déjà remarqué, qu'on ne pouvait guère la regarder que comme un monument de superstition gothique ».

il governo come un qualunque altro privato<sup>(80)</sup>. Notorio è il legame che collega questa ideologia con quella della rappresentanza politica: la società civile soggioga lo Stato proprio presentandosi come « *législature* », potere normativo generale creato attraverso il meccanismo della rappresentanza. La separazione, in questo senso, non significa affatto autonomia di sfere di competenza, come il termine può suggerire, ma — molto di più — schema teorico di una perenne ed istituzionalizzata sudditanza del potere di governo ad una autorità che si presume esprimere direttamente la stessa volontà sociale.

La separazione dei poteri, allora, in quest'accezione moderna, implica che si sia *già risolto*, con una presunzione che non ammette prova contraria, proprio il cuore del problema istituzionale, cioè quello della coincidenza tra l'informe ed enigmatica volontà sociale — pubblica per definizione — e la volontà delle persone private che, attraverso la rappresentanza, detengono il potere legislativo. Ma è chiaro che il meccanismo della rappresentanza non

---

(80) Con parole bellissime e chiare Rousseau sintetizza questo nuovo concetto, stabilendo un perfetto parallelismo logico tra il binomio psicologico volontà-esecuzione e quello politico legislativo-governo: « *toute action libre a deux causes qui concourent à la produire, l'une morale, savoir la volonté qui détermine l'acte, l'autre physique, savoir la puissance qui l'exécute ... Le corps politique a les mêmes mobiles; on y distingue de même la force et la volonté; Celle-ci sous le nom de puissance législative, l'autre sous le nom de puissance exécutive* » (*Contrat*, L. III, chap. I, ed. cit., pg. 395). La grande novità, com'è chiaro, rispetto a tutto il pensiero politico precedente, consiste nel dichiarare che il governo *non è una volontà*, ma un semplice congegno attuativo sul piano fisico e materiale di una volontà già pre-formata. Secondo l'opinione di qualche studioso, tale subordinazione dell'amministrazione al 'sociale' si determina già con la tripartizione di Montesquieu (cfr. per tutti G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in *Atti del I Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1957, pg. 45 ss., che sottolinea l'evoluzione che si sarebbe determinata dall'ideologia ancora pluralista di Locke a quella ormai decisamente favorevole ad un primato del Parlamento nel *Baron*); per parte nostra saremmo più favorevoli ad aderire alla interpretazione classica di un Montesquieu 'liberale', in cui la divisione ha essenzialmente uno scopo garantista, arrivando ad idealizzare una specie di immobilismo istituzionale (molto più che un primato della volontà generale): per tutti cfr. GOYARD-FABRE, *La philosophie du droit de Montesquieu*, cit., pg. 334 ss.

può offrire una garanzia di per sé sufficiente di questa corretta trasposizione, che invece deve risultare da tutto il gioco complessivo di poteri e contropoteri della macchina istituzionale: « ... è falso che nei deputati risegga la rappresentanza della sovranità nazionale, e che godano di una *preminenza* su altri corpi costituzionali. Essi non sono che congegni d'antagonismo e di tutela che nella loro sfera esercitano la loro azione come gli altri e nulla più. Qui non si tratta di dignità ma di *servigio*. Qui non si tratta di rappresentanza o di preminenza ma... di provvedere il meglio che si può e si deve ai bisogni della nazione. Qui si tratta di dirigere col vero lume della ragione di stato le cieche passioni di una moltitudine, in cui l'interesse personale prevale al pubblico »<sup>(81)</sup>.

Sbarazzatisi, dunque, dalle « indigeste prevenzioni ingerite dalle vecchie letture »<sup>(82)</sup>, non si può non riconoscere che l'organo elettivo deve essere rigorosamente pari-ordinato rispetto a tutti gli altri protagonisti politici: mentre è invece del tutto evidente come la divisione del potere dello Stato in legislativo ed esecutivo, inserita nel contesto ideologico di un'esaltazione della rappresentanza politica, viene a costituire la negazione dell'autonomia costituzionale del governo. L'indipendenza dell'esecutivo è solo apparente una volta che si sia riconosciuto il primato della legge come prodotto della volontà generale espressa dall'Assemblea; come scriverà Carré de Malberg, « la hiérarchie des fonctions provoque et implique fatalement celle des organes »<sup>(83)</sup>. È implicito che l'organo rappresentativo abbia una posizione predominante, ed il nostro autore ne è perfettamente consapevole. L'asse portante del gioco istituzionale si sposta dal rapporto diretto e dualistico popolo-Governo a quello di tendenziale identificazione tra popolo ed Assemblea rappresentativa, rispetto al quale il 'potere amministrativo' rimane del tutto emarginato, tagliato fuori e ridotto ad un ruolo puramente tecnico di esecutore della volontà sociale.

Romagnosi si impegna a più riprese, con tutto sé stesso, a confutare la plausibilità non solo politica, ma anche logica e teorica di questa operazione.

---

<sup>(81)</sup> MR, pg. 94

<sup>(82)</sup> MR, pg. 94.

<sup>(83)</sup> *Contribution*, vol. II, pg. 51.

Quali mai sono infatti i rapporti tra legislazione ed amministrazione sul piano funzionale? Paragonando la società nazionale ad una famiglia patriarcale, ed il Governo al suo *pater*, si vede subito come la prima sua funzione consista nell'ingiungere « *pre-cetti* » agli altri membri sottoposti alla propria autorità, e « la seconda nell'azienda esercitata dal padre medesimo. Colla prima effettivamente *comanda* ad altri ed esercita un'autorità imperativa. Colla seconda non comanda a veruno, ma agisce addirittura per ufficio proprio » (84).

La scelta dell'esempio è paradigmatica; ciò che il pensiero rivoluzionario aveva contestato era stata proprio la figura dello Stato-*pater*, di un'autorità, cioè, autonoma ed indipendente rispetto alla effettiva volontà dei membri della famiglia-nazione. Quel che si era voluto era proprio di affrancare l'umanità da ogni governo 'paterno'! Il che naturalmente implicava un totale ripensamento dei modi dell'esercizio del potere, nell'indicazione di una formula del tutto nuova, con la quale la società rappresentata potesse notificare i suoi comandi all'antico — e precedentemente autonomo — corpo amministrativo.

È questo che Romagnosi non è minimamente disposto ad accettare: legislativo ed amministrativo hanno due sfere di incidenza distinte e del tutto autonome; « sia pur vero che per amministrare si ricerchi una regola; ma sarà pur vero che altro è valersi di una regola, ed altro è *servire* ad una legge positiva. Niuno *serve* a sé stesso, ma sol agisce da sé stesso. Il concetto di servire ad una legge positiva essenzialmente ripugna all'agire indipendente » (85).

La proposta che ne emerge, in sostanza è quella di un'attività amministrativa che non deriva la propria autoritatività dalla presenza di una norma antecedente, emanata dai rappresentanti della nazione, ma dalla propria oggettiva funzionalità a soddisfare pub-

(84) ICF, pg. 354.

(85) *Ibidem*. La legge è solo un momento di autocoscienza da parte dello Stato; « ma ciò altera forse la *natura propria* del potere amministrativo? Nulla affatto. Qui all'opposto il legislativo viene in *sussidio* dell'amministrativo e nulla più. Così ... la parte attiva e propria del sommo impero consiste propriamente nella pubblica amministrazione, talché la *legislazione* (che non è pane quotidiano, ma atto permanente) non entra che come *iniziativa* nel governare, a guisa appunto della moralità » (ICF, pg. 356).

blici interessi. Per disciplinare la sua condotta essa si avvale di precetti tecnici, non di norme giuridiche, che sarebbe contraddittorio configurare come indirizzate allo stesso sovrano.

In questo modo, la distinzione legislazione-amministrazione si riduce ad una differenza di funzioni, aventi ambedue per oggetto direttamente la collettività degli amministrati, e perciò rigorosamente parallele e non interferenti. Non solo; ma esse sono presentate come promananti da un medesimo soggetto, da una stessa « autorità imperante », che trae la propria legittimazione non dalla rappresentanza politica, non da un rapporto di tendenziale identità con la società, ma semplicemente dal suo *status* funzionale.

Ecco, allora, che l'amministrazione non è chiamata ad eseguire alcunché, ma a curare interessi dei sudditi, così come la legislazione non dirige assolutamente i suoi comandi ad una parte dello Stato, ma li rivolge direttamente ai governati; a garantire l'effettività sia dell'una che dell'altra, come pure la tutela da forze esterne ed ostili, interviene una terza funzione, detta « compulsiva », « che abbraccia tutta la forza la quale dà consistenza tanto alla città, quanto alle funzioni tutte del corpo sociale »<sup>(86)</sup>.

Posta questa precisa differenziazione, rispettosa dell'autonomia reale delle diverse sfere di competenza statuali, Romagnosi non incontra poi remore particolari nell'accettare l'idea che esse possano e debbano essere distribuite tra organi diversi della persona pubblica, onde ottenere un miglior rendimento della macchina ed una effettiva 'sprivatizzazione' della volontà imperante, che da monopolio di un unico soggetto fisico — secondo il non garantistico schema dello Stato assoluto — può ben divenire quella di

---

<sup>(86)</sup> (ICF, pg. 354). Beninteso, non è che con questo Romagnosi consideri il potere « amministrativo » svincolato dall'osservanza di ogni precetto, come nello Stato assoluto: in un moderno regime costituzionale, esso « rimane più o meno soggetto alla legge imposta ». Ma — a differenza da ciò che sostiene la cultura rivoluzionaria — la sua subordinazione è limitata alle leggi « fondamentali » appellate costituzionali, e non arriva assolutamente ad estendersi a quelle ordinarie: « se fingete che il potere amministrativo delegato non debba essere che puramente *esecutivo*, in tal caso conviene che la legislatura sanzioni anticipatamente le cose tutte dell'amministrazione per non lasciar fuorché l'esecuzione. Ciò però non è fattibile ... Molto conviene lasciare al discreto arbitrio degli esecutori » (ICF, pg. 361).

più persone incaricate di funzioni diverse, e pertanto costituzionalmente incapaci di prevaricare.

Basta che sia ben chiaro che non esiste gerarchia tra gli organi, come non esiste gerarchia tra le funzioni. Accertato questo punto fondamentale, si può allora veramente apprezzare come il principio modernamente battezzato dalla 'separazione dei poteri' non sia altro, in realtà, che un vecchissimo e saggissimo criterio di organizzazione delle competenze all'*interno* di uno Stato concepito unitariamente, che ha distinto da sempre e distingue tutt'oggi lo sviluppo dei popoli europei rispetto a quello degli asiatici, coll'evitare, a qualunque livello della struttura statale, di cumulare più competenze funzionalmente distinte nella medesima persona fisica, per non indurla nella tentazione di far prevalere il suo interesse privato a quello pubblico, dotandola di un potere eccessivo<sup>(87)</sup>. In questo senso, il principio 'separazionista' non può che essere accolto e valorizzato, dividendo i 'mezzi' necessari per il conseguimento del fine generale tra diverse persone fisiche.

In conclusione, quest'aspetto centrale che abbiamo individuato ci sembra importante, e tale da situare Romagnosi in maniera molto precisa ed abbastanza originale nella cartografia della cultura giuspolitica del tempo.

Dall' '89 in poi, la separazione dei poteri costituirà il terreno per una discussione istituzionale pressoché ininterrotta, dalla quale emergeranno un'infinità di ricostruzioni da parte dei vari esponenti della cultura politica liberale; ma ciò che resta per tutti implicito è la distinzione di fondo tra funzioni prima che tra poteri, e precisamente tra *volere* ed *eseguire*, sulla quale si modella tutto il resto dello Stato.

---

<sup>(87)</sup> Questa norma organizzativa fondamentale « consiste nel distribuire fra diversi funzionari, o individuali, o collettivi le incombenze amministrative, di modo che essi siano bensì fra di loro collegati e sussidiati, ma allo stesso tempo indipendenti, e solamente assoggettati alla suprema podestà ... Una grande necessità esige che l'amministrazione della giustizia non venga nelle stesse mani cumulata con quella delle finanze, né questa con quella delle armi, o, coll'economico regime, o viceversa » (ICF, pg. 563). A tutti gli effetti, dunque, il giudiziario fa parte dell'amministrativo, e non trae dal suo rapporto diretto ed esclusivo con la legge alcuna particolarità circa il suo *status* costituzionale.

Perfettamente a ragione Hauriou ne indica l'origine nei capitoli (a suo dire) « *éperdument metaphysiques* » del *Contrat social* <sup>(88)</sup>, e non certo nella logica della *balance* montesquiviana. La separazione teorizzata dal *Baron* riguarda il potere molto più che le funzioni, è ancora costruita secondo la logica empirica dei mezzi e dei fini che ne fa un artificio tecnologico, un espediente onde cautelarsi da abusi e prevaricazioni, e nient'affatto, come è noto, una necessità razionale assoluta, un valore autonomo che trovi solo in sé stesso la propria giustificazione. Il vero valore è rappresentato da una libertà individuale che la *concordia discors* della separazione è chiamata a garantire indirettamente, pariordinando i tre tronconi del potere ed affidandosi alla loro dialettica, in modo che l'azione politica trovi in sé stessa i propri freni. Preoccupazioni del tutto assenti, invece, dall'economia del modello rousseauviano, che nel distinguere legislazione ed esecuzione — attribuendo la prima al popolo *in corpore*, la seconda ad un magistrato — ubbidisce soltanto alla forza della propria logica interna *a priori*, secondo la quale il legislativo non può statuire su oggetti particolari, pena la perdita della perfetta riflessività della volontà generale, come atto volitivo di tutti su tutti. Di qui la necessità di delegare l'attuazione del dettato legale ad un apparato esecutivo il più impersonale possibile, distinto, sì, ma nient'affatto autonomo rispetto al legislativo.

---

(88) M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, pg. 384. Sotto un certo punto di vista non sarebbe forse del tutto peregrino considerare Romagnosi come un precursore — pur lontano — di tutta quella corrente di pensiero ottocentesco che reagirà, appunto, all'attacco portato dalla Rivoluzione all'autonomia originaria dello Stato giovandosi delle istituzioni parlamentari e del primato formale della legge. Non sarebbe probabilmente spiaciuta a Romagnosi la distinzione che proprio Hauriou avrebbe introdotto tra potere esecutivo in senso stretto, e potere amministrativo: il primo incaricato dell'esecuzione della legge, e della conservazione di un certo equilibrio a livello costituzionale, il secondo, invece, a cui è affidato « d'assurer le maintien de l'ordre public et la gestion des services publics dans la mesure des affaires courantes du public, le tout également d'office » (*Précis de droit administratif, et de droit public*, 12<sup>a</sup> ed., Paris, 1933, pg. 17). L'amministrazione è del tutto irriducibile a pura esecuzione, e la sua vocazione di potere 'generale' tende fatalmente a riproporsi nonostante gli sforzi del parlamentarismo di imbrigliarla entro la stretta cornice legale.

Ora, è indiscutibile che il modello costituzionale rivoluzionario sia influenzato molto più profondamente dalla seconda di queste due ideologie — venga poi essa derivata effettivamente da Rousseau o meno — che non dalla prima. La distinzione legislativo-esecutivo significa prima di tutto che la volontà della nazione, scoperta la propria vocazione politica, si è impadronita del grande corpo dell'amministrazione centralizzata eretta dallo Stato assoluto; il potere esecutivo è in realtà un non-potere, privo com'è per definizione di una volontà propria, posto che l'unica volontà pensabile nell'ambito politico è quella sovrana espressa dal potere legislativo. Esso non è altro che uno strumento burocratico, una cinghia meccanica di trasmissione per concretizzare la volontà generale.

Se questo è dunque il fondamento dello Stato rivoluzionario, nel suo convogliare entro il binomio costituzionale legislativo-esecutivo la distinzione tra il livello della politica — come manifestazione della volontà pubblica — e livello della tecnica amministrativa — come sua neutrale applicazione —; bisogna pur anche riconoscere che, specie dopo termidoro, si registra un marcato *repêchage* della logica garantistica tipica della separazione montesquiviana, chiamata ora, per così dire, ad innestarsi sul troncone fondamentale di cui si è detto fin qua. Il problema che si pone ai moderati che riprendono il potere alla caduta di Robespierre, e che sarà destinato a rimanere poi per lungo tempo al centro del dibattito istituzionale, non è evidentemente quello di una rinuncia al prezioso dualismo volontà-esecuzione, che sottomette l'amministrazione alla loro egemonia, ma semmai l'altro, di evitare che il potere di vertice cada in mani sgradite — un pericolo di cui l'esperienza terroristica ha dimostrato tutta la concreta gravità. — Per ottenere un siffatto risultato occorre evidentemente rompere il terribile monopolio della sovranità assembleare, dividendo il potere tra una pluralità di corpi co-sovrani, secondo un'idea del tutto estranea all'orizzonte ideologico rousseauviano e tipica invece del costituzionalismo di Montesquieu<sup>(89)</sup>. Il pensiero rivoluzionario mo-

---

(89) Cfr. Ch. EISENMANN, *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, in *La pensée politique de Montesquieu*, Paris, 1952; l'espressione, che ci pare molto incisiva, di « co-souveraineté » è appunto usata da Eisenmann per definire il sistema montesquieviano, e tutti gli altri sistemi

derato e borghese ha tratto dalla lezione del Terrore un insegnamento importante: il primato della legalità e della volontà generale non può e non deve coincidere col primato di un organo unico; l'Assemblea legislativa ha rappresentato lo strumento rivoluzionario per la conquista dell'egemonia politica nella lotta contro il monarca ed i ceti nobiliari; ma ora che l'obbiettivo è raggiunto, occorre garantirsi in ogni modo contro di essa. Il filtro rappresentativo evidentemente non basta per scongiurare il pericolo di una nuova dittatura convenzionale di tendenza democratica, ed è perciò necessario tornare, entro certi limiti, ad un equilibrio pluralistico del potere<sup>(90)</sup>.

Ecco che in questo nuovo contesto si ripropone la logica separatista della *balance* montesquiviana, naturalmente sganciata dalle sue antiche origine *féodalistes*, e magari duramente criticata — per lo più a torto<sup>(91)</sup> — sul piano tecnico, ma interamente

---

costituzionali di tendenza liberal-garantistica che alla sua logica fondamentale si ispireranno; essa serve a chiarire in maniera quasi plastica tutta la differenza che corre tra l'ispirazione istituzionale del *Baron* e quella di Rousseau, il quale ultimo pur distinguendo tra potere legislativo ed esecutivo non è neppure sfiorato dalla possibilità di un parteggiamento tra i due della sovranità, ed anzi combatte aspramente ogni tentativo occulto di dividere la sovranità « dans son objet » (*Contrat social*, L. II, chap. II).

<sup>(90)</sup> È l'età che si apre con la costituzione dell'anno III, nella faticosa ricerca di un equilibrio tra i poteri, e che si prolungherà fino alla definitiva messa a punto del sistema parlamentare, sostanzialmente con la Monarchia di Luglio. Sulla costituzione della *république bourgeoise* cfr. il vecchio ma sempre importante articolo di R. GUYOT, *Du Directoire au Consulat: les transitions*, in *Revue historique*, IX (1912), pgg. 1-31; e ancora le splendide pagine di G. LEFEBVRE, *I Termidoriani*, trad. it. di S. COTTA, Torino, 1955, pg. 220 ss. e ID., *Il Direttorio*, trad. it. di S. COTTA, Torino, 1956; vd. anche GODECHOT, *Les institutions*, cit., pgg. 395-405.

<sup>(91)</sup> Come ha ben dimostrato Eisenmann nell'articolo citato; i costituzionalisti più acuti del periodo rivoluzionario — Sieyès in testa — non esitarono a scaricare addosso a Montesquieu le colpe di quella eccessiva rigidità della separazione che essi consideravano — ed a ragione — il principale difetto della costituzione del 1791 e nuovamente il grande limite di quella dell'anno III. Nel discorso del 2 termidoro l'Abate, dopo aver demonizzato la dottrina politica di Rousseau, non esiterà a condannare — ma su un piano ben diverso, beninteso, quello della pura tecnica costituzionale — la dottrina montesquiviana che rende indispensabile la mediazione indesiderata del « cocher royal » per far andare di concerto poteri troppo nettamente divisi.

recuperata nella sua intuizione di fondo, riassumibile nella consapevolezza che dal potere politico bisogna sapersi garantire, smembrandolo tra diverse figure costituzionali il cui concorso sia necessario per esprimere alla fine una volontà compiuta. Ciò che ora si divide, dunque, è proprio la volontà di vertice, il potere sovrano stesso, affidato adesso ad un ventaglio di organi rappresentativi in equilibrio reciproco; sullo sfondo rimane sempre — appena un po' offuscata — la partizione tra le funzioni, che è quella storicamente di gran lunga più importante; il premio che ciascuno dei contendenti costituzionali cerca di aggiudicarsi è appunto il controllo sulla grande macchina della burocrazia esecutiva <sup>(92)</sup>.

---

Critiche analoghe in Destutt de Tracy (*Commentario*, L. XI, cap. I, ed. cit., pg. 117 ss.). In realtà, però, più che di difetti del costituzionalismo montesquiviano, la cui *balance* è invero tutt'altro che rigida, si trattò sia nel '91 che nell'anno III di errate e troppo meccaniche interpretazioni da parte dei costituenti moderati, tali da impedire un corretto dialogo tra gli organi; l'autorità di Montesquieu divenne il pretesto per un rigorismo dottrinario che era stato del tutto estraneo al Baron (cfr. sul punto B. MIRKINE-GUEZEVITCH, *La séparation des pouvoirs*, in *La pensée politique et constitutionnel de Montesquieu*, cit., pg. 161 ss.).

L'atteggiamento del Nostro nei confronti della ideologia montesquiviana è apertamente ostile, come vedremo, in quanto, al pari di Destutt, egli vede nella sua teorizzazione una immagine idealizzata della odiatissima costituzione inglese; la *balance*, in questo senso, non può che essere respinta recisamente. Tuttavia, è indubbio che anch'egli, al pari di tanti contemporanei, sia più o meno consapevolmente influenzato profondamente dall'ideologia del potere che frena il potere, e dall'atteggiamento pregiudizialmente diffidente nei confronti del o dei detentori dell'autorità politica. Montesquieu gli è in realtà infinitamente più vicino di Rousseau.

<sup>(92)</sup> Non v'è dubbio, sotto questo punto di vista, che rispetto alla grande prospettiva di un totale decentramento amministrativo e di una generalizzata elettività dei funzionari a tutti i livelli, la costituzione dell'anno III si collochi su un versante ormai completamente diverso e decisamente accentratore; il pluralismo esiste solo a livello di vertici costituzionali, come espediente tecnico-pratico, ma non è più una proposta culturale ed ideale profonda e generalizzata. Il nuovo e grande problema, semmai, è quello di una classe politica che cerca di difendersi dal pre-potere burocratico consolidatosi durante il Terrore, ed ormai non più smantellabile nelle sue strutture portanti (sul punto C. CHURCH, *Du nouveau sur les origines de la constitution de 1795*, in *Revue historique de droit français et étranger*, numéro special, (1974), pgg. 38-71).

Ora, se ci limitiamo ad una considerazione ristretta agli aspetti più estrinseci della costituzionalistica romagnosiana, colpisce subito l'analogia evidente rispetto alla logica dei *pouvoirs et contre-pouvoirs* in voga un po' in tutto il pensiero liberale del tempo. Ciò che tuttavia vorremmo dimostrare a partire dal prossimo paragrafo è che questa analogia troppo ovvia nasconde sempre una differenza profonda, riassumibile essenzialmente nel già accennato rifiuto, da parte del Nostro, della distinzione volontà-esecuzione, cioè di un suo diverso concetto della sovranità, di tipo esclusivamente funzionale.

Infatti, il problema del costituzionalismo liberale postrivoluzionario è quello di creare contropoteri equilibratori per tener a freno l'Assemblea, l'organo in cui tende a cristallizzarsi tutta la sovranità nazionale attraverso il canale rappresentativo, con una concentrazione che se per il periodo rivoluzionario poteva costituire una efficace arma di 'sfondamento', ora viene invece a ritorcersi contro gli interessi della stessa classe egemone.

Tutt'all'opposto, Romagnosi, proponendo un suo modello di governo « temperato », muove ancora dall'esigenza di contenere e controllare il potere amministrativo 'puro', l'autorità dell'antico Monarca assoluto, che non è affatto agganciata alla collettività tramite il legame diretto della rappresentanza politica. Gli ideologi rivoluzionari superano la discrasia tra politico e sociale, tra pubblico e privato, tra livello dello Stato e livello della comunità civile attraverso lo strumento rappresentativo; il problema del temperamento si pone in un secondo tempo, e consiste nel garantirsi ulteriormente da una volontà che è *già* pubblica, in quanto espressione immediata della *nation*. Romagnosi invece, proclamando ancora la natura pattizia del suo 'potere amministrativo', la sua originarietà costituzionale, insomma, si trova ad affrontare la questione prioritaria della garanzia che la sua volontà di privato combaci con la volontà pubblica doverosa; i suoi 'temperamenti' sono allora funzionali ad ottenere « la coincidenza della *volontà del re* colla volontà generale della *nazione* », come si ricordava più sopra, cioè a 'sprivatizzare' il potere politico, a compiere per altra via, attraverso garanzie indirette, quella operazione che nella meccanica dello Stato rivoluzionario si è già realizzata tramite la rappresentanza.

Chiarita questa peculiarità fondamentale si può ora passare alla considerazione dello schema costituzionale suggerito da Romagnosi, affrontando di seguito la sua teoria delle forme di governo.

5. « Nella repubblica... che noi immaginiamo esistere dovrebbe:

I. Una rappresentanza del *principato* investita dei poteri del governo.

II. Una rappresentanza *nazionale* eletta dai cittadini incaricata a concorrere alla legislazione, ad accordar sussidi militari e pecuniarii, a far certe nomine.

III. Un *protettorato* politico incaricato del patrocinio nazionale sì presso la legislatura che presso l'amministrazione.

IV. Un senato *conservatore* incaricato della conservazione delle costituzioni e dell'alta tutela dello stato, e di quelle altre eminenti funzioni di confidenza alle quali l'amministrazione ordinaria non potrebbe supplire » <sup>(93)</sup>.

Così scrive Romagnosi nelle prime pagine della *Teoria speciale*, composte probabilmente attorno al '15.

Il dato che colpisce subito *ictu oculi* è la stretta analogia che questo schema tradisce sul piano ingegneristico ed espositivo — nonché per certe sue particolari espressioni — rispetto alla celebre proposta avanzata da Sieyès nel corso del suo intervento durante il dibattito parlamentare sulla nuova costituzione, il 2 Termidoro dell'anno III. È Romagnosi stesso, d'altra parte, a citare per esteso quel passo del discorso di Sieyès, anche se in un altro luogo della *Monarchia*, affrontando un più specifico tema. La sua traduzione del brano famoso è la seguente:

« “ ART. 1. Vi sarà sotto nome di *Tribunato* un corpo di rappresentanti, il di cui numero sarà triplo di quello dei dipartimenti, specialmente incaricato di vegliare ai bisogni del popolo e di proporre alla legislatura ogni legge, regolamento o provvidenza ch'egli riputerà utile.

Le sue assemblee saranno pubbliche ” ».

---

<sup>(93)</sup> MR, pg. 236.

“ ART. 2. Vi sarà sotto nome di *Governo* un corpo di rappresentanti al numero di sette, incaricati specialmente di vegliare ai bisogni del popolo ed a quelli dell'esecuzione della legge, e di proporre alla legislatura ogni legge, regolamento o provvidenza che egli riputerà utile.

Le sue assemblee non saranno pubbliche ”.

“ ART. 3. Vi sarà sotto nome di *Legislatura* un corpo di rappresentanti, il di cui numero sarà nove volte quello dei dipartimenti, incaricato specialmente di giudicare e pronunziare sulle proposizioni del tribunato e su quelle del governo. I suoi giudicii prima della promulgazione porteranno il nome di decreti ”.

“ ART. 4. Vi sarà sotto il nome di *Giurì costituzionale* un corpo di rappresentanti, il di cui numero sarà eguale a tre ventesimi della legislatura, specialmente incaricato di giudicare e pronunziare sulle querele per violazione di costituzione che fossero portate contro i decreti della legislatura ” » <sup>(94)</sup>.

Prescindiamo, per ora, dalle critiche che il nostro autore rivolge a questo progetto, ed anche dalla specifica meccanica costituzionale che si stabilisce tra gli organi. Ciò che vale la pena di rilevare subito sono solo le analogie e le differenze immediatamente percepibili, che passiamo a riassumere.

a) L'affinità di maggior momento, oltre che dal dato estrinseco del numero dei principali organi costituzionali, deriva dal fatto che si tratti di due modelli nettamente pluralistici. In nessuno dei due esiste, com'è evidente, quel 'flusso di legittimazione' che siamo abituati a riconoscere sistemi parlamentari contemporanei in cui un organo legittimato in primo grado attraverso l'investitura popolare legittima a loro volta e tiene sotto controllo gli altri. Qui, invece, ciascuno degli organi è legittimato in maniera autonoma rispetto ai suoi consimili e concorre pariteticamente con essi all'esercizio di funzioni sovrane; mentre è evidente che lo scopo essen-

---

<sup>(94)</sup> MR, pg. 360. È la fedele traduzione del testo conclusivo letto da Sieyès alla convenzione il 2 termidoro dell'anno III (in *Moniteur*, t. XXV, pg. 297); Romagnosi lo conobbe attraverso uno di quei libelli all'epoca abbastanza diffusi, dal titolo *Avis de Sieyès sur la nécessité d'achever la constitution, Séance du 2 thermidor, an III (25 juillet 1795)*.

ziale e comune ai due costituzionalisti è quello di creare una situazione di equilibrio — seppur dinamico — la più perfetta possibile. Si tratta, in ambedue i casi, di una applicazione di quello che Eisenmann definiva il principio della « co-souveraineté », derivante, come si diceva più sopra, dal riproporsi di certa logica costituzionale montesquiviana, seconda la massima « le pouvoir arrête le pouvoir », riveduta e corretta in chiave ‘ collaborazionistica ’, cioè sulla base della preoccupazione di non creare situazioni di stallo obbligato tra i poteri.

Al di là delle specificità applicative, è grosso modo l’ideologia moderata dei costituenti dell’anno III ed VIII, diffusa particolarmente in Italia durante il triennio giacobino, che com’è noto fondò i suoi tentativi costituzionali essenzialmente sull’esempio della costituzione francese del 1795. Anche la costituzione del 1791, ovviamente, si ispirava ad un’ideologia di tipo pluralista, ma, a parte ogni altra differenza, essa rappresentava essenzialmente una scelta di compromesso tra i nuovi ideali rivoluzionari e la vecchia monarchia. Gli esperimenti post-termidoriani, invece, si fondano tutti su una deliberata intenzione di spezzare il potere rappresentativo, precedentemente monopolizzato dall’organo assembleare, distribuendolo programmaticamente tra più poli di riferimento istituzionali appositamente creati all’uopo.

b) Individuata questa analogia fondamentale, vediamo le differenze. Lo schema proposto da Sieyès — sul quale, com’è noto, dopo il suo provvisorio accantonamento nell’anno III, sarà poi modellata la costituzione dell’anno VIII — evidentemente presuppone la distinzione antecedente e prioritaria tra funzione legislativa ed esecutiva. La distribuzione delle competenze tra i quattro organi dello schema è infatti costruita scomponendo *la sola funzione legislativa*, secondo un metodo tipicamente sensista, nei diversi momenti logici della sua articolazione interna (proposta-giudizio), ed aggiungendo il Senato come organo di controllo legislativo. L’attività propriamente esecutiva esula dal modello descritto, non tanto perché ininfluenza rispetto alla sua economia, quanto perché già data come acquisita; in particolare, l’organo che Sieyès chiama ‘ governo ’ si presenta come una sorta di Giano bifronte, che secondo una spiegazione molto precisa fornita dall’Abate stesso, svolge due

funzioni ben distinte, ed anzi così diverse tra loro da render necessaria l'adozione di due qualifiche diverse per definirlo, a seconda del tipo di attività che volta volta si trova a svolgere: *prima* della legge esso è *jury de proposition*, autorità politicamente connotata che partecipa al procedimento legislativo; *dopo* la legge, si trasforma in *jury d'exécution*, autorità meramente esecutiva e formalmente de-politicizzata<sup>(95)</sup>. Ciò che preme a Sieyès è di dividere il potere oggettivamente legislativo tra una pluralità di organi soggettivamente distinti e giuridicamente pariordinati tra loro, con lo scopo evidente di evitare quell'assolutismo assembleare che è stato tipico dell'or ora cessato periodo convenzionale, senza con questo intaccare minimamente la preziosa acquisizione del dualismo le-

---

<sup>(95)</sup> Sieyès pensava innanzitutto ad un Governo fornito dell'iniziativa legislativa, come sarà quello dell'anno VIII, che la eserciterà tramite il suo Consiglio di Stato; e come invece non lo fu, nonostante la sua autorevole opinione in senso contrario, quello dell'anno III, il quale, in ossequio ad una logica rigidamente separazionista, si limitava all'invio di note scritte alle Camere senza alcun valore propositivo. Una volta deliberata la legge, il Governo avrebbe poi dovuto incaricarsi degli adempimenti esecutivi e della nomina dei funzionari necessari a darvi corso. Questo tipo di schema, che preannuncia abbastanza da vicino, il modello parlamentare si fonda già su di una « *séparation souple* », come scrive Hauriou (*Précis de droit constitutionnel*, cit., pg. 350), che evita accuratamente di attribuire ad ogni organo tutta la competenza relativa ad una certa funzione; il dualismo legislazione-esecuzione viene rigorosamente mantenuto (e qui il sistema paga il proprio tributo all'ideologia rousseauviana), ma senza che vi sia più coincidenza tra funzione ed organo, ed anzi moltiplicando gli organi su cui sono distribuite le funzioni per aumentare la garanzia (sulla scia della logica istituzionale di Montesquieu). Cfr. anche, sul punto, BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 441 ss. e KOUNG YOEH, *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, Paris, 1934. È evidente il bisogno di superare certi inconvenienti tecnici di cui il sistema della bilancia aveva dato prova nell'esperienza inglese e nel corso della vigenza della costituzione del '91, rilevati da tutti i più sensibili costituzionalisti dell'epoca: « l'expérience de tous les pays — rilevava Condorcet alla Convenzione il 15 febbraio 1793, in un celebre intervento — n'a-t-elle pas prouvé ou que ces machines très compliqués se brisent par leur action même, ou qu'à coté du système que présentait la loi il s'en formait un autre fondé sur l'intrigue, sur la corruption, sur l'indifférence? » (una sintesi del discorso in A. SAIITA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1975, pgg. 306-310); ma è pur altrettanto evidente l'intenzione di recuperarne la logica garantistica, inserendola sul ceppo rousseuviano della distinzione di funzioni.

gislazione-amministrazione, implicante una netta cesura tra ruolo politico-rappresentativo e ruolo tecnico, con una conseguente subordinazione del secondo al primo.

Molto diversa è invece la prospettiva di Romagnosi, per il quale, come si diceva, i « poteri del governo » indicato al suo punto I formano una monade compatta non scomponibile secondo lo schema volontà - esecuzione; mentre infatti il modello sieyèsiano è costruito tutto attorno ad una manifestazione di volontà, cui pariteticamente partecipano diversi organi, quello di Romagnosi è incentrato su di un'unica autorità, incaricata in maniera onnicomprensiva di soddisfare bisogni sociali, rispetto alla quale le altre svolgono una funzione variamente correttiva.

c) A conferma di tali rilievi si può notare quanto sia diverso, nei due testi, l'uso dei termini 'rappresentanti' e 'rappresentanza'. Sieyès li adopera entrambi in un senso rigoroso e preciso; vi è, secondo l'Abate, un potere unico ed originario, quello stesso dell'« association » che, attraverso la costituzione, attribuisce una pluralità di procure parallele a varie autorità rappresentative, incaricate di dar forma alla volontà pubblica. Tutte quante derivano quindi la loro investitura, più o meno mediatamente, dal sostrato nazionale, del quale si presentano come altrettante emanazioni, anche se l'elettività non è condizione strettamente necessaria, poiché il problema della nomina, della copertura dell'organo, è considerato questione solamente tecnico-pratica, attinente al rapporto interno <sup>(96)</sup>.

Ora, è indubbio che Romagnosi condivide, di questa ideologia, l'aspetto, per così dire, *negativo*, quello della recisa negazione di una scala di valori tra gli organi dello Stato; nessuno di essi rappresenta più di altri la volontà generale, nessuno può vantare diritti di primogenitura, ed in particolare è del tutto ininfluenza, ai

---

(96) Come si diceva più sopra, anche il re può essere considerato un rappresentante, sotto questo profilo, mentre il meccanismo della designazione dei deputati può variare all'infinito, fino a sfociare in una sostanziale cooptazione, come sarà a partire dall'anno VIII. Ciò che conta è che formalmente ognuna di queste « procurations distinctes de la souveraineté nationale » non pretenda di porsi come titolare di un potere proprio, ma riconosca la sua formale simbiosi organica con la *nation*.

fini di un eventuale primato, il carattere eventualmente elettivo di qualcuno di essi.

Ma l'analogia finisce qui. Il Nostro, innanzitutto, ha evidentemente delle titubanze a fare della rappresentanza una categoria generale, valida ed applicabile per ogni organo dello Stato, e la ritiene predicabile soltanto per due di essi, il Monarca e l'Assemblea; gli altri organi, pur esercitando funzioni di livello costituzionale, non sono considerati come rappresentanti.

Egli pare poi contrapporre la 'rappresentanza del *principato*' alla 'rappresentanza *nazionale*', suggerendo implicitamente — e forse senza volerlo, ma proprio per questo in modo ancor più significativo — che non si tratta affatto di due concetti omogenei; col primo si indica infatti il luogo del politico 'puro', dell'antico Monarca assoluto, mentre l'altro, ad esso dialetticamente contrapposto, si riferisce chiaramente alla volontà nazionale come volontà dei governati, che si danno una sede giuridica per manifestare i loro bisogni ed esercitare un controllo partecipato sull'esercizio della sovranità.

Di fronte a questa marcata duplicità di significati, il termine stesso di rappresentanza perde consistenza, rivelando la scarsa consapevolezza con cui Romagnosi l'ha usato, probabilmente sedotto dall'esempio sieyèsiano che egli voleva formalmente imitare; e da quest'impaccio lessicale affiora il grande problema del suo costituzionalismo, incapace di nascondere, dietro le dichiarazioni di principio fortemente unitaristiche, come il suo Stato non cessi di manifestare una sorta di *doppia personalità*, assolutamente impensabile nella logica rivoluzionaria, la cui grande e nuova proposta sta appunto in un netto rifiuto di quel dualismo di fondo, e nella proclamazione del protagonismo politico assoluto della *nation*.

La rappresentanza è appunto lo strumento ideologico attraverso il quale si supera lo schema dualistico dello Stato d'antico regime identificando sul piano formale governanti e governati; il fatto, poi, che all'interno del nuovo modello il rappresentante non sia unico, ma si sdoppi fino a dar luogo ad un complesso equilibrio pluralistico, come nel disegno dell'Abate; questo è solo un aspetto tecnico, che non incrina assolutamente il rapporto di identità formale tra sociale e politico.

Dall' '89 ad oggi non si cesserà più di discutere di modelli monistici e di modelli dualistici; ma sempre riferendosi, con queste espressioni, al numero di « procurations », per dirla nel linguaggio sieyèsiano, che il « pouvoir unique » conferisce ai suoi rappresentanti; è questo che consente allo Stato liberale di avere una personalità unitaria, superando il dualismo giuridico tra principe e stati, tra autorità politica e forze sociali che caratterizzava l'equilibrio dei regimi assoluti.

È vero, certo, che le Carte della Restaurazione torneranno a presentarsi come un compromesso tra sovranità originaria del principe e diritti della nazione; ma è anche vero che appunto si tratta di formulazioni compromissorie, destinate ad evolversi rapidamente, dove mantenute, a favore di una netta prevalenza della rappresentanza nazionale. L'opinione liberale, insomma, percepisce nettamente come un disvalore la presenza di un re dotato di poteri politici *autonomi*, pur accomodandosi a sopportarla entro certi limiti come un male minore rispetto ai pericoli di un assemblearismo tutto da dimenticare; nell'ambito dell'esperienza francese il re diventerà in breve un « pouvoir neutre », e solo in questa veste risulterà compatibile con la sovranità della ' nation '.

Per il Nostro, al contrario, la centralità e l'autonomia della ' rappresentanza del *principato* ' costituiscono valori politici fondamentali, da non toccare né scalfire neppure in prospettiva, ma solo da sottoporre ad un continuo controllo sociale. Beninteso, Romagnosi sarebbe certo rimasto scandalizzato a sentirsi dire che il suo Stato ideale implica una doppia personalità, quando in un'infinità di luoghi egli continuamente ci ripete che il « sommo imperante » non è che un delegatario della società, che non è titolare di altra autorità fuori da quella ricevuta col « mandato regio », che la sfera del privato e dell' ' economico ' gode di un incontrastato primato su quella del politico, e così via. In senso lato non v'è dubbio che tutti i poteri derivino dalla nazione, da quel potere unico che promana direttamente dall'associazione stessa.

Ma a questo livello di generalità, l'affermazione avrebbe potuto benissimo essere sottoscritta anche da Pufendorf; che cos'è, in fondo, lo schema del *pactum subjectionis* se non il riconoscimento del fatto che solo l'associazione è in grado di conferire il potere

sovrano? Il che non esclude per nulla che vi sia una alienazione di sovranità — sia pure suscettibile di essere controllata o anche revocata quando si vuole — e che ciò lasci sussistere *due* soggetti distinti nell'ambito politico, il delegante ed il delegatario, creando necessariamente tra loro un rapporto di non facile convivenza.

La novità del meccanismo rappresentativo sta proprio nel superare questa immancabile dicotomia; le istituzioni rappresentative non sono che la società stessa nel suo momento 'governante'.

Quella, al contrario, che Romagnosi definisce così impropriamente « rappresentanza del principato » è radicalmente diversa dal sociale, ed anzi attinge la propria politicità proprio prendendone il più possibile le distanze; se il fondamento teorico della sua autorità è ancora contrattualistico, le modalità specifiche della sua designazione possono essere le più varie; di solito, egli opta nettamente per il sistema della monarchia ereditaria, ma non esclude affatto — anzi, nelle ultime opere consiglia — il ricorso ad un sistema elettivo vitalizio.

In realtà, la questione del modo di acquisto del potere amministrativo, del suo titolo immediato d'investitura, è scarsamente rilevante per il pensiero romagnosiano: non è dalle modalità storiche e formali della investitura che il « sommo imperante » trae quella autentica e profonda legittimazione che gli consente di porsi come 'rappresentante' della società, bensì da un consenso di fatto che si risolve, in ultima analisi, in un riflesso della sua capacità funzionale, di quella « buona amministrazione » che è in grado di assicurare ai consociati<sup>(97)</sup>. In concreto, il monarca ereditario si pre-

---

(97) Autorità e consenso, insomma, sono destinati a raccordarsi essenzialmente sul piano del fatto: il sistema romagnosiano potrebbe già essere descritto applicando una terminologia essenziale posteriore di quasi un secolo, quella di Hauriou; il quale, nell'ambito del suo « régime administratif », scava un solco profondo tra « pouvoir étatique » e « pouvoir de l'opinion », collocandoli su due piani completamente diversi ed irriducibilmente non-sovrapponibili; per Hauriou il loro nesso di coordinamento non può svilupparsi altro che sul piano dell'attività statale, del servizio pubblico, della produttività amministrativa — esaltata sotto la suggestione del fayolismo — e non su quello di una tendenziale identificazione soggettiva attraverso il consenso (*Précis*, cit., pg. 27 ss.). Del resto, come vedremo, anche in Romagnosi si rinviene un lessico analogo, che non ha assolutamente niente a che fare con quello partorito dal costituzionalismo liberale coevo: « potere

senta per Romagnosi come un elemento del tutto imprescindibile della sua realtà storico-politica, tanto che le sue discettazioni circa la possibilità di altre forme di governo suonano alla fine piuttosto accademiche. Esso è un dato della costituzione materiale, diremmo oggi, che si pone fuori dal campo delle possibili scelte politiche; Constant, che ritornerà ad optare per il monarca ereditario dopo la tempesta rivoluzionaria e napoleonica sulla base di una attenta e lucida valutazione, lo collocherà nel suo gioco complessivo con una ben delimitata funzione, sfruttando ad arte il senso di stabilità e di continuità che da esso naturalmente promana senza farsene intimorire, senza sentirsi condizionato ad attribuirgli alcun rilievo preponderante a fronte della rappresentanza nazionale. Viceversa, il nostro autore, presentando il suo re come l'esclusivo titolare del « potere amministrativo », finisce per sovrapporlo all'immagine dell'onnicompente monarca di antico regime, che sintetizza ancora in sé la personalità dello Stato come soggetto politico distinto dalla sfera del ' sociale ' ; una sfera che ora — ecco la specificità rispetto ai sistemi settecenteschi — si dà una propria espressione istituzionale razionalizzata nell'Assemblea rappresentativa, assegnandole una funzione dialettica rispetto a quella del politico ' puro ' .

Il paradigma storico di questa doppia ' rappresentanza ' probabilmente Romagnosi l'aveva riconosciuto nella meccanica istituzionale del sistema napoleonico; la quale, beninteso, egli era ben lungi dall'approvare incondizionatamente, come vedremo. Era troppo ovvio per chiunque che l'autoritarismo di fondo di quel modello finiva per squilibrare così decisamente la *balance* a favore del « potere amministrativo » da ridurre fatalmente i suoi antagonisti istituzionali al ruolo di mera copertura formale di un assolutismo *de facto*. L'ideale romagnosiano punta invece indiscutibilmente su di una dialettica viva ed autentica, di cui il regime napoleonico, ai suoi occhi, aveva dato prova semmai solo per i brevi, felici

---

operante » e « potere della pubblica opinione » si presentano veramente come i due poli della sua struttura costituzionale, in cui le istituzioni rappresentative svolgono una funzione assolutamente secondaria, quali veicoli per una migliore esplicitazione, se così si può dire, di un consenso fattizio e sostanziale che lega il monarca al suo popolo sulla base della provvida capacità funzionale del potere amministrativo.

anni del Consolato<sup>(98)</sup>. Scavando ancora più indietro, potremmo collocare forse il momento ideale in cui il disegno di Romagnosi avrebbe idealmente potuto realizzarsi nella fase prodromica della Rivoluzione, dopo il momento della trasformazione degli Stati Generali in Assemblea Nazionale, e sempre prima della metamorfosi storica del re da potere amministrativo generale in potere essenzialmente esecutivo, sanzionata poi dalla costituzione del 1791<sup>(99)</sup>.

Certo è che la proposta di sovranità ripartita avanzata da Romagnosi si è già rivelata storicamente fallimentare per l'estrema difficoltà di mantenere entro argini costituzionali il naturale conflitto tra i due avversari, senza stabilire preventivamente quale dei due debba avere il primato, ma pariordinandoli tra loro in maniera rigorosa. Il fallimento storico dell'assolutismo illuminato, la caduta della monarchia in Francia e l'esperienza napoleonica avrebbero dovuto insegnargli, pur da prospettive tanto diverse, quanto fosse ardua la conclusione di un sincero patto costituzionale di governo comune tra 'potere amministrativo' e società civile borghese.

Tuttavia, il Nostro continua a sperare in un'alleanza di questo genere, nutrendo la fiducia tutta illuministica di poter dirimere i contrasti fatalmente insorgenti tra le due 'anime' col definirne la conoscenza ad organi costituzionali specializzati, di carattere non rappresentativo ma burocratico, in grado di essere ben accettati da entrambi i contendenti per la loro oggettiva imparzialità ed affidabilità. Al di là della specificità delle soluzioni romagno-

(98) Positive valutazioni del regime consolare sono spesso espresse da Romagnosi, sinceramente ammirato della straordinaria capacità amministrativa (in senso lato) del governo francese in questo periodo: cfr. ad es., RC, Discorso II, pg. 27.

(99) Ovvero, seguendo in qualche modo gli orientamenti costituzionali dei *monarchiens* dell' '89, inclini ad interpretare il ruolo dell'Assemblea più come una forma di controllo esterno da parte della società sulla figura del monarca, che non a far di quest'ultimo il capo del potere esecutivo; in altre parole, come polemicamente notava Barnave, un sistema in cui si cercava ancora «una transazione tra una potenza che era tutto e una potenza che non era più» (citato in SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., pgg. 36-37 in nota). Tutto ciò, beninteso, fatta salva la pervicace anglofobia del Nostro, che nel teorizzare un simile equilibrio era lontanissimo dal prender a modello — come a suo tempo Mounier e Lally-Tollendal — lo schema britannico, più o meno passato al vaglio della penna di Montesquieu.

siane, di cui si dirà a suo luogo, resta il fatto, comunque, che il suo sistema rappresentativo non assegna altra funzione all'espressione istituzionale della società che quella di una sorta di 'politica negativa' rispetto al monarca; l'incidenza dell'Assemblea non va molto al di là di quella consentita da un diritto di *veto* nei confronti di determinazioni politiche assunte *aliunde* <sup>(100)</sup>.

Se così è, vale la pena di sottolineare la diversa natura che va ad assumere il problema dei conflitti costituzionali entro l'orizzonte teorico romagnosiano da una parte, e nell'ambito, invece, della prevalente costituzionalistica rivoluzionaria e liberale dall'altra.

Si ricordava poc'anzi con quanta decisa convinzione gli ideologi moderati post-termidoriani imbocchino la strada di una frammentazione del potere rappresentativo su più organi, animati da intenti garantistici che maturano sotto la sferza dell'incubo continuo di possibili ricadute terroristiche; lo scomodo risultato di queste pur ottime intenzioni è quello, ovviamente, di creare una conflittualità permanente tra organi co-sovrani. La centralità del tema dei conflitti all'interno di uno schema pluralistico (al quale non si vuol assolutamente rinunciare) diventa in breve un dato caratterizzante dell'epoca che va dal 1795 fino al consolidamento della formula del governo parlamentare nel corso della Restaurazione.

Sotto questo punto di vista, dunque, si può pensare ad un denominatore comune che leghi la riflessione romagnosiana a quella di tanta, autorevole scienza politica del tempo: le sue soluzioni, anzi, — ne siamo convinti — non possono esser valutate se non in rapporto a quelle messe a punto, nel medesimo torno di anni, dalla costituzionalistica francese ed italiana. Bisogna tuttavia aver sempre presente il differente carattere dei conflitti con cui Romagnosi è chiamato a confrontarsi ovvero, essenzialmente, conflitti tra potere politico amministrativo e rappresentanza sociale, *e non tra diverse componenti di quella rappresentanza*.

La grande e drammatica esperienza della costituzione direttoriale è a questo proposito assolutamente esemplare. L'interminabile ed estenuante braccio di ferro tra Assemblee e Direttorio, che ne

---

(100) Sul punto, cfr. ampiamente il prossimo capitolo.

segnò tutta la stentatissima vita, non è propriamente riducibile ad un conflitto tra legislativo ed esecutivo *come tali*; una frizione del genere si era determinata semmai nel corso della prima fase della Rivoluzione, in cui veramente era in questione la titolarità dei poteri sovrani, che la rappresentanza nazionale contestava al monarca. La lotta, ora, si svolge invece tra le forze politiche che trovano espressione nel corpo legislativo — tendenzialmente ostili, anche se per opposti motivi, alla linea rivoluzionario-moderata sostenuta dalla classe dirigente termidoriana — e quelle, al contrario, solidali con quest'ultima, che si trincerano a difesa nel Direttorio esecutivo, approfittando della autonomia istituzionale che la costituzione gli garantisce rispetto al potere assembleare<sup>(101)</sup>. In fondo, niente vietava che le posizioni politiche fossero invertite rispetto a quelle istituzionali; ciò che del resto si erano riproposti gli stessi costituenti dell'anno III era proprio di creare una situazione del genere, dividendo il potere per evitare che potesse cadere *in toto* nelle mani di giacobini o di realisti, tagliando così fuori la minoranza fedele al *juste milieu*.

Non v'è dubbio, invece, che per Romagnosi il conflitto sia ancora di natura essenzialmente istituzionale, ed intervenga tra l'interesse-tipo di una autorità amministrativa che cerca naturalmente di sottrarsi ad ogni controllo, e quello di una società civile che chiede insistentemente una cointeressenza nell'esercizio del potere, quanto meno per « assicurarsi » del suo buon uso.

Certo, è vero che nel periodo in cui Romagnosi elabora i lineamenti della propria dottrina, cioè in quello della Restaurazione — ed in particolare della Restaurazione *italiana*, caratterizzata da monarchi invadenti e caparbiamente decisi a riproporre autoritariamente i moduli dell'antico regime —, il problema torna ad essere quello del confronto tra società e Stato, mentre le questioni interne alla classe dirigente patriota passano per il momento in secondo

---

<sup>(101)</sup> Come sottolinea Saitta (*Costituenti e costituzioni*, cit., pgg. 444-446) è indiscutibile che l'orientamento della Commissione degli Undici, che elaborò la nuova costituzione sotto la direzione di Daunou, andasse verso un netto potenziamento dei poteri del governo rispetto a quelli che avevano caratterizzato il *Conseil exécutif* della costituzione del 1793; e ciò pur restando formalmente fedeli al principio di una separazione dei poteri intesa in senso rigoroso.

piano, od almeno non reclamano di sicuro soluzioni urgenti al diritto costituzionale. Non si vuole assolutamente sostenere, in altri termini, che le problematiche di Romagnosi siano metastoriche o incongrue; si vuol solo determinare con la massima precisione possibile la loro posizione rispetto a quelle maturate dal costituzionalismo d'oltr'alpe, di cui pure sono per tanti versi debitrice ed a cui rinviano continuamente. Le analogie più esteriori, che segnaleremo nel prosieguo, non devono far perdere di vista la specificità della situazione storica in cui Romagnosi si colloca; quella di un paese che deve ancora realizzare la propria rivoluzione, e che se non ha la forza per condurla a termine da solo — come il Nostro è intimamente convinto — è perciò stesso obbligato a venire a patti con la figura del re, accantonando del tutto la possibilità di spodarla e limitandosi, invece, a garantirsi delle sue promesse.

6. Volendo brevemente riassumere in uno schema complessivo le varie tipologie dei governi enucleate da Romagnosi nei vari momenti della sua opera, se ne può ricavare a un di presso la sistematizzazione seguente.

La prima alternativa in ordine logico, s'è detto, è quella tra governi repubblicani e non, costruita tenendo presente il fine effettivamente perseguito dai governanti, e la derivazione del loro potere in un senso estremamente lato; per porsi come « repubblicano », un governo deve essere animato da un effettivo spirito « pubblico », il che implica in via presuntiva che esso sia tendenzialmente ben accetto al popolo, fondato su una qualche forma fattizia di consenso, comunque manifestato: un governo straniero, terroristico o militare, ad esempio, difficilmente potrà mai considerarsi repubblicano.

Una seconda alternativa logica riguarda il modo di estrinsecazione della volontà di chi governa, a seconda che essa sia psicologicamente libera o vincolata in qualche maniera. Sotto questo profilo si possono distinguere governi assoluti, misti e temperati. Veramente, Romagnosi non enuncia proprio in questi termini la sua classificazione: parla spesso di governi temperati, contrapponendoli talvolta agli assoluti, talaltra ai misti, senza mai allinearli tutti in un medesimo *continuum* sistematico. E sì che pare trattarsi di una

*species* omogenea: il governo assoluto è quello in cui non esiste alcun argine all'arbitrio di chi governa, il misto ed il temperato, invece, assicurano variamente un meccanismo moderatore della volontà privata del principe, ma secondo due logiche profondamente diverse. Non c'è dubbio, infatti, che il governo misto, come già s'è accennato, non possa esser annoverato assolutamente nella categoria dei governi repubblicani, poiché i freni che si oppongono alla volontà reale sono riconducibili sempre alla sfera del privato <sup>(102)</sup>.

---

(102) « L'unità e la forza dell'amministrazione esige un governo *temperato* e rigetta un governo *misto* ... Se un governo misto può esistere in natura, esso può esistere come cosa imperfetta, non come cosa che stia in nostra balia di prediligere. Uno è l'interesse nazionale, una la rappresentanza, una la volontà sociale, uno ed ingenito il diritto di star meno male e di godere in proporzione dei servigi resi alla società. Una dunque deve essere la mano che tenga lo scettro per predominare le volontà particolari e dirigerle all'unità nazionale » (MR, pg. 235). Il governo misto, dunque, non è una forma tecnicamente neutra di ordinamento costituzionale, ma è una forma di Stato caratterizzata negativamente sul piano assiologico.

Sensibile, in questa caratterizzazione negativa del modello, l'eco del pensiero di Filangieri, che definisce « governo *misto* quello nel quale il potere sovrano, o sia la facoltà *legislativa*, è tra le mani della nazione rappresentata da un congresso diviso in tre corpi, in nobiltà o sieno patrizi, in rappresentanti del popolo, e nel Re, i quali d'accordo tra loro debbono esercitarla; ed il potere esecutivo ... è tra le mani del solo Re ... » (*Scienza della legislazione*, L. I, cap. X, ed. cit., vol. I, pg. 134; corsivo nostro); segue il duro giudizio — già ricordato — sulla costituzione inglese quale prototipo dei governi misti.

Per la precisione, tuttavia, bisogna anche ricordare che in Romagnosi è riscontrabile pure un altro significato annesso all'espressione ' governo misto ', non connotato valutativamente, ma funzionale semplicemente ad indicare un determinato modello tecnico-costituzionale. Già nel *Diritto naturale politico* si possono reperire esempi di questa utilizzazione meno pregnante della tipologia, che recupera l'accezione tradizionale del termine ' misto ' — quella polibiana e machiavelliana — atta a comprendere ogni tipo di forma di governo diversa dalle tre ' semplici '. Su questa linea, nelle *Lezioni di Diritto Pubblico*, trattando delle forme di governo, dopo aver allineato democrazia, aristocrazia e monarchia, egli rileva che « in pratica ... è avvenuto molto di rado, rapporto alle Repubbliche o aristocratiche o democratiche che abbiano sussistito nella loro rigorosa semplicità, perché quasi sempre sono state miste. Del pari moltissime monarchie vi sono state pure miste, o in fatto più o meno temperate. Quindi è da osservarsi che le tre semplici forme suddette si possono modificare in moltissime maniere ». In particolare, i governi misti

Il governo temperato, al contrario, assolve alla medesima funzione limitatrice assicurando la pubblicità della volontà statale, cioè la sua assoluta imparzialità nei confronti di tutti gli individui e di tutte le classi: e ciò proprio conservandone la sua unità meta-sociale<sup>(103)</sup>.

Fin qui, in sostanza, si tratta di distinzioni che dovremmo ascrivere alle forme di Stato più che alle forme di governo; la scelta tra l'una e l'altra non è infatti questione tecnica, da risolvere sulla base di mere considerazioni d'opportunità, ma scelta di valore, che

---

vengono ad indicare, conformemente a quanto già Lampredi spiegava nei *Theoremata*, quegli assetti costituzionali in cui « l'impero si trasporta mediante certe *Leggi fondamentali* »; ed anzi, Romagnosi valuta qui criticamente l'uso peggiorativo del termine: « i governi misti — infatti — ... si possono variare in mille maniere ... e ... malamente da alcuni furono detti irregolari ... La regolarità ed irregolarità della forma di governo deve desumersi dalla di lui attitudine o inattitudine ad adempiere il fine per il quale fu istituito. Ciò posto, quella forma di governo sarà regolare la quale adempie a questo fine, irregolare la contraria. Se dunque le forme semplici, o col tratto del tempo, o colle necessarie circostanze sopravvenute si ritrovino inette a questo fine esse diverranno irregolari; e viceversa addiverranno *regolari* quelle che si discostano ed alterano quelle forme semplici delle quali si è parlata » (LDP, cc. 20-21). Senz'altro prevalente, tuttavia, quantomeno nella *Monarchia*, è l'uso forte e peggiorativo del termine.

<sup>(103)</sup> La distinzione tra governo misto (in senso avalutativo, come modello in cui l'autorità pubblica è conferita ad una pluralità di organi distinti e concorrenti) e governo temperato è limpidamente riassunta da Rousseau (in *Contrat*, L. III, chap. VII), precisando che, quando si stabiliscono « des magistrats intermédiaires, qui, laissant le Gouvernement en son entier, servent seulement à balancer les deux Puissances, et à maintenir leurs droits respectifs... le Gouvernement n'est pas mixte, il est tempéré » (ed. cit., pg. 414); è ovvio che in Romagnosi, invece, di « puissances » ce n'è una sola, quella del potere amministrativo, rispetto alla quale è proprio il legislatore, come vedremo, a giocare da elemento equilibratore.

Con questa precisazione, tuttavia, è chiaro che Romagnosi aderisce sostanzialmente alla distinzione enunciata da Rousseau: esclusa « la *divisione* dei poteri imperativi, come la peste sterminatrice d'ogni buon governo, non abbiamo accolto che il *temperamento* dei medesimi. Proscritta dunque l'idea di ogni governo *misto*, non abbiamo ammesso che un governo *temperato*. La natura colla voce imperiosa della necessità ci ha insegnato a collocare nel mezzo del corpo vivente dello stato una *sola* molla principale simile a quella dell'orologio, la quale colla sua forza espansiva predominante dia il movimento a tutta la macchina » (MR, pg. 297).

evidentemente non lascia spazio ad alternative reali. Se il governo misto è per definizione privato, ed il governo assoluto può essere sia privato che pubblico, a seconda delle buone intenzioni o meno che possono animare il suo titolare, l'unico assetto che dia una garanzia specifica di pubblicità si riduce evidentemente al temperato: la ricerca non può che muovere nel suo ambito, il che esclude automaticamente tutte le forme 'pure' di governo — quelle aristoteliche — come per definizione non garantite, prive quali sono di contropoteri equilibratori che moderino la volontà di chi governa.

Ora, Romagnosi è sicuro — e lo è nel '15, nel '24 e nel '34 — che un buon governo temperato non possa che corrispondere, nella sua essenza, allo schema generale che si è esaminato nel paragrafo precedente. Ovvero, che al di là dei particolari di dettaglio, la divisione dei poteri debba essere assolutamente respinta, e che soltanto per deviazioni dovute a grossolana inesperienza ed a somma presunzione i modelli costituzionali partoriti dalla Rivoluzione abbiano potuto adottare quale loro principio fondamentale quest'idea rovinosa, sortendo, del resto, i tragici risulati che tutti conoscono.

No: il *Principato*, cioè « la facoltà ossia la podestà di dirigere i poteri pubblici dello Stato », deve rimanere assolutamente integro nella sua essenza<sup>(104)</sup>. Se la nazione vuole garantirsi effettiva-

---

<sup>(104)</sup> « La distinzione fatta da Montesquieu del potere legislativo, dell'esecutivo e del giudiziario, può bensì essere *mentale*, comunque inesatta, ma non *effettiva* della sovranità ... Per quanto si studj di effettuare la divisione suddetta, non si giunge mai a porla in opera senza annientare il vero politico potere » (ICF, pg. 560). La preoccupazione di assistere ad una tragica privatizzazione del potere pubblico si sovrappone così, fino ad identificarvisi, a quella di indebolire il sovrano; preoccupazione in realtà molto poco liberale — per lo meno rispetto al liberalismo franco-italiano d'inizio Ottocento — e che pare quasi anticipare celebri prese di posizione successive nei confronti della divisione montesquiviana, dettate appunto dalla esigenza di evitare a tutti i costi l'« incadaverimento » di uno Stato spaccato al suo interno: « con la separazione meccanica fra i vari poteri dello Stato, la vita in esso diventa tanto impossibile quanto in un organismo umano, le cui membra si concepiscono separate e sconnesse », scriverà Orlando, facendo leva su di una immagine organicistica che sarebbe piaciuta moltissimo a Romagnosi (*Principii di diritto costituzionale*, cit., pg. 78). I liberali contemporanei del Nostro, al contrario, quando se la prendevano con il 'separazionismo' montesquiviano, non pensavano affatto di rimproverargli di aver devitalizzato l'amministrazione, ma di non aver sufficientemente garantito il cittadino, e per-

mente della coincidenza della volontà privata con quella pubblica ha tutto il diritto di farlo; ma « il circondare e far guardare un posto non importa di farne occupare separatamente le parti »<sup>(105)</sup>. D'altro canto, se con la divisione si voleva assicurare una certa garanzia, essa ha fallito completamente l'obbiettivo, come ha dimostrato l'esperienza direttoriale e napoleonica: « dove sta il potere di disporre delle armi, dei denari, delle cariche e delle onoreficenze, sta in fatto il potere imperante »<sup>(106)</sup>.

Impostata così la problematica istituzionale, si potrà discutere all'infinito sulle modalità dei poteri antagonistici, ma non sul fatto che essi si aggiungano semplicemente, senza sostituirsi, al « sommo imperante », alla « rappresentanza del *principato* », che rimane intatta al centro dell'edificio statale. È sulla base di questa convinzione che Romagnosi introduce la sua distinzione tra forme di Stato e forme di governo: « altro è la costituzione dello *stato* ed altro è la costituzione del *Principato*. La prima abbraccia i poteri sì nazionali che principeschi; la seconda si restringe solamente a questi ultimi... La forma del principato può essere nominalmente o in molta parte simile in due paesi, senza che la costituzione dello *stato* sia identica »<sup>(107)</sup>; un governo monocratico, ad esempio, può dar luogo indifferentemente ad una monarchia assoluta, ad una mista (nella quale, cioè, « esistano delle classi privilegiate »<sup>(108)</sup> variamente chiamate a partecipare alle funzioni sovrane), e ad una monarchia temperata (in cui è la società nel suo complesso che controbilancia, attraverso appositi istituti, il potere del principe). La prima può essere o meno un regime « repubblicano » quanto

---

tanto — lanciata la dovuta scomunica al *Baron* per non aver ammesso la derivazione formale e paritetica dei suoi poteri dalla *nation* unica sovrana — si affrettavano a proporre *altre* e più sottili tecniche di divisione costituzionale, certo non più rispettose dell'integrità 'originaria' del politico puro. Cfr. — oltre alla già citata opinione di Sieyès, che applicata alla lettera avrebbe certamente condotto lo Stato alla paralisi, come nota giustamente Lefebvre — DESTUTT DE TRACY, *Commentario*, L. XI, cap. II, pgg. 123-155, con il commento di BARBERIS, *Destutt de Tracy*, cit., pg. 404 ss.

<sup>(105)</sup> RC, Discorso III, pg. 46.

<sup>(106)</sup> *Ibidem*.

<sup>(107)</sup> ICF, pg. 446.

<sup>(108)</sup> *Ibidem*.

alla forma di Stato a seconda del modo in cui concretamente viene esercitato il potere del monarca, la seconda non lo è mai, la terza lo è senz'altro.

Questa distinzione consente di utilizzare il concetto di « forma di governo » in un senso squisitamente tecnico, cioè come costituzione dell'organo di vertice incaricato della « direzione dei poteri pubblici ».

È propriamente al modo di essere di questo centro direttivo che viene a riferirsi la distinzione monarchia-repubblica, e la qualifica di 'repubblicano' finisce così — come già si è spiegato — per essere contraddistintiva sia di una generalissima forma di Stato, sia di una specifica forma di governo: repubblica in senso tecnico è il regime costituzionale in cui il governo è gestito da più persone, monarchia quello in cui esso è diretto da uno solo<sup>(109)</sup>.

La scelta tra le due forme è questione di pura opportunità; come già dicevamo precedentemente, Romagnosi si pronuncia generalmente per la monarchia ereditaria, adducendo motivi di continuità e di stabilità; ma anche la soluzione repubblicana può essere accolta, ed anzi nelle *Istituzioni* egli mostra di prediligere un ordinamento fondato su tre « consoli » eletti a vita, chiaramente ispirato alla costituzione francese dell'anno VIII<sup>(110)</sup>. Ciò che conta è che il « potere amministrativo » non venga derivato da nessun altro organo costituzionale, e rimanga del tutto autonomo sia rispetto agli altri poteri, sia rispetto al popolo, col quale non deve assolutamente identificarsi: l'elezione popolare è solo un espediente per designare il « sommo imperante », un meccanismo del tutto fungi-

<sup>(109)</sup> MR, pg. 231 ss.

<sup>(110)</sup> ICF, pg. 613: « Fingiamo che venisse proposto, che il principato sia diretto da tre consoli a vita, l'uno de' quali dovesse sempre regger solo il principato, e dovesse dopo tre anni cedere all'altro il regime »; uno dei due consoli non in carica presiede il consiglio di Stato fino allo scadere del mandato del collega, mentre il terzo ha « il dovere di visitare i dipartimenti per raccogliere le informazioni necessarie »; idee vagamente analoghe erano state accennate da Sieyès per la costituzione dell'anno VIII, postulando due consoli dalle competenze distinte, uno per gli affari esteri ed uno per gli interni, ciascuno con un proprio ministero ed un proprio consiglio di Stato (cfr. BASTID, cit., pg. 447, nella versione del discorso non verbalizzato di Sieyès conservata da A.J. BOULAY DE LA MEURTHE, *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, Paris, 1836).

bile rispetto a quello dell'ereditarietà della corona, che di solito il Nostro predilige.

Soprattutto, è chiaro che qualunque sia la « forma del Principato », consacrì essa il potere di uno o di più, la « costituzione dello Stato », se vorrà « assicurarsi » un regime « repubblicano » in senso forte, cioè legittimo, dovrà comunque porre in essere una serie di cautele istituzionali volte ad ottenere la coincidenza delle due volontà « di fatto e di diritto » <sup>(111)</sup>; la pluralità dei governanti non costituisce affatto di per sé una garanzia di buon governo, ma anzi, secondo l'avviso prevalentemente sostenuto dal Nostro, eccitando un numero maggiore di appetiti privati, « altro non offre che la *necessità di comprimere* molti ambiziosi invece che un solo, senza somministrare la forza il segreto e la rapidità della monarchia » <sup>(112)</sup>.

La soluzione, in ogni caso, da escludere radicalmente è quella di « un direttorio mutabile, come quello che aveva la Francia », tanto in voga durante il triennio <sup>(113)</sup>; memore, probabilmente, di tutti i problemi suscitati dal rinnovo parziale annuale, Romagnosi non dubita che con un governo del genere si venga a creare « una situazione ancor peggiore non tanto per le brighe di chi vuol salire, ma anche per quelle di chi non vuol discendere » <sup>(114)</sup>. Il potere supremo dev'essere conferito quanto meno a vita, e restare il più autonomo possibile sia dal livello del 'sociale' sia dal gioco degli altri organi costituzionali.

A maggior ragione, dunque, è assolutamente impensabile un governo democratico corrispondente a quello che Romagnosi definisce « *repubblica personale* », « la quale non può esistere che den-

<sup>(111)</sup> MR, pg. 240.

<sup>(112)</sup> *Ibidem*.

<sup>(113)</sup> MR, pg. 239; e che ancora Destutt de Tracy pensa essere la miglior soluzione istituzionale per la struttura del potere di governo (*Commentario*, L, XI, cap. VII, pg. 148); la valenza anti-napoleonica della scelta dell'*idéologue* — emarginato dalla vita politica al pari della quasi totalità dei suoi colleghi dall'autoritarismo dell'*Empereur* — è estremamente evidente nelle lunghe pagine che egli consacra alla dura polemica contro il potere monarchico. Le preoccupazioni di Romagnosi, invece, sono diametralmente opposte, ed orientate a rafforzare il più possibile l'autorità del governo.

<sup>(114)</sup> *Ibidem*.

tro una piazza » <sup>(115)</sup>; essa « rassomiglierebbe nel mondo politico d'oggi a quegli insetti effimeri i quali nel mondo fisico nascono vivono e muoiono in un sol giorno ». L'alternativa reale e concreta è solo tra una monarchia ed una repubblica « rappresentativa », in cui cioè il potere sia sempre *delegato* ad un'autorità collegiale di vertice.

È interessante rilevare come anche sul tema delle forme di governo il nostro autore avverta ancora l'esigenza di polemizzare col punto di vista di Rousseau, cercando al tempo stesso di appoggiarsi all'autorevolezza della sua parola, pur rifiutando le sue conclusioni.

Com'è noto, anche Rousseau utilizza l'espressione « forme de gouvernement » in senso strettamente tecnico, riferendola essenzialmente al numero dei governanti ed ai rapporti che si instaurano tra di loro, in contrapposizione alla più ampia latitudine della « forme de la république », come assetto complessivo dei poteri dello Stato; anche Rousseau rimette la scelta tra i diversi modelli di governo alla sensibilità politica ed al senso d'opportunità, negando che possa esistere una soluzione migliore in assoluto <sup>(116)</sup>; anche Rousseau si mostra alla fine piuttosto scettico sulla possibilità di un governo diretto perfettamente democratico <sup>(117)</sup>, ed inclina invece per un governo rappresentativo <sup>(118)</sup>. La differenza pare ridursi in ultimo al fatto che Rousseau propende per un governo aristocratico-elettivo, ed esclude la monarchia — pur riconoscendo che nessun altro governo ha maggior vigore di essa — constatando come in essa la volontà privata del principe tenda fatalmente a prevalere su quella pubblica del magistrato <sup>(119)</sup>.

<sup>(115)</sup> MR, pg. 234.

<sup>(116)</sup> *Contrat social*, L. III, chap. VIII.

<sup>(117)</sup> *Contrat social*, L. III, chap. IV.

<sup>(118)</sup> Per la precisione, aristocratico elettivo: *Contrat social*, L. III, chap. V.

<sup>(119)</sup> « ... L'on ne peut imaginer aucune sorte de constitution dans laquelle un moindre effort produise une action plus considérable. Archimede assis tranquillement sur le rivage et tirant sans peine à flot un grand Vaisseau, me représente un monarque habile gouvernant de son cabinet ses vastes Etats, et faisant tout mouvoir en paroissant immobile » (*Contrat*, L. III, chap. IV, ed. cit., pg. 408). Il passo piace molto a Romagnosi, che ne ri-

Romagnosi si impegna dunque, forte del primato funzionale accordato da Rousseau stesso al modello monarchico, a dimostrare che no, non è vero essere quello il governo più soggetto a dar campo all'appetito privato, o almeno non più dei modelli aristocratici — o repubblicani, o aristocratico-rappresentativi che dir si voglia; quando si sia posto il monarca ereditario « nell'impossibilità di usurpare il potere » per mezzo di perfetti freni istituzionali, si potrà godere dei vantaggi evidenti offerti da questa forma di governo senza subirne gli inconvenienti. E la possibilità concreta di questa operazione è appunto dimostrata da Romagnosi con la sua teorizzazione sui poteri antagonistici <sup>(120)</sup>.

Il Nostro pare dunque soddisfatto; ha segnato un punto, ed un punto importante su uno scrittore di tanta fama.

Senonché, soltanto in apparenza la discussione si svolge su di un terreno comune ed omogeneo. L'illusione deriva dal fatto che Romagnosi parla di ' governo ' come se si trattasse di una nozione tecnica già univocamente definita nel linguaggio rousseauviano come nel suo, senza che venga dichiarata la differenza fondamentale tra il suo concetto e quello di Rousseau. Per Rousseau il governo è l'organo incaricato della esecuzione di una volontà legislativa, la cui manifestazione non può che spettare al popolo in prima persona, costituito in corpo sovrano; non v'è dubbio che il sistema rousseauviano si fondi su quel dualismo volontà-esecuzione, che invece abbiamo visto il Nostro rifiutare con tutto sé stesso.

Mentre Rousseau pone « in rappresentazione » il solo potere esecutivo, le cui mansioni tecniche possono bene, allora, essere assolte da un organo ristretto senza pregiudicare il principio della

---

prende spesso il contenuto a conforto della propria tesi filo-monarchica (es., MR, pg. 237); d'altra parte, il ginevrino ha ormai tagliato troppo decisamente i ponti con le illusioni ottimistiche dei fisiocratici (che sotto un certo aspetto restano ancora un pochino quelle di Romagnosi) per poter sperare qualcosa di buono da un monarca: « les meilleurs Rois veulent pouvoir être méchants s'il leur plait, sans cesser d'être les maîtres: Un sermoneur politique aura beau leur dire que la force du peuple étant la leur, leur plus grand intérêt est que le peuple soit florissant, nombreux, redoutable; il savent très bien que cela n'est pas vrais » (*ibidem*, pg. 409).

<sup>(120)</sup> MR, pgg. 246-252. Non entriamo qui nel merito delle motivazioni di Romagnosi, che d'altronde rinviano largamente al più ampio contenuto del suo progetto.

inalienabilità dell'autorità sovrana, Romagnosi « delega » al suo monarca, *sub specie* di potere di governo, tutto quanto il potere necessario a soddisfare i bisogni dell'associazione, consumando così una totale alienazione della sovranità del tutto inammissibile nella prospettiva del *Contrat*.

La discrasia profonda tra i due autori, come già si rilevava più sopra, sta nel modo di intendere il significato ' forte ' del termine « repubblica », ovvero nel determinare le condizioni necessarie perché uno Stato possa dirsi legittimo. Il nostro autore dà per scontato che vi sia una sostanziale identità su questo piano (forse giocando inconsciamente sull'equivoco), e sostiene la superiorità del modello monarchico come se si trattasse di una opzione puramente empirica. Col che, però, egli non si limita affatto a correggere sul piano tecnico la proposta di Rousseau, affermando semplicemente l'opportunità di un governo monocratico rispetto ad un governo collegiale; ma rifiutando la divisione dei poteri nei termini enunciati da Rousseau ne sconfessa il modello di Stato ' Repubblicano ' nel senso forte dell'espressione, e restaura sostanzialmente il vecchio monarca d'antico regime; il quale può ben considerarsi a sua volta « repubblicano » quando sia oggettivamente animato da buoni e ' pubblici ' propositi.

Il tipo di schema che Romagnosi si è costruito risulta d'altronde adattissimo a valorizzare certi contenuti dell'esperienza napoleonica, offrendone una lettura — sia essa più o meno corretta storicamente, qui poco importa — in chiave di Stato amministrativo più che di governo prebiscitaro, idonea a rivalutarne gli elementi di continuità rispetto all'assolutismo settecentesco. È in questa prospettiva che diventa proponibile una sostanziale fungibilità tra forma di governo repubblicana e monarchica (la continuità tra Consolato ed Impero è evidente, nel mantenere e consolidare uno stesso primato del potere amministrativo); mentre non può certamente esistere alcun punto in comune tra una monarchia amministrativa ed una repubblica come quella del '93, che divergono prima sul fondamento della loro rispettiva legittimità che sul dato estrinseco di un magistrato monocratico o collegiale alla loro testa.

Se dunque sul tema della « costituzione del Principato » affiorano subito — scrostando appena — le profonde antinomie tra il

pensiero romagnosiano e l'ideologia rivoluzionaria e liberale, fratture altrettanto nette sono destinate a profilarsi sul fronte di quella che il Nostro definisce « costituzione dello stato ».

Secondo ciò che s'è premesso poco sopra, la « forma di stato » attiene essenzialmente all'assetto dei poteri « nazionali », cioè alla struttura di quei meccanismi di garanzia posti *a latere* del ' potere amministrativo ', e manovrati più o meno mediatamente dai governati stessi. È questo il vero terreno su cui si gioca la legittimità delle istituzioni; da chiunque sia diretto il governo, qualunque sia la sua forma, e comunque sia stato acquisito il correlativo potere, esso si trasformerà in legittimo non appena esistano una serie di ingranaggi capaci di costringerlo a subordinarsi « alla sola prosperità e potenza nazionale » <sup>(121)</sup>.

È ovvio che avendo optato per un governo temperato e non misto, è esclusa alla radice la possibilità di un equilibrio alla Montesquieu, in cui del bilanciamento si facciano carico in vario modo i ceti nobiliari: il principio fondamentale è che « tutta la società » intervenga a « raffrenare », nel proprio globale interesse, la possibile « intemperanza » del « governatore ». Fissato questo postulato, si tratta di cominciare a delineare, sul piano tecnico, le modalità e le forme di questo controllo sociale. La prima distinzione in ordine teorico da introdurre è quella tra le costituzioni che « pongono in rappresentazione tutto quanto il poter raffrenante » e quelle che invece ne « riservano » una parte alla nazione stessa. Come s'è visto, la necessità di « porre in rappresentazione tutto il poter governante » è per Romagnosi una scelta del tutto obbligata; si tratta di vedere ora fino a che punto convenga, ad una nazione che voglia ben provvedere alle proprie garanzie, di delegare a sua volta per intero l'autorità di tener a bada chi governa.

Il fatto stesso di porsi un problema di questo genere, in un certo senso vale di nuovo a confermarci tutta la distanza che separa il Nostro dai suoi colleghi liberali francesi. I quali fin dall' '89 non avevano nutrito il minimo dubbio che al popolo o al corpo sociale che dir si voglia non dovesse esser riconosciuta altro che una titolarità formale della sovranità, esercitabile esclusivamente at-

---

(121) ICF, pg. 49.

traverso i canali della rappresentanza<sup>(122)</sup>. Sarà soltanto durante la parentesi giacobina che si affaccerà la preoccupazione dei possibili esiti oligarchici del governo rappresentativo, in quel suo consumare un effettivo spossamento dei diritti del *peuple*<sup>(123)</sup>. L'impressione dunque che queste righe di Romagnosi ci possono suggerire *ictu oculi* è quella di un superamento per così dire 'a sinistra' degli esponenti del *milieu* moderato, frutto di un rigurgito filo-democratico assolutamente estraneo alla vocazione intimamente aristocratica della *élite* intellettuale rivoluzionaria. Sgombriamo subito il campo da simili equivoci: il Nostro non è neppur sfiorato dalla intenzione di far concessioni ad una partecipazione popolare che rimane in realtà sempre ben al di fuori dal suo orizzonte; le sue soluzioni istituzionali, d'altronde, osservate in concreto, come vedremo, non sono certamente meno moderate di quelle proposte dai fautori liberali del governo rappresentativo, anzi!

Ciò che Romagnosi propone è solo una diversa teoria nell'inquadrare e risolvere il rapporto tra rappresentanza politica e collettività; una teoria che rivela preoccupazioni ed esigenze indubbiamente molto diverse — e, vorremmo dire, più provinciali ed arretrate — rispetto a quelle da cui viene maturando la progettistica costituzionale d'oltralpe.

Di nuovo, torna ad essere illuminante un raffronto con Sieyès, la cui ideologia della rappresentanza politica è sottoposta da Romagnosi ad una critica serrata, e per certi versi non priva di acume. Esponente di primo piano di un movimento liberal-moderato maturo e consapevole della sua forza, l'Abate non ha dubbi: « tout est représentation dans l'ordre social »<sup>(124)</sup>. Non sono la nazione *non può* autogovernarsi in altro modo che nominando dei rappre-

---

<sup>(122)</sup> « La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation » recitava la costituzione del 1791, carta di nascita della dottrina moderata della sovranità nazionale (tit. III, art. 2).

<sup>(123)</sup> In questo senso, ad esempio, Robespierre osservava, nel corso di un suo celebre intervento, il 10 agosto 1791, alla Costituente, che « il est impossible de prétendre que la nation soit obligée de déléguer toutes les autorités, toutes les fonctions publiques, qu'elle n'ait aucune manière d'en retenir aucune partie » (*Textes choisis*, cit., pag. 98).

<sup>(124)</sup> Il passo è ancora tratto dal discorso del 2 termidoro (*Moniteur*, t. XXV, pg. 292).

sentanti; ma non v'è neanche dubbio che — di contro a ciò che sostenevano i demòcrati giacobini di un anno prima — « il est constant que se faire représenter dans les plus choses possibles c'est accroître sa liberté »<sup>(125)</sup>. Lungi dal considerare la rappresentanza un male inevitabile, secondo la grossolana ideologia montagnarda, essa sarebbe invece un prezioso strumento di garanzia, da rivalutare al massimo in una corretta impostazione del vivere civile fondata sull'efficienza e sulla specializzazione dei ruoli.

Romagnosi, dal canto suo, non può che plaudire alla sostanza ideologica di questa impostazione, che si sposa così bene con i suoi furori tecnocratici; tant'è vero che non mancherà di riprodurre gli accenti ispirati dal Sieyès dell'anno III in un suo celebre passo, nel quale magnifica i preziosi benefici della rappresentatività, moderna e luminosa invenzione dell'età dell'ultimo incivilimento<sup>(126)</sup>. Soltanto che egli non riesce assolutamente a comprendere né tantomeno a condividere le precise ed impellenti ambizioni egemoniche proprie della classe dirigente liberal-moderata francese che a quella ideologia immediatamente si sottendono — o meglio, della quale rappresentano la sostanza politica, la motivazione storica concreta. La « metafisica » di cui l'Abate non manca di far sfoggio continuo discutendo il tema della rappresentanza non si risolve, ovviamente, in una esercitazione retorica fine a sé stessa, né tantomeno resta

---

<sup>(125)</sup> *Ibidem*; Romagnosi conosceva il passo, che cita in MR, pg. 359.

<sup>(126)</sup> *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento*, cit., pgg. 21-22: « col distinguere si creano le ricchezze intellettuali e col rappresentare coi segni si crea la potenza mentale. Così in società col dividere le professioni e i lavori si dà un valore sociale al maggior numero d'uomini, e si creano e si perfezionano i diversi beni; e col sistema rappresentativo le società divengono possenti. Di quest'ultimo fenomeno ci fan fede la parola, gli scritti, i telegrafi, le monete, le cambiali e tutto l'altro corredo delle misure, degli stromenti e dei segnali d'ogni genere ... Col sistema rappresentativo date corpo all'invisibile, rendete mobile ciò che è fisso, stabile ciò che è fugace, maneggevole ciò che è rigido, comprensibile ciò che è immenso, determinato ciò che è indefinito, e per tal maniera procacciate all'uomo una posanza dirò così, invisibile, la quale abbraccia la terra e cammina ne' secoli ». Rimarchevole è soprattutto la relazione che Romagnosi istituisce tra rappresentanza (concepita unitariamente, come un fenomeno che dall'ambito privato si è esteso a quello pubblico) e specializzazione dei ruoli sociali, come due facce di un medesimo sviluppo: l'idea è tutta sieyèsiana.

circoscritta entro l'ambito di una spassionata ricostruzione di teoria politica.

L'*élite* dirigente termidoriana, a cui Sieyès si rivolge nel suo discorso famoso, è ben decisa a governare da sola, *al posto* della nazione — qualunque cosa poi si voglia intendere con questa espressione carica di ambiguità —, ma giovandosi di una legittimazione attinta dal suo seno; e ciò diviene possibile dimostrando appunto che le « voeu national » non è altra cosa che « le voeu des Représentants de la Nation ». Romagnosi, al contrario, riflette una realtà in cui non esiste ancora una dirigenza politica capace di un progetto del genere; il periodo napoleonico, che l'ha vista prona e servile ai desideri del despota, lo ha dimostrato d'altronde a sufficienza. Per questo motivo egli è assolutamente disinteressato ad un esito politico come quello proposto da Sieyès e dai suoi colleghi, come dimostra benissimo il fatto stesso che la rappresentanza sociale svolge solo un ruolo « assicurativo » nella struttura costituzionale complessiva. Tale 'accessorietà' dell'istituto non può non riverberarsi sulla sua struttura interna, che non tende affatto, come in Francia, a svuotare di significato politico il principio della sovranità popolare, pur mantenendone intatta l'impalcatura formale, ma si riduce ad un espediente tecnico per limitare il protagonismo del monarca. Da questa prospettiva, gli è facile maturare un atteggiamento equilibratamente critico nei confronti dell'ideologia rappresentativa d'oltralpe: tutto quell'insistere sulla necessità di delegare ogni potere sociale alla rappresentanza politica, tagliando fuori del tutto la società dal gioco istituzionale, non è solo una scelta poco giustificata, ma senz'altro controproducente, se si riflette che « le basi immaginate da Sieyès » nell'anno III « sono in sostanza quelle della costituzione dell'anno VIII, la quale ha servito di scala al governo imperiale, come è ben noto. Porre dunque in rappresentazione tutti i poteri nella maniera voluta da Sieyès, è e sarà sempre un cattivo ufficio in qualunque ordinazione di uno stato »<sup>(127)</sup>. Potrà esser « cosa comoda », come sostiene l'Abate, ma chi ci dice che sia davvero vantaggiosa? Il potere assicurativo, istituito per controllare chi governa, scopre subito le medesime possibilità degenerative di quello amministrativo: *quis custodiet custodes?* Senza

---

(127) MR, pg. 362

dare un minimo di ruolo attivo alla nazione si rischia di innescare un processo di moltiplicazione all'infinito degli organi tutelari, proprio come quello che risulta dall'impostazione sieyèsiana: la grande lanterna magica di corpi rappresentativi controllantisi a vicenda evocata da Sieyès resta, in ultima analisi, priva di vera garanzia; ognuno finisce per rappresentare solo sé stesso e la macchina complessiva si riduce ad un fragile — per quanto raffinato — involucro formale, che il braccio armato di un qualunque pretoriano può facilmente spezzare.

La critica non è peregrina, e coglie, anzi, il lato debole dell'operazione tentata dal ceto politico liberal moderato francese tra la caduta di Robespierre e l'avvento di Napoleone, nel suo porre una candidatura esclusiva al potere, senza sapersi appoggiare fino in fondo ad una collettività sociale di cui diffida e che sa poco fedele alle sorti della Rivoluzione, e dopo avere d'altra parte bandito il vecchio monarca, che poteva offrire un punto di riferimento ancora utile, in una fase di assestamento e di transizione<sup>(128)</sup>.

Quale lezione ricavare, allora, da questa esperienza? La proposta programmatica di Romagnosi sottolinea da una parte la necessità di dar maggior consistenza alla rappresentanza politica, cercando di legarla alla collettività attraverso vincoli più solidi ed autentici del farisaico sistema delle *listes de confiance* o dei collegi elettorali napoleonici; dall'altra vuole conservare alla nazione *in corpore* l'esercizio diretto di un « potere assicurativo riservato », *sub specie* di una serie di facoltà autonome (diritto di resistenza individuale e collettivo, diritto esclusivo alla revisione costituzionale, diritto alla costituzione di una guardia nazionale borghese capace di proteggere le istituzioni costituzionali).

Nel complesso, però, poca cosa — come si vedrà analizzando nei particolari il sistema romagnosiano — a fronte della violenza delle critiche. Il nostro autore, infatti, è lontanissimo — in realtà ancora di più dei suoi colleghi francesi — dal concepire la possibilità di un qualsiasi autonomo rilievo della base sociale. L'esigenza di ridimensionare la rappresentanza non implica per nulla l'indica-

---

<sup>(128)</sup> Un'analisi di questo programma in MORAVIA, *Il tramonto*, cit., cap. III; cfr. anche, per un giudizio sinteticamente efficace, LEFEBVRE, *I Termidoriani*, cit., pg. 272 ss.

zione di un possibile protagonismo popolare. Il popolo o la nazione che dir si voglia non interviene affatto a manifestare direttamente un proprio originario ed insindacabile diritto alla sovranità politica, ma a proteggere un ordine già dato oggettivamente come il migliore possibile, muovendosi entro l'alveo di canali già predisposti dal sistema e programmati, secondo ciò che vedremo, come valvole di estremo ricorso per la sua sicurezza, azionabili sempre e soltanto dall'alto.

Alla fine, quel che resta al lettore è più il senso di una limitata fiducia, da parte del Nostro, nelle nuove istituzioni rappresentative che non quello del tentativo di una loro rielaborazione originale. Col che, beninteso, non si vuol negare che anche questa *pars destruens* da sé sola abbia un suo significato. Problematizzando di molto la garanzia effettiva offerta dalla rappresentanza, pur nei limiti così stretti di quella funzione di controllo e di sorveglianza che Romagnosi le vuole riservata, si apre lo spazio alla ricerca di nuove e diverse soluzioni, giustificando in particolare l'inserimento, *a latere* dell'Assemblea, di quelle istituzioni a base schiettamente burocratica che costituiscono forse l'aspetto più originale dell'edificio romagnosiano, e sulle quali ci soffermeremo più oltre.

7. È impossibile concludere questo capitolo senza dar conto al lettore di una omissione che probabilmente non gli sarà sfuggita. Abbiamo infatti affrontato subito il tema dei poteri costituiti senza dir niente sul potere costituente; una componente ideologica che pure, nella giuspubblicistica rivoluzionaria, gioca un ruolo importante non solo nell'ambito della problematica teorica, entro cui oggi appare per lo più confinata, ma in quello della più scottante prassi politica, come dimostra l'esperienza consumata col *gouvernement d'Assemblée* convenzionale<sup>(129)</sup>.

Per rompere con l'antico regime e fondare il suo nuovo ordine, la Rivoluzione abbisognava di un'ideologia nettamente sovvertitrice, che spazzasse via la vecchia legalità appoggiandosi ad un

---

<sup>(129)</sup> Sul legame tra assemblearismo rivoluzionario e carattere costituente — e perciò tendenzialmente onnipotente — della *Convention*, cfr. P. BASTID, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris, 1956, pg. 130 ss.

principio diverso e con essa incompatibile, dal quale ricavare i postulati fondamentali di quella futura.

Quel veicolo, si sa, fu offerto dall'ideologia contrattualista di marca rousseauviana e dalla sua diretta filiazione, la sovranità popolare, che in un primo momento dovette per forza essere interpretata estensivamente, perché potesse esercitare una reale efficacia distruttiva nei confronti delle istituzioni previgenti.

E se lo sforzo della classe dirigente liberal-moderata si diresse subito a calare entro argini giuridici l'empito rivoluzionario implicito nelle sue premesse, proprio attraverso lo strumento costituzionale, usato come cornice legale entro la quale inserire, disinnescandola, la forza pericolosa del nuovo principio; sul piano teorico risulta del tutto impossibile eliminare mai completamente l'ombra del protagonismo popolare. Se davvero « la notion n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale », come gridava Sieyès nell' '89<sup>(130)</sup>, che bisogno c'è, in fondo, di auto-limitarsi con una legalità diversa ed ulteriore, come quella costituzionale? I rapporti tra potere costituente e poteri costituiti, all'interno dello schema contrattualista, ripetono il dualismo tra l'autonomia privata ed il patto; perché saltare il fosso, passando dalla infinita capacità conaturata al proprio esistere individuale o collettivo alla vincolanza di una cornice giuridica preconstituita? O ancora, che valore può avere questa cornice di fronte ad un popolo che sovranamente se l'è data e che altrettanto sovranamente potrebbe decidere di rimuoverla o di ignorarla?

La teoria della rappresentanza politica, sul cui itinerario ideologico ci siamo soffermati precedentemente, costituisce certo un ottimo meccanismo per mettere in sella gli uomini giusti, senza intaccare formalmente il principio della legittimazione popolare; ma essa stessa, per trasformarsi da opinione scientifica o politica in norma per tutti obbligatoria, rinvia fuori da sé, ad una sanzione logicamente precedente da parte di una forza pregiuridica i cui lineamenti restano vaghi e sempre un po' inquietanti per la classe liberal-moderata. Occorre per forza risalire sempre ad una prima

---

(130) Il quale a quell'epoca non esitava a riconoscere, come nota Bastid, che la fondazione costituzionale è puro atto di volontà naturale, sottratto a qualsiasi normativizzazione.

convenzione, come aveva scritto Rousseau, i cui liberi sottoscrittori non possono essere altro che i singoli individui — tutti e ciascuno — costituenti insieme la società civile<sup>(131)</sup>; almeno in questo passaggio, nel pronunciare il *fiat* della genesi delle istituzioni, è giocoforza ricorrere alla volontà individuale, al 'peuple' e non alla 'nation'<sup>(132)</sup>. Ed in quel momento, il popolo, nella sua materiale originarietà, non sembra poter incontrare ostacoli legali nell'esplorazione della sua volontà. È su questo terreno tutto pre-costituzionale che matura l'ideologia giacobina della rappresentanza politica, nella sua continua ricerca di un contatto diretto ed immediato col popolo sovrano nei *clubs* e nelle piazze delle grandi 'giornate'.

Ora, nonostante tutte le sue professioni anti-contrattualistiche, è indubbio che anche il nostro Romagnosi, per dar fondamento al proprio disegno, non possa prescindere dal ricorso ad una volontà espressa direttamente dalla nazione, alla quale per l'occasione è necessario riconoscere un volto autonomo, una voce non filtrata attraverso il vaglio istituzionale.

Il fatto stesso di permettersi di immaginare una costituzione ideale, proponendola come alternativa rispetto alle istituzioni storicamente esistenti, al meramente 'positivo', implica di necessità il rinvio ad un momento pre-costituzionale, ad una assunzione di consapevolezza da parte del popolo dei propri fini e dei propri valori, che gli assegna un ruolo — quantomeno per un attimo — assolutamente protagonista. L'idea — tutta illuministica — di un sistema di poteri costituiti, pesato e calibrato fin nei minimi dettagli, ed addirittura già redatto in articoli, rimanda ineludibilmente

(131) *Contrat social*, L. I, chap. V.

(132) Lo stesso Sieyès del *Tiers Etat* proclama con forza questa conclusione, ammettendo che l'Assemblea costituente è necessariamente titolare di un potere materiale che essa ha ricevuto direttamente dal popolo per via di delega, di trasferimento effettivo: il popolo chiamato ad eleggere la sua Costituente non è il corpo elettorale chiamato a nominare i propri rappresentanti, esso non si limita ad una scelta dei migliori, ma consegna implicitamente agli eletti la sua sovranità originaria. L'Assemblea investita di questo potere si presenta sotto una luce molto diversa da quella di un qualunque organo costituito, ed i suoi rappresentanti « remplacent la nation même ». Cfr. — anche per l'interessante polemica di Lafayette, paladino del diverso costituzionalismo americano, contro l'impostazione sieyèsiana — CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit., vol. II, pgg. 513-536.

ad un potere costituente che funga da *trait d'union* tra diritto naturale e diritto positivizzato, tra ragione e storia; ed in quell'istante di autocoscienza, in quella volizione iniziale indispensabile a concretare un ordine nuovo e diverso, non si annida già il rischio della dittatura democratica, del protagonismo popolare istituzionalizzato, della Rivoluzione permanente?

Il problema che si pone a Romagnosi — è bene chiarire — non riveste alcun carattere di urgenza politica; i giorni della Rivoluzione sono lontani, l'Italia della Restaurazione presenta ben altri pericoli politici che non quello dell'indefinita tiranide della maggioranza costituente. A parte il fatto, comunque, che la questione costituente finisce sempre per presentarsi in qualche modo, una volta abbracciata una prospettiva consensualistica — ed il nostro Ottocento, a questo proposito, non mancherà di conoscere l'alternativa tra convenzionalismo mazziniano e plebiscitarismo di stampo bonapartista —, resta sempre la questione teorica: se le istituzioni si fondano non sulla loro intrinseca storicità, sulla forza della tradizione o sulla loro pertinenza organica ad un certo popolo; se tutto sommato ci si riconosce più nella lezione illuministica che in quella di De Maistre o di Savigny; come evitare che il principio della legittimazione popolare fagociti quello della legalità oggettiva, premanente dalla natura delle cose, e che l'arbitrio della pluralità finisca per schiacciare la posata saggezza del filosofo?

Riemerge con forza il problema di fondo, la grande alternativa irrisolta che sta alla base di tutto l'edificio ideologico romagnosiano, come del resto di quello di un po' di tutta la cultura politica liberale, nella sua difficoltà di coordinare i contenuti con le forme, l'evidenza razionale con la democrazia, la legalità con la legittimità. Occorre assolutamente che il popolo *voglia*, ma voglia solo ciò che è univocamente giusto, anche quando non lo capisce né lo desidera; occorre che esso sia attivo protagonista, ma rimanendo in sostanza un passivo assistito.

Com'è noto, la tecnica seguita dal primo pensiero liberale per neutralizzare i pericoli democratici impliciti nelle sue premesse teoriche, fu quella di isolare innanzitutto la funzione costituente da ogni altra funzione. Quel che si cercò di evitare con cura fu la confusione dei poteri tipica del modello convenzionale: in altre

parole, si disse, già *prima* della costituzione bisogna attuare la separazione dei poteri, specializzando i ruoli tra un governo provvisorio ed « un'assemblea incaricata a costituire »<sup>(133)</sup>, evitando tra loro ogni interferenza. La contraddizione è evidente, poiché l'atto della società civile che sottoscrive il suo patto viene già presentato della società civile che stipula la sua unione viene già presentato come atto di un organo specifico, appartenente ad un'entità che è *già* sembra costituente. La logica è fatta salva da un più o meno larvato recupero del vecchissimo dualismo patto d'unione-patto di soggezione; la nazione è già tale indipendentemente dalla presenza effettiva del governo, in forza di un tacito patto da tutti accettato; per creare invece l'edificio istituzionale basta la maggioranza di un'Assemblea rappresentativa a ciò appositamente deputata<sup>(134)</sup>.

I frutti di questa impostazione si raccolgono soprattutto sul fronte della funzione di revisione costituzionale: la quale, secondo pressoché tutte le costituzioni rivoluzionarie, è dichiarata appannaggio esclusivo dei poteri costituiti, e condizionata, del resto, dai vari testi costituzionali ad una serie di condizioni che ne rendono estremamente difficile l'effettivo esercizio<sup>(135)</sup>. La legalità formale della costituzione, in questo modo, finisce per espropriare del tutto la legalità materiale della *Nation*, la cui volontà originaria si era

---

(133) La distinzione, che è tipica di tutto un modo di concepire la funzione costituente, è di DESTUTT DE TRACY, *Commentario*, L. XI, cap. II, ed. cit., pg. 127.

(134) Cfr. anche su questo punto BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 376 ss.

(135) Com'è noto, sia la costituzione del 1791 che quella dell'anno III, pur riconoscendo alla nazione il diritto sovrano di rivedere la propria costituzione, prevedevano un procedimento così complesso da nullificare pressoché interamente il valore del principio; con conseguenze non irrilevanti, tra l'altro, anche sull'andamento della prassi politica effettiva, che si vide spesso costretta a ricorrere al colpo di Stato come strumento di governo nell'impossibilità di correggere rapidamente le disfunzioni tecniche del testo costituzionale. A differenti principii si ispirò invece la costituzione del 1793, che non solo riconobbe un suo autonomo rilievo alla base popolare nella iniziativa della revisione, ma eliminò molti ostacoli procedurali all'esercizio effettivo della stessa. L'ipotesi della revisione, infine, non è neppur prevista, com'è noto, nella costituzione dell'anno VIII, e sarà con un sostanziale colpo di Stato che Napoleone, dopo il plebiscito che gli avrà accordato il consolato vitalizio, modificherà profondamente la costituzione col senato-consulato del 4 agosto 1802, senza ricorrere al voto popolare.

vista esaltata al momento della rottura rivoluzionaria con l'antico regime.

Qual è dunque l'atteggiamento del nostro autore nei confronti di questo complesso di ideologie e di opzioni istituzionali? Come accade spesso, egli riesce a coglierne alcuni punti critici, senza però aver la capacità di individuare soluzioni alternative realmente valide: il suo sforzo è fiduciosamente diretto a trovare accorgimenti empirici capaci di evitare gli inconvenienti più gravi di una impostazione a cui sostanzialmente aderisce.

Tutto il suo discorso, certo, si svolge all'insegna di una premessa importante, ed in apparenza dichiaratamente polemica nei confronti degli orientamenti del costituzionalismo rivoluzionario in materia. A differenza dai suoi colleghi d'oltralpe, Romagnosi giudica senz'altro negativamente, in principio, la scelta di assorbire nelle competenze della rappresentanza politica anche quelle relative alle sue stesse metamorfosi istituzionali; « la fondazione del governo non può che essere un atto immediato di una data società »<sup>(136)</sup>, una opzione in qualche misura sempre originaria e non delegabile.

Dietro a questo suo atteggiamento non vi è soltanto la preoccupazione di favorire altrimenti la dittatura d'assemblea, attribuendo cioè all'organo rappresentativo una somma di poteri esorbitanti, che lo pongano come il padrone assoluto della società civile; egli pare anzi più impensierito dal reciproco, ovvero dalla eventualità di una rappresentanza *troppo debole* di fronte alla prepotenza del potere amministrativo, ed in questo del tutto inadatta a rendersi titolare esclusiva di un potere così delicato come quello costituente.

La situazione storica che il Nostro ha qui presente è costituita dalla transizione dal regime consolare a quello imperiale: nella sua valutazione complessiva, non v'è dubbio che il 18 brumaio abbia sanzionato un autoritarismo necessario e salutare rispetto al terribile caos rivoluzionario degli anni precedenti; ciò che mancò fu la capacità, nel periodo immediatamente successivo, di conservare l'assetto allora raggiunto, contenendo efficacemente la forza espansiva del potere amministrativo. L'instaurazione dell'Impero, al di là del cambiamento di per sé ben poco rilevante della forma di

---

<sup>(136)</sup> MR, pg. 789.

governo, rappresenta la sostanziale resa degli uomini di brumaio di fronte ad un'autorità politica che in breve romperà tutti gli argini per riproporsi nelle stesse forme del potere assoluto e per replicarne drammaticamente tutti gli errori. Ora, la causa prima di questa disastrosa trasformazione istituzionale è indicata appunto da Romagnosi nella assurda scelta di delegare *in toto* ad un debole organo rappresentativo, come il *Sénat* dell'anno X, la facoltà di intervenire sulla costituzione<sup>(137)</sup>: « non v'accorgete — rimprovera Romagnosi alla *élite* dirigente del periodo consolare, con cui solidarizza, pur rilevandone gli imperdonabili falli — che l'affidare la salvaguardia contro il poter assoluto a quel collegio era lo stesso che porre la catena del leone in mano di un bambino? »<sup>(138)</sup>; se la nazione non può e non deve esser protagonista, essa ha tuttavia il diritto-dovere di sostenere la sua rappresentanza contro svolte *troppo* autoritarie, conservandosi l'esercizio diretto di certi poteri; proprio quelli che invece la classe politica francese volle presuntuosamente mantenere come proprio esclusivo appannaggio, privandosi di una vera forza « antagonistica » nei confronti del dittatore.

Com'è ovvio, tuttavia, un dato almeno resta clamorosamente assente in questa ricostruzione; e cioè il fatto che l'investitura personale di Napoleone avvenne tramite la tecnica del plebiscito; il Senato, sia nell'anno X come nel 1804, di fatto fu solo chiamato ad avallare formalmente il voto popolare dal quale il dittatore aveva derivato la sua nuova legittimazione. Ciò che al nostro autore sembra sfuggire, allora, è che non è possibile negare di norma il protagonismo popolare, ed anzi combatterlo come una pericolosa deviazione istituzionale, per poi appellarsi ad esso quando più torni comodo onde conservare uno *status quo* in cui solo l'*élite* si riconosce veramente. La 'nazione' dei plebisciti filo-napoleonici non

---

<sup>(137)</sup> Propriamente, tutte le costituzioni che si susseguirono durante l'epoca napoleonica non furono che ritocchi apportati alla costituzione dell'anno VIII dal Senato conservatore, a cui era riconosciuta, a partire proprio dal 1802, la facoltà di interpretare autenticamente il testo costituzionale e di integrarlo all'occorrenza (art. 54 cost. anno X); sotto questo profilo, Romagnosi ha perfettamente ragione nel denunciare come l'ordinamento, privo di qualsiasi sanzione popolare, fosse assolutamente in balia della volontà di Napoleone.

<sup>(138)</sup> MR, pg. 302.

si trovò, in realtà, assolutamente spossessata del diritto di « sanzionare » ed « alterare » la propria costituzione, secondo ciò che Romagnosi a gran voce reclama; essa scelse soltanto un rapporto diretto ed essenzialmente « fiduciale » col « potere amministrativo » — per usare una terminologia a lui così cara —, scavalcando nettamente quei corpi rappresentativi in cui più non si riconosceva. Governati per governati, i francesi preferirono l'*Empereur*, con le sue — diremmo oggi — elevate capacità decisionistiche, alla oligarchia dei notabili dell'anno VIII.

Lasciamo dunque il nostro autore a svolgere con la consueta, estenuante minuzia, per lunghe pagine, tutti i particolari della sua complicatissima disciplina ideale della funzione costituente.

Ciò che importa è di rilevare come negli elaborati procedimenti che egli propone al lettore la massima fondamentale del diritto ingenito della nazione a stabilire la propria forma di governo subisca una serie di drastici ridimensionamenti, riducendosi, in sostanza, al voto dei soli « padri di famiglia » su di un progetto provocato e messo a punto da un apparato di organi tecnici; il tutto all'insegna della solita, marcata sfiducia nei confronti della auto-nomia popolare. Certo, strappando una concessione al suo oggettivismo razionalista, egli arriva a riconoscere che « qualunque legge, compresa la costituzionale » non è che un « atto della volontà sovrana »; il che lo porta in definitiva ad ammettere che non si può mai del tutto negare alla nazione una qualche iniziativa autonoma nel richiedere e promuovere la revisione costituzionale. Purtroppo, anche quando gli articoli che si vuol cambiare « siano veramente necessari », e nonostante quindi che la ragione universale detti « il divieto di toccarli », sarà sempre difficile opporsi ad una volontà generale determinata a mutarli. Contrastarla apertamente può infatti risultare pericoloso: negando una « *via regolare* », « chi può rispondere... degli eccessi ai quali lo spirito di distruzione potrà trasportare una moltitudine traviata dalle proprie passioni, o dai raggiri dei nemici degli ordini stabiliti? » <sup>(139)</sup>.

Sulla base di queste considerazioni, ecco il Nostro, dunque, ad immaginare un nuovo, complicatissimo ingranaggio, in cui la volontà popolare, incanalata nei robusti argini « regolari » della co-

---

<sup>(139)</sup> MR, pg. 799.

stituzione, è legittimata a proporre una riforma; sulla petizione, che dovrà essere sottoscritta dal « maggior numero degli iscritti al censo politico », si pronunceranno poi appositi organi tecnico-giuridici, che sottoporranno infine il loro progetto al voto di una Assemblea appositamente convocata. Ora, l'aspetto rivelatore del vero significato di questo progetto è rappresentato da un preciso divieto: « Le petizioni collettive, l'accattar sottoscrizioni, le radunanze, le federazioni, ed altri tali atti di coalizione saranno vietati e puniti come sediziosi »<sup>(140)</sup>. Esso finisce per annullare completamente il già problematico esercizio del diritto popolare di revisione, che pure Romagnosi tende a difendere nominalmente contro il monopolio formale dello stesso da parte dei corpi rappresentativi; i quali invece rimangono di fatto gli unici capaci di intervenire davvero sulla costituzione. Una disposizione, questa, che anticipa il pronunciato sfavore del Nostro per le associazioni politiche in genere, allineandolo nell'ortodossia dell'*opinio communis* del liberalismo moderato. L'opinione pubblica insomma deve servire da puntello alle istituzioni, ma senza che le venga riconosciuta una autonomia soggettiva, un'autentica capacità di autodeterminazione, che colliderebbe con le premesse più elementari della filosofia politica romagnosiana.

---

<sup>(140)</sup> MR, pg. 900.

## CAPITOLO SESTO

### LA MECCANICA DEL POTERE

SOMMARIO: 1. La « prerogativa » reale, ovvero la supremazia dell'amministrazione. — 2. L'Assemblea e la sua struttura organica: verso una rappresentanza corporativa. — 3. L'Assemblea e la sua struttura organica: ancora sui fondamenti ideologici del corporativismo romagnosiano. — 4. Il ruolo « assicurativo » dell'Assemblea nella dinamica costituzionale complessiva, e la sua debolezza. — 5. Il problema dei conflitti costituzionali tra i due poteri: le soluzioni 'scartate' da Romagnosi. — 6. Il problema dei conflitti costituzionali tra i due poteri: la mediazione tecnocratica dei conflitti. Dal Senato della *Monarchia* all'Areopago degli ultimi scritti. — 7. Stato amministrativo e governo parlamentare a confronto: l'impermeabilità del modello romagnosiano rispetto alle nuove suggestioni del costituzionalismo della Restaurazione. — 8. Significato della responsabilità ministeriale nello Stato di Romagnosi: il Protettorato come garante della legalità amministrativa.

1. Prima di affrontare l'esame della struttura e del funzionamento della macchina immaginata da Romagnosi, conviene forse premettere una elementare precisazione terminologica.

Giusta le sue premesse antiseparazioniste, Romagnosi non uso di solito l'espressione « poteri » nella accezione *soggettiva* del termine, come « complessi di organi concorrenti ad una medesima funzione » (1).

Parlando di 'poteri' egli essenzialmente si riferisce alle diverse funzioni (legislativa, amministrativa, coattiva) volta a volta espletate dallo Stato in vista del conseguimento dei suoi fini. Ma tali funzioni, appunto, nella sua logica costituzionale, non vengono imputate separatamente a tre gruppi distinti di organi relativamente

---

(1) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1976, pg. 378.

autonomi tra loro. L'unico 'potere' in senso soggettivo può essere forse identificato nel potere di governo, o amministrativo in senso lato, come autorità pubblica chiamata a proclamare ed a rendere effettive le clausole del « sociale contratto »; giuridicamente, esso non può far capo che ad un organo unico, ad una volontà unitaria i cui atti vengano imputati allo Stato persona.

Ora, il postulato su cui si fonda tutta la costruzione romagnosiana è che sia in qualche modo possibile « procedimentalizzare » la formazione di questa volontà pubblica, quanto meno in certe sue manifestazioni di maggior momento, attraverso l'inserimento di una pluralità di organi dotati di efficacia condizionante in ordine a determinate decisioni o funzioni normali.

Invero anche a proposito di questi organi o gruppi di organi 'equilibratori' Romagnosi usa l'espressione 'poteri', ma in un significato molto diverso da quello che oggi si è soliti ricollegare ad essa; il « potere assicuratore » o il « potere conservatore » non sono poteri in quanto ad essi compete in via esclusiva o preminente una delle funzioni tipiche della sovranità, ma in quanto fungono da 'controfreno' rispetto all'unico potere al quale tutte le funzioni sono imputate.

Il fatto che in qualche misura questi poteri minori possano essere chiamati a partecipare all'esercizio delle funzioni sovrane non li legittima per nulla a dichiararsene titolari o preminenti gestori; oggetto della loro competenza non sono affatto i bisogni della società civile, ma certe manifestazioni tipiche della volontà « imperante », rispetto alle quali essi esercitano una funzione moderatrice. La loro efficacia resta confinata, insomma, nell'ambito di un gioco istituzionale che non attribuisce loro altro rilievo che quello di ingranaggi, di contrappesi politici, di espedienti tecnico-pratici per far marciare meglio lo Stato. Essi si possono considerare 'poteri' in senso soggettivo solo nel significato storicamente molto specifico e formale, che Sieyès attribuiva alle diverse « procurations » che il « pouvoir unique » attribuisce ai suoi molteplici rappresentanti, cioè nel senso — del tutto neutro — di organi o gruppi di organi investiti di una qualunque competenza costituzionale.

Altrimenti parlando, Romagnosi è ben convinto che altro sia reperire in ogni tipo di Stato possibile un numero finito di funzioni differenziate sulla base di certi caratteri, ed altro lo studio degli espedienti tecnico-istituzionali per ottimizzare il rendimento della macchina pubblica: pensare di accorpare e contrapporre gli organi dello Stato sulla base delle distinzioni naturali di funzioni, onde ottenere un ordinamento efficiente, rappresenta una grossolanità imperdonabile, un semplicismo suicida. Ammesso che la distinzione teorica montesquiviana sia esatta sul piano *descrittivo*, « altro è distinguere, ed altro è disgiungere. Il distinguere altro non importa che il disegnare colla mente i carattere proprj di un dato oggetto. Il disgiungere poi consiste nel dare un'esistenza propria e reale e quasi indipendente a questi caratteri mentalmente distinti e farli agire per sé stessi a guisa di altrettante potenze per sé esistenti, o che possono agire in senso diverso » (2). Insomma: le due dimensioni, quella dogmatica e descrittiva, e quella politico-propositiva, appaiono per così dire assolutamente non comunicanti (3).

Con questi chiarimenti preliminari, è possibile affrontare una ricostruzione del meccanismo costituzionale ideale disegnato da Romagnosi, attraverso l'esame dei quattro 'poteri' principali che ne integrano la configurazione, a cominciare dall'amministrativo, che è quello strutturalmente più importante.

Di esso si sono già enunciate nel capitolo precedente le caratteristiche essenziali. Romagnosi le riassume schematicamente, insistendo soprattutto su tre elementi: il primo è dato dall'attribuzione dell'« *autorità completa* affinché la legge sociale sia attuata secondo il suo tenore », col relativo potere coattivo, necessario a piegare ogni volontà privata; il secondo è costituito dalla sua « *indipendenza ed unità...* rispetto a qualunque delegato nazionale »; il terzo, infine, consiste nella « *semovenza* di questo potere a norma delle esigenze della cosa pubblica, talché nei casi nei quali...dev[e] andar d'accordo con altri delegati l'iniziativa delle provvidenze debba

(2) ICF, pg. 560.

(3) Ed anzi — potremmo aggiungere — consegnate a due discipline ben diverse tra loro, come sono il diritto costituzionale da una parte (ovvero la scienza tecnico-pratica che studia il miglior assetto possibile per il soggetto pubblico), ed il diritto amministrativo dall'altra (cioè la sede in cui si enunciano, per via logico-deduttiva, le funzioni doverose dello Stato).

stare in mano [s]ua, e la cooperazione degli altri delegati debba essere eccitata » da esso <sup>(4)</sup>.

Prima di tutto, dunque, la presenza di una molteplicità di ' antagonisti ' che si contrappongono alla volontà del « Reggente » — come Romagnosi definisce l'organo esponenziale del potere di governo — non trasforma affatto quest'ultimo in un loro agente funzionalmente subordinato.

Non solo, infatti, nel sistema romagnosiano non esiste un *primato* del legislativo, ma neppure *un legislativo* come organo o complesso organico indipendente, che sia in grado, con la propria autonomia, di porre la sua candidatura ad una eventuale egemonia costituzionale. Il « Reggente » rimane il titolare di ogni potere statale, anche se nell'esplicazione della sua volontà incontra certi ostacoli istituzionali con cui è obbligato a confrontarsi.

Del tutto inaccettabile, in particolare, è la pretesa di ridurre la competenza dell'autorità governativa alla sfera della mera esecuzione materiale: « in tutti i rami della pubblica amministrazione entra più o meno di potere *discrezionale*... Egli è perciò che io trovo assurdo attribuire il nome di *potere esecutivo* al potere principesco preso nella sua totalità, mentre in sé stesso è propriamente un gran potere *discrezionale o fiduciario o cautelato* e nulla più. Per essere potere esecutivo converrebbe supporre che la costituzione politica avesse positivamente prefiniti gli *atti speciali* del principato e comandatane l'esecuzione, nel mentre pure che la nazione non diede che una commissione generale e munì il suo commissario di tutto il potere necessario ad effettuarla » <sup>(5)</sup>. La natura

---

<sup>(4)</sup> MR, pg. 935.

<sup>(5)</sup> MR, pg. 940. In un certo senso, anche la giuspubblicistica dell'Ottocento post-unitario si sentirà impegnata a reintegrare questa sfera di autonomia dell'amministrazione che la Rivoluzione aveva così decisamente compromesso; ed, esattamente come Romagnosi, ciò farà proprio partendo dalla contestazione della teoria della separazione, dietro la quale si celano Rousseau e Kant molto più che Montesquieu — cui si riconosce una paternità formale e tralattizia. Il *Baron* — noterà Orlando — si è limitato in fondo a seminare un « germe », che « svolto poi dagli scrittori posteriori, ha dato luogo a quella degenerazione della teoria del governo rappresentativo per cui tutti i vari poteri pubblici vengono subordinati al legislativo, e da esso ricevono l'indirizzo e la base legittima della loro autorità » (*Principii di Diritto Costituzionale*, cit., pg. 79). La ricostruzione orlandiana muove al con-

eminentemente generale della procura contenuta nel vecchio mandato di governo è per Romagnosi tanto ovvia da eliminare addirittura la necessità di una qualunque sua dimostrazione, nonostante che tutte le carte costituzionali dall' '89 in poi si fossero tendenzialmente ispirate al principio opposto.

Semmai, vale l'inverso; è la legge che si presenta al Nostro come una manifestazione di autorità pubblica tutt'altro che generale rispetto alla infinita molteplicità dei compiti spettanti allo Stato; e si noti che qui non siamo più sul terreno della proposta politica, ma su quello della constatazione scientifica; oltre che sconsigliabile, non pare nemmeno *possibile* ridurre il governo ad un esecutore di precetti, poiché occorrerebbe un legislatore capace di coprire, con le proprie previsioni normative, un fronte immenso.

Lo Stato si presenta dunque prima di tutto come un potere amministrativo « discrezionale », un soggetto naturalmente fornito

---

trario — ed in questa sua tendenza generale analogamente a quella di Romagnosi — dalla rivendicazione del carattere originario del Governo, che si riassume nella persona del monarca: « esiste perciò il governo come idea indipendente ed autonoma, la quale non riceve vita né dal Gabinetto, né dalle assemblee, né dai comizi elettorali, ma è invece da essa che questi istituti trovano il loro fondamento e la loro giustificazione » (*ibidem*, pg. 255). Certo, Orlando fonda a sua volta l'autorità del governo « sulla ragione tradizionale » e sul « sentimento giuridico della comunità », che il Nostro si guarda bene dall'erigere in fonti legittimanti del potere politico; ma il significato politico della costruzione, in fondo, resta analogo nel suo immediato rovescio negativo, quello di un netto rifiuto della legittimazione contrattualistica più o meno mediata attraverso la delega parlamentare.

In Francia, d'altra parte, sarà soprattutto Hauriou che, muovendo dal ruolo assegnato al governo dal Sieyès dell'anno III ed VIII, ne rivendicherà nuovamente l'assoluta centralità istituzionale, di contro alle tendenze formali del parlamentarismo. Non solo, come aveva ben visto l'Abate, il governo esercita una forte discrezionalità politica *prima* della legge, gestendo l'iniziativa legislativa, ma anche successivamente ad essa, nel vivo di una complessa e multiforme attività amministrativa che non si può ridurre a mera esecuzione del dato legale; senza contare la necessaria ed insopprimibile elasticità delle sue competenze in materia internazionale (*Précis de droit constitutionnel*, cit., pgg. 365-380). Sarà così che Hauriou si riapproprierà della famosa formula sieyèsiana (« l'autorité vient de l'haut, la confiance vient du bas »), reinterpretandola in chiave istituzionalistica — il governo esiste come autorità, già prima ed indipendentemente dalla « confiante » — ed accentuandone la valenza autoritaria.

di una propria sfera di libertà tendenzialmente indefinita rispetto alla collettività i cui interessi ha ricevuto in cura — anche se, certo, libertà non significa arbitrio: il diritto oggettivo promanante dalla natura delle cose addita sempre all'amministrazione la norma ideale per soddisfare ad ogni pubblica esigenza.

In questo senso — si rilevi *per incidens* — il termine « discrezionalità » — che al contrario di ciò che sostiene Massimo Severo Giannini <sup>(6)</sup> è usato dal Nostro con una certa frequenza — viene qui ed altrove impiegato in un'accezione molto lata, e certo atecnica rispetto all'uso che se ne farà in seguito, fino a confondersi con « discrezione » <sup>(7)</sup>. Il potere amministrativo, infatti, è sempre e comunque discrezionale, anche se semplicemente « fiduciario », cioè non positivamente limitato da una norma legale (ovvero « cautelato », nel linguaggio del brano surriferito); il limite si troverà pur sempre iscritto nel diritto di ragione pre-positivo, che Romagnosi continua a considerare alla stregua di un diritto effettivo e pienamente obbligante, ancorché sprovvisto di sanzione.

Ciò che insomma Romagnosi rifiuta caparbiamente — lo ripetiamo — è l'idea di una collettività sociale che attraverso una propria appendice rappresentativa detti norme allo Stato, soffocando completamente la sua libertà originaria di apprezzamento, la sua ingenita capacità « discrezionale ». Legislazione ed amministrazione non sono affatto due attribuzioni organicamente distinte, e gerarchicamente ordinate, ma al contrario perfettamente parallele, facenti capo alla medesima autorità « imperante »: « il potere dunque di far eseguire le leggi emanate non costituisce propriamente l'autorità tutta del principato, ma *una* delle attribuzioni proprie di lui. Contrapporre... questa attribuzione a quella di far leggi per dividerne l'esercizio egli è un vero disordine di ragione e di politica. Scindere quest'attribuzione, egli è scindere l'unità del potere governativo a danno della nazione » <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1939, pg. 11.

<sup>(7)</sup> Proprio assumendo a paradigma comparativo la definizione offerta da Giannini nella sua opera — l'attività discrezionale come « una libertà limitata postivamente » —, non v'è dubbio che Romagnosi impieghi l'espressione in un senso del tutto diverso, qualificando come discrezionale anche quel potere che si svolge al di fuori di ogni argine legale positivizzato.

<sup>(8)</sup> MR, pg. 941.

Non solo; ma lo stesso meccanismo « assicurativo » posto accanto al « Reggente » per controllarne l'operato, non deve esser tale da « imbarazzarlo », ingerendosi indebitamente nelle sue competenze<sup>(9)</sup>. Ecco perché Romagnosi insiste a conservare intatta nelle mani del suo monarca quella che oggi definiremmo 'funzione d'indirizzo politico': le altre autorità non possono spiegare alcuna iniziativa propria, ma solo limitarsi ad un controllo esterno, ed eventualmente ad una opposizione, rispetto alle sue determinazioni.

Certo, il potere dev'essere sempre in grado di arrestare il potere, ma senza riprodurre, con questo, il paralizzante equilibrio teorizzato da Montesquieu, in cui proprio riconoscendo una autonomia politica distinta a ciascuno dei corpi costituiti dello Stato — secondo la logica tipica del governo « misto » — si codificava l'immobilismo cristallizzato nell'immagine metaforica della *balance*. A differenza del *Baron*, Romagnosi sa bene che la libertà non si può ridurre alla assenza di paura nei confronti del potere politico, ma che essa consiste soprattutto nell'affrancamento dalla schiavitù del bisogno; ecco perché è necessario conservare intatta al « Reggente » la possibilità di porre in atto un proprio compiuto programma di governo, preservando l'integrità della sua iniziativa politica, che semmai saranno gli altri, gli « antagonisti », ad incaricarsi di orientare nel senso giusto. Naturalmente, esisterebbe la possibilità di mantenere pur sempre unita la capacità di indirizzo politico, ma assegnandola ad un organo diverso, come per esempio l'Assemblea rappresentativa, od il Governo da essa espresso, secondo l'indicazione che sta prendendo forma nel costituzionalismo della Restaurazione: ma è inutile dire che questa soluzione non si affaccia neppure seriamente

---

<sup>(9)</sup> Romagnosi chiarisce questo concetto introducendo la distinzione tra limitazione e dipendenza del potere amministrativo. In un regime temperato è ovvio che il monarca incontra certi precisi argini alla propria volontà « sbrigliata »; « altro è — dice il Nostro rivolgendosi figurativamente al suo monarca ideale — che la tua volontà sia *contrariata* ed altro è che sia *dipendente*. Il primo importa solo un *ostacolo* a far ciò che ci piace: il secondo importa una *coazione positiva* a far ciò che non ci piace » (MR, pg. 934); e poiché il monarca è sempre considerato come l'ideale titolare di tutto il potere statale, egli continuerà a rappresentare la « molla » che muove tutta la macchina, salvo incontrare correttivi esterni al proprio esclusivo impulso nella presenza dell'apparato che lo circonda.

all'attenzione di Romagnosi, come del resto vedremo meglio tra un attimo, esaminando i rapporti tra gli organi.

Nel complesso, dunque, quel che impellentemente riemerge da queste pagine romagnosiane è ancora l'intramontabile essenza del modulo di governo assolutista settecentesco, nella sua rivendicazione di un potere forte e benefico, capace di farsi positivamente carico dell'*allgemeine Wohlfart*: lotta contro i corpi intermedi nobiliari e clericali, accentramento di tutte le funzioni politiche, costituzione di una rete di amministrazioni periferiche strettamente collegate al centro; se tali erano stati veramente i punti salienti di quel grande programma di governo, « la monarchia temperata non controverte queste massime, ma vuole solamente assicurarsi che il loro risultato torni a pro della nazione »<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> MR, pg. 263. È ancora interessante ricordare l'atteggiamento perplessa del recensore francese della *Monarchia* di fronte a queste prese di posizione, che tendono ad attribuire alla « prerogativa reale » una latitudine enormemente più vasta di quella caratterizzante l'autorità di qualsiasi monarchia parlamentare: « il la définit d'abord: ' la somme et l'étendue des pouvoirs nécessaires à l'administration de l'état ', et il ajoute, avec beaucoup de raison, que l'opposition ne doit jamais être telle que cette prérogative puisse être lésée. Mais de telles notions conviennent à toute espèce de gouvernement; car dans tous ceux qu'on peut imaginer, l'opposition ne doit jamais avoir pour résultat d'entrever l'action légitime de l'autorité. C'est donc à tort qu'on donne à ce mot de prérogative, pris en ce sens, l'épithète restrictive de royale » (*Journal général*, cit., pg. 55). La risposta di Romagnosi a queste osservazioni è eloquente: in alcune righe poi cancellate, dunque non riprodotte nella stampa, e rimaste soltanto nella redazione manoscritta della *Lettera a Salfi*, egli ricorda come il suo recensore, « dopo aver notata la mia definizione, ed aver soggiunto che è propria a qualunque governo, conchiude: c'est donc à tort qu'on donne à ce mot de prérogative, pris en ce sens, l'épithète restrictive de royale ». Ma domando io a qualunque uomo sensato, il principio dell'unità e della libertà dell'amministrazione dello stato non deve forse essere *proprio* di *qualunque* governo come il principio dell'unico elaterio e dell'ondulazione di una molla centrale deve essere comune a qualunque specie di macchina? In ciò conviene lo stesso autor dell'articolo. Era dunque facile travedere la mia intenzione che in questa prima parte del mio lavoro aveva principalmente in mira di scoprire e fissare la *formula generale* della meccanica costituzionale per applicarla dopo con le dovute aggiunte alle specie diverse dei governi rappresentativi. L'autore dell'articolo non ha sospettato questa mia intenzione; e mi ha fatto un carico che io abbia accennata l'idea principale che poteva manifestarla » (Colto n. 1,  $\wedge$  4, 5, (n. 1), cc. 3-4). Il Nostro, cioè, pare dar ragione al collega fran-

Non si tratta, del resto, solo di questo. L'esperienza storica che Romagnosi ha più direttamente presente nel delineare i tratti del suo « Reggente » è certo più complessa, ed affonda le radici nell'esito ultimo del dramma rivoluzionario, in quel nuovo e sconcertante modello di *despotisme éclairé* offerto dall'esperienza napoleonica, nel quale egli non esita a riconoscere, entro certi limiti, l'approdo definitivo e naturale della grande convulsione iniziata con l' '89.

Già si è accennato alla distinzione che il Nostro pone tra la fase del « luminoso governo consolare » e quella successiva dell'Impero; e non tanto, no, in ragione del dato estrinseco della forma di governo adottata, quanto in riferimento alla oggettiva capacità di controllo che bene o male la costituzione dell'anno VIII consentiva — o quanto meno prometteva — alla società nei confronti del potere politico, e che scompare nell'assetto successivo.

Romagnosi non discute la dittatura: una volta denunciata la maniacale ostinazione del pensiero rivoluzionario nel coltivarsi quell'« idea fissa del potere legislativo »<sup>(11)</sup>, cullandosi nella disastrosa utopia di un'umanità capace di auto-governarsi, lo sbocco dittatoriale diventa la soluzione più sana ed auspicabile per un movimento insurrezionale ormai dissanguato dai suoi sterili conflitti intestini. Sarebbe stato sufficiente soltanto garantirsi un controllo efficace sul potere militare, preparando le condizioni per una normalizzazione della dittatura in una monarchia costituzionale.

---

cese, ma riproponendo la similitudine a lui cara del governo come molla dell'orologio, egli rivela ancora una volta tutta la distanza che lo separa dalla nuova giuspubblicistica, la quale nasce proprio dalla negazione di quella autonomia e di quella centralità. Un dato, questo, che alla fine si impone anche alla pur benevola consapevolezza dell'autore francese, quando rileva una sorta di doppia personalità all'interno dello Stato romagnosiano, che lascia irrisolto il rapporto tra potere originario del principe e potere originario della nazione; occorre invece tornare ai nuovi e sani principii: « *dés qu'on a reconnu que les pouvoirs émanent tous de la nation, il faut naturellement admettre la règle de leur séparation, règle fondée sur ce motif si simple, que leur cumulation dans une seul main donne trop des moyens d'en abuser. Certes, leur exercice ne doit point être morcelé au de là d'une juste mesure, mais le principe de leur séparation restera toujours inattaquable* » (*ibidem*, pg. 117).

(11) ICF, pg. 560.

In questa prospettiva, non si tratta di criticare l'ampiezza dei poteri conferiti a Napoleone con la costituzione consolare, la quale si presenta anzi come un punto d'arrivo d'indubbio valore dopo i dissesti degli anni precedenti<sup>(12)</sup>. Semmai, è proprio assumendo *in toto* il punto di vista degli uomini di brumaio, che il nostro autore rimprovera loro di non aver azionato in tempo i freni di cui disponevano: « voi vedevate, si potrebbe dir loro, l'immensa energia di questo Italiano e i sommi talenti militari che potevano ripromettergli una felice riuscita: voi avevate delle eccellenti barriere costituzionali che potevano raffrenarlo »<sup>(13)</sup>.

Altrove — lo ricordavamo nel capitolo precedente — egli aveva avanzato seri dubbi sull'efficacia di quelle « barriere ». Ma non è questo che importa: in ispirito, egli non può far a meno di sentirsi un *brumairien* e di condividere il grande programma che avrebbe dovuto concludere in gloria la Rivoluzione, alleando *lumières* e baionette: strumentalizzare la forza per fondare il potere della filosofia, porre fine agli « arbitrij » proprio riconoscendo la necessità di far coincidere il cuore dello Stato con un potere forte ed unito, retto da una sola mano.

La classe dirigente ed intellettuale della quale egli si sente a pieno titolo esponente non può pretendere di governare direttamente, né tantomeno essere così ingenua da aspettarsi moderazione o buoni sentimenti da parte del titolare del « potere amministrativo »; il suo programma dev'essere invece quello di tenere il ti-

---

(12) Rivolgendosi idealmente alla classe dirigente rivoluzionaria, il Nostro ha parole davvero eloquenti a questo proposito: « voi avevate bisogno, lo so, di riposare finalmente dalla tempesta della rivoluzione, e per far ciò v'era d'uopo una mano robusta, che arrestasse l'agitazione, e fissasse un ordine stabile di governo ... Il fallo enorme ed imperdonabile si fu di accoppiare repentinamente questo transitorio governo, col governo stabile imperiale. L'errore si fu il confondere la necessità, le circostanze ed i rapporti della riordinazione con quelli della conservazione, il trattamento della guarigione e della convalescenza, con quello della salute, e della vita abituale » (MR, pg. 302). « La rivoluzione francese era per la ragione dei tempi destinata a fondare una monarchia nazionale rappresentativa », scrive perentoriamente in un altro luogo della Monarchia (MR, pg. 539); e mentre il consolato vi si poteva ancora avvicinare abbastanza, l'Impero era ben lontano dal costituirne un modello soddisfacente.

(13) *Scritti inediti*, pg. 481.

mone *dal di fuori*, da una sede istituzionale esterna rispetto a quella del « potere operante ».

L'errore della *élite* rivoluzionaria non è stato quello di ricorrere a Napoleone, ma semmai di accordargli una fiducia che non meritava, fino a demolire la costituzione a colpi di senato-consulti, subendo passivamente l'epurazione del Tribunato, la censura, le polizie segrete e tutto il resto. La partita andava giocata tutta sul terreno della limitazione del potere; perché la responsabilità complessiva del sistema non ricade affatto sulle spalle del capo della gerarchia amministrativa — a cui non è giusto chiedere altro che energia ed efficienza — ma su quelle dei corpi istituzionalmente deputati a contenere la sua carica volitiva, a limitare l'espansione tendenzialmente indefinita del suo *amour propre*.

2. Il primo ed il più importante dei corpi antagonistici è costituito dall'Assemblea. Prescindiamo per ora dalle funzioni che Romagnosi le vuole affidate nel quadro del suo ruolo « assicuratore », e limitiamoci a considerare la sua struttura organica.

Guardato in genere con marcato sospetto da tutti gli esponenti del cosmo politico post-termidoriano, l'organo assembleare si vede imputata in questo periodo la maggior parte delle responsabilità istituzionali relative agli eccessi del movimento rivoluzionario, nella saldatura che notoriamente si viene a stabilire tra *gouvernement d'assemblée* convenzionale, dittatura terroristica, ed effetti di una politica sociale del tutto inaccettabile per la borghesia moderata. In un certo senso, anzi, tutto lo sforzo degli ingegneri costituzionali dal '95 in poi risulta diretto ad ottenere un ridimensionamento del peso delle assemblee rappresentative (« foyers d'activité funeste, où l'irréflexion, la précipitation, l'effervescence et le choc des passions agitaient tous les esprits », come diceva il Sieyès dell'anno VIII, ricordando i tempi bui del '93-'94<sup>(14)</sup>), disinnescandone le potenzialità demo-totalitarie attraverso una serie di accorgimenti — primo dei quali la restrizione del suffragio — che ne garantiscano una maggior 'posatezza' e fedeltà agli interessi della classe dominante.

---

<sup>(14)</sup> Il giudizio ci è stato riferito da Boulay de la Meurthe, ed è ricordato in BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 413.

Ora, è fuori discussione che Romagnosi condivida in pieno questo tipo di preoccupazioni, come già si è precedentemente segnalato; e non stupirà pertanto scoprire che tutta la trattazione del nostro autore sull'argomento della struttura dell'organo assembleare si svolge all'insegna di un palese moderatismo.

Questo non basta, tuttavia, a spiegare una serie di scelte che vanno ben oltre quei saggi ritocchi al meccanismo elettorale caratteristici della costituzionalistica di questo periodo; dalle prolisse e confuse pagine che Romagnosi dedica a più riprese a questo tema, emerge infatti un estremo impaccio nel maneggiare l'essenza logica della stessa meccanica rappresentativa, fino ad offrirne una ricostruzione assolutamente incompatibile con l'immagine canonica costruita dal prevalente pensiero liberale, e consacrata nelle costituzioni parlamentari ottocentesche. Il che pone l'esigenza di valutare fino a che punto l'idea di una rappresentanza generale e nazionale paritorita dalla Rivoluzione si presentasse con i caratteri di chiarezza e distinzione che poi assumerà nel corso del secolo, e fin dove, invece, non si sovrapponesse a modelli precedenti ed ormai desueti di rappresentatività politica. Ma vediamo.

Il nostro autore, innanzitutto, ci ha lasciato due profili abbastanza distinti della propria teoria della rappresentanza politica, il primo nella *Monarchia* e l'altro nelle più tarde *Istituzioni*; cercheremo qui, per ora, di comprendere la filosofia di fondo largamente comune ai due modelli, esaminando poi in maniera specifica quello contenuto nella *Monarchia*, mentre per un'analisi specifica dell'altro — che involge necessariamente un discorso più globale sui rapporti tra comunità locale e comunità nazionale — rinviamo fin d'ora il lettore al capitolo seguente.

Non v'è dubbio che basti un'occhiata alle pagine che abbiamo indicato per accorgerci subito della differenza profonda che separa Romagnosi dai più diffusi e tipici orientamenti che si vengono affermando in materia alla fine del Settecento. Il nuovo principio basilare della rappresentanza, capace di accomunare, al di là di ogni altra differenziazione politica, pressoché tutte le frange del pensiero rivoluzionario — eccezion fatta, ma solo entro certi limiti, per il federalismo girondino — è riassumibile in un celebre giudizio di Saint Just: « chi non è nominato con il concorso simultaneo

della volontà generale, rappresenta soltanto chi l'ha nominato; ed i diversi rappresentanti di queste frazioni, se si riuniscono per rappresentare il tutto, sono isolati e senza legami nei loro suffragi, e non formano una maggioranza legittima» (15). Tutti si trovano d'accordo nel riconoscere che ogni rappresentante si qualifica come tale in quanto rappresenta il ' tutto ', ed è chiamato nell'aula legislativa solo sulla base della generica e generale qualità di cittadino, di membro della nazione (16). Il che comporta la conseguenza di sganciare completamente la rappresentanza da ogni centro di interesse sociale intermedio, coincida esso con una determinata classe di persone, o con una comunità locale storicamente individuata (17).

I collegi elettorali, pertanto, vengono individuati sulla base dei criteri più astratti possibile, di carattere matematico; con variazioni

(15) La frase è tratta dal discorso del 24 aprile 1793 sul progetto girondino, riprodotto in SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., pg. 371.

(16) « Le droit à se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à cause des qualités qui leur sont communes, et non à cause de celles qui les différencient ... Les intérêts par lesquels les citoyens se ressemblent sont donc les seuls qu'ils puissent traiter en commun, les seuls par lesquels et au nom desquels ils puissent réclamer des droits politiques, c'est-à-dire une part active à la formation de la loi sociale, les seuls par conséquent, qui inspirent au citoyen la qualité représentable » (*Qu'est-ce que le Tiers Etat*, ed. cit., pgg. 164-165).

(17) È questo il perentorio significato della famosa mozione fatta votare da Talleyrand all'alba della Rivoluzione — il 7 luglio 1789 — scrivendo così, in qualche modo, l'epitaffio della vecchia nozione della rappresentanza politica, secondo la quale ciascun deputato era innanzitutto « il curatore del ceto, della corporazione » e del gruppo geograficamente individuato che lo aveva eletto (L. COMPAGNA, *Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo*, in *Nord e Sud*, XXIX, (1982), pg. 176; sul tema cfr. anche R. WARLOMONT, *Le concept de la représentation politique à la Constituante*, in *Revue du Nord*, XLVI, (1964), pg. 84 ss.). È ovvio che il prezzo di una concezione di questo genere è la perdita di rilevanza della volontà effettiva dei rappresentanti, il che esclude alla radice la possibilità di un'evoluzione del sistema in senso democratico-rousseauviano, la quale avrebbe richiesto il mantenimento dell'imperatività; un prezzo indubbiamente alto, che tuttavia anche gli esponenti di tendenza democratica si dovettero adattare a pagare, sacrificando l'ideale di una partecipazione diretta del *peuple* sovrano a quello prioritario dell'unitarismo nazionale, che soltanto la nuova rappresentanza generale poteva concretamente assicurare (sul punto ROELS, *Le concept*, cit., pg. 126; BOULOISEAU, *La repubblica giacobina*, cit., pg. 12).

sensibili, certo, a seconda che si consideri il ' tutto ' nazionale composto soltanto da individui, giusta il verbo rousseauviano — nel qual caso l'unico criterio accettabile per la formazione dei collegi è dato dalla popolazione<sup>(18)</sup> —; oppure, aderendo ad una concezione più ' sociologica ', si configuri la nazione come un insieme di classi produttive organicamente integrate ed insediate su di un certo territorio. In quest'ultimo caso diventa possibile tener conto di altri criteri, come quello del censo o dell'estensione territoriale, secondo la scelta che sarà appunto della costituzione del 1791<sup>(19)</sup>; si tratta di varianti che tuttavia non contraddicono minimamente all'esigenza ideologica che ogni eletto sia nominato da tutta la nazione — ch , anzi, questa considerazione in chiave sociologica della collettivit  ne accentua la naturale indivisibilit , e consente di presentare l'atto di designazione del rappresentante come l'indicazione di un corpo compatto ed organico, e non del gruppo di individui che casualmente lo hanno votato.

Ora, secondo ci  che nel precedente capitolo abbiamo pre-messo, anche Romagnosi aderisce ad una sorta di rappresentazione in termini sociologici della nazione; il che parrebbe suggerire la possibilit  di un suo allineamento rispetto alla teoria della rappresentanza or ora richiamata. In realt , per , accade esattamente il contrario.

---

<sup>(18)</sup> Cos  tipicamente la costituzione del 1793, che dichiarava con fierezza essere la popolazione la sola base per la formazione della rappresentanza (art. 21).

<sup>(19)</sup> Tit. III, chap. I, s ct. I, art. 2: « Les représentants seront distribu s entre les quatre-vingt-trois d partments selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe ». Romagnosi conosce questo sistema, che cita in MR, pg. 781; egli lo critica aspramente per una serie di motivi che diremo tra un attimo, ma certo   che ne condivide — o per lo meno ne comprende benissimo e senza fatica — la logica interna anti-democratica, perfettamente aderente a quella concezione sociologica della nazione a cui anch'egli aderisce: si pu  discutere se convenga o meno, attraverso la rappresentanza, offrire una esatta riproduzione scalare del sostrato sociale (e, come vedremo, la sua risposta sar  per la negativa), ma   fuor di dubbio che tale sostrato non si presenta affatto come una serie di individui-titolari-di-diritti, secondo l'ideologia giacobina; l'integrazione del criterio della popolazione con quelli del territorio e della capacit  contributiva   per il Nostro perfettamente naturale e legittima (MR, pg. 782).

Ciò che anzi il particolare 'sociologismo' romagnosiano pare voler negare è proprio questo; dato che la nazione, a differenza che sotto l'antico regime, è ora divenuta, con l'abolizione delle classi privilegiate, un organismo unitario e compatto; visto, cioè, che essa si presenta *già* come un 'tutto', poiché ogni distinzione legale tra i cittadini è stata soppressa; niente vieta di annettere un rilievo costituzionale alle formazioni ed alle forze sociali che danno vita a questo 'tutto', nella piena fiducia di una omogeneità sociale ormai pienamente acquisita.

Già sappiamo come il corpo sociale sia scomponibile, per Romagnosi, secondo due criteri: quello delle « classi » che lo compongono e quello delle comunità locali e familiari. Dunque, la rappresentanza politica avrà per base da un lato le tre più rappresentative categorie sociali (accorpabili sotto le tre grandi insegne: « opinione », « beni » e « forza »), dall'altro le circoscrizioni municipali, dalla cui « confederazione » scaturisce l'unità nazionale. Il risultato è quello di ottenere una rappresentanza corporativa tendenzialmente eletta tra le varie categorie a livello comunale; una bestemmia che sarebbe costata cara nell'anno II, e che, perlomeno fino al '99, avrebbe scandalizzato anche i più moderati!

La cosa più sorprendente, del resto, è che Romagnosi non avanza affatto la sua proposta in dispregio dei nuovi principii, ma proprio criticando duramente le costituzioni della Rivoluzione, che avrebbero, a suo dire, tradito lo spirito autenticamente patriottico dell' '89. Proponendo il suo modello, il nostro autore non intende per niente — ci mancherebbe! — ritornare alla rappresentanza di interessi d'antico regime, e di ciò è prova indubitabile la sicurezza con cui egli si pronuncia contro il mandato imperativo, che di quel tipo di istituzione era, com'è noto, un elemento irrenunciabile<sup>(20)</sup>;

---

(20) Esso resta infatti una caratteristica tipica delle Assemblee di stati — in cui i rappresentanti erano immediatamente e direttamente responsabili degli impegni assunti col monarca di fronte alle categorie che li avevano nominati — fino, appunto, al 1789, quando il re vietò radicalmente ogni mandato imperativo che impedisse ai deputati degli Stati Generali di impegnarsi autonomamente. La sua fine, prima che opera della Rivoluzione, fu l'ultima conquista della monarchia moribonda, tendente ad indebolire la resistenza della vecchia rappresentanza, sganciandola dalla sua base: cfr. C.

è fuori discussione che ogni rappresentante debba esser considerato come un « *procurator generale* di tutta la nazione, munito d'un mandato libero e solidale a fare o a concordare ciò che torna meglio alla universalità del corpo intiero » (21). Si tratta soltanto, però, di una elementare opzione di funzionalità, necessaria per non paralizzare l'Assemblea, subordinandone le deliberazioni al *placet* dell'elettorato, ma che non condiziona per niente a considerare il rappresentante come il prodotto *genetico* della collettività nel suo insieme. Anzi, chi pensa in questo modo si condanna a dover mantenere obbligatoriamente una proporzione fissa tra la « grandezza reale dei corpi rappresentati » e la composizione di quegli organismi che li devono rappresentare — come hanno fatto, pur secondo diversi criteri, tutte le costituzioni rivoluzionarie —, poiché solo così è possibile verificare come ogni deputato sia espressione del ' tutto ', e l'Assemblea — secondo un'immagine famosa — nient'altro che la carta geografica della *nation*, il suo fedele riflesso miniaturizzato.

Una logica di codesto genere poteva avere un senso quando ancora si trattava di sconfiggere gli ordini privilegiati, ed una rappresentanza proporzionale all'effettiva consistenza dei ceti, unita alla rivendicazione del voto per testa, costituiva l'arma più efficace contro il vecchio regime. Ma ora (22)? Aderire all'ideologia ' proporzionalista ' significa credere che la nazione diventi tale in quanto è rappresentata unitariamente; significa, alla fine, — aggiornando Hobbes — affermare che essa sia *multitudo dissoluta* finché non si dia una *persona repraesentativa* capace di porsi come la sua riproduzione scalare.

Quel che si dimentica è la natura esclusivamente funzionale del problema posta dalla rappresentanza; perché l'Assemblea adempia efficacemente al suo compito di corifea degli interessi sociali di fronte al potere « amministrativo » non è affatto necessario che

---

SOULE, *Les normes de fonctionnement des assemblées d'Etats Généraux en France et en Europe Occidentale*, Paris, 1967.

(21) MR, pg. 781.

(22) « ... Dopo che queste differenze furono abolite, e che tutti i cittadini furono resi eguali in faccia alle leggi, ed una e indivisibile fu resa l'autorità nazionale deliberante in una sola assemblea, a che pro stabilire un corpo cotanto macchinoso e norme cotanto composte? » (*ibidem*).

essa riproduca in piccolo la società civile. Anzi, il principio della rappresentanza 'proporzionale' (23) comporta una serie di gravi impacci di carattere funzionale, come quello, ad esempio, di vincolare il costituente fino a fargli prevedere un'Assemblea troppo numerosa, rispetto alle funzioni delicate e complesse che essa deve svolgere; e, più ancora, sempre troppo poco qualificata sul piano delle caratteristiche personali dei suoi componenti. La cura della costituzione, difatti, tutta tesa nel mantenere una certa relazione proporzionale tra rappresentanza e nazione, lascia in secondo piano, come questione semplicemente *de facto*, l'aspetto veramente essenziale della rappresentanza, quello della scelta di persone capaci, che non è in alcun modo sanzionato legislativamente; il rappresentante eletto impersonalmente da tutta la nazione sarà per forza un *quisquis de populo* (24).

---

(23) Cfr. MR, pg. 781. Com'è ovvio, qui parliamo di « proporzionale » in un senso assolutamente diverso dal significato attribuito alla stessa espressione dal diritto pubblico moderno, riferendoci cioè non alla tecnica di elezione, ma alla individuazione ed al dimensionamento dei collegi elettorali: tutte le costituzioni rivoluzionarie adottavano il sistema maggioritario unominale, e nessuno avvertiva quella preoccupazione — tipica dei tempi più a noi vicini — di evitare la dispersione dei voti, garantendo ad ogni cittadino di concorrere *effettivamente* alla elezione di un rappresentante; la « proporzione » che si voleva mantenere non era affatto tra votanti ed eletti, bensì tra « corpi rappresentati » e rappresentanti. Prova ne sia che una preoccupazione come quella che siamo abituati a riconoscere nel moderno diritto pubblico può maturare solo all'interno di *una* delle risposte storiche al problema logicamente antecedente del dimensionamento dei collegi: l'esigenza di mantenere una proporzione tra votanti ed eletti è avvertibile solo da chi pensa che soltanto la popolazione debba costituire la base della rappresentanza, sulla linea della costituzione del 1793, e non anche il censo o il territorio, com'era parso naturale ai costituenti. Cfr. sul punto CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, vol. II, pg. 246 ss.

(24) È indubbio che nella giustificazione teorica del nuovo tipo di rappresentanza 'generale' partorita dalla Rivoluzione confluiscono e si sovrappongono — spesso in maniera confusa — due ordini di argomenti di segno opposto: da un lato, quelli di tipo *a priori* ricavati dalla teoria della sovranità nazionale (se la nazione come entità sociologica vuole auto-governarsi è giocoforza che si dia uno strumento adeguato che 'metta le gambe' alla sua volontà); dall'altro, quelli di tipo *a posteriori*, ricavati dalle forti venature in senso elitario della cultura *idéologique* e dall'aperta diffidenza nei confronti delle masse (la rappresentanza serve ad ovviare alla

No; la questione deve essere interamente reimpostata su nuove basi. Occorre invertire del tutto i termini del problema, costruendo il rapporto elettore-eletto sulla base del tipo di rappresentanza che si vuol ottenere; *prima* bisogna disegnare il profilo della propria Assemblea ideale, in rapporto alle funzioni che essa è chiamata ad espletare, ovvero ai « *luminosi interessi* presuntivi concordi all'interesse nazionale »<sup>(25)</sup>; poi si vedrà come meglio organizzare il meccanismo elettivo in vista del fine assegnato.

---

diffusa incapacità della maggioranza ad auto-amministrarsi, assegnando le delicate funzioni politiche ad un ceto dirigente che essa si riserva di esprimere più o meno direttamente; idea già anticipata da Montesquieu in un celebre passo, in cui si presenta il popolo come « admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité », ma incapace di « conduire une affaire, connaître les lieux, les occasions, les moments; en profiter » (*Esprit*, L. II, chap. II, ed. cit., pg. 132).

Queste due componenti ideali si intrecciano tra loro dando la sensazione di un concetto unitario e compatto (i rivoluzionari avrebbero « repris l'idée rousseauiste de volonté générale en tant qu'expression de l'intérêt commun et de la raison publique, mais ils ont cru qu'elle était mieux dégagée par une délibération d'hommes sages, élus et donc inspirés par l'opinion publique » (ROELS, *Le concept*, cit., pg. 164).

Mentre la prima componente ingenera la necessità logica assoluta di una rappresentanza rigorosamente generale ed unitaria, la seconda indica l'opportunità empirica di affidare il governo della cosa pubblica a persone competenti ed esperte. Tra le due, la prima è però senz'altro quella decisiva; il requisito della competenza non basta da solo a *legittimare* il potere degli eletti, è assolutamente necessario che essi si presentino come esponenti di un interesse unitario, poiché questa è la garanzia minima della pubblicità della loro volontà; *la legittimità ha sempre un primato implicito sulla funzionalità*, il nucleo della nuova rappresentanza non può far a meno di rivelare le sue origini rousseauviane. Romagnosi, invece, finisce per dare una prevalenza schiacciante alla componente funzionale su quella legittimista e propriamente giuridica: l'assemblea non è chiamata a rappresentare assolutamente nulla, essa non giustifica la propria presenza sul piano istituzionale per ciò che *è*, ma per ciò che *fa*. Non c'è dubbio, allora, che « secondo questa vista il numero degli illuminati e zelanti procuratori doveva prevalere, e però la composizione dell'assemblea doveva essere temperata, avuto riguardo agli interessi ed alle abitudini presuntive del corpo e della classe dalla quale veniva tratto il rappresentante » (MR, pg. 782): la logica *a posteriori* è rimasta esclusiva padrona del campo.

(25) *Ibidem*.

Di nuovo, la solita logica finalistica romagnosiana sovverte la sequenza logica su cui si costruisce lo Stato nuovo; il problema della legittimità delle istituzioni è rovesciato ancora una volta in quello della loro funzionalità. E, com'è ovvio, a farne le spese è, prima di ogni altro, il diritto di partecipazione politica: in tema di rappresentanza, non si tratta assolutamente di condizionare le proprie scelte istituzionali per « contentare tutta la popolazione e per assicurarla d'una pari concorrenza nelle grandi funzioni dello Stato »<sup>(26)</sup>. Il voto non è diritto, ma semplice funzione costituzionale, conferita soltanto a certi soggetti nell'esclusivo interesse di un corretto funzionamento della macchina pubblica.

Anche qui, ci troviamo di fronte ad un'ideologia senz'altro molto comune all'epoca, della quale si era abbondantemente usato ed abusato durante la Rivoluzione, e che rimarrà alla base dello stesso Stato liberale ottocentesco<sup>(27)</sup>. Ciò che colpisce è di nuovo il radicalismo con cui Romagnosi se ne serve, e che s'inquadra d'altra parte molto bene nelle sue generali premesse teoriche.

Il pensiero politico moderato aveva spesso fatto ricorso alla teoria funzionalista, che gli consentiva di spogliare l'atto del voto di ogni carica di politicità, presentandolo come neutro strumento tecnico per selezionare una classe dirigente di *gens éclairée*, oggettivamente idonea a svolgere le delicate funzioni pubbliche.

<sup>(26)</sup> MR, pg. 781.

<sup>(27)</sup> Sui fondamenti rivoluzionari della tesi del voto « *commission publique* » ancora utili le pagine dedicate all'argomento da ESMEIN (*Éléments de droit constitutionnel*, Paris, 1869, pgg. 195-217), e da CARRÉ DE MALBERG (*Contribution*, vol. II, pg. 425 ss.). La tesi funzionalista, già implicita nel modo di concepire la rappresentanza comune alla maggior parte dei Costituenti — primi Sieyès e Thouret, che su questa base fondavano la loro distinzione tra cittadini attivi e passivi — si trasforma in vera ideologia ufficiale nel clima moderato della Convenzione postermidoriana (paradigmatiche, in proposito, le giustificazioni del suffragio censitario adottate da Boissy d'Anglas, commentate da SAITTA in *Costituenti e costituzioni*, cit., pg. 451). Lungo questi binari continua sostanzialmente a muoversi la giuspubblicistica moderna nel corso dell'Ottocento, nel suo generale rifiuto della dottrina della delega elettorale (cfr. per tutti ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Revue du droit public et de la science politique*, III (1895), poi in *Diritto Pubblico Generale*, Milano, 1940, pgg. 417-456; ID., *Principii di diritto costituzionale*, cit., pgg. 101-102; HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit., pgg. 553-555).

In questo senso, la designazione elettorale del rappresentante non implica mai una scelta politica, non coinvolge la volontà di chi la esprime, ma si riduce ad un giudizio intellettuale sulle capacità dei candidati, non solo inidoneo a trasferire una frazione di sovranità, a *delegare* alcunché, ma neppure a manifestare un qualunque indirizzo politico. Il che consente di restringere l'elettorato a quei soli ceti che offrono sicure garanzie di una buona scelta, ed ancor più la sfera degli eleggibili a quelle sole persone che appaiano culturalmente e socialmente degne di rivestire la carica.

Ma è proprio questo il punto. Il pensiero liberal-moderato, dalla costituzione del '91 a quella dell'anno III, da Sieyès a Boissy d'Anglas, da Thouret a Daunou, da M.me De Stäel a Constant, si era servito di quella ideologia per *limitare* un elettorato che presuntivamente continuava ad essere esteso quanto la nazione stessa, escludendo sempre *in via d'eccezione* determinate classi di persone. Il credo funzionalista, in altre parole, non arriva ad intaccare l'ideabase della rappresentanza, cioè che debba essere necessariamente *tutta* la nazione *in corpore* a nominare i propri deputati, lasciando intatto il nucleo centrale *a priori* del nuovo concetto di sovranità, che resta impermeabile a qualunque considerazione di carattere empirico. La condizione 'normale' e naturale, insomma, continua ad identificarsi in quella di chi è elettore; come scrive Constant, « pour être membre d'une association, il faut avoir un certain degré de lumières, et un intérêt commun avec les autres membres de cette association »; i non proprietari, non avendo né l'uno né l'altro, sono parificati ai soggetti naturalmente incapaci (donne, minori), ed agli stranieri, e quindi presentati come persone in situazione eccezionale <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> *Principes*, chap. VI, ed. cit., pg. 1112; sul punto, cfr. il commento di CERRONI, *Introduzione*, cit., pg. 18 ss. Evidente è la continuità rispetto ai principii dell'89, secondo i quali « les droits politiques comme les droits civils, doivent tenir à la qualité de citoyens. Cette propriété légale est la même pour tous ... Tout citoyen qui réunit les conditions déterminés pour être électeur a droit de se faire représenter... ». (*Qu'est-ce que le Tiers État?*, pg. 47). Questo carattere 'generale' della rappresentanza — e la contestuale eccezionalità delle esclusioni da essa — è espresso molto bene da Orlando: « il presupposto da cui è forza muovere è l'ammissione di tutte

Romagnosi tende a ragionare all'inverso. Posto che il voto è funzione, non è affatto necessario che esso sia tendenzialmente esercitato da tutti; molto meglio individuare positivamente le classi sociali più idonee e mature, cioè più rappresentative sul piano funzionale, conferendo solo ad esse il diritto-funzione di nominare loro rappresentanti all'Assemblea. Poiché, come già sappiamo, « tre sono i poteri ingenerati e predominanti in ogni civile società, quello dell'*opinione*, quello dei *beni* e quello della *forza* », la miglior rappresentanza possibile sarà quella formata da varie deputazioni elette nell'ambito delle categorie per così dire esponenziali di questi fondamentali valori sociali, ovvero dei proprietari terrieri, dei commercianti e manifatturieri, dei « dotti » (laici e religiosi, con particolare prevalenza dei funzionari pubblici) e dei militari <sup>(29)</sup>.

Dopo aver individuato, dunque, una lunghissima serie di qualifiche socio-professionali — numerosissime quelle ascrivibili alla categoria dei dotti: si va dai parroci agli ingegneri, dai medici ai giudici a svariate categorie di pubblici funzionari — il Nostro procede a dettare un differente trattamento ideale per ciascuna di esse, fino alla specificazione dei più minuti dettagli (dalla durata del mandato alle regole sull'incompatibilità), in modo che ogni 'classe' esprima il meglio di sé nell'aula legislativa.

L'elezione avviene su base corporativa, chiamando ogni categoria socio-professionale ad esprimere dal suo seno — pur con differenti modalità — i rappresentanti che le spettano. Unica par-

---

le classi sociali dell'elettorato, come conseguenza dell'indole dello Stato rappresentativo e dell'ipotesi sulla quale esso si fonda, cioè che i bisogni e i sentimenti politici dei cittadini abbiano una maniera diretta ed esterna di manifestarsi. Ma bene può avvenire che, per contingenze speciali (la cui valutazione è di indole esclusivamente politica), il conferimento della franchigia elettorale ad una determinata classe di cittadini non sia consentaneo all'interesse dello Stato ...; ma allora il *fine* ... non è tanto di ricercare un *criterio positivo di capacità*, quanto di *escludere certe categorie di incapaci* », la cui comprensione sia dannosa oggettivamente allo Stato (*Principii*, cit., pg. 102); è così possibile recuperare il criterio del censo e quello della 'cultura', senza intaccare il carattere « *popolare* » del suffragio, cioè la sua tendenziale generalità.

<sup>(29)</sup> La complicatissima struttura dell'Assemblea è prolissamente esposta in MR, pg. 324 ss. e pg. 746 ss.

ziale eccezione alla regola pare esser quella dei possidenti; i quali costituiscono anch'essi, sì, una ben determinata classe nel senso sociologico del termine — quella dei « ricchi consumatori », dei *rentiers* fondiari ad alto reddito —, ma vengono eletti a base territoriale dalla generalità dei cittadini per poter meglio adempiere alla loro vera funzione costituzionale, cioè quella di conferire alla Assemblea quel « *lustrò, contrappeso e considerazione* » sociale che solo la ricchezza sa dare agli occhi del volgo, e che è bene si manifesti in un consenso effettivo da parte di tutti <sup>(30)</sup>.

Rispetto al prevalente pensiero liberale, questa struttura non conosce una limitazione generale di carattere economico all'elettorato attivo e passivo <sup>(31)</sup>, ed è aperta anche dalle donne (come d'altronde già si era ventilato da parte di qualcuno nel corso della Rivoluzione); l'unico criterio di selezione è difatti quello di tipo corporativo, sebbene — com'è ovvio — esso sia già comprensivo, di fatto, delle distinzioni di sesso e di censo.

È interessante ricordare, a questo proposito, il sincero sdegno che Romagnosi manifesta in varie occasioni nei confronti di parecchie costituzioni contemporanee limitanti i diritti politici attivi e passivi sulla base del criterio economico, che pare davvero considerare come un odioso espediente per escludere una parte del popolo dall'amministrazione della cosa pubblica; la discriminazione inaccettabile non consiste affatto in quella legata ad una rappresentanza corporativa, in cui i diversi interessi trovano proprio all'interno dell'Assemblea un momento di naturale equilibrio, ma nella rappresentanza esclusiva di una *élite* economica, che si presenta arbitrariamente come un ' tutto ', arrogandosi parallelamente un mo-

---

<sup>(30)</sup> « I lumi — ricorda Romagnosi — vengono somministrati dalla classe dei dotti »; alla proprietà non si annette alcun valore sostanziale, ma soltanto quello che deriva dalla sua maggior considerazione da parte dell'opinione comune.

<sup>(31)</sup> A quanto sembra, però, Romagnosi penserebbe ad una limitazione di carattere culturale, conformemente alle sue dichiarate premesse meritocratiche: occorre « educare ... il sovrano proporzionalmente almeno alle funzioni ch'egli dovrà personalmente esercitare; e quindi, previo sperimento d'un apposito giurì, accordare la carta di cittadinanza alle persone ritenute capaci, e negarla a tutti coloro i quali non si trovano preparati come si deve ad esercitare le funzioni annesse alla qualità di cittadino » (MR, pg. 413).

nopolio della sapienza politica che il denaro da solo non basta certo a conferire <sup>(32)</sup>.

Al contrario, Romagnosi guarda con estremo favore all'inserimento nell'organo assembleare di pubblici funzionari <sup>(33)</sup>: le due categorie dei 'dotti' e dei 'militari' sono quasi interamente composte da 'gente del re', la cui massiccia presenza comincia ad attribuire al suo modello di Stato ideale quel carattere tipicamente burocratico che, come vedremo tra un momento, ne rappresenta uno degli aspetti più caratteristici.

3. È evidente l'analogia di questa struttura così specifica e complessa con quella dei tre Collegi elettorali della Repubblica del 1802 e del Regno d'Italia (« il Ricco, il Dotto ed il Patrizio vulgo » di foscoliana memoria) — ai quali pure il nostro autore non si richiama in maniera esplicita —. Organi vitalizi composti da poche centinaia di persone trascelte nell'ambito delle tre categorie costituzionalmente indicate dei « Possidenti », dei « Commercianti » e dei « Dotti », i Collegi italiani si distinguevano dai loro confratelli francesi istituiti nel 1802 proprio per la loro caratteristica struttura corporativa, e per non essere istituiti su base territoriale <sup>(34)</sup>.

---

(32) Ché anzi l'esperienza storica insegna abbondantemente « non doversi appoggiare alla ricchezza veruna funzione di governo, e viceversa non esservi cosa più pernicioso allo stato quanto l'associare la potenza politica al *titolo* della ricchezza » (MR, pg. 336). D'altra parte, accertato universalmente il primato del « *merito* in contrapposizione delle *ricchezze* » (ICF, pg. 490), è pur vero che le tenaci passioni dei ricchi « non possono essere che alleate o nemiche. Come nemiche non si possono vincere, che togliendo la disuguaglianza della fortuna; locché sarebbe crudelissimo, e momentaneo rimedio. È forza dunque di *guadagnarle* e di rivolgerle a pro della nazione » (MR, pg. 337), associando i possidenti alle funzioni pubbliche in funzione 'antagonistica', e sfruttando le loro paure, la loro alterigia ed il loro istintivo conservatorismo per tener a bada il potere « amministrativo »; è quasi un recupero della funzione a suo luogo svolta dall'*honneur* nobiliare montesquiviano negli Stati monarchici! Com'è ovvio, il tipo del 'ricco' che Romagnosi ha qui presente è molto più vicino al vecchio patrizio d'antico regime che non al nuovo borghese agiato, acquirente dei beni nazionali, protagonista dei regimi censitari rivoluzionari e liberali.

(33) E, si noti, non come membri di diritto, ma come componenti elettive.

(34) Introdotti dalla Costituzione della Repubblica Italiana del 1802,

Non avevano competenze deliberative, né propriamente elettorali, dovendo essi limitarsi ad indicare delle terne di nomi nell'ambito delle quali era l'esecutivo ad operare la scelta. Tipica espressione della tendenza napoleonica a ricostituire grandi corpi intermedi saldamente controllati dallo Stato, non è un caso che essi

---

su progetto di Talleyrand e di Melzi, i collegi furono l'unico istituto costituzionale destinato a conservarsi durante tutto il periodo napoleonico. Definiti dal testo costituzionale del 1802 quale « organo primitivo della sovranità nazionale » (art. 10), essi si articolavano in collegio dei *Possidenti* (300 membri), dei *Dotti* (200 membri) e dei Mercanti (200 membri); la carica era vitalizia; la prima nomina fu fatta dal governo, e quelle successive per l'integrazione dei posti vacanti erano regolate da una disciplina molto complessa che, com'è stato notato, rivelava in maniera fin troppo palese la preoccupazione di tenere sotto un ferreo controllo i collegi (G. ANCARANI, *Gli organi di governo della Repubblica Italiana (1802-1805)*, Milano, 1969, pg. 68). In sostanza, mentre il collegio dei possidenti si completava autonomamente per cooptazione, quello dei commercianti poteva scegliere i nuovi componenti solo nell'ambito di liste predisposte dal governo, e quello dei dotti — ancor più sospetto — si doveva limitare alla presentazione di una tripla di eleggibili alla Censura, che procedeva alle nomine.

La loro funzione era analoga a quella dei collegi elettorali francesi, dovendo essi stendere delle liste di eleggibili nell'ambito delle quali un apposito organo costituito per cooptazione — la *Censura* — provvedeva a nominare tutte le varie cariche politiche. Potenziati nelle loro competenze con il III Statuto costituzionale del Regno, ad essi venne affidata anche la stesura di liste di eleggibili per l'amministrazione locale, sulle quali era ancora la Censura ad operare la scelta. Destinati a sopravvivere anche al V Statuto, con cui Napoleone sopprime il Corpo legislativo e lo sostituisce con un Senato dalle competenze puramente consultive, saranno chiamati a stendere le liste nell'ambito delle quali l'esecutivo sceglie i membri del nuovo organo.

Ciò che distingueva i collegi del Regno d'Italia dai loro corrispettivi francesi, pur essi vitalizi, era il fatto che questi ultimi erano istituiti per divisioni geografiche in triplice grado (a livello cantonale, circondariale e dipartimentale): ogni grado era incaricato di presentare liste di eleggibili per il livello amministrativo corrispondente, e di nominare i membri del collegio di livello superiore via via che venivano a mancare. Il sistema francese, insomma, salvava ancora qualche simulacro di sovranità nazionale. I collegi del Regno, invece, erano ormai anche formalmente del tutto sganciati dalla base sociale. Per un commento su questo regime di notabili, cfr. GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, cit., pgg. 95-96. Cfr. anche U. DA COMO, *I comizi nazionali in Lione per la costituzione della Repubblica Italiana*, Bologna, 1938, vol. III, pg. 233.

siano piaciuti ad Hegel, che vi vide un momento di integrazione tra società civile e Stato <sup>(35)</sup>.

Ed è solo quest'ultimo loro aspetto di cui veramente Romagnosi si appropria nel suo progetto. Il quale innanzitutto trasferisce la struttura corporativa dal collegio elettorale all'Assemblea legislativa stessa; quest'ultima è ora eletta periodicamente ed in primo grado dalla generalità degli appartenenti alle varie categorie, ed in particolare, per i possidenti, dalla totalità dei proprietari residenti in ciascun comune; ch , anzi, Romagnosi insiste in vari luoghi nel sottolineare l'importanza di un rapporto diretto tra eletti ed elettori, condannando senza riserve il meccanismo delle liste di eleggibilit  e della cooptazione inaugurato in Francia con la costituzione dell'anno VIII <sup>(36)</sup>, e poi variamente perpetuato in forme diverse durante l'epoca napoleonica.

Ammesso dunque che l'idea portante che sorregge l'Assemblea romagnosiana derivi veramente dai collegi, il Nostro li avrebbe trasformati in un organo unitario <sup>(37)</sup>, fornito di competenze legislative

<sup>(35)</sup> Lo ricorda GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, cit., pg. 93.

<sup>(36)</sup> Cfr., ad es., MR, pg. 788 nota: « La costituzione consolare non lascia al popolo il diritto di eleggere, ma sol quello di stendere *liste di confidenza*, cio  di dichiarare che *i tali, e tali altri gli sembrano degni delle cariche dello Stato*. Ma chi elegger ? Or l'uno or l'altro, e mai verun corpo popolare ... Un vero guazzabuglio, dal quale sparisce ogni interesse nazionale ». In Francia, difatti, secondo l'ordinamento dell'anno VIII era il Senato a fare le nomine sulla base delle *listes de confiance*; in Italia, analogamente, secondo l'ordinamento della costituzione del 1802, la Censura (in seguito abolita, e sostituita in questa competenza dal governo stesso). Al pari di Constant, ma forse con decisione ancora maggiore, Romagnosi condanna duramente il sistema dei collegi elettorali in duplice grado, tipico del regime della cost. 1791 e di quella dell'anno III (su cui si erano modellate quelle italiane del triennio); l'elezione indiretta   funzionalmente pessima, poich  fatalmente elide quella conoscenza diretta dell'eligendo che   garanzia elementare di buona scelta (cfr. MR, pg. 785-786). Una preoccupazione che dietro al suo carattere di modesto buon senso rivela tutta la distanza che separa ormai Romagnosi dai teorici francesi della sovranit  nazionale, ai quali premeva al contrario di spersonalizzare al massimo lo stesso rapporto di fatto tra rappresentante e rappresentato, onde cancellare ogni residuo di particolarismo nella rappresentanza nazionale: su questo tema ci intratteremo meglio nel corso del prossimo capitolo.

<sup>(37)</sup> L'idea di un collegio unico, che raggruppasse le tre rappresentanze in un solo organismo deliberante, era stato gi  d'altronde avanzata nel corso

e non meramente elettorali, in cui l'ufficio non è concesso a titolo vitalizio, ma soltanto *pro tempore*, e l'accesso al quale avviene per via immediatamente elettiva e non cooptativa o peggio ancora per nomina dall'alto<sup>(38)</sup>.

L'unico carattere, dunque, che della istituzione napoleonica permane nel progetto romagnosiano è la composizione corporativa; l'esempio storico ha costituito soltanto il pretesto per l'emersione di un sostrato ideologico che Romagnosi si portava già dentro, e che richiede di essere indagato un po' più a fondo:

Cerchiamo di prescindere da ogni valutazione di merito del macchinossimo sistema proposto, che sarebbe del tutto fuori luogo e fatalmente ingenerosa nei confronti del Nostro.

A questo livello, semmai, l'unico dato che può esser legittimo rilevare è quello dell'estrema ed evidente debolezza politico-culturale della classe dirigente italiana, priva di una definita e concreta base sociale, come quella che nella Francia della Restaurazione era invece capace di riconoscersi compatta nel diritto di proprietà (fondiaria), assurto a rappresentare un limpido ed autentico segno di discriminazione politica tra governanti e governati. Una classe dirigente — questa italiana, al contrario — che sta visibilmente ancora cercando una propria identità, e che per ora la trova soprattutto, più o meno confusamente, nella stessa burocrazia dello Stato; sono proprio i funzionari e gli ufficiali che popolano numerosi l'immaginaria aula legislativa di Romagnosi a costituire il nerbo della nuova *élite* napoleonica, ed a formare i quadri delle società cospiratorie negli anni della Restaurazione<sup>(39)</sup>. Resta da vedere, poi, se sul piano co-

---

dei lavori preparatori della costituzione di Lione da Marescalchi, Aldini, Melzi e Serbelloni in una lettera a Talleyrand, nel timore che mantenendo distinte le varie componenti si ristabilisse « une classation des Citoyens par professions séparées de droit comme elles le sont par le fait, vrai moyen de nous ramener aux anciens corps d'arts et métiers » (cit. in DA COMO, *I comizi*, cit., vol. I, pg. 260).

<sup>(38)</sup> Il che parrebbe revocare in dubbio — o quantomeno sfumare di molto — l'affermazione diffusa tra gli studiosi che Romagnosi valuti positivamente il sistema dei collegi (ANCARANI, *Gli organi*, cit., pg. 67; GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, pg. 95).

<sup>(39)</sup> Sul rilievo di queste nuove componenti sociali si rinvia ancora alla sintesi di WOOLF (*La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, cit., pgg. 212-213).

stituzionale fosse una buona scelta quella di riempire l'organo rappresentativo di pubblici dipendenti, così fatalmente sensibili alle pressioni del governo; ma non entriamo sul terreno della funzionalità effettiva degli istituti.

Quel che invece preme qui di sottolineare adeguatamente, al di là di ogni questione pratico-applicativa, è lo specifico esito, sul piano teorico, di un'ideologia pure per tanti versi analoga a quella rivoluzionario-moderata.

Il carattere sempre più oligarchico assunto dalle Assemblee rappresentative nel corso della fase involutiva della Rivoluzione, mai e poi mai arrivò a mettere in forse il principio tanto lucidamente teorizzato da Sieyès nel 1788, che gli unici interessi politicamente rappresentabili fossero quelli di carattere generale, ovvero comuni a tutto il corpo; il che escludeva recisamente che le qualifiche di elettore o di eleggibile potessero dipendere da circostanze soggettive, diverse dalla pura titolarità della cittadinanza politica <sup>(40)</sup>.

Che poi quest'ultima potesse esser limitata a volontà della costituzione, è altro discorso. Come pure è altro problema la tecnica elettorale; a patto di mantener ferma la norma generale che ogni rappresentante è nominato dalla nazione, niente vieta di transigere a piacere sul meccanismo empirico di questa designazione, introducendo, ad esempio, l'elezione in più gradi, o il principio gradualistico nella copertura delle varie cariche costituzionali — come nell'ordinamento della Repubblica Romana del 1798 —, o addirittura, da ultimo, la cooptazione da parte dei già nominati sulla base di liste di eleggibili stese dall'elettorato (che sarà la grande idea dell'anno VIII) <sup>(41)</sup>. In altre parole, quel che rileva non è assoluta-

<sup>(40)</sup> Ovvero, come scriveva l'Abate con un'espressione di grande pregnanza semantica, diverse dal semplice « civisme », come appartenenza di ciascuno al grande tutto nazionale (*Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, ed. cit., pg. 163).

<sup>(41)</sup> Come nota lucidamente M.me de Staël, una volta introdotto il principio rappresentativo — quando cioè si sia ammesso che non il popolo in prima persona, ma il popolo attraverso un organo qualificato debba esercitare la sovranità — « pourquoi l'élection tous les trois ans serait-elle une vérité plus mathématique que celle à vingt ans, ou, ce qui vaut encore mieux, à vie? »

mente il rapporto di fatto realmente esistente tra rappresentante e rappresentato; giuridicamente, l'unico dato irrinunciabile è che quel rappresentante sia individuato soltanto sulla base di caratteristiche *comuni*, escludendo radicalmente qualunque rilievo della sua appartenenza a gruppi o classi particolari.

Soltanto dopo aver soddisfatto questa condizione minima, è possibile cominciare a preoccuparsi del profilo empirico-funzionale della rappresentanza, quello della scelta dei *meilleurs*; e Dio solo sa quanto i teorici moderati del governo rappresentativo se ne erano seriamente preoccupati! Soltanto che essi avevano maturato una lucida consapevolezza di come la meritocrazia non potesse trovare solo in sé stessa la propria giustificazione, e fosse perciò im-

In questo senso, « ni la Chambre à vie que je propose, ni les deux Chambres de la Constitution actuelle — siamo qui durante la vigenza della costituzione dell'anno III — ni l'unique de la Constitution de 1793, aucune de ces institutions ne sont de la démocratie, et on ne l'y a jamais introduite que par des discours hypocrites » (*Des circonstances*, cit., pg. 170); l'essenza della Rivoluzione è stata la creazione di un popolo uno e senza caste; il resto è solo problema tecnico-funzionale, suscettibile di un'infinità di soluzioni equivalenti l'una all'altra sul piano dei principi. Sotto questo punto di vista, il sistema delle *listes de confiance* non fu che il punto d'arrivo di una logica oligarchica già insita nella filosofia della nuova rappresentanza: il suo disegno originale, consegnato al testo della costituzione dell'anno VIII, prevedeva che gli elettori (i quali erano chiamati ad esprimersi a suffragio universale) eleggessero un decimo del loro numero complessivo stendendo una lista di fiducia a base cantonale, i cui componenti a loro volta ne esprimevano una seconda pari ad un decimo della loro consistenza a livello dipartimentale; quest'ultima si riduceva successivamente ad un decimo per dar luogo alla lista nazionale. Sulle tre liste il Senato era chiamato a nominare effettivamente gli amministratori relativi ad ogni circoscrizione territoriale, fino a coprire, scegliendo nell'ambito dell'ultima, tutte le cariche costituzionali. La costituzione dell'anno X sostituì a questo metodo quello dei collegi elettorali permanenti (le *listes*, di fatto, non ebbero tempo per avere alcuna attuazione effettiva, giacché le prime nomine furono fatte dal Governo senza consultare l'elettorato); i membri dei collegi (circondariali e dipartimentali) vengono nominati a vita dalle Assemblee primarie, nell'ambito ora di rigidi criteri censitari; essi provvedono ad indicare al Primo Console, per ogni posto che si renda vacante nei Consigli delle amministrazioni locali e negli organi costituzionali ancora elettivi (Tribunato e Corpo legislativo) una rosa di due candidati tra i quali avviene la scelta del Senato.

prescindibile cercare gli *hommes éclairés* nell'ambito dell'unica categoria dei *citoyens*, dei semplici portatori di consenso.

È appunto questo che Romagnosi non pare disposto ad accettare, cioè di dar la precedenza al cittadino rispetto all'esponente di un interesse concreto o più ancora al professionista dell'amministrazione, di ricavare l'*élite* degli « ottimi » direttamente dall'indistinto sociale prima che da categorie qualificate sul piano socio-professionale. Se è vero che, come già Cuoco scriveva in polemica con l'ideologia rivoluzionaria, « gli ottimi non si ricercano per individui ma per classi »<sup>(42)</sup>, con troppa disinvolta sicurezza si era imboccata la strada della rappresentanza generale, assumendo come un dato la natura de-specializzata di quell'attività politica, che invece, ponendosi come la più complessa e delicata tra tutte le arti esercitabili dall'uomo, reclama perentoriamente di essere riservata a soggetti già in qualche modo titolati.

Il prevalente pensiero politico liberale, impegnato nella costruzione dello Stato nuovo, avrebbe senz'altro respinto con orrore simili conclusioni; eppure, bisogna ammettere che annidata in qualche angolo della sua stessa ideologia esiste pur sempre, a livello più o meno latente, una tentazione corporativa analoga a quella che prende compiutamente forma nel pensiero romagnosiano. Se la via maestra che si seguì fu certamente quella di una rappresentanza generale della nazione, non si può negare che esistessero, nel fondo

---

(42) *Frammenti di Lettere*, ed. cit., pg. 234. Cuoco non approda, beninteso ad una concezione corporativa così elaborata e consapevole come quella romagnosiana; la stessa parola classe, nel suo contesto, acquista il significato molto generico di categoria qualificata di persone, non vuole indicare affatto un gruppo professionale o socialmente omogeneo, come nel nostro autore. La « classe » a cui Cuoco allude in relazione alla titolarità dei diritti politici è quella semplicemente di chi « possessa beni, o abbia una industria, o eserciti un'arte la quale non sia servile », e sia al tempo stesso « padre di famiglia » (*Frammenti*, pg. 226). Ciò non toglie però che il nucleo fondamentale dell'argomentazione sia analogo a quello di Romagnosi, nel rifiuto reciso di un astratto egualitarismo politico a base individualista da cui non ci si aspetta niente di buono, e che si vuole sostituire agganciando la rappresentanza ad istituzioni sociali storicamente determinate (la proprietà, il comune, la famiglia). Su questo confronto Cuoco-Romagnosi cfr. più ampiamente il prossimo capitolo.

della coscienza politica anche di pensatori come Sieyès e Constant, certi margini d'ambiguità tutt'altro che irrilevanti.

Il primo, ad esempio, apostolo riconosciuto e consapevole della teoria della sovranità nazionale, non si sentirà poi troppo in contraddizione con le tesi già espresse nell' '88 prospettando, nell'anno III, l'istituzione di una rappresentanza mista di proprietari rurali, di industriali e di *savants* <sup>(43)</sup>; mentre il secondo dedicherà varie pagine dei suoi *Principes* alla discussione sull'opportunità di inserire certe rappresentanze speciali accanto a quella generale dei proprietari della terra, finendo poi per riservare effettivamente, nell'*Acte additionnel*, una piccola percentuale dei seggi ai commercianti ed agli industriali <sup>(44)</sup>.

---

(43) Un ampio commento sul punto in BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 412, il quale precisa correttamente come l'Abate, avanzando questa proposta — poi abbandonata del tutto nell'anno VIII — non intendesse minimamente riproporre un sistema di potere cetualistico come quello dell'antico regime, bensì avesse solo come scopo di tagliar corto con tutti i pericoli dell'individualismo rousseauviano, chiamando al governo una rappresentanza complessiva degli interessi sociali, un modello in piccolo della società, non più concepita come aggregato di atomi, ma come luogo di tensioni produttive: un modo come un altro per riaffermare il primato del sociale sul politico.

(44) Per la precisione, un ventisettesimo della rappresentanza complessiva (art. 33); le pagine constantiane a cui qui ci riferiamo sono quelle del chap. IV dei *Principes* (« Des conditions de propriété »). Al di là delle soluzioni specifiche, quel che merita di essere sottolineato è come una logica di tipo corporativo tenda immediatamente a riaffiorare appena si abbandoni il punto di vista aprioristico ed assoluto della legittimità delle istituzioni, per abbracciare quello della loro funzionalità empirica. Constant esclude infatti — com'è noto — i non-proprietari dalla partecipazione politica sulla base di un'argomentazione *a posteriori* di mezzo a fine, che tiene presente i disastrosi effetti pratici del loro inserimento nell'aula legislativa, mettendo tra parentesi il diritto astratto che essi avrebbero a sedervi in quanto uomini titolari di un diritto politico al pari dei proprietari. A questo punto, imboccata la strada del funzionalismo, egli fatalmente comincia a chiedersi quali categorie di proprietari siano più obbiettivamente vocate alla gestione della cosa pubblica, sulla base delle rispettive tendenze caratteriali e del tipo di interesse concreto di cui sono portatori in quanto partecipi di un certo gruppo socio-professionale; eccolo dunque a distinguere tra commercianti e industriali, grandi, medi e piccoli proprietari fondiari, affittuari della terra parificabili ai proprietari, ed i c.d. « propriétaires intellectuels ». Per ogni componente egli soppesa il *pro* e il *contro* di una eventuale immissione nell'aula legislativa, e formula il suo giudizio sulla base di motivazione pretta-

Al di là, dunque, del corporativismo di marca napoleonica — che non aveva troppo bisogno di giustificare sul piano teorico le proprie scelte autoritarie — una volta imboccata la china del funzionalismo, e negata alla partecipazione politica la dignità di diritto individuale, l'esito della elaborazione costituzionale avrebbe forse potuto essere anche quello della rappresentanza corporativa, che d'altronde, una volta depurata da residui feudali e clericali, la stessa cultura illuministica pre-rivoluzionaria era stata ben lungi dal rinnegare; la voce « Représentants » dell'*Encyclopédie*, stesa dal barone d'Holbach — e sicuramente annoverabile tra le fonti di Romagnosi in questa materia —, presenta appunto la rappresentanza come « l'immagine speculare del paese dal punto di vista economico e sociale »<sup>(45)</sup>, sulla base di una implicita ideologia anti-

---

mente empiriche — che lo portano per es. a guardare con molta più simpatia i grandi e medi proprietari fondiari rispetto ai commercianti, che trova complessivamente più superficiali, incostanti ed avidi. Ci sono evidentemente tutte le premesse perché il discorso possa sfociare in un'Assemblea corporativa del tutto analoga a quella del Nostro: basta seguire fino in fondo il binario del funzionalismo.

(45) W. TEGA, *D'Holbach, o l'utopia della riforma*, in CASINI, *La politica*, cit., pg. 306. Questo articolo di D'Holbach — la paternità è stata riconosciuta con certezza solo in tempi relativamente recenti; anteriormente il testo era comunemente attribuito a Diderot — fornisce chiavi interpretative importanti anche al di là del problema specifico della rappresentanza. La struttura costituzionale complessiva proposta dal Barone è strettamente affine, nel complesso, a quella immaginata da Romagnosi, con due deleghe parallele di potere che il corpo sociale — unico vero sovrano a norma del diritto di natura — opera nei confronti del principe da una parte, e dei rappresentanti dall'altra, riservandosi sempre di controllare e tenere in rispetto questi ultimi. La rappresentanza di D'Holbach, in questa prospettiva, pur essendo chiaramente ispirata ad una netta ostilità nei confronti del potenziale dispotismo democratico della teoria rousseauviana, sembra prendere abbastanza nettamente le distanze da Montesquieu e dal vecchio modello dello Stato di stati: gli stati generali sono ora chiamati a dar voce alla *nation*, e pur mantenendo la struttura corporativa cessano di rappresentare soltanto l'interesse di ceti privilegiati contrapposti, per dar luogo ad un'assise che compendia i più significativi interessi sociali, e ne armonizza le tendenze in vista del superiore interesse comune.

L'influenza fisiocratica è d'altronde sensibile e determinante, in quanto è appunto la proprietà fondiaria a costituire il minimo comun denominatore delle varie categorie, l'interesse superiore in cui tutte si riconoscono: « en un

rousseauviana secondo la quale l'interesse generale scaturisce proprio dall'equilibrio conflittuale degli interessi delle varie classi produttive.

Esiste, insomma, un forte sostrato culturale comune a favore della rappresentanza d'interessi che affonda le sue radici in un sostanziale empirismo della filosofia politica illuminista; e d'altra parte, quando si sia riconosciuto il rilievo condizionante, ai fini della definizione della rappresentanza, di una serie di variabili empiriche, che portano ad escludere i non-proprietari, oppure coloro che non contribuiscono agli oneri dello Stato in una misura minima prefissata, perché fermarsi qui, e non passare dall'esclusione alla positiva indicazione delle componenti della classe di governo ideale? Come mai, ci potremmo chiedere, il costituzionalismo moderato, si è invece mantenuto su binari tanto diversi?

Una prima ovvia motivazione della scelta storica in senso contrario viene evidentemente indicata dal fatto che la rappresentanza politica rivoluzionaria, a differenza di quella dell'antico regime ed ancora di quella immaginata da Romagnosi, è chiamata a svolgere un ruolo protagonista, e non più, appunto, soltanto antagonista ed esterno rispetto all'anima dello Stato. Nel momento in cui la rappresentanza si sostituisce al vecchio monarca

mot, c'est la propriété qui fait le citoyen, ... c'est en raison de ses possessions qu'il acquiert le droit de se faire représenter » (*Encyclopédie*, t. XIV, pg. 145). Tuttavia, la proprietà non cancella le successive differenziazioni che si determinano nell'ambito della categoria dei proprietari: clero, nobiltà, magistratura e *cultivateurs*, pur riconoscendosi nel comune attributo della proprietà, continuano a portare nell'aula legislativa qualcosa di più della semplice qualifica di cittadini-proprietari, qualcosa di intimamente connesso al loro ruolo specifico (prestigio, competenza, capacità contributiva ecc.). La proprietà, insomma, è la *condicio sine qua non* della rappresentanza, è ciò che fa dell'uomo un cittadino, ma deve essere integrata con una giustificazione ulteriore di carattere funzionale, reperibile solo all'interno di una logica di tipo pseudo-corporativo. È abbastanza chiaro come Romagnosi abbia respirato — e molto profondamente — questo tipo di atmosfera culturale, in cui la volontà generale è presentata, in netta distonia rispetto a Rousseau, come un punto d'arrivo, quasi la risultante di un procedimento empirico volto a farla scaturire all'interno dell'Assemblea, e non assumendola come dato *a priori* dal quale dedurre tutto il resto; trovandola alla fine, insomma, e non presupponendola all'inizio.

nell'esercizio diretto del potere politico, scatta immediatamente la esigenza — insieme logica e pratica — di assegnare una volontà unitaria all'organo sovrano, non compatibile con la presenza nel suo seno di una pluralità di componenti istituzionali distinte. Un'Assemblea corporativa può ancora andare, invece, finché il suo ruolo resta circoscritto ad una funzione interlocutoria nei confronti di un diverso soggetto sovrano, al quale essa è chiamata a manifestare le composite esigenze della base sociale. È soprattutto per questo motivo che la rappresentanza corporativa resta compatibile con lo schema costituzionale di Romagnosi, in cui il vero sovrano rimane il potere amministrativo; è lui, e non l'Assemblea, ad essere incaricato di esprimere unitariamente la volontà politica, è lui a farsi carico di mantenere la coesione del corpo sociale, mentre alla rappresentanza è richiesto « più ... un istinto dirò così nazionale, che una mente politica; più una spinta d'interesse, che una cognizione di principii; più il senso del bene pubblico che una cognizione esplicita del medesimo » (46).

Più ancora, però, riallacciandoci a ciò che si notava più sopra, può valere un'altra motivazione, tutta interna al modo di essere della classe dirigente. Per il pensiero liberale francese la proprietà fondiaria, come nota lucidamente Constant, è un requisito necessario ed insieme sufficiente a definire i contorni della classe di governo; una rappresentanza speciale per commercianti ed industriali non è in realtà indispensabile poiché tutti i commercianti e gli industriali di un qualche rilievo sono per lo più *anche* proprietari fondiari (47).

Il problema può porsi, semmai, per i *savants*; è opportuno riservare solo a loro un certo posto nell'aula legislativa, come al tempo della *philosophie au pouvoir* proponevano gli *idéologues* (il Sieyès dell'anno III ne è un esempio eloquente)? La risposta del

---

(46) MR, pg. 324.

(47) *Principes*, chap. VI, ed. cit., pg. 1117. La proprietà pare qui giustificare la sua pretesa a porsi come fondamento di una rappresentanza di carattere generale: essa non è l'appannaggio di una classe, ma, nell'ordinamento borghese, si trasforma nel potenziale attributo di tutti, rendendo vano affaticarsi, come fa il Nostro, attorno ad inutili partizioni corporative. La rappresentanza dello Stato nuovo — ecco il punto — può permettersi di essere corporativa nella sostanza, ma generale nella forma.

liberalismo maturo — che, si noti, prescinde da ogni considerazione *a priori* per collocarsi tutta sul piano empirico-funzionale che è tipico dello stesso *habitus* argomentativo romagnosiano — si esprime nettamente per la negativa; è la stessa esperienza rivoluzionaria che ha additato i limiti politici della « *propriété intellectuelle* »; basta, ormai, con assemblee di filosofi capaci solo « de raisonner sur l'état social en enthousiastes, sur les passions en géomètres, sur les douleurs humaines en physiciens » (48). È la filosofia stessa a rinviare, nelle materie politiche, alla competenza del senso comune, a riconoscere il primato dell'interesse sulla ragione, della omogeneità di una classe compatta e solidamente ancorata alla consapevolezza del proprio valore sociale sulla speculazione astratta e sulla « scienza della felicità ». Se il *savant* è proprietario, tanto meglio; l'essenziale è che esso non si senta chiamato a rappresentare la propria saggezza, ma gli interessi generali che cementano la classe cui appartiene.

La proprietà diventa così l'unico, grande fondamento politico su cui edificare veramente lo Stato, il sigillo dal quale ognuno riconosce i suoi.

Beninteso, il motivo fisiocratico del proprietario-cittadino-per-eccellenza, in quanto legato al patrio suolo da un interesse concreto e permanente, è ben radicato anche nel pensiero di Romagnosi (49),

---

(48) *Ibidem*, pg. 1112. Senza contare il problema pratico di come individuare la proprietà intellettuale: « si c'est l'opinion des autres qui doit conferer cette propriété intellectuelle, l'opinion des autres ne se manifeste que par le succès et par la fortune qui en est le résultat nécessaire. Alors la propriété sera le partage des hommes distingués dans tous les genres ». Già dalla crisi della costituzione direttoriale, d'altra parte, gli orientamenti del pensiero politico moderato avevano cominciato a preferire sempre più marcatamente la solidità degli interessi proprietari alle vaghe promesse dei *savants*: certo, scriveva M.me de Stael nel '98, il « gouvernement des meilleurs » rimane la prospettiva giusta, ma le *lumières* non bastano più, come si credeva all'inizio della Rivoluzione: « il faut, donc, que vous vous empariez de l'influence de la propriété ». I talenti non si rappresentano: « toujours on a senti qui c'étaient les intérêts qu'il fallait représenter » (*Des Circonstances*, cit., pg. 173).

(49) Ancora di più, egli è ben cosciente che, « quanto ai possidenti immobiliari fu già osservato dagli economisti, che essi sono i procuratori naturali dei più; perché procurando il loro privato interesse, procurano senza saperlo quello di tutti » (MR, pg. 746). Il proprietario rappresenta dunque di per sé stesso, e pur inconsapevolmente, l'interesse comune,

ed anzi squilibra la sua rappresentanza corporativa, anche sul piano dei meccanismi elettorali, a favore dei possidenti, che vengono nominati non da una specifica categoria socio-professionale, ma da tutti coloro che 'abitano la terra' nella circoscrizione comunale. Solo che questa componente non è esaustiva, non basta a definire estensivamente i confini della nuova dirigenza; la quale, più che includere legioni di filosofi e di scienziati, deve rivolgersi invece ai legali, ai funzionari, agli ufficiali militari, ai professori di materie giuridico-politiche, a tutti i detentori di una sapienza tecnico-istituzionale<sup>(50)</sup>.

Il censore francese della *Monarchia*, di fronte a questa selva di partizioni, da buon liberale ne rimarrà profondamente scandalizzato e ferito: « toutes ces classifications tendent nécessairement à former des aristocraties et à introduire un esprit d'hostilité entre les diverses classes de citoyens. C'est bien assez qu'elles se forment d'elles-mêmes dans la société; les institutions ne doivent point encore favoriser ces dispositions trop naturelles à l'inégalité »<sup>(51)</sup>.

Nella risposta di Romagnosi a queste accuse non c'è solo sdegno, ma anche amarezza e sorpresa sincera: « Lo stimabile autore dell'articolo teme che col mio sistema si possa introdurre un'*aristocrazia* perché *scelgo* dalle classi dei possidente, dei commercianti, dei dotti e dei militari i membri dell'assemblea nazionale. Ma debbo fare osservare che quando sono radunati in assemblea, io non ammetto distinzioni ma le escludo. Quando li *eleggo* li traggio da quelle classi che rappresentano i tre poteri sociali dei beni, dell'opinione e delle armi. Io non ho mai sognato che il merito di essere eletti deputati debba essere *misurato a pertiche*, cioè sulla possidenza, come si è fatto fin qui; ma bensì che l'assemblea debba presentare tutti gli interessi e tutte le capacità per ben discutere e temperare gli atti della sovranità nazionale. Nulla havvi di più aristocratico delle eleggibilità adottate fin qui, e nulla di più nazionale del metodo da me proposto »<sup>(52)</sup>.

---

non ha bisogno di qualità soggettive speciali ed aggiuntive rispetto alla sua qualifica sociale per essere un *buon* rappresentante.

<sup>(50)</sup> Cfr. soprattutto MR, pgg. 756-776.

<sup>(51)</sup> *Journal général*, pg. 68; *Scritti inediti*, pg. 123.

<sup>(52)</sup> *Scritti inediti*, pg. 144. È vero, riconosce il Nostro, che anche nel suo sistema sembra, in pratica, « restringersi il numero degli eligibili »;

È il nuovo liberalismo ad essere aristocratico, è la proposta di chi vuol consegnare lo Stato nelle mani della società possidente a meritare di essere bandita. Mentre d'altra parte Romagnosi già ci anticipa quali saranno le funzioni della sua Assemblea: « discutere » e « temperare » gli atti della sovranità, non certo farsene carico in prima persona.

Ritornando sull'argomento nelle *Istituzioni*, vari anni dopo la redazione della *Monarchia*, Romagnosi finirà per abbandonare, o per lo meno per non collocare più in primo piano, la struttura corporativa dell'organo. Animato sempre, tuttavia, dalla stessa volontà di mantenere una stretta relazione tra il modo di essere della rappresentanza e la composizione sociale, ed influenzato da una pubblicistica piuttosto diffusa nel clima della Restaurazione, egli accennerà il legame tra Assemblea e 'potere municipale'; l'organizzazione della rappresentanza per classi risulterà così sostituita da una organizzazione per comunità locali.

È l'occasione, in realtà, per una totale ridefinizione dell'ordinamento politico complessivo — ora ricostruito tutto partendo dall'ottica della società particolare — che, se pure mantiene tutti i tratti fondamentali del '15, ne ombreggia, però, diversamente tutta la struttura; di questi aspetti, perciò, parleremo più diffusamente ed in maniera globale nel corso del prossimo capitolo.

I dati, comunque, destinati a rimanere pressoché identici si possono ridurre ai seguenti: *a*) monocalameralismo: Romagnosi mantiene fermamente il rifiuto della seconda camera, che associa inscindibilmente ad un privilegio politico di casta analogo a quello assicurato ai Lords nella costituzione inglese; *b*) base elettorale piuttosto vasta, e comunque certamente non limitata esclusivamente ai *rentiers* fondiari come nella Francia della Restaurazione<sup>(53)</sup>;

---

ma nella sua prospettiva ciò si fa solo perché così « si provvede meglio allo scopo dell'elezione rappresentativa » (MR, pg. 746), non certo per restaurare un potere di parte, ché tutti i poteri sociali, anzi, risultano così rappresentati.

<sup>(53)</sup> Il meccanismo è così complesso che alla fine non si riesce più nemmeno a capire bene a chi veramente Romagnosi voglia assegnare i diritti politici; certo è che l'elettorato passivo è molto ben circoscritto dal carattere corporativo della struttura romagnosiana, mentre quello attivo mostra una certa tendenza all'allargamento della base in alcuni settori: la rappresen-

c) elezioni molto sporadiche, il meno frequenti possibile (in chiara ostilità rispetto ai frequenti rinnovi parziali o totali previsti dalle costituzioni rivoluzionarie). Nella *Monarchia* il nostro autore proponeva addirittura un complicatissimo sistema elettorale in base al quale la rappresentanza dei possidenti veniva eletta una volta ogni diciotto anni <sup>(54)</sup>! E ciò, nonostante che egli deprecasse — al pari di Constant — le elezioni in più gradi come un fattore di dissociazione d'interesse tra rappresentanti e rappresentati, ed insistesse con accenti accorati sulla necessità di una elezione diretta; d) sessioni tendenzialmente brevi e concentrate, con convocazione ed eventuale proroga da parte del monarca o di altri organismi, mai autonoma.

In conclusione, insomma, una configurazione nettamente dissonante rispetto a quella della Camera bassa dello Stato liberale maturo, le cui specificità si accentuano quando passiamo a considerare le competenze funzionali ed i rapporti con il 'potere amministrativo': una ricerca, appunto, che forma oggetto del prossimo paragrafo.

4. Il carattere che più di ogni altro contribuisce a negare all'Assemblea immaginata da Romagnosi la qualifica di 'sovrana', e la distingue sia dalle Assemblee rivoluzionarie che da quelle par-

---

tanza dei militari, ad esempio, scelta tra gli ufficiali, viene espressa da tutti gli appartenenti alle forze armate; mentre quella dei possidenti — che dovranno essere individuati tra « i maggiori estimati » — sembra non escludere una partecipazione abbastanza ampia, o forse addirittura generale, una volta soddisfatte quelle condizioni culturali minime necessarie per ottenere la cittadinanza. La scarsa precisione, comunque, manifestata da Romagnosi nel definire i confini dell'elettorato attivo, è di per sé un chiaro indice di quanto poco egli ritenesse rilevante la dimensione del voto come diritto politico.

L'ispirazione complessiva resta di matrice napoleonica: partecipazione tendenzialmente ampia, ma netta chiusura alla eleggibilità, anche se le barriere non sono più rappresentate solo dal censo, ma anche dalle qualifiche professionali.

<sup>(54)</sup> Nella *Monarchia*, e più ancora nella polemica col suo recenzore francese, Romagnosi arriverà a manifestare un sincero autocompiacimento per i sofisticati accorgimenti escogitati onde diradare le elezioni, ricorrendo così il meno possibile ad un elettorato sempre temuto come fonte di possibili disordini.

lamentari modellate nel corso dell'Ottocento sull'esperienza inglese, è probabilmente costituito dalla recisa negazione dell'iniziativa legislativa ai suoi componenti. Analogamente ai Corpi legislativi dell'anno VIII e del primo Ottocento — in Francia come in Italia — essa si limita ad intervenire su proposte di legge formulate dalla Corona, o da altri organi; e ciò — Romagnosi ne è fieramente consapevole — ad onta « della speculativa distinzione del potere legislativo dall'esecutivo », e dello stesso « esempio universale delle costituzioni vigenti e nascenti tutto dì in Europa »<sup>(55)</sup>.

In realtà, si tratta di un assetto tipico delle costituzioni del periodo napoleonico; dall'anno VIII in poi l'Assemblea legislativa vede limitate le proprie attribuzioni alla sola approvazione o rigetto senza discussione — né emendamento — delle proposte presentate dal governo, ed eventualmente fatte oggetto di dibattito da parte di un terzo organo (Tribunato in Francia, Camera degli oratori in Italia, secondo la costituzione di Lione). Preconizzato dal solito, vulcanico Sieyès dell'anno III — il quale però avrebbe voluto, allora, assegnare l'iniziativa oltre che al governo anche al Tribunato, incontrando in questo una netta disapprovazione da parte di Romagnosi<sup>(56)</sup> — questo tipo di assetto era destinato a favorire, nelle pie intenzioni del suo primo ideatore, un armonico equilibrio tra i vari corpi, chiamati ad integrarsi reciprocamente nel contesto di una funzione unitaria<sup>(57)</sup>.

Tale logica è in realtà completamente sovvertita da Romagnosi nel momento in cui egli cala lo schema dei tre organi legiferanti all'interno del suo sistema 'a potere amministrativo'; nel quale è già implicito che il governo eserciterà in via esclusiva l'iniziativa

<sup>(55)</sup> MR, pg. 365.

<sup>(56)</sup> Commentando la proposta sieyèsiana, Romagnosi rileva appunto che invece di creare « due autorità indipendenti, che ugualmente concorrono a proporre e a far decretar leggi, e debbono cozzare » se ne doveva istituire una sola, « stimolata in modo da non dover mancare alle dovute proposizioni » (MR, pg. 361).

<sup>(57)</sup> Si sarebbe dovuto trattare della concretizzazione di quel supremo ideale costituzionale della « unité d'action », assicurata dal concorso — e non più dallo statico bilanciamento — dei diversi poteri: « secondo il classico metodo di *décomposition* che gli *idéologues* avevano derivato dalla scuola di Condillac, Sieyès sembrava frantumare in una serie di organismi distinti l'indissolubile unità dell'atto politico » (MORAVIA, *Il tramonto*, cit., pg. 308).

legislativa, posto che esso risulta anzi presuntivamente titolare di tutta quanta la competenza legislativa stessa, e che la costituzione si limita solo a prescrivergli l'obbligo di far passare al vaglio dei deputati nazionali la propria volontà, esattamente come nell'ordinamento di tipo napoleonico; mentre il vecchio Tribunato sopravvive *sub specie* di un organo tecnico, di cui diremo meglio più sopra — il « Protettorato » — chiamato a dare un parere sul progetto governativo (58).

Il liberalismo della Restaurazione si ribella con forza contro questa configurazione dell'assetto dei pubblici poteri. Benjamin Constant già nel '14 si era scagliato duramente contro l'inammissibile dimidiazione dei diritti dell'Assemblea; negarle l'iniziativa significa condannarla ad un ruolo meramente passivo, rendendo di fatto il governo esclusivo titolare di tutto il potere d'indirizzo politico. Ed, anzi, spingendosi più lontano e già configurando chiaramente un sistema di tipo parlamentare maturo, in cui i ministri siano normalmente scelti nel seno delle Camere, egli consiglia loro di avanzare le proposte di legge governative individualmente, nella loro qualità di deputati, meglio che in maniera formale ed impegnativa a nome del Governo; arrivando così a pronosticare un atteggiamento tendenzialmente passivo del Governo, il quale sentirà « qu'il est de sa dignité d'attendre plutôt que de devancer. Quand il propose des projets de loi, c'est lui qui se soumet au jugement des chambres; quand il attend la proposition des chambres, il devient leur juge » (59).

Romagnosi si trova esattamente agli antipodi di questa logica istituzionale. Non solo Governo ed Assemblee rimangono assolutamente separati, come vedremo meglio tra un attimo, ma è del tutto naturale che il primo abbia un monopolio assoluto ed esclusivo dell'iniziativa, posta la funzione meramente « assicuratrice » dell'organo assembleare.

In concreto, del resto, il sistema dell'iniziativa esclusiva al governo aveva subito mostrato le corde; la costituzione dell'anno

---

(58) L'unico aspetto per il quale l'ordinamento romagnosiano si allontana da quello napoleonico è costituito dal fatto che alla sua Assemblea non è inibita la discussione, la quale anzi, come vedremo, nella evoluzione successiva al '15 resterà la sua unica competenza.

(59) *Principes*, chap. VIII, ed. cit., pg. 1125.

VIII, organizzata più o meno secondo questi principi, aveva presto visto Napoleone, secondo le profetiche parole di Portalis, « metter a dieta » il corpo legislativo a lui tendenzialmente ostile, ritirando tutti i progetti di legge e creando una situazione di stallo aggravata dal fatto che la costituzione — proprio come quella di Romagnosi — non prevedeva lo scioglimento anticipato<sup>(60)</sup>; il prezzo della crisi fu subito la nullificazione sostanziale del Tribunato e del Corpo legislativo, col correlativo inizio di una dittatura non più controllabile istituzionalmente.

Il nostro autore, per parte sua, ha quasi sicuramente presenti le obiezioni di Constant contro questo sistema, ma senza possedere una sufficiente consapevolezza dei pericoli a cui la subordinazione dell'Assemblea espone la macchina costituzionale. Conferire a ciascun deputato l'iniziativa legislativa gli pare una vera bestemmia, una scelta che implica un totale snaturamento della funzione assembleare: « tutto allora dovrebbe essere cangiato, e quanto alle persone, e quanto al metodo. Per la qual cosa converrebbe sbandire dalla assemblea tutti gli elementi di opinioni discordanti e passio-

---

(60) Per tutti, LEFEBVRE, *Napoleone*, cit., pgg. 151-152. La situazione venne sbloccata forzando la costituzione, ed imponendo un rinnovo parziale anticipato che fu in realtà una vera epurazione, chiamata a segnare l'inizio della dittatura. Romagnosi percepisce, in effetti, il rischio che il governo possa mantenere un atteggiamento passivo, ma non si rende conto della valenza istituzionale che questo attendismo può assumere come arma di ricatto nei confronti di un'Assemblea riottosa. Nella paralisi dell'attività legislativa egli non vede un conflitto mortale tra poteri di vertice, ma semplicemente l'occasionale pregiudizio che la collettività subisce dal ritardo di provvedimenti richiesti dalle circostanze o dalle esigenze sociali. La stasi dell'iniziativa, cioè, non va al di là di un fatto episodico, a cui si può facilmente rimediare da parte dell'Assemblea — impotente ad autoformularsi la proposta, e rispettosa della prerogativa sovrana — attraverso la pubblicazione di una nota dichiarante che « *la provvidenza manca per autorità espressa del re*. Qual sarà il monarca che senza d'un potentissimo interesse voglia soggiacere ad una nota di questa natura? L'opinione pubblica è forse un tribunale le cui sentenze siano senza efficacia? » (MR, pg. 90). Paradossalmente, così, il motivo del rilievo costituzionale della pubblica opinione — caro a tutto il pensiero liberale da Constant in poi — viene rispolverato per giustificare la sostanziale nullità dell'organo rappresentativo, confermando che l'unico rapporto veramente autentico del modello di Stato romagnosiano resta quello, tutto fattuale, popolo-monarca.

nate, e sostituire elementi di concordia e di unità, locché far non si potrebbe che introducendo persone illuminatissime ed imparziali, le quali nutrendo gli stessi principii legislativi e la stessa imparzialità, fossero atte a cospirare in uno stesso progetto di legge » (61).

La preparazione di un progetto è un atto altamente tecnico, di vera ingegneria sociale, che non può attribuirsi ad un'Assemblea, luogo di discussione e di dibattito, non di elaborazione scientifica. Averla riempita di notabili e burocrati non ne cambia assolutamente la natura di organo tipicamente « passionato », e non fa scemare la legittima diffidenza per tutto il vacuo parlare che vi si fa. Se la legge — come *déclaration* di una norma naturale « antecedente » — è qualcosa di pensato, di riflesso, di costruito; se non può ridursi alla semplice volontà esteriore di un organo formalmente sovrano, ma esprime invece una sua saggezza interiore, codificando la natura delle cose; queste delicate operazioni non potranno mai essere affidate ad un'Assemblea. Espressione della società, essa ne conserva interamente il carattere passivo nei confronti del provvido potere 'operante': è una voce che chiede, approva, o rigetta, non un'autorità che provvede.

5. Questa debolezza istituzionale della rappresentanza, tuttavia, non aiuta ad evitare — ma semmai drammatizza ulteriormente — la grande difficoltà di ogni ordinamento che si ispiri alla logica della co-sovranià. Il re potrà bene considerarsi come il titolare di un potere amministrativo 'puro', e non di un potere semplicemente esecutivo; e potrà anche essere indicato quale detentore esclusivo dell'iniziativa legislativa, ma ciò non toglie che l'Assemblea sia in grado di bloccare l'azione politica, rifiutando semplicemente di approvare le sue proposte. Ed a questo punto si tratta di trovare gli strumenti per sbloccare la situazione, senza ricorrere a soluzioni extracostituzionali, culminanti nella eliminazione di una delle due 'teste' dello Stato, come accadde nel '92 con l'esautoramento di Luigi XVI, ed in senso contrario e reciproco nel periodo successivo al '99 con la presa di potere da parte di Napoleone.

Nonostante, cioè, le diverse premesse teoriche che sorreggono il suo modello, Romagnosi finisce inevitabilmente per imbattersi

---

(61) MR, pg. 365.

nello stesso problema che aveva affaticato il costituzionalismo rivoluzionario: cioè quello di trovare un qualche meccanismo atto a garantire che una pluralità di poteri formalmente autonomi l'uno dall'altro si muovano concordemente; ovvero, come diceva Sieyès, di assicurare « *l'unité d'action* » tra i vari protagonisti istituzionali senza distruggere la loro concorrenza reciproca, cioè mantenendo intatta quella « *division* » in cui si reperisce la principale garanzia di libertà per gli amministrati.

La Rivoluzione aveva clamorosamente mancato questo obiettivo; e ciò, si sa, non solo nel corso della sua prima fase, in cui il comportamento pregiudizialmente ostile del re aveva fatalmente minato la possibilità di giungere ad una normalizzazione istituzionale; ma anche in quella successiva alla fine dell'esperienza convenzionale, durante la quale l'ideologia della co-sovranià tra più organi indipendenti venne proposta ed attuata come consapevole antidoto rispetto ai pericoli assemblearistici. I notabili di terrore e di brumaio vi si aggrapparono come ad un'ancora di salvezza, ma senza avere una chiara percezione di come il meccanismo in pratica avrebbe poi potuto funzionare: una sprovvedutezza che finirono per pagare con il loro esautoramento da parte del dittatore.

Ora, com'è noto la soluzione non può che essere cercata nell'individuazione di un'autorità capace di porsi come terzo estraneo rispetto alla contesa tra i due avversari fondamentali Governo-Assemblea, che sia in grado di regolarne la dialettica senza al tempo stesso avere una forza politica tale da soffocarla, fino a sostituirsi ad essi.

In questi termini, il problema si presenta abbastanza complesso. Occorre individuare infatti un livello di sovranità per così dire superiore rispetto a quello in cui si collocano gli antagonisti costituzionali, ed in più bisogna che l'arbitro supremo, dotato di tanta autorevolezza da farsi riconoscer come tale dalle 'parti' sovrane, si trovi in condizione di non abusare mai del suo potere, intervenendo, sì, a sbloccare situazioni critiche, ma restando costretto a rispettare la normale autonomia degli altri protagonisti.

Due poteri, tre organi<sup>(62)</sup>. Da dove ricavare il terzo organo,

---

(62) È la formula celebre con cui Burdeau scolpisce l'essenza del regime parlamentare. Qui la usiamo, tuttavia, approfittando della sua estrema

quello chiamato a 'giudicare' tra esecutivo e legislativo? Ed in che termini impostare questo 'giudizio', come limitare la sua competenza?

La risposta storicamente vincente, com'è noto, ha per proprio presupposto lo sdoppiamento dell'esecutivo; il terzo organo, nei regimi costituzionali ottocenteschi europei derivati più o meno direttamente dall'esperienza francese, sarà ricavato dalla distinzione di ruoli tra il capo dell'esecutivo ed i suoi ministri; la giubilazione del primo in *pouvoir neutre* rappresenterà la condizione per consentire l'istituzione di un dialogo tra Assemblea e Governo entro una cornice istituzionalmente definita e tutelata.

Questo sdoppiamento non solo è estremamente semplice sul piano concettuale, ma si offre pure agli occhi di tutti nell'esperienza costituzionale inglese; lo stesso Constant, che ne sarà forse il primo consapevole teorizzatore, riconoscerà di non aver fatto altro che offrire una ricostruzione organica del sistema anglosassone<sup>(63)</sup>.

Ora, nonostante che Romagnosi scriva col libro di Constant sotto gli occhi e con una esperienza parlamentare che in Francia si va pian piano modellando su quella inglese, egli continua a condividere tutto l'astio che contro di essa avevano nutrito gli uomini della Rivoluzione. Le sue prevenzioni nei confronti della perfida Albione e del suo arcaico governo 'misto' sono tali da condurre il nostro autore a chiudere gli occhi proprio di fronte a quell'in-

---

generalità, per enunciare il problema a cui storicamente il governo parlamentare darà una *sua risposta*, ma che in teoria si può risolvere anche indicando equilibri diversi (cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, trad. it. con prefazione di M.S. GIANNINI, Milano, 1950, ma 1<sup>a</sup> ed., Paris, 1932, pg. 105).

(63) L'itinerario teorico di Constant, dalle prime riflessioni sulla costituzione direttoriale fino alla enunciazione della formula parlamentare nei *Principes* del '15, è ricostruito con grande attenzione da BASTID, *Benjamin Constant et sa doctrine*, cit., II vol., pg. 871 ss. Sul pensiero costituzionale di Constant nel contesto del grande dibattito istituzionale tra Rivoluzione e Restaurazione cfr. anche N. MATTEUCCI, *Dal costituzionalismo al liberalismo*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, a cura di L. FIRPO, cit., vol. IV, t. II, pg. 136-140. Per una proposta di rilettura che tenga conto delle recenti pubblicazioni di manoscritti conservati a Parigi e a Losanna, M. BARBERIS, *Benjamin Constant: inediti e questioni di metodo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XIV, (1984), pg. 73 ss.

granaggio — in Inghilterra già storicamente abbastanza definito a partire dagli ultimi decenni del Settecento <sup>(64)</sup> — che consentirebbe di aprire uno sbocco allo stallo istituzionale rivoluzionario: « la costituzione inglese è una macchina il di cui primo movimento è necessariamente arrestato dal conflitto di due forze contrarie, per disimpegnar le quali non vi ha altra ruota intermedia. Il movimento deve essere ogni volta agevolato straordinariamente da una mano esterna. Per la qual cosa la direzione e l'effetto che ne nasce non può esser mai quello della costituzione; ma quello solo che deriva dall'urto straniero » <sup>(65)</sup>.

È difficile dire se Romagnosi non veda o non voglia vedere; certo è, però, che secondo lui l'ordinamento politico britannico conosce solo *due* centri di potere, il re e la Camera bassa, mentre il *Cabinet* non acquista ai suoi occhi alcun autonomo rilievo. Paradossalmente, esso è additato come un esempio classico di assenza di mediazione istituzionale, è una « anti-costituzione », in cui il tracollo politico è evitato soltanto da quella programmatica corruzione dei rappresentanti da parte del monarca e del suo ministero nella quale l'anglofobia di fine Settecento riconosce unanimemente uno dei tratti più caratteristici del sistema inglese.

In questo senso Romagnosi concorda perfettamente col giudizio a suo tempo espresso da Sieyès nel *Discours du 2 Thermidor* — che egli continua a tenere sempre presente —, secondo il quale il sistema anglosassone può solo sostenersi perché « au lieu d'un equilibre chimérique il s'est reproduit cette action unique, cette unité sans division, qui renouvelle tous les dangers du despotisme » <sup>(66)</sup>. Il vero padrone, insomma, resta sempre colui — come già scriveva Filangieri — che « ha in mano la moneta per comprare, sempre che vuole, la pluralità de' suffragi, e per fare del congresso, che rappresenta la nazione, l'organo de' suoi voleri » <sup>(67)</sup>. Il nostro

<sup>(64)</sup> Una rapida, ma efficace sintesi in C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pgg. 112-117: la data di nascita ufficiale del regime parlamentare viene fissata comunemente nel 1782, col ministero di Pitt il Giovane.

<sup>(65)</sup> MR, pg. 92 in nota.

<sup>(66)</sup> *Moniteur*, t. XXV, pg. 293.

<sup>(67)</sup> FILANGIERI, *Scienza della legislazione*, L. I, cap. XI, ed. cit., pg. 134. Come ricorda anche Patetta (*Introduzione*, cit., pg. XLI-II), il fau-

autore rimane così ancorato ad una interpretazione tralattizia ed ormai di maniera della costituzione inglese, di cui non riesce assolutamente a scorgere il dato più rilevante e significativo, già chiaramente individuato da pensatori contemporanei più attenti, anche se magari ugualmente critici: e cioè che il vero cardine del sistema non è affatto il re, ma il ministero, che nel suo rapporto privilegiato con la maggioranza parlamentare è già in grado di porsi autonomamente come Governo, sganciandosi dal sovrano, a cui resta soltanto una funzione meramente arbitrale, in realtà già poco più che decorativa <sup>(68)</sup>. Un equilibrio trinitario, questo, difficile da accettare, e prima ancora, forse, da comprendere, per gli eredi dell'esperienza rivoluzionaria; dai costituenti dell' '89 a Napoleone, infatti, lo sforzo di tutti i regimi rivoluzionari, delle più varie tendenze, era stato diretto univocamente a neutralizzare quel « dispotismo ministeriale » che è ancora per il Romagnosi del '15 la grande bestia nera dell'assolutismo <sup>(69)</sup>. Sopprimere l'autonomia dei ministri, trasformandoli in agenti agli ordini del re o comunque dei capi del-

---

tore forse più celebre di questa interpretazione volta a denunciare l'illusorietà dell'equilibrio inglese e lo strapotere del re resta il Mably del *De l'étude de l'histoire* (L. II, cap. V), che riconoscerà la vera *balance* soltanto nel governo svedese.

<sup>(68)</sup> Tale percezione comincia a farsi strada, ad esempio, nella ricostruzione che del sistema inglese sa offrire Destutt de Tracy — pur sovrapponendola in maniera abbastanza contraddittoria a quella dualistica tradizionale —: « il re — scrive infatti Destutt, che citiamo dalla solita nostra traduzione italiana dell'epoca — cessa di essere assolutamente un niente per effetto della sola porzione che egli ha nel potere legislativo; e se gli venisse tolta una tale parte, che non deve affatto avere, sarebbe completamente inutile. Il corpo legislativo ed il corpo de' ministri formano realmente in Inghilterra il governo; il resto non è che un essere parassito, un ruotaggio superfluo al movimento della macchina, di cui aumenta soltanto le spese e gli attriti » (*Commentario*, L. XI, cap. II, ed. cit., pg. 139).

<sup>(69)</sup> Possiamo ricordare, anzi, che la *Monarchia* si apre con una durissima requisitoria contro il potere incontrollato del ministero (pgg. 17-19); proprio nel momento in cui Romagnosi propone la nuova alleanza tra popolo e principe, egli sente il bisogno di scagionare il monarca dalle responsabilità storiche di cui comunemente gli si è fatto carico durante il periodo rivoluzionario, per additare nei ministri, nelle loro ambigue e strapotenti figure use a muoversi nell'ombra, i veri responsabili dei grandi scompensi dei governi d'antico regime.

l'esecutivo era stata una regola costante per gli uomini del Terrore come per quelli del Direttorio, per gli organizzatori del colpo di brumaio come per l'Imperatore dei francesi; mai nessuno di loro era stato disposto ad ammettere che il ministero potesse rappresentare un centro di potere costituzionale dotato di una vera autonomia, col rischio di riproporre un governo di favoriti.

Ciò non toglie, comunque, che vi potessero essere altri itinerari per giungere ad uno sdoppiamento dell'esecutivo. Pur confusamente, ed in forme quanto mai improbabili, l'idea si era fatta strada già nella mente del Sieyès di brumaio, che le aveva dato immaginifica formulazione postulando un *Proclamateur-Electeur* quasi irresponsabile che, posto al vertice dello Stato ed eletto a vita, non avesse altra competenza che la nomina e — soprattutto — la revoca in qualunque momento ed a sua totale discrezione dei due consoli capi del governo<sup>(70)</sup>. È vero che per l'irrigidimento di Bonaparte la proposta abortì, e che nella sua versione definitiva la costituzione dell'anno VIII ripropone un modello ancora una volta direttoriale, in cui i tre consoli restano del tutto politicamente irresponsabili di fronte ad ogni altra autorità costituzionale fino allo scadere del loro mandato; tuttavia resta il fatto che l'idea di un re che regnasse senza governare, come il futuro monarca parlamentare, era già in qualche modo nell'aria: occorreva solo farla maturare.

E per questo, essa aveva bisogno di un clima ideologicamente pluralista, ancora soffocato, agli inizi dell'Ottocento, dal razionalismo oggettivizzante proprio di tanta cultura *idéologique*, e che continuerà ad informare l'*habitus* ideologico dei *doctrinaires*.

Per sciogliere il nodo istituzionale occorreva accettare, in altre parole, che la *volonté générale* non scaturisse più da un giudizio, da una valutazione di carattere intellettuale, da una 'lettura' della

---

(70) L'edificio era completato dalla facoltà concessa al Senato di « asorbire » il *Grand Electeur*, giubilandolo tra i suoi membri; il Senato avrebbe così avuto un indiretto controllo permanente su tutto (cfr. GODECHOT, *Les institutions*, cit., pg. 478-9; BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 445 ss.). È quest'ultimo a notare come l'Elettore, il cui unico compito sarebbe stato di « choisir les hommes » senza alcuna parte attiva nel governo, non sia poi molto dissimile, evidentemente, dal monarca parlamentare; lo riconoscerà anche il Constant nei *Souvenirs historiques* del 1830, che confesserà di essere debitore della sua grande idea al Sieyès dell'anno VIII (BASTID, *Constant*, cit., pg. 917-918).

realtà che pretendesse di estrapolarne volta a volta l'interesse collettivo; ma, tutto all'opposto, da una dialettica tra centri di potere diversi, il cui mediatore, al momento di un conflitto non superabile, intervenisse sui contendenti stessi — tipicamente con gli strumenti dello scioglimento anticipato della Camera, o con la sostituzione dei ministri indesiderati dalla maggioranza — senza pretendere di *giudicare* l'operato, ma solo preoccupandosi di rimettere in moto la macchina costituzionale, per assicurare al più presto le condizioni di un nuovo equilibrio.

Niente di nuovo, si può replicare; nel momento in cui si sceglie consapevolmente di far concorrere una pluralità di organi ad esercitare le funzioni sovrane senza definire un rapporto di preminenza di uno di essi sugli altri, è chiaro che si accetta la loro dialettica, si ammette che ciascuno di essi rappresenti una verità in qualche modo particolare, e che la decisione 'buona' scaturisca dalla naturale mediazione di quella volontà e di quei punti di vista. È la logica del vecchio e vituperato governo 'misto', delle *balances* e dei contropoteri teorizzati da Montesquieu: se si teme l'assemblearismo, se si trema all'idea di una interpretazione autentica ed inappellabile dell'interesse sociale da parte di una onnipotente *Convention*, è giocoforza contentarsi di una sua dichiarazione solo in via « presuntiva », come piace dire al Nostro, cioè scaturente da una pluralità di letture liberamente incrociate; fuor di metafora, se si vuole, da un gioco di interessi che il monarca è chiamato a mediare.

Ma il nodo è proprio qui, e la vicenda intellettuale del nostro autore è forse paradigmatica di quella di tutta una generazione. Inorridito dalla prospettiva di un eventuale dispotismo della maggioranza, egli non esita a scegliere la soluzione moderata e garantistica di un sistema « antagonistico », senza mai abbandonare, però, la continua preoccupazione di cadere nell'opposta ipotesi di un governo 'misto', sostenuto dall'aberrante ideologia che pretende di ricavare il bene pubblico dalle transazioni di parti private. Accettando la logica della co-sovranià, egli non è disposto per niente a rinunciare ad una valutazione oggettiva, reale, scientifica dell'interesse comune; il suo schema costituzionale è pluralista, ma non l'ideologia che vi sta dietro, che tende disperatamente a recuperare l'oggettivismo del giudizio politico, assegnandone la competenza a

soggetti istituzionali particolarmente provveduti ed affidabili sul piano culturale.

In questa prospettiva, Romagnosi esclude dal proprio orizzonte la possibilità di superare i conflitti al vertice dello Stato soltanto tramite strumenti di carattere formale, come appunto lo scioglimento e la revoca, che rinviando il punto di merito da cui è scaturito il conflitto alla costituzione di un nuovo equilibrio istituzionale, senza pretendere di risolverlo attraverso un suo superamento effettivo. Il Nostro non è minimamente disposto ad accettare l'anima ideologica del parlamentarismo, l'arioso pluralismo che percorre le migliori pagine constantiane, il senso ed il gusto di una dialettica politica a cui affidare fiduciosamente la determinazione del bene politico.

Di conseguenza, sul piano istituzionale gli sfugge del tutto l'idea nuova che si sottende al rilancio della costituzione inglese, e cioè la distinzione tra nominare e governare: se governare significa soddisfare interessi e bisogni pubblici, per quanti contropresi si possano immaginare, ci dev'essere pur sempre qualcuno che alla fine si prenda la responsabilità — per forza di cose insindacabile — di decidere il caso sulla base di una valutazione razionale, e perciò veramente imparziale. Questo postulato implicito comporta il rifiuto del nucleo centrale del nuovo pensiero costituzionale, che risolve l'*impasse* rivoluzionario proprio abbandonando la vecchia ragione contenutistica e giusnaturalista, l'antica idea oggettivistica della volontà generale.

Sul piano storico, la borghesia che importa sul continente il sistema parlamentare non ha più bisogno di un potere meta-sociale che decida per lei, ma solo di un *pouvoir neutre* che arbitri con discrezione i suoi conflitti — nominando, appunto, e non governando, riconoscendo, cioè, la propria incompetenza a decidere nel merito, e limitandosi a dare piccole spinte al momento giusto, per ingranare di nuovo la marcia; per il resto, il teorico lascia fare, si rimette in tutto alla matura vitalità di una dinamica sociale capace di amministrarsi da sola, e non pretende più di architettare marchingegni artefatti « pour dégager la volonté nationale ». Essa penserà da sola a manifestarsi, senza più bisogno di interpreti maieutici o di pedagoghi invadenti.

La società civile borghese ha così trovato il suo canale per impadronirsi dello Stato e per gestirlo in prima persona; un canale che abiura, certamente, al mostruoso assolutismo assemblearistico, ma che, con gli opportuni temperamenti, ne restaura il carattere costituzionale più tipico: il governo è stabilmente trasformato — anche se per via mediata — in un'emanazione permanente dell'Assemblea rappresentativa, secondo un modello sconosciuto a tutte le costituzioni rivoluzionarie (71), e di cui si può rintracciare un solo precedente istituzionale nei rapporti tra la Convenzione nazionale ed i suoi comitati di governo.

Nonostante tutte le infinite discussioni teoriche a cui ha dato luogo, è evidente che il governo parlamentare che comincia a consolidarsi con la Restaurazione di dualistico non ha poi molto (72).

---

(71) Nelle quali, com'è troppo noto, non era previsto in nessun modo che la o le Assemblee potessero revocare a loro libito l'esecutivo, sì nella persona dei loro capi supremi, che in quella dei ministri, la cui nomina e rinvio veniva considerata come naturale ed esclusiva competenza istituzionale del vertice del governo. Perfino la costituzione del 1793, ispirata ad una subordinazione strettissima dell'esecutivo al legislativo, non contemplava la revocabilità permanente del *Conseil exécutif* da parte del Corpo legislativo. Al di là di tutte le differenze politiche, una stessa interpretazione dogmatica e meccanica della separazione dei poteri aveva segnato profondamente la mentalità di tutta quanta la classe dirigente rivoluzionaria.

(72) La disputa tra 'dualisti' e 'monisti' — cioè tra chi sostiene la presenza nel regime parlamentare di due autorità autonome, e chi ve ne trova una sola — è stata particolarmente animata fino a non molti anni or sono. Tra i giuristi, sensibili soprattutto all'assetto formale degli equilibri politici, la tesi dualistica è quella che ha avuto forse più seguito: famosa è rimasta la definizione del parlamentarismo offerta da Hauriou, ripresa e perfezionata poi da Burdeau: « forma di governo rappresentativo basato sulla collaborazione dei poteri, tuttavia distinti, nella quale da un lato il Gabinetto dei ministri detiene la direzione e l'iniziativa del governo sotto il controllo delle Camere che possono obbligarlo a dimettersi per mezzo del voto di sfiducia, e nella quale dall'altro il Capo dello Stato può, dietro richiesta del Gabinetto, opporsi alla volontà del Parlamento, proclamandone lo scioglimento, pur essendo tenuto, come contro-partita della sua irresponsabilità, a sottomettersi alle decisioni del corpo elettorale » (BURDEAU, *Il regime*, cit., pg. 107). I 'dualisti', costruendo il governo parlamentare sul principio della divisione dei poteri — anche se fortemente temperato con un sostanziale collaborazionismo — accusano i 'monisti', com'è noto, di

Può darsi che ancora nelle teorizzazioni di Constant il re conservi una sua incidenza effettiva, posto che da parte sua si pensasse davvero

---

confondere governo parlamentare e governo assembleare: se vi fosse davvero un unico centro di potere — quello rappresentato sostanzialmente dalla maggioranza parlamentare, che nominasse e revocasse a sua totale discrezione ed arbitrio il governo — si ricadrebbe già nella confusione dei poteri e nel totalitarismo d'Assemblea, non essendoci più alcun meccanismo costituzionale per controbilanciare la volontà parlamentare. Ed alcuni 'monisti', in effetti, accettano con coerenza questa osservazione, sostenendo che non è dato rilevare alcuna differenza decisiva, sul piano giuridico, tra assemblearismo e parlamentarismo, o per lo meno che si tratta di una differenza solo quantitativa (cfr. per tutti MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le parlementarisme sous la Convention nationale*, in *Revue du droit public et de la science politique*, LI (1935), pg. 671 ss.); tesi che pur senza uno specifico impegno di ordine dottrinale pare trovare sostenitori nell'ambito di autorevoli storici delle istituzioni (GODECHOT, *Les institutions*, cit., pg. 259). Lo storico del diritto che si è occupato forse più approfonditamente dei rapporti tra governo parlamentare e governo assembleare (BASTID, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, 1956), decisamente 'dualista', ammette che tra i due modelli esista pure una zona comune, data dalla revocabilità del Governo in ogni momento da parte dell'Assemblea, ma nega che si possa parlare di osmosi, ed addita nella prevalenza delle funzioni concretamente esercitate dall'uno e dall'altro organo l'unico possibile criterio per distinguere le due forme di governo; ma la tesi non convince interamente, poiché il Comitato di Salute Pubblica non può essere certo inquadrato né come un « commis » della Convenzione, né — troppo formalisticamente — come una sua parte integrante e consustanziale, priva di autonomia rispetto ad essa, considerando d'altra parte come « governo » il disorganico e puramente esecutivo gruppo dei ministri agli ordini del Comitato stesso. Tra le posizioni recenti, quella cui sostanzialmente si aderisce nel testo è riassunta da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Milano, 1970, pgg. 634-711 e spec. pg. 642; l'unico elemento davvero decisivo per definire la forma di governo parlamentare pare doversi riscontrare nell'emanazione permanente del Governo dal legislativo, a perfezionare la quale è sufficiente come condizione di base la possibilità di revoca dell'esecutivo da parte delle Camere in qualsiasi momento. I meccanismi istituzionali che sanciscono questa dipendenza potranno dunque essere della più varia natura, concretizzandosi anche in comportamenti omissivi o passivi, quel che conta è una subordinazione effettiva del Governo al parlamento, e non ad un'altra autorità relativamente autonoma.

Il governo assembleare può considerarsi dunque come l'estremo sviluppo del governo parlamentare, se così piace definirlo; parafrasando Carré de Malberg, si può indicare la differenza tra i due modelli in quella tra confusione e gerarchizzazione dei poteri: il governo parlamentare tiene sog-

ad un esercizio diretto e relativamente autonomo di poteri quali lo scioglimento o le infornate di pari nella Camera Alta; certo è che gli esiti ottocenteschi del modello ne faranno rapidamente attribuzioni della maggioranza parlamentare, manovrate attraverso il Governo da essa espresso; e la distinzione tra regimi parlamentari *stricto sensu* e repliche di regimi assembleari, come quello della III Repubblica in Francia, diventano relativamente secondarie. D'altronde, la stessa rivendicata neutralizzazione del monarca, che è la grande idea dei *Principes*, non lascia già intravedere fin troppo chiaramente quale sarà la fine della vicenda?

È certo, allora, che per tutto un insieme di motivi Romagnosi non aderisce alla meccanica del nuovo sistema. Le sue prevenzioni nei confronti della costituzione inglese, e la sua scarsa elasticità sul piano culturale non bastano certamente a spiegare questa sua scelta più o meno consapevole. C'è di sicuro da parte sua la volontà precisa di non rinunciare alla centralità dello Stato-amministrazione, alla ricerca caparbia di una sua 'terzietà' rispetto agli interessi sociali.

E si ritorna così, daccapo, al problema iniziale; come risolvere l'inevitabile conflitto che matura fatalmente all'interno di un modello costituzionale puro tra potere politico originario (il « reggente ») e società civile rappresentata (l'Assemblea)? Esclusa la possibilità di 'neutralizzare' il capo del potere amministrativo, la cui autonomia è sentita come la garanzia fondamentale della 'pubblicità' del sistema, a chi ed in quali forme devolvere il giudizio?

La risposta di Romagnosi reca, iscritti su di sé, tutti i limiti della sua cultura settecentesca, ed insieme tutta la sua disperata fievolezza: *l'ultima parola sarà ai tecnocrati, agli scienziati dello Stato*. Se la politica è davvero riducibile a conoscenza, ad operazione esclusivamente intellettuale; se la 'bontà' delle scelte non dipende dal numero di volontà che si pronunciano per una certa soluzione, ma dalla loro intrinseca conformità al modello iscritto nella natura delle cose; i più adatti a pronunciarsi in ultima istanza saranno quelli che conoscono, sul piano tecnologico, il modo per massimizzare l'uti-

---

gettivamente distinti i vari centri di potere, ma li ordina in modo da assegnare una preminenza politica decisiva all'Assemblea rappresentativa.

lità sociale, opportunamente collocati in posizione ' antagonistica ', sia rispetto al re, sia rispetto all'Assemblea. Passiamo dunque, ad esaminare le forme del loro intervento.

6. Sul piano progettuale, non c'è dubbio che la parte del disegno romagnosiano in cui si analizzano le modalità di costituzione degli organi ' tecnici ', il loro funzionamento, il reclutamento dei loro componenti e così via risulti di gran lunga — la meno credibile di un edificio già di per sé tanto improbabile. Ma non sono certo i particolari tecnico-empirici della proposta del Nostro a potere o a dovere formare oggetto di valutazione; essi non rappresentano che la conseguenza più o meno paradossale — o addirittura, sì, anche maldestra — di un uso contenutistico della ragione gius-politica di cui abbiamo già rilevato criticamente i caratteri.

Anche qui, ci limiteremo a considerare le motivazioni di fondo delle soluzioni proposte, ed il loro significato nel quadro di riferimento storico complessivo, che risulta molto ricco di suggestioni più o meno vagamente tecnocratiche. Com'è noto, infatti, l'inserimento di istituzioni arbitrali di tipo para-giurisdizionale — derivate tutte più o meno direttamente dall'esempio della Corte Suprema Federale degli Stati Uniti — è accreditato e diffuso un po' in tutta la giuspubblicistica del tempo; dal già tante volte citato discorso di Sieyès del termidoro dell'anno III, all'Eforato previsto da Pagano nella costituzione partenopea del '99, ai nuovi progetti di Sieyès per la costituzione dell'anno VIII, che ebbero come risultato l'istituzione di quel *Sénat* destinato a sopravvivere con ben altre funzioni nel corso dell'Impero, fino a Destutt de Tracy, che nel suo *Commentaire*, ormai in piena epoca napoleonica, ripropone — con una convinzione non incrinata dai deludenti risultati conseguiti sul piano positivo — un collegio di ' saggi ' con funzioni mediatricie tra legislativo ed esecutivo <sup>(73)</sup>.

---

(73) Per un'illustrazione di queste linee di pensiero costituzionale, in assenza di un'opera globale, rinviamo ancora, oltre a BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 418 ss., a GHISALBERTI, *Le costituzioni giacobine*, cit., pg. 260 e a GODECHOT, *Les institutions*, cit., pg. 478; sul ruolo del *corps conservateur* nel costituzionalismo di Destutt, cfr. ancora BARBERIS, *Destutt de Tracy*, cit., pg. 413.

Il progetto romagnosiano, tuttavia, si distingue abbastanza nettamente da questa precedente modellistica almeno sotto due profili fondamentali.

Il primo è dato dalla vera proliferazione di istituti del genere nell'ambito del suo disegno istituzionale, e dalla loro marcata caratterizzazione in senso burocratico. Già nell'opera del '15, infatti, ci imbattiamo in due organi dalle competenze minutamente differenziate, con compiti di controllo e di arbitraggio della dialettica tra gli altri « antagonisti »: un « Senato conservatore » — chiaramente esemplato sulla più diffusa gius-pubblicistica dell'epoca — ed un « Protettorato politico », che pur rivelando alcuni tratti del Tribunale francese, si presenta largamente come un inedito nella pur fertile fantasia istituzionale del tempo; ad essi si aggiungerà nei contributi successivi, un altro organo tecnico dalle competenze squisitamente legislative (« Areopago »), che costituisce — si può ben dire — il punto d'arrivo esasperato della logica istituzionale della *Monarchia*. Per la copertura di tutti questi organi, Romagnosi sembra generalmente incline a proporre una sorta di carriera amministrativa che dovrebbe iniziare idealmente con un pubblico esame riservato ai laureati in legge (necessario, nella *Monarchia*, per ottenere l'accesso ai gradi inferiori del Protettorato) e precedere poi per promozioni successive fino ai più alti gradi del Senato (74).

La scelta di questo sistema di copertura merita di essere sottolineata, giacché l'esigenza che aveva indotto a suo tempo costituzionalisti come Sieyès o Pagano ad includere un organo dalle competenze tecnico-giuridiche nell'ambito dei loro progetti non pareva implicare minimamente, per loro, la necessità di una professionalizzazione della funzione, che restava sempre, indipendentemente dalle varie modalità dell'investitura, di carattere politico (75). Al con-

---

(74) La somiglianza di questo *cursus honorum* ad una vera e propria carriera amministrativa è per vero attenuata — quanto meno per i passaggi ai gradi più alti, come ad esempio dal Protettorato al Senato, o da una « Camera » all'altra dell'organo senatoriale — dall'intervento dell'Assemblea, che è chiamata a compiere le nomine ed a confermare ogni tre anni gli eletti; la proposta dei candidati, però, resta sempre esclusivo appannaggio dei vertici degli organi non rappresentativi, alla cui competenza è rimessa la scelta degli eligibili (cfr. MR, pg. 833).

(75) Elettivo quello di Pagano, cooptativo quello di Sieyès, poi positivizzato nella costituzione dell'anno VIII, in ogni caso associato sempre

trario, è evidente come il Nostro si muova nell'ambito di una prospettiva ben diversa, maturata nel clima di quella marcata burocratizzazione delle funzioni costituzionali che fu peculiare dell'esperienza napoleonica, come ultimo ed esasperato esito di un gradualismo che già aveva fatto capolino nel corso del triennio. Il Senato, in particolare, ripete la struttura interna tripartita del Consiglio di Stato del Regno d'Italia, e ne assorbe buona parte dei compiti <sup>(76)</sup>;

---

all'idea di una rappresentanza generale, indipendentemente dagli strumenti tecnici prescelti per realizzarla.

<sup>(76)</sup> Il Senato romagnosiano si articola in tre « Camere »: la prima — « *dei Giudici* » — funziona come un organo di giustizia costituzionale incaricato di giudicare non solo le massime autorità dello Stato, ma anche, come vedremo, tutti i pubblici funzionari accusati di reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni; la seconda, invece, detta « *dei Principi* », svolge le funzioni di una moderna Corte Costituzionale, esprimendo giudizi di legittimità costituzionale sugli atti dello Stato (non solo leggi, ma anche atti generali, regolamenti ecc.); la terza Camera (o « *dei Conservatori* ») svolge infine le funzioni più delicate di arbitraggio diretto tra gli organi costituzionali, di cui si parla di seguito nel testo, e si riserva la direzione suprema della guardia nazionale: essa costituisce sotto questo profilo un inedito per la costituzionalistica dell'epoca; non rappresenta invece una novità la sua competenza in materia di revisione costituzionale, limitata, però, secondo quel che a suo luogo si è precisato, ad una attività istruttoria nella redazione del progetto, su istanza del Governo o del « Protettorato », e sempre da ratificare con un voto popolare. Essa è incaricata anche di interpretare la costituzione, parallelamente a quello che statuivano le costituzioni imperiali. Anche il Consiglio di Stato del Regno d'Italia, secondo il III Statuto, e fino al V, che lo modificò sostanzialmente, aveva una struttura analoga, articolata in tre Consigli (*uditori* che conoscevano del contenzioso amministrativo; *legislatori*, incaricati di predisporre i disegni di legge e di sostenerli d fronte al Corpo legislativo; *consultori*, competenti in materia di interpretazione e modifica costituzionale, di espressione di pareri obbligatori sui trattati internazionali, e di elezione del reggente nei casi previsti dalla costituzione). L'art. 39 del III Statuto specificava che « dopo la primitiva fondazione, niuno potrà essere nominato membro del Consiglio legislativo, se non è stato membro del Consiglio degli uditori », né membro dei consultori se prima non ha fatto parte dei legislatori; può darsi che questa norma abbia contribuito a suggerire a Romagnosi la sua idea di una carriera burocratica generale nelle funzioni costituzionali, prevedendo non solo un analogo *cursus* tra le tre Camere per i suoi ideali senatori, ma stabilendo anche che alla Camera più bassa del Senato non si possa accedere altro che dopo aver esaurito un precedente *cursus* nell'ambito della gerarchia del Protettorato (per il quale vedi *infra* nel testo): MR., pg. 395.

con la differenza che essi sono ora esercitati come propri e non in via consultiva — il che restituisce all'organo « conservatore » quella autonomia che i suoi primi ideatori gli avevano voluto riconoscere.

Fin qui, comunque, — si può rilevare — i principii fondamentali del governo rappresentativo non subiscono un sovvertimento preoccupante; in fondo, lo stesso potere giudiziario, fallito il disegno rivoluzionario di una elettività generalizzata, sarà definitivamente restituito alla competenza di funzionari burocratici; l'essenziale è che la decisonalità politica resti esclusivo appannaggio di organi rappresentativi, e che la professionalizzazione sia circoscritta ai soli compiti di carattere applicativo della legalità — ordinaria o costituzionale che sia —. Non assisteremmo dunque ad un terremoto istituzionale troppo forte se il nostro autore si limitasse a configurare le competenze del Senato alla stregua di quelle soltanto di una moderna corte costituzionale, attribuendogli un sindacato di pura legittimità sugli atti lesivi di competenze prefissate dalla Carta fondamentale. In quest'ottica si era mosso ad esempio Pagano, che nutriva ancora una piena fiducia nella « tenuta » sostanziale degli equilibri codificati nella « balance » del modello fondamentale dell'anno III, ed avvertiva soltanto la necessità di introdurre una sorta di cane di guardia che difendesse la legalità costituzionale dall'urto degli « antagonisti », assicurando una sanzione esterna atta a garantire l'effettività delle regole del confronto <sup>(77)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> Secondo Pagano, l'Eforato deve essere « un altro corpo di rappresentanti del Popolo, che sia come un Tribunale supremo, il quale tenga in mano la bilancia dei poteri, e li rinchiuda nei giusti confini » senza manifestare alcuna volontà propria (*Rapporto del Comitato di legislazione al Governo provvisorio*, in *Le costituzioni italiane*, cit., pg. 269). Il modello della bilancia, in altre parole, deve essere rigorosamente applicato, salvo prevedere idonei meccanismi per garantirne il rispetto. La tipica natura dell'Eforato — puro tutore della legalità formale, destituito di ogni potere di determinazione politica — è colta esattamente da Cuoco, che indica negli Efori « i custodi della sovranità del popolo », i garanti di una volontà politica suprema di cui non possono « mai impedire o attraversare l'esercizio » (*Frammenti di Lettere*, cit., pg. 257).

Romagnosi, invece, muove da un punto di vista diverso. Certo, il sindacato costituzionale è importante <sup>(78)</sup>, ma non basta; egli ha acquisito ormai la consapevolezza — in questo almeno, moderna e molto concreta — che il sistema della co-sovranià tra Assemblea e monarca, tra potere legislativo e potere amministrativo, *si inceppa sicuramente anche se nessuno dei due organi tenta di compiere atti di prevaricazione*, ma, contenendosi entro gli argini della legalità, si limita ad esercitare il potere costituzionalmente assegnatogli in modo da danneggiare l'altro.

In una logica di bilanciamento rigido, l'illegalità nell'uso dei poteri costituzionali è la conseguenza fatale e fisiologica di una sostanziale ingovernabilità del sistema; non si può pensare di uscire dallo stallo — Romagnosi lo sa bene — semplicemente sanzionando le regole del gioco, quando esse sono palesemente insufficienti a regolarlo <sup>(79)</sup>. Occorre qualcosa di più, una decisione *politica*, e

---

<sup>(78)</sup> Egli abbozza, in effetti, a questo proposito, un sistema di sindacato costituzionale non particolarmente originale, abbastanza affine a quelli ipotizzati a suo tempo da Sieyès. Oggetto del sindacato dovrebbe essere « tutto ciò che sa di legislazione, o di regime costituzionale: leggi regolamenti, ordinanze e altri atti generali, astrazioni fatta dalla persona e dai rapporti di responsabilità civile o criminale degli autori dell'atto medesimo » (MR, pg. 385); sulla responsabilità personale — che scatta ogni volta che la violazione non sia « semplicemente *erronea* », ma involga un « disegno doloso » — giudicherà un'altra Camera del Senato in separata sede. Il nostro autore non specifica troppo bene le modalità di questo giudizio sugli atti, né il meccanismo della sua attivazione. Per quel che si riesce a capire, si dovrebbe trattare senz'altro di un sindacato cassatorio con efficacia *erga omnes*, secondo la linea del costituzionalismo francese, e contrariamente, invece, alla esperienza statunitense che conosce un sindacato diffuso di costituzionalità, i cui effetti risultano regolati dai principii generali in tema di vincolanza del precedente. Il controllo di costituzionalità sugli atti legislativi avviene d'ufficio, tra la deliberazione e la promulgazione, mentre restano oscure le modalità del ricorso in altre circostanze e contro altri atti: più che ad una legittimazione generale a ricorrere da parte di qualsiasi cittadino, sembra comunque che Romagnosi abbia in mente un ricorso da parte di organi costituzionali, lesi nelle rispettive prerogative dagli atti di altre autorità, secondo il modello dell'anno VIII.

<sup>(79)</sup> Da questo punto di vista il testo costituzionale dell'anno III — che attraverso una interpretazione dogmatica ed astratta della separazione dei poteri « *créait la lutte inévitable et sans régulateur* » tra esecutivo e legislativo (J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques*

non meramente tecnico-giuridica, da parte dell'autorità incaricata della tutela costituzionale.

Consapevolezza, certo, non nuova. Già il Sieyès dell'anno VIII aveva voluto dotare il suo Senato ideale di una eminente competenza politica, aggiungendola alle sue attribuzioni di giudice costituzionale supremo; ovvero della facoltà di destituire a suo insindacabile giudizio, giubilandolo nel proprio seno, quel « Proclamateur Electeur » che avrebbe dovuto avere a sua volta il potere di nominare e revocare i capi dell'esecutivo. Di questi progetti era rimasta, del resto, una traccia evidente nella costituzione consolare, se è vero che il *Sénat* vi si caratterizzava, più che come istanza tecnico-giuridica, come l'organo al quale era demandata la nomina di tutte le autorità superiori nell'ambito delle *listes*, anche se esso non aveva alcun potere di revoca successiva. Benamjin Constant, rielaborando l'istituto senatoriale nei suoi scritti del periodo consolare ed imperiale, aumenterà ancora la sua carica di politicità proprio restituendogli il potere di revoca — che è quello veramente essenziale ai fini della definizione degli equilibri politici di vertice<sup>(80)</sup>;

---

*de la France de 1789 à nos jours*, Paris, 1981, pg. 88) — resta l'esempio storico classico di un bilanciamento senza mediazione. Destinata per forza a sfociare in un regime dittatoriale fondato su di un uso sistematico del colpo di Stato da parte del governo (come sarà quello inaugurato col 18 fruttidoro), oppure ad evolversi in maniera altrettanto traumatica in un sistema di tipo parlamentare (come quello che parve preannunciato per un attimo dal 30 pratile), l'unica cosa che la costituzione non poteva fare assolutamente era di conservarsi fedele al suo progetto originario, che la condannava ad un dualismo insostenibile, sul lungo periodo. Romagnosi cita poco la costituzione dell'anno III, e raramente richiama le sue vicissitudini drammatiche: è indubbio comunque che la problematica che essa aveva fatto maturare sia sempre presente alla sua attenzione, filtrata ed assorbita attraverso l'esperienza costituzionale italiana del triennio, che su quella logica si era modellata, e della quale aveva, pur nel suo piccolo, scontato gli errori (cfr. V. GIUNTELLA, *La giacobina Repubblica Romana, aspetti e momenti*, Roma, 1950, pg. 127 ss.; GHISALBERTI, *Dall'antico regime*, cit., pgg. 78-79).

<sup>(80)</sup> Lo ricorda BASTID, *Benjamin Constant*, cit., vol. II, pg. 894 ss. In questo modo, il Senato era ricondotto a quella centralità istituzionale che Sieyès aveva voluto assegnargli nei suoi progetti originari. Sulla stessa linea — anche se con impacci maggiori, e senza una lucida consapevolezza — pare che nello stesso torno di anni si venisse muovendo Destutt de Tracy (*Commentario*, L. XI, cap. II, pg. 151).

un potere che infine, nelle *Réflexions* del '14, deciderà di attribuire al monarca costituzionale, sull'esempio inglese. Da ultimo, così, sarà il re a catalizzare il ruolo di supremo garante politico del funzionamento del meccanismo, avocando a sé la scelta insindacabile tra lo scioglimento della Camera e la sostituzione del ministero con un altro che goda la fiducia del Parlamento.

Si può dunque pensare che anche in Romagnosi sia filtrato qualcosa della nuova sensibilità istituzionale, e che il suo Senato, non più relegato al ruolo di rigido ed impotente tutore della legalità oggettiva, prelude in qualche modo ad un più moderno ed attivo ruolo di mediazione. Il che in qualche misura è verissimo; soltanto che la positiva esigenza di istituire un arbitro politico al vertice dello Stato imbocca subito una strada assolutamente atipica, che lo conduce rapidamente verso risultati affatto originali.

Prima di tutto, infatti, assegnando al Senato un potere politico proprio, Romagnosi non sembra neppure avvertire lo stridente contrasto tra la natura dell'attribuzione ed il carattere puramente burocratico-professionale dell'organo, che non risulta legittimato attraverso alcuna investitura sociale, ma solo dalla sua intrinseca competenza giuridico-amministrativa. Se il Senato di Sieyès e quello dell'anno VIII potevano continuare a qualificarsi almeno formalmente come *corps représentatifs* <sup>(81)</sup>, ed in questo giustificare la loro pretesa di manifestare ed imporre una volontà politica, quello di Romagnosi è privo di ogni vero carattere rappresentativo; il che rende gratuita ed improbabile, agli occhi del lettore moderno, la sua candidatura all'egemonia costituzionale.

Più ancora, però, Romagnosi si distacca dai nuovi modelli dell'arbitrato politico per il modo in cui configura l'intervento risolutorio del Senato; esso non si esercita infatti sugli organi implicati nel conflitto, onde promuovere un cambiamento di indirizzo

---

<sup>(81)</sup> Nonostante si formasse per cooptazione, il *Sénat* non contraddiceva infatti la massima fondamentale della impersonalità nell'esercizio del potere; la qualifica formale necessaria e sufficiente per avervi accesso restava quella della semplice cittadinanza proclamata nell'89. Diverso *status* hanno invece, evidentemente, i componenti del Senato romagnosiano, ai quali si richiede un preciso titolo di studio, atto a certificare un determinato sapere tecnico-professionale; l'accesso alla decisionalità politica è condizionato dalla appartenenza ad una categoria sociale ben determinata.

politico, ma sulla stessa questione sostanziale da cui origina il contrasto. Lo scioglimento della Camera ed il rinvio del ministero — i tipici attributi politici del monarca parlamentare — non risolvono infatti il problema effettivo e concreto che ha dato origine al conflitto, e che reclama a gran voce una soluzione conforme non ai casuali rapporti di forza tra le parti politiche ma alla natura delle cose, alla volontà generale in senso oggettivo, alle univoche esigenze del bene collettivo. Le ipotesi di attrito che Romagnosi pare aver presenti nella *Monarchia* sono circoscritte alle sole materie dei « sussidi pecuniarii e militari »<sup>(82)</sup> — da sempre deputate, del resto, allo scontro tra i due poteri. Naturalmente incline ad una politica di ' gloria ' personale, il monarca tenderà ad assumere un atteggiamento permanentemente aggressivo sul piano internazionale, insistendo a chiedere uomini e danaro per potenziare i propri eserciti; di contro, ed altrettanto pregiudizialmente, l'Assemblea si opporrà ad ogni nuova imposizione fiscale, e più in generale ad ogni sacrificio richiesto dal potere amministrativo per il conseguimento dei suoi fini: una tensione che toccherà il suo apice critico al momento di decidere sulla guerra e sulla pace. Prigionieri del loro ruolo storico di parti contrapposte, con la fatale miopia che esso comporta, monarca ed Assemblea sono fisiologicamente impediti a decidere il punto di merito nel modo più conforme al reale interesse pubblico: la sostituzione del ministero o il rinnovo anticipato della Camera non possono evidentemente cambiare le posizioni dei contendenti, che restano per definizione dicotomiche. Occorre per forza ricorrere ad un'altra istanza, che offra maggiori garanzie di operare una ' buona ' scelta: ed ecco infatti che il Senato non si limita per niente ad una funzione di semplice arbitraggio politico, ma, verificata l'impossibilità di un accordo, si sostituisce direttamente ai due « antagonisti » fino a deliberare la guerra o a votare le imposte, espropriandoli sostanzialmente del loro ruolo sovrano<sup>(83)</sup>.

---

(82) MR, pg. 91-99.

(83) Si tratta di una schematizzazione semplificata, contenuta infatti nella *Parte generale* della *Monarchia*, di un procedimento molto complesso, che Romagnosi descrive con incredibile sfarzo di particolari nella *Parte speciale*, almeno per ciò che concerne lo *jus belli* e le determinazioni di politica estera in genere. Al di là delle solite fantasiose modalità applicative, il noc-

Romagnosi si rende conto benissimo della gravità del rimedio, ma non vi vede alternative; i deputati dell'Assemblea, pur trascelti con la cura che si è vista, per la loro stessa posizione istituzionale non possono che condividere i pregiudizi della base sociale di cui sono espressione: « se il popolo spesso grida *viva la mia morte e muoia la mia vita*, i rappresentanti getteranno lo stesso grido »<sup>(84)</sup>. Il fatto, ad esempio, che l'imposta rappresenti una « obbligazione » sul piano del diritto naturale, cioè dell'interesse beninteso di coloro che devono « sottostarvi »<sup>(85)</sup>, verrà con ogni probabilità ignorato del tutto e con frequenza, da parte di un'Assemblea, che come sede istituzionale della società civile, del privato, di conseguenza dell'impulso egoistico ed irreflesso, si presenta naturalmente 'avara', e perciò troppo spesso irresponsabile, biliosa ed irragionevole di fronte a richieste pure giustificate ed oggettivamente necessarie.

Per questo, nell'interesse supremo degli amministrati, e garantendo un'assoluta imparzialità rispetto agli interessi del Governo, l'illuminato corpo dei tecnocrati senatoriali, « pieno di un gran senso della cosa pubblica, superiore alle tentazioni della corruzione », interviene ad esercitare direttamente una sovranità che né principe né popolo sono capaci di assumersi fino in fondo<sup>(86)</sup>.

Siamo giunti, così, ad una sorta di capolinea ideale di quel tragitto che abbiamo iniziato seguendo l'itinerario romagnosiano a partire dal nostro primo capitolo: ora si può valutare compiutamente, infine, come il nostro autore non abbia fatto altro, fino ad ora, che rinviare il problema assolutamente nodale e prioritario della obbligazione politica; prima riducendo il diritto a legge descrittiva e negando l'essenzialità del suo momento normativo, poi rifiutando il principio consensualista come fondamento della legittimità delle istituzioni, ma senza indicare con sufficiente chiarezza una *ratio* al-

---

ciolo della questione resta individuato nella scelta di escludere sostanzialmente il corpo legislativo da simili determinazioni.

<sup>(84)</sup> MR, pg. 94.

<sup>(85)</sup> *Ibidem*.

<sup>(86)</sup> *Ibidem*. Come Romagnosi ha cura di precisare, tale intervento avviene su richiesta del monarca, il quale si è vista rigettata dall'Assemblea la proposta relativa al tributo, all'armamento delle truppe o alla dichiarazione dello stato di guerra.

ternativa alla quale appoggiarle, infine rinviando la questione dalla sede della teoria giuridica a quella tutta tecnica del diritto costituzionale.

Ora, però, i nodi vengono al pettine, tutta l'architettura vacilla e si rivela per quello che è sostanzialmente: una forma mascherata di assolutismo illuminato. Che cosa o chi potrà mai convincere i cittadini di una nazione ad ubbidire ad una determinazione che è stata assunta espropriando la propria Assemblea rappresentativa, riconoscendone e formalizzandone l'incapacità? O viceversa, a che cosa serve un'Assemblea rappresentativa quando proprio nei momenti più delicati ed essenziali vede cessare la propria funzione di albero di trasmissione del consenso? In base a quale strana alchimia i rispettivi esponenti del potere amministrativo, titolare della forza effettiva, e del potere dell'« opinione », ovvero del consenso generale incanalato nel condotto della rappresentanza, potranno mai accettare l'esautoramento ad opera di un corpo di 'savi', che non rappresenta altro che la propria intrinseca — e del tutto presunta — razionalità burocratica?

È vero, Romagnosi nella *Monarchia* presenta l'intervento mediatorio del Senato come ipotesi del tutto straordinaria, mentre considera normale un tendenziale accordo di massima tra re ed Assemblea; ma questa sua supposizione, peraltro del tutto gratuita, ed anzi positivamente smentita dall'esperienza costituzionale maturata nel corso della Rivoluzione e dell'Impero, non aiuta minimamente a risolvere il problema giuridico di chi sia in ultima analisi il titolare della sovranità, cioè di chi debba essere costituzionalmente legittimato a pronunciare in via definitiva la volontà dello Stato. Anzi, pare proprio che questo sia proprio uno di quei casi in cui la famosa formula schmittiana dispiega tutto il suo reale valore chiarificatore: sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione<sup>(87)</sup>. Ciò che Romagnosi presenta come stato d'eccezione tende irresistibilmente a divenire la norma; nel '15 egli considera come unici casi di possibile attrito tra Assemblea e potere amministrativo le controversie che possono nascere in materia di politica finanziaria e di politica estera e militare — tipiche zone di confine tra legislativo

---

(87) C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, trad. it. di P. SCHIERA, cit., pgg. 33-41.

ed amministrativo —; senza accorgersi, da un lato, di come evidentemente queste ipotesi abbiano la capacità di dilatarsi all'infinito (ad esempio, l'Assemblea non arriverà mai a rifiutare il voto sul bilancio o sulla manovra impositiva soltanto per una sua presunta, naturale 'avarizia' di parte privata, come potevano fare i vecchi stati generali<sup>(88)</sup>, ma perché vorrà essere coinvolta a fondo sulle scelte relative all'impiego delle risorse finanziarie, il che implica un programma di governo globale concordato); mentre, dall'altro, niente vieta che situazioni di crisi altrettanto pericolose e paralizzanti si verificino in qualunque altro settore dell'attività legislativa (si pensi alla rilevanza politica immediata dell'ordine pubblico, o del diritto penale, o di mille altre materie implicanti indirette valutazioni economiche o di politica estera)<sup>(89)</sup>.

L'evoluzione del pensiero costituzionale romagnosiano sarà dunque, sotto questo profilo, perfettamente coerente rispetto alle sue premesse. Affrontando di nuovo nelle *Istituzioni* e nei *Discorsi* il tema dei rapporti tra governo ed Assemblea, egli sarà condotto dalle proprie premesse generali a rivedere completamente la stessa struttura dell'*iter* legislativo, pervenendo ad una sua marcata burocratizzazione: egli proporrà infatti in quella sede di riservare all'organo rappresentativo la sola discussione della proposta formulata dal governo, rimettendo invece la decisione ad un « Corpo scientifico » formato da tecnici esperti in materia di legislazione, che

---

(88) E come Romagnosi sembra ancora incline a credere: « ognuno vede che trattandosi di sussidii pecuniari o militari, i deputati che intervengono nell'Assemblea sono giudici e parte; e più parte che giudici. A ciò si aggiunga un altro senso contrario, troppo comune a' privati improvvisamente investiti della rappresentanza nazionale. Questo senso deriva dal credersi obbligati per coscienza e per onore di resistere alle domande del governo per soddisfare all'interesse dei loro committenti » (MR, pg. 93).

(89) Il Romagnosi della *Monarchia*, in realtà, come già varie volte si è incidentalmente rilevato, nonostante tutte le sue dichiarazioni di principio, è ancora abbastanza profondamente condizionato dalla logica rivoluzionaria della separazione dei poteri; la possibilità che un reale conflitto possa verificarsi nelle zone di competenza 'pure' del potere legislativo e rispettivamente di quello esecutivo esula sostanzialmente dai suoi canoni mentali. L'area del conflitto è per forza di cose limitata al settore in cui attività legislative ed amministrative si sovrappongono, corrispondente a quella occupata dalle attuali leggi improprie o leggi in senso formale: recezione di trattati, dichiarazione di guerra, voto di bilancio, normativa finanziaria.

delibera a porte chiuse sul progetto dopo aver preso visione dei « processi verbali dei dibattimenti » in Assemblea, e aver eventualmente ascoltato il parere dei ministri interessati<sup>(90)</sup>.

Lo schema è ancora chiaramente esemplato su quello a tre organi proposto da Sieyès nell'anno III e variamente positivizzato sia nella costituzione consolare francese come in quella della Repubblica Italiana del 1802, e rivela la stessa tendenza a riprodurre la meccanica di un procedimento giurisdizionale nel quale intervengono due parti: la prima è il governo che propone la legge, la seconda l'Assemblea che la discute, mentre fra i due ' giudica ' questo « Areopago » di grandi giuristi-funzionari<sup>(91)</sup>. In realtà, però, la struttura somiglia più a quella di una sorta di procedimento amministrativo su grande scala, in cui l'Assemblea vede limitata la propria funzione istituzionale a quella di un privato contro-interessato da ' sentire ' prima dell'emanazione dell'atto.

Lo schema dell'anno VIII — pure già così palesemente moderato — assegnava al governo l'iniziativa, al Tribunato la discussione, al Corpo legislativo (i trecento ' muti ') la deliberazione, conservando almeno l'antica consapevolezza rivoluzionaria che « ce qui fait l'unité et l'indivisibilité d'une Assemblée, c'est l'unité de décision, ce n'est pas l'unité de discussion »<sup>(92)</sup>; per quanto si diffidi dell'organo assembleare, si può togliergli tutto, ma non l'ultima parola, la deliberazione formale dell'atto legislativo. Romagnosi, invece, si è spinto disinvoltamente fino ad invertire le parti già assegnate al Tribunato ed all'Assemblea, espungendo parallelamente dal primo ogni residuo carattere rappresentativo, e costruendolo come organo puramente tecnico-burocratico: « da quando in qui in un assai inoltrato incivilimento sarà permesso in un'assemblea trascalta sulla cifra censuaria cumulare il dibattito e la discussione di una legge la quale non può derivare fuorché da una consumata sapienza e da una sicura imparzialità? Cogli stessi mezzi, co' quali si fa sorgere il merito civile, si fanno pur sorgere i sapienti; e da questa classe si può trarre ogni volta a sorte un giurì

---

<sup>(90)</sup> RC, Discorso II, pg. 27.

<sup>(91)</sup> Il riferimento al Sieyès dell'anno III è trasparente in ICF, pg. 590, di cui viene riproposta la metafora giudiziaria.

<sup>(92)</sup> *Dire sur le veto*, pg. 27.

di legislazione, a simiglianza del giurì di giudizio, ed abolire la goffa applicazione di usi barbari »<sup>(93)</sup>.

L'ambizione della società all'autogoverno è così definitivamente sconfessata rovesciando il (per noi) naturale rapporto tra organi tecnici ed organi politici; secondo una logica esattamente opposta a quella seguita dal parlamentarismo moderno, a Romagnosi parrà del tutto ovvio attribuire ai primi una competenza deliberativa, e limitare i secondi ad un intervento puramente consultivo; proprio in quanto organo *politico* l'Assemblea non può che limitarsi ad esprimere un parere!

7. Questa caratteristica inversione di ruoli risulta d'altra parte facilmente comprensibile se gettiamo uno sguardo sul modello dello Stato napoleonico nell'ambito del quale Romagnosi matura la propria esperienza di attività pubblica.

Come in Francia, anche da noi esso si caratterizza per l'assoluta assenza di ogni organo autenticamente rappresentativo, e viceversa per il rilievo sempre maggiore assunto da importanti organismi di carattere tecnico-consultivo, chiamati a supplire ed insieme a perpetuare il vuoto di potere creato dalla elisione delle strutture parlamentari. In Italia, in particolare, l'organo che tende ad assumere una posizione chiave nell'ambito del sistema, in parallelo allo sviluppo francese — anche se non con analoga autorevolezza — è rappresentato da quel Consiglio legislativo di nomina governativa già previsto nell'ordinamento repubblicano del 1802<sup>(94)</sup>, e trasformato, al momento della costituzione del Regno, in un Consiglio di Stato dalle competenze estesissime e minutamente regolate<sup>(95)</sup>. Mentre il Corpo legislativo — simulacro dell'Assemblea sovrana rivoluzionaria, già così poco rappresentativo e condannato ad un silenzio umiliante — va incontro ad una fatale atrofizzazione, fino

---

<sup>(93)</sup> Variante ad un passo delle *Vedute eminenti*, in vol. VIII, p. II, Supplemento al vol. III, pg. 7 DG.

<sup>(94)</sup> In particolare, agli articoli 75-80 della costituzione di Lione. Sul punto cfr. M. ROBERTI, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno Stato moderno*, Milano, 1946, vol. I, pgg. 261-264.

<sup>(95)</sup> Tale riorganizzazione è appunto l'oggetto specifico del III Statuto costituzionale del Regno del 1805. Sul punto cfr. ampiamente ROBERTI, *Milano capitale napoleonica*, cit., vol. I, pgg. 294-308.

ad esser soppresso definitivamente nel 1808 per vedersi sostituito con un Senato puramente consultivo <sup>(96)</sup>, il Consiglio di Stato resta l'unico organo dotato di una certa autonomia e di un minimo di prestigio di fronte al governo.

Riflettendo questa realtà, quel che Romagnosi propone, in ultima analisi, è di sganciare il Consiglio di Stato dalla sua naturale dipendenza dal governo, e, dotandolo di una sorta di autonomia meritocratica, attribuirgli il compito di arbitro supremo tra l'amministrazione e la rappresentanza sociale.

Ma è ovvio che il meccanismo è puramente e disperatamente teorico. Esso può funzionare soltanto se l'Assemblea è così scarsamente rappresentativa, sul piano politico, da non esprimere la minima vitalità reale, da esser solamente un'istituzione di mera facciata, proprio come il Corpo legislativo del Regno. Il che ovviamente dà per scontato che quella vitalità, quella iniziativa politica, quella rappresentatività sostanziale risiedano presso un qualche altro organo, che governerà in pratica da solo, e che difficilmente accetterà di farsi limitare da un corpo tecnico-burocratico. Il nodo irrisolto della grande matassa del pensiero romagnosiano è insomma ancora quello della funzione del consenso; sarà quello razionalistico del contratto sociale, o quello plebiscitario di Napoleone, o

---

<sup>(96)</sup> Già nel 1805 il Corpo legislativo aveva visto ridotta la sua competenza all'approvazione di una serie enumerata di atti legislativi, essenzialmente in materia finanziaria, penale, commerciale e civile, restando inteso che « tutt'altro oggetto è di competenza della Pubblica amministrazione » (art. 47 III Statuto cost.); anni dopo, a seguito di una sua timida richiesta di modifiche ad un disegno di legge relativo all'imposta di registro, Napoleone « diede nelle furie », dichiarò che mai e poi mai avrebbe ascoltato le rimostranze di « un'assemblea di *polissons* », e « ch'era più facile far *retrocedere nel suo corso la luna* che di fargli mutar volontà » (CORACCINI, *Storia dell'amministrazione*, cit., pg. 52). La pronta approvazione del progetto non salvò il Corpo legislativo dallo scioglimento, e dalla sua definitiva eliminazione istituzionale col V Statuto del 1808. Il Senato che ad esso subentrò assorbiva una parte delle competenze del Consiglio di Stato, ed era deputato soltanto ad esprimere un parere su tutti i disegni di atti presentati dal governo. Costituito secondo criteri appena vagamente rappresentativi (otto rappresentanti per ogni milione di cittadini, scelti sulle liste presentate dai collegi), esso « cercò sempre di prevenire non che secondare » i desideri del padrone, « non cessando mai di mostrarsi, come in Francia, l'adulatore del potere sovrano » (*ibidem*, pg. 103).

ancora quello puramente fattuale dei vecchi regimi legittimistici, ma un consenso è pur sempre necessario a dar coesione allo Stato. Il fatto che i tecnocrati siano oggettivamente in grado di governare 'bene' — ma lo sarebbero poi davvero? — non può ovviamente conferire loro alcun titolo per essere accettati come sovrani; la politica ed il diritto risultano irriducibili ad una dimensione di pura tecnica contenutistica proprio perché implicano la questione dell'obbedienza e dell'autorità, che si colloca per forza su di un piano completamente diverso.

Se poi, al contrario, l'Assemblea è dotata di una sua effettiva rappresentatività — e non importa, quindi, rispetto a quale o quanta parte del paese reale, basta che lo sia in relazione alle circostanze politiche — essa fatalmente tenderà non solo a controllare, ma ad esprimere in qualche modo il Governo. I conflitti contenutistici tipizzati da Romagnosi in due o tre categorie, estensibili in realtà all'infinito, tenderanno a riassumersi tutti in un conflitto politico di fondo circa l'individuazione delle persone concretamente incaricate di governare. È a questo livello decisivo che si ripropone la scelta in realtà ineludibile: dei due poteri formalmente co-sovrani tra cui il moderatismo post-rivoluzionario vuole saggiamente dividere l'autorità politica, uno deve per forza occupare una posizione dichiaratamente egemonica.

Il meccanismo parlamentare della nomina del governo da parte del monarca e della fiducia da parte delle due Camere non è altro, in fondo, che uno stratagemma più o meno farisaico per mascherare la vera sovranità conquistata dall'organo rappresentativo, eliminando alcuni inconvenienti cui il suo funzionamento, in circostanze meno controllate, può dar luogo; il governo d'Assemblea si ricollega a ricordi troppo foschi per potere essere riproposto ed accettato serenamente, mentre, al tempo stesso, la scena europea dopo il '15 obbliga pur sempre a fare i conti col restaurato monarca legittimistico.

Un mezzo secolo dopo, la borghesia francese non avrà difficoltà ad accettare di nuovo un regime anche formalmente assembleare; per ora, molto meglio mantenere un saggio e sfumato dualismo, e giovarsi anzi del monarca per rendere la condizione di dipendenza dell'esecutivo nei confronti dell'Assemblea ancora più

stretta e costante di quanto non fosse stata nelle costituzioni rivoluzionarie.

Nelle magnifiche pagine dei *Principes* sulla natura e le funzioni del potere 'neutro' troviamo veramente il segreto del governo parlamentare; in un modello repubblicano come quelli che la Rivoluzione aveva conosciuto, il Governo è per forza politicamente responsabile non nelle persone dei suoi ministri, ma in quelle dei suoi capi elettivi (e Constant qui pensa tipicamente ai cinque Direttori; ma possiamo anche aggiungervi *mutatis mutandis*, il Comitato di Salute Pubblica, o i Consoli dell'anno VIII).

La conseguenza è che facendo valere questa responsabilità si decapita completamente lo Stato, accollandosi l'onere insostenibile di gestire una crisi parlamentare nella totale assenza di ogni autorità di vertice: « une responsabilité qui ne peut s'exercer que sur des hommes dont la chute interromprait les relations extérieures et frapperait d'immobilité les rouages intérieurs de l'Etat ne s'exercera jamais »<sup>(97)</sup>.

Se al contrario, seguendo le costituzioni repubblicane rivoluzionarie — in questo senso tutte più o meno 'direttoriali' — si prende il partito di consentire la destituzione solo per fatto penale costituzionalmente previsto<sup>(98)</sup>, si perde completamente ogni controllo politico permanente sul Governo, forzando l'Assemblea a ricorrere al colpo di Stato, attraverso il decreto di stato d'accusa, ogni volta che essa sia insoddisfatta del suo esecutivo: non si lascia

<sup>(97)</sup> *Principes*, chap. II, pg. 1086.

<sup>(98)</sup> L'unica eccezione rispetto a questo schema è rappresentata dal Comitato di Salute Pubblica, che era, quantomeno nella forma, permanentemente responsabile di fronte alle Camere (e sotto questo profilo, paradossalmente, il più 'parlamentare' dei governi rivoluzionari). D'altra parte i suoi stessi fautori, gli uomini del decreto del 14 frimaio che ne istituzionalizzarono il funzionamento « jusqu'à la paix », non avevano dubbi sul carattere assolutamente eccezionale non solo dei suoi poteri, ma anche del suo rapporto di tendenziale immedesimazione con l'Assemblea; tant'è che nel progettare una nuova costituzione destinata alla vigenza per tempi normali non esitarono — pur contrari come si dichiaravano alla separazione dei poteri — a ricorrere alla soluzione di un esecutivo nominato a termine, che si rinnovava per metà ad ogni scadenza, responsabile davanti all'Assemblea solo sul piano giuridico-penale.

altra scelta agli uomini potenti « qu'entre leur puissance et l'échafaud »<sup>(99)</sup>.

In una costituzione monarchica, in cui invece il capo dell'esecutivo sia irresponsabile politicamente al pari dell'Assemblea stessa, i ministri potranno benissimo essere destituiti senza incrinare la cornice istituzionale più esterna. È vero che la nomina e la revoca rimangono formalmente in mano al re; ma questi, proprio perché irresponsabile, cioè ben distinto da essi, difficilmente arriverà a legare alla loro sorte il proprio destino, quando siano stati posti dall'Assemblea nella impossibilità di governare<sup>(100)</sup>.

Rimane lo scioglimento; apparente attentato ai diritti del popolo sovrano rappresentato nella sua assemblea, strumento di potenziale prevaricazione da parte del monarca, esso ha in realtà un significato ben diverso. A differenza dei moderati della Rivoluzione, che non a caso si erano rifiutati di costruire, a suo tempo, il *veto royal* come un ricorso al popolo di tipo referendario<sup>(101)</sup>, il pen-

<sup>(99)</sup> *Principes*, chap. II, ed. cit., pg. 1084. È un epitaffio che vale per tutte le costituzioni rivoluzionarie, caparbiamente decise nel considerare l'idea di una revocabilità permanente dell'esecutivo da parte dell'Assemblea come una gravissima lesione del dogma della separazione e delle più elementari garanzie.

<sup>(100)</sup> *Principes*, chap. II: « le monarque lui-même se prête sans répugnance à la responsabilité de ses ministres. Il a des biens plus précieux à défendre que tel ou tel détail de l'administration tel ou tel exercice partiel de l'autorité. Sa dignité est un patrimoine de famille, qu'il retire de la lutte, en abandonnant son ministère » (ed. cit., pg. 1084). Erano state le verità di cui Mirabeau, a suo tempo, aveva cercato inutilmente di convincere Luigi XVI.

<sup>(101)</sup> « L'expression d'appel au peuple — diceva Sieyès alla *Constituante*, durante il dibattito sul *veto royal* — est mauvaise, autant que politiquement prononcée » poiché presuppone che il « voeu national » possa essere altra cosa dal « voeu des représentants de la nation » (*Dire sur le veto*, pg. 12). La diffidenza nei confronti del *peuple* è troppo profonda e la volontà di catalizzare tutto il potere politico entro le mani di una ristretta e selezionata classe dirigente troppo lucida e determinata, per poter tollerare un qualche margine di autonomia da parte della pubblica opinione. (Cfr. sul punto anche CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit., vol. II, pg. 373 ss., che considera appunto « l'appel au peuple » in circostanze di conflitto istituzionale una delle specificità che caratterizzano il regime parlamentare rispetto a quello rappresentativo 'puro', teorizzato da Sieyès e dai costituenti dell'89, collocando i due modelli su due sponde molto distanti).

siero liberale maturo non ha paura di rivolgersi ad un elettorato saggiamente ' potato ' ; il meccanismo rappresentativo cessa di costituire lo strumento meramente tecnico per selezionare una *élite* di *gens éclairée*, e riacquista un suo significato politico, che attribuisce all'elettorato il ruolo di giudice supremo dei conflitti di potere. Il sacrificio di una legislatura non compromette niente, ma rafforza l'istituzione; la classe dirigente ideale di Constant è ormai altra cosa da quella di Sieyès, o tantomeno di Romagnosi; essa è intimamente integrata con la realtà sociale, si è liberata di tutti i complessi di superiorità *philosophique*, non intende più servirsi della rappresentanza per costituire una casta di amministratori a tutti i costi che naufraga nel sogno di perpetuarsi per cooptazione. E il popolo, per parte sua — quello legale, beninteso — non è più quello né delle *jacqueries*, né delle giornate del '93, ma una borghesia consapevole e stanca di avventure, sul cui intervento cosciente si può fare ormai pieno assegnamento.

Tutto il sistema, così, appare sorretto da una logica interna e ' naturale ', una volta che si siano determinate certe condizioni di base (ne bastano due, in fondo: un monarca diverso da Carlo X, un corpo elettorale di proprietari, equilibratamente censitario); una volta creati, i ' pezzi ' del gioco penseranno da soli a distribuirsi nel modo giusto, come si sperimenterà non solo, entro certi limiti, con la *Charte* del '14, ma anche da noi, in Piemonte, con l'esperienza dello Statuto, che sulla carta, pure, di parlamentare non ha molto.

Ci si può aspettare, dunque, che anche nella costituzione di Romagnosi — magari *malgré lui* — sia filtrato qualcosa dello spirito nuovo che, in un certo senso, alita già nella « natura delle cose », come piace dire a lui. Innanzitutto, però, nel progetto romagnosiano non esiste scioglimento; ed esso manca non tanto perché consapevolmente rifiutato dopo idonea discussione, quanto, probabilmente, perché al Nostro pare esulare del tutto dalla prospettiva di una normale meccanica di governo. Sotteraneamente, Romagnosi è molto più condizionato dalla logica della separazione dei poteri e dalle sue applicazioni d'oltralpe di quanto possa credere a livello cosciente. D'altra parte, nonostante tutto il gran parlare che fa continuamente del ruolo della pubblica opinione, egli è lontanissimo

dal riconoscerle il protagonismo che essa assume in un governo parlamentare, e che riceve una codificazione solenne proprio nel momento in cui il re rimette Camere e Governo al giudizio dell'elettorato.

In realtà la pubblica opinione è per Romagnosi soltanto un principio astratto nient'affatto coincidente con la volontà effettiva della collettività, ma che al solito « non può cominciare che dalla piena *cognizione* dei dogmi pratici; ossia dalla verità, ed essere compiuto »<sup>(102)</sup>. Il suo eterno oggettivismo lo porta allora ad identificare l'opinione pubblica con quegli istituti accademici, esponenziali della « politica intelligenza » nazionale, che sono una delle idee fisse del pensiero *idéologique*, ed in cui si istituzionalizza tanto bene, al di là degli incerti canali 'politici' della rappresentanza, il primato sapienziale della *philosophie* degli anni della *république bourgeoise*<sup>(103)</sup>.

<sup>(102)</sup> MR, pg. 125.

<sup>(103)</sup> Una vasta sezione del progetto costituzionale del Nostro è in effetti dedicata allo studio di istituzioni volte a catalizzare sapienzialmente, per così dire, le tendenze dell'opinione pubblica, la quale, lungi dall'assumere mai alcun ruolo effettivamente attivo ed autonomo, si pone invece sotto la guida di questi suoi illuminati tutori, che ne orientano le tendenze con la propria autorevolezza in maniera conforme a ciò che *oggettivamente* è giusto ed opportuno. « L'effetto derivante dall'accordo di molti uomini riputati sapienti ed imparziali sulla opinione comune, del quale ragioniamo qui, è forse superiore a quello della stessa legge » (MR, pg. 401). Ecco l'opportunità di istituire — sempre ricorrendo al solito sistema del concorso pubblico, stavolta per titoli — alcuni grandi corpi accademici specializzati nelle materie politiche e sociali, col doppio vantaggio di offrire un punto di riferimento autorevole alla opinione pubblica nazionale ed al contempo di fornire consulenze qualificate alle autorità politiche in varie materie, in particolare intervenendo nella interpretazione autentica del testo costituzionale e nella stesura dei progetti di revisione. Trasparente in queste pagine la suggestione esercitata sul Nostro dall'*Institut* — riprodotto con la consueta mimesi anche dai costituenti nostrani nel testo del 1802 (art. 121) —, la cui « classe de sciences morales et politiques », nelle intenzioni dei suoi padri spirituali, avrebbe appunto dovuto svolgere il ruolo di autorevole e prestigioso strumento per « rallier » l'opinione nazionale a favore del giusto mezzo moderato; sul punto, interessanti le pagine di MORAVIA, *Il tramonto*, cit., pgg. 410-417.

Tagliato fuori l'arbitrato popolare resta sempre, però, la possibilità di instaurare una dialettica di tipo cripto-parlamentare tra monarca, Assemblea e ministero; sarebbe sufficiente che Romagnosi intravedesse appena la possibilità di un qualche rapporto di fiducia, di una qualche necessaria e reciproca accettazione, pur implicita quanto si vuole, e magari del tutto non formalizzata, tra ministero ed Assemblea, per aprire uno spiraglio capace di sottrarre la sua dinamica istituzionale alla esclusiva, macchinosa ed improbabile mediazione tecnocratica.

Qualche condizione fondamentale per uno sviluppo in questo senso pure esiste. Romagnosi è disposto a riconoscere al re, almeno nella generalità dei casi — non nella totalità, però, come vedremo, — il beneficio della irresponsabilità. Per quanto capo supremo del potere amministrativo, per quanto parte attiva e tutt'altro che neutrale, al pari di ogni monarca d'antico regime il « Reggente » romagnosiano, attraverso l'istituto della controfirma, può scaricare la responsabilità dei suoi atti sui propri ministri <sup>(104)</sup>. La sua neutralizzazione, nonostante tutto, è già stata avviata da tutta la vicenda istituzionale precedente, di cui Romagnosi non può che prendere atto. Una volta riconosciuta questa irresponsabilità, il monarca è già istituzionalmente ben distinto dal suo governo, e tenderà a prenderne le distanze anche di fronte all'opinione pubblica ed alla Assemblea <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> Cfr. MR, pg. 936.

<sup>(105)</sup> Naturalmente, è chiaro che il significato e l'effetto della irresponsabilità del monarca nello Stato assoluto e nel regime parlamentare sono abissalmente diversi. Nello schema ideologico dell'assolutismo, che matura già al tempo delle guerre di religione, « il sovrano venne esonerato da qualsiasi responsabilità davanti al foro dei suoi sudditi, ma cumulo su di sé l'intera responsabilità » della vita collettiva dello Stato davanti alla divinità, quale unico e supremo rappresentante della società (KOSELLECK, *Critica illuminista*, cit., pg. 22). Lungi dal rappresentare una condizione di neutralità, di oggettiva povertà di potere, l'irresponsabilità del sovrano sei-settecentesco è la suprema sanzione della sua terribile e smisurata potenza, tanto grande da sfuggire alla misura dell'apprezzamento umano. Tale carattere, una volta divenuto consustanziale alla figura stessa del monarca, può tuttavia assumere un significato assolutamente nuovo, pur nell'ossequio formale della tradizione, all'interno di uno schema che colloca altrove la sovranità, e trasforma l'irresponsabilità reale in quella necessaria ad integrare la figura del-

Di questo dato vi è una lucida consapevolezza nel nostro autore. In quanto irresponsabile degli atti del suo ministero, il re potrà sempre dimetterlo quando non sia convinto del suo operato, lasciando che « sia la nazione a premiarlo se fu coraggioso a resistere ad ordini capricciosi »<sup>(106)</sup>, oppure a condannarlo se fu fautore di una politica impopolare. L'ultimo Romagnosi, anzi, tende ad aumentare l'autonomia politica del ministero dal monarca, tagliando netto, in definitiva, con quella tradizione rivoluzionario-napoleonica cui ancora nel '15 aderiva, dei ministri *grands commis* e non protagonisti politici; egli propone infatti di creare un primo ministro che catalizzi su di sé tutta la responsabilità del Governo, scaricandone sia il monarca, sia i suoi colleghi 'in seconda', responsabili soltanto dell'amministrazione corrente; pare quasi una tardiva conversione al modello del *Premier* inglese<sup>(107)</sup>!

Ma in realtà è tutto il contrario. Non solo, infatti, Romagnosi non è neppure sfiorato dall'idea di qualcosa che rassomigli alla fiducia parlamentare<sup>(108)</sup>; ma tutta quanta la discussione sulla re-

---

l'arbitro imparziale e disinteressato, escluso in partenza dal gioco politico. L'irresponsabilità diviene così, paradossalmente rispetto al passato, il sigillo del carattere ormai tutto formale ed onorifico della nuova figura del re. In Romagnosi, al contrario, non c'è dubbio che l'esenzione dalla responsabilità sia ancora sentita come un irrinunciabile elemento costitutivo della « regia prerogativa » nel senso forte dell'espressione, il segno della posizione di preminenza di cui gode il potere amministrativo rispetto ai rappresentanti della nazione.

<sup>(106)</sup> MR, pg. 937.

<sup>(107)</sup> « Nulla ripugna che in un governo costituzionale esista un ministro solo responsabile, dopo che si ammette un solo capo » (ICF, pg. 566).

<sup>(108)</sup> Nelle *Istituzioni* come nella *Monarchia*, rimane assolutamente ovvio per il Nostro che « tutti i ministri sono nominati da reggente » (MR, pg. 706), e che questa nomina è rimessa alla totale ed insindacabile discrezione del monarca. Nelle *Istituzioni* egli arriverà tutt'al più a prevedere l'obbligo del re di procedere alla nomina del Primo ministro solo dopo aver « ricevute e sentire le proposte dei primarj uffici dello stato, senza vincolare per altro la libertà della sua nomina » (ICF, pg. 567); dove probabilmente, con la parola « uffici » egli non pensa neppure di indicare l'Assemblea, ma solo i corpi tecnico-burocratici che possono consigliare il principe circa la 'bontà' effettiva della scelta, indipendentemente dal gradimento politico dei rappresentanti. Nella *Monarchia*, in effetti, Romagnosi pare considerare per un attimo, a titolo di ipotesi, la possibilità che i ministri possano essere nominati o revocati da un'autorità diversa dal re (l'Assemblea o il Senato),

sponsabilità giuridica dei ministri e sulla struttura del ministero non costituisce affatto, per lui, il presupposto di un ulteriore, possibile o probabile, effetto politico sul piano dei rapporti tra Governo ed Assemblea.

La responsabilità personale del ministro non rappresenta infatti l'anticamera, magari implicita, di una dipendenza funzionale del ministero dall'Assemblea; tant'è vero che — lo vedremo tra un attimo — egli esclude radicalmente che possa spettare proprio alla Assemblea farla valere, ponendo sotto accusa i ministri colpevoli di reati costituzionali.

A maggior ragione, dunque, è assolutamente scontato che la responsabilità politica del ministero esista solo di fronte al monarca, il quale conserva come parte integrante della sua « prerogativa » il potere di revocare in tutta autonomia i capi dell'amministrazione in qualunque momento.

Soltanto il re, infatti, in quanto « rappresentante » *generale* dell'interesse collettivo — a differenza dell'Assemblea, che è incaricata soltanto, in definitiva, di atti tipici — sarà legittimato a farsi interprete dello scontento della nazione per un certo ministero, valutando insindacabilmente l'adeguatezza del suo operato ai bisogni sociali ed alle eventuali richieste dell'opinione pubblica.

La questione della responsabilità dei ministri non assume dunque, per il Nostro, il minimo significato politico; ed anzi, tutto il suo sforzo è diretto a de-politicizzare al massimo sia la sua natura, sia il procedimento per farla valere, arrivando a rivendicarne, sotto i due aspetti, la totale omogeneità rispetto a quella di qualsiasi altro

---

o comunque che nella nomina e nella revoca possa in qualche modo intervenire il loro consenso; ma tale eventualità è immediatamente rigettata con grande fermezza: « questo rimedio » (rispetto al rischio che il re compia delle scelte sbagliate o poco opportune) « non sarebbe né legittimo né prudente. Non sarebbe legittimo; perocché data la suprema indipendenza del re, come non si potrebbe togliere a lui il pensiero e la volontà, così non si può togliere a lui l'esecutore o l'organo immediato. Non sarebbe prudente, perché condenserebbe troppa autorità in un corpo costituzionale destinato non ad agire, ma a moderare » (MR, pg. 106). L'elemento attivo dello Stato, il « potere operante », è sempre ricondotto alla figura centrale del principe, rispetto al quale il ministro è un esecutore, e gli altri organi soltanto dei « moderatori ».

funzionario pubblico; lo scopo della responsabilità è rigorosamente limitato alla garanzia della correttezza e della legalità amministrativa e non mira affatto ad offrire all'Assemblea un'arma di controllo sull'esecutivo precludendo all'instaurazione di un rapporto fiduciario, come avviene, invece, nell'itinerario tipico della formazione dei governi parlamentari. La responsabilità dei ministri non diventa allora l'involucro formale del riconoscimento di una sovranità *esterna* rispetto all'amministrazione, ma solo la garanzia che quella amministrazione — del tutto autonoma nel decidere le linee della propria politica, e tenuta semmai a giustificarsi solo di fronte al Senato — rispetterà i diritti pubblici e privati legalmente stabiliti.

In quest'ottica, l'« unico ministro » responsabile per tutto il Governo non ha niente a che vedere con un estremo perfezionamento della dipendenza del Governo dalla maggioranza parlamentare, del tutto fuori dal raggio ideologico di Romagnosi, ma è solo il mezzo per « far le veci di un principe illuminato, ed energico », creando un vero *alter ego* del monarca secondo l'esempio offerto a suo tempo da Richelieu o da Mazarino, la cui vigoria non ci si può certo attendere da un Governo costituito collegialmente<sup>(109)</sup>. Del resto, Romagnosi non fa mistero di giudicare assolutamente nefasto il meccanismo proposto dalle costituzioni parlamentari per far valere la responsabilità ministeriale. Tracciandone un bilancio consuntivo nel 1834, egli così scrive: « Giunge la così detta *Ristaurazione*, e si sanziona la responsabilità dei Ministri, i quali essendo abbastanza abili a comprare una maggioranza docile alle Camere, deludono questa responsabilità, d'altronde difficile a porsi in pratica »<sup>(110)</sup>. E già nella *Monarchia*, d'altra parte, il Nostro rilevava: « quel ministro o quell'altro funzionario che vede di poter... violare impunemente [la legge], forse si asterrà dal farlo quando avrà tutto

---

<sup>(109)</sup> « Se al tempo di Luigi XIII e XIV in Francia fosse invalso il sistema di far ministeri sinodali, come sono in oggi quelli di Francia e di Inghilterra, credete voi che un Richelieu ed un Mazzarino avrebbero potuto abbattere la prepotenza dei grandi, e stabilire l'integrità del monarchico potere? » (ICF, pg. 566). Il primo ministro è dunque il segno dell'autonomia e della efficacia del potere amministrativo, *contro* le istituzioni sociali che tenderebbero ad imbrigliarne l'azione.

<sup>(110)</sup> RC, Discorso I, pg. 17.

l'interesse e tutto il potere per farlo? Voi mi opporrete la responsabilità del ministro ed il diritto di accusarlo davanti ad un'assemblea nazionale. Questo rimedio è bello e buono, ma fatalmente è di ordinario impraticabile. Questo rimedio è bello e buono, ma non serve che dopo che il male è fatto. E questo male poi deve essere smisurato per far prevalere l'opinione e l'interesse della giustizia ai raggiri ed alla potenza del gabinetto. Siamo di buona fede: questo rimedio, quando non sia altrimenti preparato, è una vera impostura »<sup>(111)</sup>. Il voto della maggioranza, insomma, è uno strumento assurdo ed assolutamente controproducente per far valere le illegalità commesse dagli amministratori; esso non fa altro che convertire in questione impropriamente politica la questione giuridica della correttezza amministrativa, assicurando ai governanti una facile impunità *de facto* nella maggioranza dei casi, salvo imprevedibili condanne « passionate » da parte di un'Assemblea dai variabili umori.

Il meccanismo per rendere effettiva la responsabilità di chi governa deve perciò essere completamente ripensato, valutando con giuridica concretezza e rigorosa severità la posizione di potere occupata dai ministri, e dunque mettendo a punto un procedimento che sia semplicemente il più idoneo a procurare che i loro abusi non restino impuniti. Sotto questo profilo, la differenza tra un ministro ed un qualunque altro pubblico funzionario si riduce ad un dato meramente quantitativo; il genere della responsabilità, e di conseguenza quello della procedura necessaria per sanzionarla, non possono che essere rigorosamente omogenei.

Nella prossima sezione si vedrà quale sia poi la soluzione effettivamente suggerita dal nostro autore.

Quel che preme ancora qui ribadire un momento è l'estrema ed evidente difficoltà che il pensiero romagnosiano condivide col prevalente costituzionalismo rivoluzionario nel metter a fuoco l'idea della responsabilità politica come concetto distinto rispetto a quello della responsabilità giuridica. Si può concludere anzi che la stessa possibilità astratta di una revocabilità permanente dei ministri da parte dell'Assemblea, motivata sulla base di un semplice giudizio politico (ovvero indipendentemente da ogni responsabilità penale),

---

(111) MR, pgg. 107-108.

molto prima che venir rifiutata in quanto politicamente incompatibile con il primato del potere amministrativo, non riesca neppure a concretizzarsi chiaramente alla coscienza del Nostro. Quella che sarà la grande scoperta di Constant (« il y a, entre la destitution du pouvoir exécutif et son châtement, la même différence qu'entre la dissolution des assemblées représentatives et la mise en accusation de leurs membres »)<sup>(112)</sup>, resta ancora al di là della stessa capacità percettiva di Romagnosi, che in nessun luogo della sua costituzionalistica pare intravedere la possibilità di conferire all'Assemblea un potere diverso ed aggiuntivo rispetto a quello della messa in stato d'accusa dei ministri per fatti giuridicamente rilevanti. Egli arriva, certamente, a concepire l'eventualità — subito respinta con orrore — di rimettere all'organo rappresentativo la *nomina* del ministero; ma l'idea di una revoca indipendente dall'accertamento di una responsabilità penale non lo sfiora neppure.

Ciò, d'altra parte, non deve stupire, se si ricorda come quella stessa incapacità intellettuale avesse informato di sé pressoché tutto il pensiero politico rivoluzionario<sup>(113)</sup>.

---

<sup>(112)</sup> *Principes*, pg. 1084.

<sup>(113)</sup> A testimonianza delle cui incertezze ed ambiguità in materia restano i dibattiti in sede di Assemblea Costituente, culminati infine nella redazione dell'art. 28 della legge 27 aprile 1791 (per un sunto dei quali cfr. SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., pgg. 186-191; 235-237). Mentre la destra dell'Assemblea si battè furiosamente affinché i ministri fossero responsabili solo davanti al Re, la sinistra riuscì alla fine ad ottenere che fosse costituzionalmente sancita la loro responsabilità *penale* davanti alla nazione per i delitti commessi « contre la souveraineté du peuple et la constitution », nonché per gli « attentats à la propriété et à la liberté individuelles », previo decreto di stato d'accusa da parte dell'Assemblea e successivo giudizio davanti ad una *Haute Cour*.

Già a partire dal novembre dell'89, tra queste due posizioni se ne era profilata una terza, sostenuta isolatamente da Mirabeau, il quale, con un realismo che mancava alla maggior parte dei suoi colleghi, aveva sostenuto la necessità di una forma di dipendenza esclusivamente politica del ministero dall'Assemblea, che corrispondesse all'area di quei comportamenti non penalmente sanzionabili, ma neppure totalmente indifferenti sul piano della conduzione della cosa pubblica; in altre parole, — come ha accertato l'ampia analisi di J.J. CHEVALLIER, *Mirabeau*, Paris, 1947, spec. pg. 103 ss. — che si ammettesse il legame permanente tra maggioranza parlamentare e ministero, secondo una corretta lettura del modello inglese.

Ma l'*opinio communis* dei costituenti, come d'altra parte quella delle

Assolutamente scartata all'inizio della Rivoluzione, l'eventualità di un rapporto fiduciale Governo-Assemblea si riaffaccia forse al Sieyès dell'anno VIII, secondo quel che già si diceva, per venire immediatamente soffocata dall'autoritarismo napoleonico, al quale convenne mantenere la responsabilità giuridica dei ministri nominati e revocabili a volontà dal capo dell'esecutivo, dichiarando

---

successive assemblee rivoluzionarie, non si trovava preparata a recepire un messaggio del genere; troppo influenzata dalla logica della separazione dei poteri, essa preferì seguire la strada di una non-tipizzazione dei reati ministeriali — enunciati soltanto genericamente —, garantendo all'Assemblea la possibilità di porre in stato d'accusa i ministri con la massima latitudine possibile, e dunque trasformando il giudizio penale in giudizio sostanzialmente politico. Con l'art. 28 della legge 27 aprile 1791 si finì anche, in effetti, per prevedere una specie di responsabilità politica, assegnando all'Assemblea la facoltà di dichiarare al re che i ministri, pur fuori dalle ipotesi di responsabilità penale, hanno perduto « la confiance de la nation »; ma la maggioranza volle negare a questa dichiarazione ogni carattere giuridico — ed in effetti la sua previsione non fu inserita nell'atto costituzionale, ma in una legge ordinaria: il re sarebbe rimasto assolutamente libero di confermare il suo ministero colpito da sfiducia, fino a quando, per lo meno, l'Assemblea non si fosse decisa a colpirlo con l'accusa penale. Le successive costituzioni rivoluzionarie non andarono oltre: tutte conservarono un'estrema latitudine e genericità alle ipotesi di responsabilità penale dei ministri, continuando a considerare la messa in stato d'accusa come l'unico strumento offensivo di cui il legislativo potesse legittimamente servirsi nei confronti dell'esecutivo; mentre la dichiarazione formale di sfiducia seguì ad esistere solo sulla carta (se ne trova traccia ancora nei sistemi napoleonici: cfr. art. 111 della Costituzione della Repubblica Italiana; ma si tratta ormai di una vera larva istituzionale, che vede completamente stravolto il suo originario e naturale significato di mezzo per assicurare la supremazia del legislativo). Constant, con la sua solita brillante concretezza, finirà per sopprimere del tutto la mozione formale di sfiducia dal suo testo costituzionale, proprio esaltando la continua responsabilità politica del ministero nei confronti delle Camere: « ... cette déclaration existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées » (*Principes*, chap. X, ed. cit., pg 1143). In Romagnosi, invece, non se ne trova la minima traccia esattamente per il motivo opposto, ovvero perché il Nostro non scorge neppure l'essenzialità ineludibile del rapporto parlamento-governo in ogni regime rappresentativo, ed al pari dei suoi predecessori rivoluzionari finisce per applicare in maniera rigorosa e troppo meccanica il principio della separazione.

al tempo stesso la totale irresponsabilità di quest'ultimo, che rimaneva padrone di tutto lasciando scoperti i suoi satelliti<sup>(114)</sup>.

Quest'ultima è in effetti la situazione che Romagnosi ha avuto sotto gli occhi durante gli anni del Regno d'Italia: un titolare del potere amministrativo di fatto onnipotente e sottratto ad ogni responsabilità, dei ministri soltanto molto teoricamente responsabili (e, beninteso, solo penalmente) davanti alle altre autorità, dei corpi rappresentativi normalmente del tutto proni alle volontà del dittatore, ma percorsi da un latente vento di fronda, che li rende almeno spiritualmente capaci, al momento, di sbarazzarsi dell'esecutivo con ogni mezzo.

Il governo parlamentare risolve il problema riconoscendo all'organo rappresentativo la sua originaria centralità, attraverso la istituzione della fiducia, che esalta la natura prima di tutto autenticamente politica del rapporto Assemblea-Governo; Romagnosi, al contrario, percorre fino in fondo la strada opposta, quella di una totale giuridicizzazione della responsabilità, col sottrarne completamente la conoscenza al sindacato assembleare, e con l'affidarne l'apprezzamento invece ad organi di carattere tecnico.

A complemento dell'edificio, da ultimo, sarà soprattutto per proteggere il capo supremo dell'amministrazione da illegali ed improvvisi attacchi dei rappresentanti — come accadde con la destituzione senatoriale di Napoleone nel 1814, un episodio che Romagnosi ha spesso dolorosamente presente<sup>(115)</sup>, che il nostro autore si

---

(114) In particolare, secondo la costituzione dell'anno VIII, i Consoli erano assolutamente irresponsabili, sia sotto il profilo politico (erano eletti per 10 anni e non revocabili da nessun'altra autorità costituzionale prima della scadenza del mandato), sia anche sotto il profilo penale (a differenza dei cinque Direttori) mentre i loro ministri — che secondo la migliore tradizione rivoluzionaria non formavano neppure un consiglio — erano politicamente responsabili solo davanti al primo Console, e penalmente davanti al Tribunato ed al Corpo legislativo in una serie di casi tipizzati con la solita indeterminatezza (firma di atti incostituzionali, insecuzione di leggi e regolamenti di amministrazione pubblica, ordini impartiti in difformità dalla costituzione, dalle leggi e dai regolamenti). Analogo l'ordinamento della costituzione della Repubblica Italiana del 1802, con un procedimento in cui la messa in stato d'accusa era riservata ai tre Collegi (artt. 106-107-108).

(115) Com'è noto, il Senato francese, capeggiato da Talleyrand, ai primi d'aprile del '14, nel momento in cui i coalizzati entravano in Parigi,

spingerà fino a prevedere una serie di ipotesi ben tipizzate di decadenza del monarca, sul modello della costituzione del 1791 (<sup>116</sup>), in cui il solito, imparzialissimo Senato burocratico provvederà a revocare il « mandato regio » e a giudicare il colpevole; col che si riconosce definitivamente il primato sostanziale del potere amministrativo proprio sancendo formalmente la responsabilità del suo capo, e sottraendone la cognizione all'organo rappresentativo.

8. Ci troviamo dunque di fronte al disegno di un ordinamento equilibratamente autoritario, che non fa mistero delle sue radici ancora napoleoniche — anche se corrette in senso garantistico — e resta impermeabile rispetto a qualsiasi suggestione parlamentare. A differenza dei suoi 'colleghi' *idéologues*, il nostro autore non pensa affatto di condannare quello che ai suoi occhi ancora si presenta come il più recente e perfezionato modello di assolutismo illuminato; ciò che occorre non è affatto sostituire alla *voluntas principis* una diversa volontà sociale, ma fare in modo che la prima si astenga dal fare ciò che non deve.

L'attività legislativa, sotto questo profilo, è già adeguatamente garantita dalla presenza dell'Assemblea; i rapporti politici tra governo ed Assemblea non daranno luogo a problemi finché ci sarà un Senato pronto ad intervenire in ogni occasione di attrito. Che cosa dunque rimane? È evidente: se è vero che il fulcro di tutto il sistema è costituito dall'amministrazione, una volta dichiarata l'assoluta incompetenza dell'Assemblea ad esercitare un efficace —

---

dichiarò decaduto Napoleone, sciogliendo il popolo e le armate dal giuramento di fedeltà nei suoi confronti, pur non avendo, ovviamente, alcuna competenza costituzionale del genere. Sdegnato dalla codardia dei senatori francesi, « branco di vili egoisti », macchiatisi del « più mostruoso eccesso di potere », il Nostro deplora appunto che la Francia non avesse pensato « nelle costituzioni consolare ed imperiale » a « *specificare i casi della destituzione del capo dell'amministrazione, a indicare le autorità che dovevano proporla e pronunziarla, e a stabilire il modo di procedere* » (MR, pg. 825).

(<sup>116</sup>) La costituzione del '91 prevedeva come ipotesi di decadenza il rifiuto di prestare giuramento alla costituzione, il porsi a capo di un esercito per dirigerlo contro la nazione, il non opporsi formalmente ad un simile atto condotto in suo nome, e l'espatrio seguito da mancato rientro dietro previo invito dell'Assemblea nazionale. Grosso modo analoghe le ipotesi previste da Romagnosi in MR, pgg. 827-828.

e non inquinante — controllo su di essa, occorre istituire un meccanismo specifico di garanzia, capace di prevenire e correggere eventuali arbitrii del « potere operante » — come spesso Romagnosi definisce quello che in Francia si preferiva chiamare esecutivo.

Il primato formale della legge risulta evidentemente del tutto insufficiente ad assicurare una garanzia dell'attività amministrativa, posto che, come ben sappiamo, le competenze dell'amministrazione non sono assolutamente riducibili alla mera esecuzione del dato legale; è necessaria una garanzia autonoma ed aggiuntiva rispetto all'inserimento di una rappresentanza della società civile nell'*iter* legislativo. « Per lo stesso motivo pe'l quale si garantisce la legislazione, molto di più guarentir si deve l'amministrazione »<sup>(117)</sup>; ed è strano, agli occhi del Nostro, come questa evidente e fondamentale esigenza non si sia palesata adeguatamente agli uomini della Rivoluzione<sup>(118)</sup>.

Essi si erano limitati a sanzionare la responsabilità ministeriale, pensando ingenuamente che questa potesse funzionare come miracoloso antidoto contro tutti i malcostumi e gli abusi amministrativi; ma essa si era rivelata in breve per quel che era, uno strumento di garanzia velleitario ed illusorio; la sua vacuità, per altro, non aveva rappresentato che il coronamento di una irresponsabilità generalizzata di tutta quanta la struttura amministrativa.

Al pari e più dei loro capi, tutti gli agenti inferiori si trovano di fatto in condizione di non dover rendere conto a nessun garante costituzionale del loro operato. Non solo essi risultano naturalmente protetti dalla forza e dalla compattezza della struttura gerarchica di cui fanno parte, che tende a scaricare la responsabilità degli atti dei funzionari inferiori su di un vertice di fatto irresponsabile; ma più ancora sono coperti dall'esistenza di una normativa introdotta in Francia con la costituzione dell'anno VIII, ed importa-

---

<sup>(117)</sup> RC, Discorso I, pg. 17.

<sup>(118)</sup> « ...La legge, senza l'esecuzione, è una illusione dolorosa, la quale fa sentire tanto più i mali della sua frustrazione, quanto più chiari ci faceva prevedere i benefici della sua esecuzione. Ma l'esecuzione della legge è forse assicurata col solo *comando preventivo*? Quel ministro o quell'altro funzionario che crede di poterla violare impunemente, forse si arresterà dal farlo quando avrà tutto l'interesse e tutto il potere per farlo? » (MR, pg. 107).

ta in Italia col III Statuto, la quale subordina l'esercizio dell'azione penale nei confronti di qualunque funzionario pubblico per fatti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, ad un *nulla osta* del Capo dello Stato, previo parere del suo Consiglio di Stato <sup>(119)</sup>. Attraverso questo meccanismo (c.d. 'garanzia amministrativa'), ogni finestra si chiude; l'amministrazione si presenta come una macchina del tutto autonoma dal resto dello Stato, strettamente dipendente da un capo supremo assolutamente irresponsabile — e, beninteso, tutt'altro che politicamente *neutre* — guidata da ministri solo in teoria responsabili, e formata da un corpo operativo che può agire liberamente sotto l'ombrello dell'immunità: la struttura è l'immagine vivente, nonché lo strumento fedele dell'autoritarismo napoleonico, il segno non tanto del primato, ma dell'assoluta ed incontrollata onnipotenza del potere amministrativo, che proprio presentandosi subdolamente nel suo nuovo ruolo di esecutore di leggi, si arroga il diritto di violarle tutte a proprio piacere; i furori rivoluzionari, sotto questo profilo, hanno fornito il grande alibi di cui l'amministrazione aveva bisogno per sottrarsi al controllo sociale, mistificando la sua reale funzione decisionistica dietro al pannello formale che la presenta come strumento per la concretizzazione della volontà collettiva. Occorre dunque correre ai ripari recuperando l'unica leva che, sola, può veramente offrire al cittadino una garanzia reale, quella della responsabilità personale degli amministratori.

È interessante, di nuovo, il confronto che anche in questa materia si può instaurare tra il pensiero di Romagnosi e quello di Constant. Anche Constant aveva ben presente l'art. 75 della costituzione consolare sulla garanzia amministrativa; come certo aveva presente, più in generale, il problema del rapporto tra principio di gerarchia e configurabilità di una responsabilità degli agenti inferiori <sup>(120)</sup>. La sua soluzione è estremamente semplice, e sintetizza

---

<sup>(119)</sup> Si tratta dell'art. 75 della cost. anno VIII: « Les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires ». Cfr., per l'Italia, l'analogo art. 29, punto 3 del III Statuto.

<sup>(120)</sup> A questo argomento egli dedica splendide pagine nel cap. XI dei *Principes*, in cui analizza il concetto di obbedienza e dimostra, riflet-

in sé tutta la fisionomia del nuovo liberalismo: non c'è che da sopprimere l'autorizzazione preventiva, consentendo l'esercizio dell'azione penale come nei confronti di qualunque altro cittadino, e prescrivendo il correlativo giudizio davanti al magistrato ordinario. Egli raccomanda soltanto, nello sviluppare per l'occasione un principio generale su cui non cessa mai di insistere, che il giudizio sia pronunciato col concorso di una giuria popolare: « ... les jurés sont les représentants de la raison commune », scriverà; « quand il faut décider si tel agent subordonné à un ministre, et qui lui a prêté ou refusé son obéissance, a bien ou mal agi, la loi écrite est très insuffisante. C'est encore la raison commune qui doit prononcer »<sup>(121)</sup>, come aveva caldeggiato già in un altro importante caso, quello dei reati a mezzo della stampa.

È evidente, qui, l'influsso dei filosofi del senso comune, nel focalizzare proprio quella distinzione di fondo che Romagnosi non è assolutamente disposto ad ammettere, tra « discipline speculative della metafisica della filosofia naturale o dell'astronomia » — nelle quali è ovvio che alla verità si avvicina di più un soggetto culturalmente qualificato — e « tutte le questioni riguardanti la morale e la critica », in cui non si può non riconoscere, come scriveva Hume, « che l'appello all'opinione generale »<sup>(122)</sup> è l'unico metro con cui risolvere le controversie, supplendo alla ineludibile incertezza della legge positiva.

La conclusione di Romagnosi, pur muovendo da un'analisi per certi versi comune, è esattamente opposta a quella constantiana sotto tutti i profili da cui la si voglia esaminare. Innanzitutto, protestando contro il sistema napoleonico, egli non vuole affatto negare che la responsabilità funzionariale, al pari di quella del ministro, debba esser fatta valere con una serie di cautele legate alla sua speciale natura<sup>(123)</sup>. La « garanzia nell'amministrazione » di cui spesso egli

---

tendo sulle esperienze drammatiche dei regimi polizieschi del Terrore e dell'Impero, come nessun ordine possa implicare una cieca e meccanica esecuzione, e come la responsabilità giuridica e morale dell'agente non venga affatto cancellata dal principio di gerarchia.

<sup>(121)</sup> *Principes*, chap. XI, ed. cit., pg. 1150.

<sup>(122)</sup> *Sul contratto originale*, *Saggi*, XII, in *Opere*, ed. cit., vol. II, pg. 885.

<sup>(123)</sup> Bisogna ricordare, d'altra parte, che la garanzia amministrativa

parla non è meno diretta a garantire l'amministrazione dagli attacchi della società civile che quest'ultima dai soprusi della prima <sup>(124)</sup>. La condizione, anzi, per creare un'amministrazione oggettivamente buona e corretta sta proprio nel renderla assolutamente impermeabile rispetto al 'sociale'. Constant propone una responsabilità politica del potere amministrativo di fronte alla Camera elettiva, ed una responsabilità giuridica di fronte al giudice ordinario, per l'occasione coincidente con l'uomo della strada: l'amministrazione è così consegnata interamente in balia non solo degli altri due tradizionali poteri dello Stato, ma della loro più imborghesita e de-specializzata versione istituzionale.

Col che, certamente, l'art. 75 aveva peccato per eccesso, ponendo l'amministrazione tutta alla mercé del suo capo, facendone uno strumento del suo arbitrio politico, e quindi negandone so-

---

non era stata certamente un frutto improvviso dell'autoritarismo napoleonico.

Com'è noto, già la costituzione del 1791 condizionava l'azione contro gli amministratori dipartimentali all'autorizzazione del Corpo legislativo (per quelli municipali erano invece competenti gli organi del dipartimento: tit. 3, ch. IV, sect. III, art. 8). La disciplina fu conservata dalla costituzione dell'anno III, la quale si limitò a spostare la competenza autorizzatoria dal corpo legislativo al direttorio; sul suo esempio si modellarono le costituzioni nostrane del triennio. L'art. 75 della costituzione consolare introdusse il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, mentre d'altra parte estendendo la garanzia a tutta la generica categoria degli « agents du gouvernement » e non più ai soli amministratori eletivi (d'altronde pressoché scomparsi) ne fece una sorta di privilegio della burocrazia. In tale veste l'istituto sopravvisse in Francia fino al 1870, e da noi — con l'art. 22 del T.U. Comunale e Provinciale — fino al suo annullamento da parte della Corte Costituzionale nel 1965. Una analoga protezione era sostanzialmente garantita ai funzionari già sotto l'antico regime, tramite un uso sistematico dell'avocazione (lo ricordava già Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, L. II, chap. III, in *Oeuvres*, t. II, Paris, 1952, pgg. 115-122). In mancanza di una ricostruzione storiografica completa sull'istituto, qualche notizia anche in G. VERBARI, *Un anacronismo costituzionalmente illegittimo: l'istituto della garanzia amministrativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, X, (1965), pg. 29 ss.

<sup>(124)</sup> « Se caricate un funzionario di una responsabilità, dovete pure circondarlo di sicurezza nell'esercizio lodevole delle sue funzioni; altrimenti affievolite il corso dell'amministrazione, sia per timore, sia per disgusto dei funzionari, ai quali è prezioso il loro onore, e cara la loro sicurezza », Discorso I, pg. 19).

stanzialmente l'autonomia funzionale <sup>(125)</sup>: la legittimazione plebiscitaria di Napoleone non vale forse la legittimazione elettiva dell'Assemblea? Non si tratta forse di due modi analoghi e paralleli di impadronirsi e di asservire a fini politici — di parte — quella macchina amministrativa che è invece incaricata di provvedere nel modo tecnicamente più preciso ai bisogni oggettivi della collettività?

Se l'art. 75 avesse avuto come fine reale quello dichiarato di proteggere veramente il funzionario dalle « querele private », esso non avrebbe potuto che riscuotere il plauso di Romagnosi. Il fatto è, però, che esso serviva sostanzialmente a dar libero sfogo ad un dispotismo politico che con l'amministrazione ben poco aveva a che spartire; era soltanto la copertura necessaria che le si doveva pur assicurare onde potersene servire come strumento per mandar a segno le nuove *lettres de cachet*, assicurare il consenso con tutti i mezzi, ripulire la stampa, e così via; Romagnosi stesso, d'altra parte, ne aveva fatto esperienza diretta in più di un'occasione <sup>(126)</sup>. L'art. 75 non proteggeva l'amministrazione, ma il suo grande burattinaio e gli uomini di paglia che all'occorrenza ne facevano le veci.

---

<sup>(125)</sup> « Sta bene che un funzionario non sia tosto trascinato in giudizio su semplice querela di ogni ricorrente. L'autorizzazione peraltro a sottoporlo ad accusa era un buon pensiero; ma dall'altra parte porre nelle mani stesse dei Ministri quest'autorizzazione, non diveniva forse una vera illusione? Il funzionario subalterno, spesso colpevole soltanto di avere eseguito istruzioni ministeriali, come mai figurare si può che venga tradotto in giudizio con autorizzazione di questo stesso Ministro? ... Taluno può obiettare, che l'autorizzazione emanava dal Consiglio di Stato, e non dai Ministri. Ma io rispondo: il Consiglio di Stato non aveva che un voto consultivo; la parte definitiva era dell'Imperatore. Ora se un Ministro organo della volontà imperiale trasmetteva un ordine comunicato dal Capo supremo, è vero o no che l'azione e la passione, il colpevole e il giudice cadevano nella stessa persona? » (*ibidem*).

<sup>(126)</sup> Specie nell'ultimo periodo della vita del regime napoleonico in Italia, acuendosi la tensione e la sospettosità delle autorità, la dichiarata fedeltà del Nostro al sistema non lo salvò da varie noiose dispute con la censura, mentre, nell'agonia del regime, fu iniziato contro di lui un procedimento penale solo per aver scritto sulla sovraccoperta dell'ultimo fascicolo del suo *Giornale di Giurisprudenza Universale* che « il giornale continuerà riportando anche le variazioni che per avventura avvenissero ».

Esso serviva per inquinare meglio, e non per proteggere la macchina da interessi politici impropri.

Bisogna dunque cercare altre strade, che non è difficile per il Nostro scoprire sul terreno che gli è abituale; ciò che occorre è un filtro di tipo tecnico, che separi, come un diaframma, l'amministrazione dalla società, assorbendo gli urti, smorzandoli, canalizzandoli per vie legali e facendo giustizia adeguata di tutti i torti senza compromettere il prestigio dei pubblici funzionari.

Come al solito molto immaginifico, Romagnosi propone di costruire una sorta di grande amministrazione parallela, decentrata su tutto il territorio nazionale, facente capo ad un organo centrale costituzionalmente indipendente da ogni altro potere, che come una specie di quinta colonna « vegga, riferisca, reclami, suggerisca, difenda; ma non amministri, non giudichi, non interrompa e non sospenda l'azione vitale della pubblica amministrazione »<sup>(127)</sup>: c'è bisogno di « un garante », non di un « intruso ». Al pari del Senato, e del più tardo Areopago, anche questa magistratura ha carattere burocratico, pur essendo assolutamente autonoma sul piano costituzionale — secondo la già rilevata tendenza romagnosiana a sublimare il ruolo delle burocrazie in protagonismo politico —; come già si ricordava più sopra, è possibile accedervi solo per i laureati in legge, tramite un pubblico concorso che può preludere ad una carriera dai molti gradini, dalla quale a sua volta i più fortunati possono essere chiamati in Senato.

Suo compito essenziale sarà quello di ricevere i reclami dei privati e di conferire con i funzionari interessati, convincendoli a rivedere la loro decisione o ad emanare atti dovuti, se del caso<sup>(128)</sup>. Nell'ipotesi che l'abuso non venga spontaneamente rimosso, il « pro-

---

<sup>(127)</sup> MR, pg. 163.

<sup>(128)</sup> Romagnosi pensa anche alla possibilità di un intervento d'ufficio, in quella « sfera ch'è posta fuori dalle private querele, nella quale si può abusare in massa, e colpire tutta la nazione », RC, Discorso I, pg. 18).

Per rendere più efficace l'azione del Protettorato, il nostro autore pensa di attribuire ad esso una sorta di potere di veto (o *intercessione*) attraverso il quale poter bloccare cautelarmente l'azione amministrativa nei casi più gravi in attesa che l'Alta Corte di Giustizia si sia pronunciata definitivamente: « Con questa cautela — precisa fiducioso — restano prevenute le tre giornate del Luglio del 1830 » (*ibidem*).

tettore » locale avvisa il Consiglio centrale, « posto in faccia dei ministeri »; il Consiglio fa presente la denuncia al ministro, e « non vedendo le necessarie correzioni, porta la querela all'Alta Corte di Giustizia » — ovvero alla Camera dei Giudici del Senato —, che giudicherà congiuntamente ministro ed impiegato.

Il ministro, sottratto al capriccioso e volubile sindacato dell'Assemblea rappresentativa, viene così assoggettato ad una responsabilità penale e civile effettivamente solidale con quella del funzionario a cui ha impartito l'ordine incriminato, e questi, reciprocamente, è reso accorto del fatto che il principio di gerarchia non è più in grado di coprirlo nell'esecuzione di ordini illegali.

Il risultato, sul piano istituzionale, è quello di creare un grande foro speciale per la responsabilità personale di tutti i pubblici amministratori, ottenuto dilatando la competenza della giustizia costituzionale fino ad abbracciare tutta quanta la gerarchia amministrativa; l'indipendenza dell'organo dalla giurisdizione ordinaria rappresenta evidentemente una preziosa forma di garanzia per il funzionario, mentre la collettività è bastevolmente tutelata dalla possibilità di ricorso, a qualunque livello, offerta da questo « patrocinio politico », amico del cittadino. D'altra parte, l'esistenza di questo sfogo legale ad ogni privato malumore giustifica tutta la severità che si voglia usare contro infondate accuse infamanti, dicerie o libelli calunniatori.

Per certi versi, la logica del sistema ricorda quella che aveva a suo tempo suggerito a Sieyès alcune idee interessanti per la costituzione dell'anno VIII; anche l'Abate era partito dall'idea di escludere la competenza della giustizia ordinaria sui c.d. « délits officiels », ovvero sui reati commessi dai pubblici funzionari nell'esercizio delle loro attribuzioni; ed anche a lui era sembrato naturale che l'autorità deputata a conoscere di questi fatti dovesse essere un giudice speciale ottenuto creando una serie di *chambres de justice* distribuite lungo tutta la gerarchia dei pubblici poteri in modo tale che ogni funzionario venisse giudicato dalla *chambre* posta al livello gerarchico immediatamente superiore al proprio — a cominciare dai ministri, su cui avrebbe dovuto pronunciarsi la *chambre* costituita *a latere* dei consoli <sup>(129)</sup>. In pratica, poi, si pre-

---

(129) La struttura rientra tra quelle progettate in occasione delle ela-

ferì mantenere con gli opportuni ritocchi l'istituto dell'autorizzazione a procedere, già in vigore dal 1790 per tutti i funzionari, che risparmiava l'emorragia dei giudici speciali; un'idea, comunque, che già circolava, e che si motiva benissimo sulla base della generale diffidenza del pensiero rivoluzionario per il potere giudiziario.

Una maggiore originalità si può invece riscontrare nelle linee di questo « pubblico patrocinatore », di cui è meno facile indicare le fonti immediate. Troppo generico, evidentemente, — anche se non peregrino — è il riferimento alle poche pagine del *Contrat social* sul Tribunato, come organo di mediazione e di tutela costituzionale <sup>(130)</sup>; pagine destinate ad influire un po' su tutto il costituzionalismo di fine secolo, desideroso di moltiplicare i corpi rappresentativi onde sottrarre al legislativo il monopolio della sovranità; mentre non è escluso che qualcosa sia stato suggerito dall'antica istituzione veneziana dell'Avvogadore — è proprio così, infatti, che Romagnosi ribattezza il suo Protettorato nel '34 —, che anche Cuoco conosce attraverso Contarini, e che dichiara di preferire all'Eforato di Pagano <sup>(131)</sup>. Comunque, nessuno di questi modelli presenta il carattere saliente dell'istituto immaginato da Romagnosi, ovvero quello della sua « diramazione » su tutto il territorio nazionale, che implica una sensibilità completamente nuova e diversa di fronte ai problemi posti dall'accentramento amministrativo e dal principio di gerarchia; si tratta, in effetti, di un'idea inedita, che, come riconosce pure il contemporaneo censore francese di Romagnosi <sup>(132)</sup>, pur nella sua notevole macchinosità, rivela vari aspetti stimolanti.

---

borazioni costituzionali per l'anno VIII; cfr. sul punto BASTID, *Sieyès*, cit., pg. 450.

<sup>(130)</sup> *Contrat social*, L. IV, chap. V.

<sup>(131)</sup> *Frammenti di Lettere*, cit., pg. 257: « Tra tutte le varie istituzioni di eforato, quella che mi pare poter meglio convenire ad una costituzione rappresentativa, è l'istituzione degli avvogadori della repubblica di Venezia. Contarini li definisce molto bene, allorché dice che essi sono i tribuni di Venezia, ma i tribuni della legge; quelli di Roma erano tribuni del popolo ». Sul punto, cfr. GHISALBERTI, *Le costituzioni giacobine*, cit., pgg. 261-262 in nota.

<sup>(132)</sup> Egli riscontra infatti, « des vues très ingénieuses sur l'existence d'un *protectorat politique* tout à fait indépendant de l'autorité exécutive... » (*Journal général*, pg. 167; *Scritti inediti*, pg. 122).

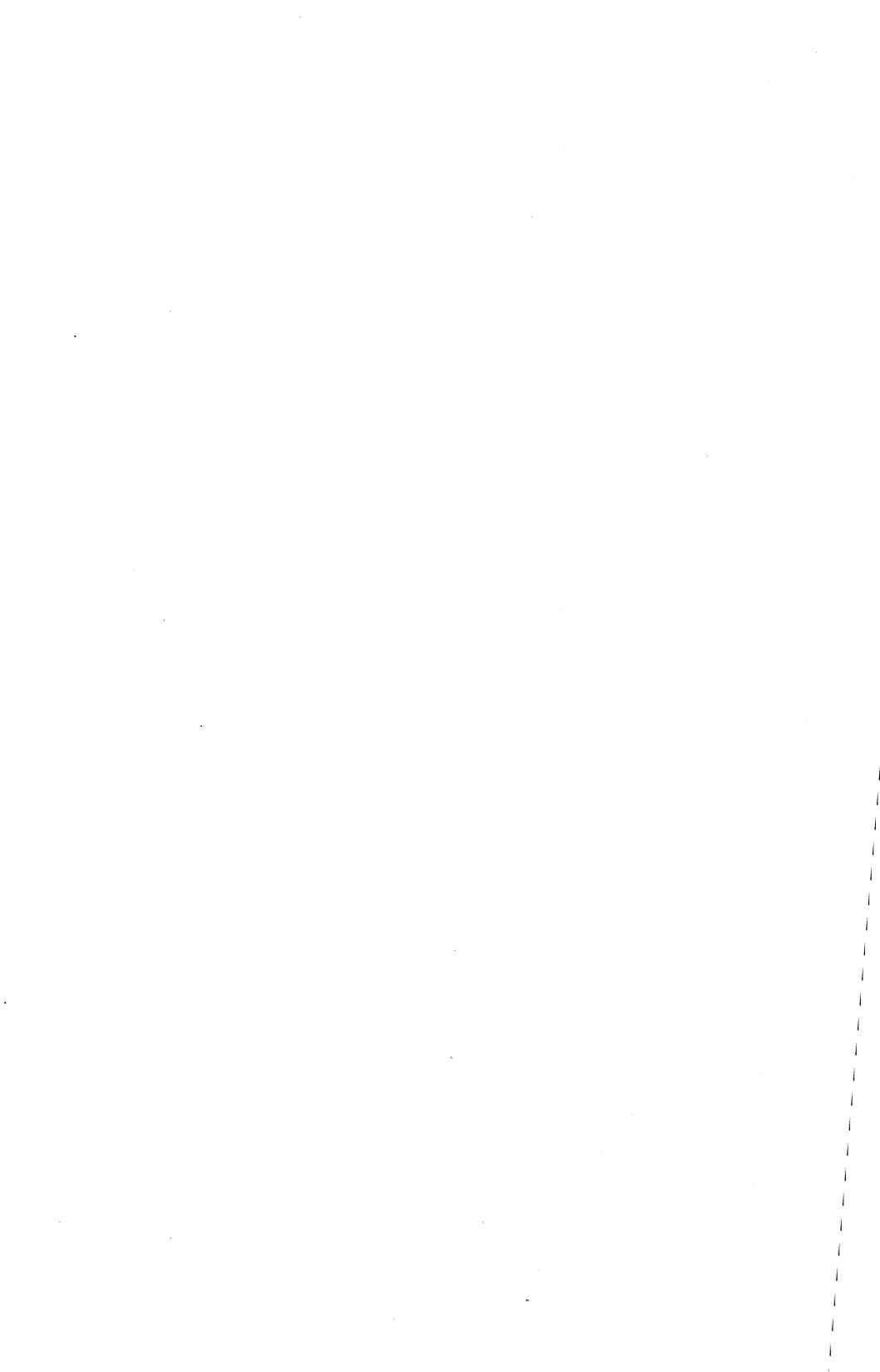
Tuttavia, basta un attimo di riflessione per comprendere come questo istituto aggiuntivo non innovi granché, in realtà, rispetto ai naturali strumenti di tutela di cui il cittadino dispone già durante il periodo napoleonico per difendersi contro la pubblica amministrazione; compendiabili in sostanza da una parte nell'azione civile o penale esercitabile in via giurisdizionale — anche se ostacolata da una autorizzazione preventiva che qui risulta surrogata dall'insindacabile apprezzamento deliberatorio del « protettore » —, dall'altra nel ricorso agli organi del contenzioso per ottenere l'annullamento degli atti illegittimi. Se consideriamo la natura di questa specie di difensore civico *ante litteram*, nella sua evidente ambiguità istituzionale e nella sua povertà di potere effettivo — la sola facoltà autoritativa che Romagnosi gli riconosce è quella di sospendere in via cautelare l'esecuzione degli atti amministrativi, in attesa di una pronuncia nel merito da parte dell'autorità competente — bisogna per forza concludere che l'unica sua funzione è quella di porsi come una sorta di mediatore informale e paterno tra Stato e società civile, incaricato di « intercedere » a favore del cittadino vessato e sprovveduto, assicurando al tempo stesso il più rigoroso rispetto delle ragioni dell'amministrazione. Si tratta, in altre parole, di un organismo tecnico chiamato a svolgere una funzione che non è né giurisdizionale né propriamente amministrativa, ma in definitiva di tipo politico — di gestione del consenso, diremmo oggi —, diretta a compensare l'assenza di un controllo sulla struttura amministrativa da parte degli organi rappresentativi di vertice.

L'unica e vera attribuzione del Protettorato consiste in quella facoltà di porre sotto accusa i capi dell'amministrazione ed i loro gregari, che Romagnosi ha voluto prudentemente sottrarre alla sfera di competenza dell'Assemblea. Lo stesso caratteristico decentramento a livello locale dell'istituto pare essenzialmente funzionale a ricatalizzare al centro quella responsabilità del vertice amministrativo che tende a disperdersi sulle autorità di livello inferiore. In questo modo, in maniera del tutto opposta rispetto a ciò che accade in tutte le esperienze costituzionali europee a cominciare da quella inglese — in cui l'affermazione del principio della responsabilità giuridica dei ministri costituisce il primo passo verso l'instaurazione di un rapporto di fiducia permanente col Parlamento —,

la struttura costruita da Romagnosi serve appunto a sanzionare la responsabilità ministeriale senza incorrere nel rischio che essa possa trasformarsi gradualmente in una responsabilità anche politica verso la nazione, tagliando completamente fuori l'Assemblea da ogni rapporto col governo. È così che l'unico conto presentabile al ministero (quantomeno da un'autorità diversa dal re) è quello delle sue illegalità; un conto che solo la burocrazia, attraverso il suo organo di auto-controllo, ha diritto di esigere.

Tutto questo contribuisce a precisare ulteriormente l'immagine complessiva dello Stato di Romagnosi, che è quella paradossale di un governo di burocrati. È vero che di fronte al peso politico pressoché nullo dell'Assemblea è il monarca che sembra restare padrone del campo, conservando non solo il monopolio dell'iniziativa legislativa, ma anche e soprattutto quello della nomina e revoca del ministero, che è politicamente responsabile solo di fronte a lui; ma il re, d'altra parte, deve ottenere il *placet* dei 'saggi' per legiferare, e può vedere accusati e condannati i suoi ministri (oltre che se stesso) su iniziativa di una specie di corpo separato a base tecnocratica, che si arroga in via esclusiva il ruolo di provvido ed illuminato tutore dei diritti della collettività.

Quanto, poi, questi meccanismi avessero qualche possibilità di funzionare per davvero, è altro discorso: quel che abbiamo cercato di fare è stato solo di rappresentare il più fedelmente possibile il vero ideale costituzionale del nostro autore, pur in tutta la sua marcata e forse patetica improbabilità.



## Capitolo Settimo

### LA COMUNITÀ LOCALE

SOMMARIO: 1. La riflessione sulle istituzioni locali nei più tardi contributi romagnosiani. — 2. La società comunale ed i suoi valori di fronte al centralismo dello Stato rivoluzionario e napoleonico. — 3. La libertà del Comune e la libertà del potere amministrativo: soluzione teorica di un'antinomia. — 4. Società locale e rappresentanza nazionale: il decentramento politico come condizione per un decentramento amministrativo. — 5. La funzione « antagonistica » del potere municipale; il problema della elettività degli organi e la natura della rappresentanza amministrativa locale. — 6. Il rapporto con lo Stato nella vita amministrativa e la critica all'istituto del controllo.

1. Tutto il grande e complesso disegno costituzionale di cui si sono riassunti fin qui alcuni momenti centrali, resterebbe del tutto monco nella nostra esposizione se non venisse completato ricostruendo la riflessione romagnosiana sul tema dei rapporti istituzionali tra centro e periferia, tra società generale e società particolare.

La maggiore opera costituzionale del Nostro, come già si è ricordato, non riserva uno spazio specifico all'argomento della comunità locale e della sua amministrazione, anche se sappiamo che uno sviluppo in questo senso era ritenuto da Romagnosi indispensabile alla completezza della *Monarchia*. Il suo contributo in materia, che avrebbe dovuto iscriversi nel quadro di quella revisione complessiva di cui ci è rimasto soltanto lo schema generale, resta consegnato essenzialmente, invece, a quella parte delle *Istituzioni* dedicata alle tematiche costituzionalistiche <sup>(1)</sup>, ed ai tardi *Discorsi sulla necessità di alcune riforme costituzionali in Francia* <sup>(2)</sup>. Scorrendo queste

---

<sup>(1)</sup> Ed in particolare alle pgg. 540-552; 571-587.

<sup>(2)</sup> Soprattutto nel Discorso III, pgg. 35-47. Nel progetto di rifsione pubblicato in appendice alla ed. Astuti, il capitolo intitolato « Delle

pagine abbiamo la sensazione di trovarci di fronte, più che ad un'appendice o ad un completamento del costituzionalismo precedente, ad un vero e proprio ripensamento di tutta quanta la struttura dello Stato, condotto adottando il punto di vista della comunità locale. È vero: i 'pezzi' del gioco istituzionale sono grosso modo i medesimi, e noi stessi, nell'esposizione dei capitoli precedenti, abbiamo cercato di valorizzare gli elementi di continuità sostanziale di un pensiero che non si rinnega; ma è pur anche vero che il grande arabesco dello Stato di Romagnosi non si arricchisce ora soltanto di nuovi particolari, bensì vede modificato tutto il suo ordito dall'acquisizione di una nuova dimensione. Il presupposto implicito del discorso costituzionale non è più quello di una società nazionale compatta ed impersonale, ma viceversa della esistenza di una pluralità di collettività minori che chiedono di essere raccordate in un contesto unitario.

Un pentimento? No certo. Già sappiamo quanto radicata e tenace sia la convinzione che il nostro autore condivide con la maggior parte dei giusnaturalisti circa la precedenza della comunità minore rispetto allo Stato, come ci attesta già l'articolo del 1814 *Della cittadinanza e della forensità*. Ora ci troviamo di fronte, finalmente, al tentativo di dare consistenza istituzionale precisa a questa realtà, inserendola nella prospettiva progettuale che è tipica dell'*habitus* intellettuale del Nostro; un tentativo che nella *Monarchia* non ha saputo trovare un proprio spazio, e che ora invece si dispiega in tutta la sua ampiezza (anche se a prezzo di certe incoerenze rispetto all'opera maggiore, delle quali, comunque, ci curemo meno che degli aspetti di sostanziale continuità).

2. Per il prevalente pensiero rivoluzionario la società particolare è una sorta di entità di rapporto, definibile solo come una frazione della società nazionale.

Come tale, finisce per essere di per sé pregiudizialmente sospetta. In questo, l'indicazione del pensiero di Rousseau, l'anatema

---

municipalità dei comuni in ordine alla loro composizione e garanzia» è quello che chiude il primo libro della trattazione costituzionale; esso è articolato in dieci paragrafi che recuperano largamente, nelle loro intitolazioni, il contenuto delle elaborazioni più tarde che andiamo ad esaminare in questo capitolo.

da lui scagliato contro tutto ciò che vi è di parziale all'interno del corpo politico, al di là della sua influenza effettiva, ha la capacità di rappresentare molto bene un modo di pensare largamente consustanziale al concetto stesso di sovranità nazionale <sup>(3)</sup>.

La sovranità del monarca d'antico regime era solo la sovranità dello Stato, che cercava, con alterne vicende, di imporsi sulla ribelle realtà istituzionale di una pluralità di protagonisti politici diversi da lui. Per quanto astrattamente dilatabile all'infinito nella sua pretesa autoritativa, essa trovava il proprio limite nella sua stessa natura, che la faceva promanare da una fonte distinta rispetto alla società; la quale, per parte sua, continuava a vivere una vita propria, attraverso una pluralità di più o meno farraginose istituzioni ben sedimentate.

Il quadro cambia nel momento in cui prende campo l'equazione sovranità = volontà generale. Il nuovo modello è in realtà per la sua stessa natura concettuale molto meno tollerante nell'accettare l'esistenza di altri ordinamenti nell'ambito del suo stesso spazio giuridico. Lo Stato giustifica ora la sua autorità dichiarando di identificarsi con tutto quanto il corpo sociale, e pretendendo, attraverso la rappresentanza politica, di non essere altra cosa che la società stessa nel suo momento politicamente specializzato.

Da questa nuova consapevolezza esso trae la forza non solo per completare l'opera dell'assolutismo, sbarazzandosi di tutti i vecchi ma non domi avanzi di istituzioni particolari tipiche dell'antico regime, ma anche per attuare un grande progetto di riorganizza-

---

<sup>(3)</sup> *Contrat social*, Livre II, chap. III: « Si quand le peuple suffisamment informé délibère, les Citoyens n'avoient aucune communication entre eux, du grand nombre de petites différences résulteroit toujours la volonté générale, et la délibération seroit toujours bonne. Mais quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépends de la grande, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres, et particuliere par rapport à l'Etat; on peut dire alors qu'il n'y a plus autant de votans que d'hommes, mais seulement autant que d'associations. Les différences deviennent moins nombreuses et donnent un résultat moins général. Enfin quand une de ces associations est si grande qu'elle l'emporte sur toutes les autres, vous n'avez plus pour résultat une somme de petites différences, mais une différence unique; alors il n'y a plus de volonté générale, et l'avis qui l'emporte n'est plus qu'un avis particulier » ed. cit., pgg. 371-372).

zione dello spazio sociale a propria immagine e somiglianza, secondo moduli di alta razionalizzazione. Il territorio risulta ora diviso in una serie di nuove circoscrizioni concentriche ed uniformi, destinate insieme ad esprimere variamente, attraverso il sistema elettorale, gli organi rappresentativi centrali, ed a contenere le istanze amministrative che agli ordini di quelli dovranno dare esecuzione<sup>(4)</sup>. Il nuovo Stato, in altre parole, alla ricerca di quella integrazione con la società ora necessaria per legittimarsi, la reperisce in un modello di organizzazione territoriale ispirato ad un criterio di perfetta riflessività, che testimoni, nel flusso circolare di

---

(4) L'importanza di questa coincidenza tra circoscrizioni politico-elettorali ed amministrative nel pensiero dei costituenti è sottolineata, tra gli altri, da P. LEGENDRE, *Stato e amministrazione in Francia. Storia dell'amministrazione dal 1750 al 1950*, trad. it. di M. GIGANTE, Milano, 1978, pg. 108. Il modello ideale a cui corre subito il pensiero affrontando il tema della organizzazione territoriale rivoluzionaria è offerto dal progetto presentato da Thouret alla Costituente il 29 settembre 1789, che, se pure andò incontro ad ovvi aggiustamenti pratici nella sua traduzione normativa, resta forse, con le sue divisioni geometriche riprese da Letrosne, il vero paradigma della nuova ideologia (GODECHOT, *Les institutions*, cit., pgg. 91-92).

Suddiviso il territorio in dipartimenti, distretti e cantoni — secondo un indirizzo che sarà poi quello della legislazione positiva in materia —, all'interno di ogni dipartimento (grande quadrato di 18 leghe per lato) avrebbero dovuto trovare posto nove « districts » di 6 leghe di lato, ed ogni distretto dividersi a sua volta in nove « cantons » di 4 leghe per 4. In ogni cantone, un'assemblea primaria avrebbe dovuto provvedere a coprire le cariche elettive locali, nominando anche i membri dell'assemblea di distretto, che avrebbe fatto lo stesso per l'assemblea di dipartimento, la quale infine avrebbe dovuto esprimere la rappresentanza nazionale. Per ogni ripartizione amministrativa, in questo modo, ci sarebbe stata un'assemblea elettorale incaricata di nominare alle cariche superiori, ed al tempo stesso di svolgere le funzioni di corpo deliberante rispetto ad un organo amministrativo che essa stessa avrebbe dovuto esprimere a livello locale. L'idea della cascata di elezioni — destinata a restare alla base del costituzionalismo rivoluzionario, dai sistemi a due gradi del '91 e dell'anno III fino alle *listes* del '99 — era vecchia almeno quanto il *Mémoire* predisposto da Dupont de Nemours per Turgot nel 1755; mentre, se si volle evitare di cumulare su di una stessa assemblea competenze elettorali ed amministrative, fu sempre mantenuta la coincidenza tra *circoscrizioni* amministrative ed elettorali; le une e le altre rappresentate da ambiti territoriali puramente convenzionali, creati dallo Stato stesso come puri contenitori di individualità, e privi di ogni autonomo rilievo rispetto alla collettività nazionale.

consenso ed autorità di cui consente l'attivazione, come esso sia solo la forma politica del sociale: il meccanismo elettorale, variamente articolabile in più gradi, può così prevedere una pluralità di assemblee destinate a 'dragare' il consenso sociale dal territorio, puntualizzandolo al centro attraverso la creazione di una volontà comune; la quale, una volta manifestatasi a livello politico, ritorna subito, *sub specie* di forza esecutiva, nelle medesime sedi istituzionali che l'hanno preventivamente espressa, ripercorrendo a ritroso il suo itinerario di andata fino a redistribuirsi — con la rapidità del « fluide électrique », come dirà più tardi Chaptal (5) — su tutto il territorio nazionale.

Lo schema rivela chiaramente una ispirazione centralistica in qualche modo totalizzante, in cui la società, perduti gli antichi privilegi delle sue città e provincie, si vede negata ogni autentica autonomia rispetto al suo Stato. Il postulato implicito a tutta la costruzione, che l'attività amministrativa sia sempre riducibile ad esecuzione di norme, pur non immediatamente gravido di esiti autoritari, rivela già quale sarà l'epilogo della vicenda in epoca napoleonica: l'elettività generalizzata delle cariche locali, pur introdotta dalla Costituente in odio al vecchio intendente, scopriva già esplicitamente i suoi limiti negando agli amministratori locali quella qualifica di *représentants* che spettava invece ai legislatori (6), incaricati, al centro, di formare la volontà generale; di là a pochi anni gli eletti dal popolo dovranno cedere il passo ai funzionari nominati dall'alto, più consoni, in definitiva, alla logica del sistema (7).

---

(5) L'espressione è rimasta famosa nel sottolineare il carattere della riforma amministrativa napoleonica dell'anno VIII. Il consigliere di Napoleone si avvale qui, come ricorda Lefebvre (*Napoleone*, cit., pg. 100), di una metafora già cara ai sanculotti dell'anno II. Da Thouret a Robespierre a Napoleone, una sorta di filo rosso lega insieme saldamente tra loro i vari momenti della Rivoluzione. Il denominatore comune è sempre quello dell'unità dell'attività amministrativa, sentita come un riflesso necessario ed immediato della stessa unità dello Stato.

(6) Cfr. Cost. 1791, tit. III, chap. IV, sect. II, art. 2: « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des agents élus à temps par le peuple, pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives ».

(7) La storiografia meno antica ha ormai abbandonato l'interpretazione di Mathiez e di Salvatorelli — e prima ancora di Jaurés — che vede

Il modello, insomma, può tollerare il decentramento, ma non l'autonomia, che viene associata negativamente alle istituzioni fatiscenti dell'antico regime. Se lo Stato attinge la propria pubblicità col porsi come rappresentante di tutto quanto il corpo sociale nel momento della manifestazione della sua volontà, esso accamperà di conseguenza un correlativo diritto, nella fase della concretizzazione della propria autorità, ad occupare, di quel sociale, ogni più piccolo angolo; e proprio in quanto pretende di *essere* la società stessa, non tollera zone di immunità, e le uniche istituzioni che è disposto a riconoscere si riducono a quelle che lui stesso ha creato per espletare le funzioni che gli sono necessarie.

La purezza di questa nuova filosofia dell'amministrazione tende ad incrinarsi in qualche modo di fronte all'unica circoscrizione territoriale dell'antico regime che la Rivoluzione non riesce a spazzar via, quella comunale<sup>(8)</sup>: il rispetto dei suoi confini storici — di fronte ai quali si arrestarono i furori geometrizzanti dei costituenti —, il riconoscimento sostanziale della sua originarietà rispetto allo Stato, e quello immediatamente correlativo di una serie di *fonctions propres* irriducibili alla esecuzione di norme statali, ne siglano fin dall' '89 la fisionomia, rendendo onore alla spontanea vi-

---

nei dipartimenti dell'89 delle « petites républiques », elementi di un ordinamento decisamente pluralistico che niente ha a che vedere col centralismo rivoluzionario degli anni seguenti o tantomeno con l'autoritarismo di Napoleone: un esame più attento della logica ispiratrice del sistema e del concreto atteggiarsi dei controlli sugli atti e sugli organi convince infatti della positiva esistenza di precisi nessi di continuità (GODECHOT, *Les institutions*, cit., pg. 98; LEGENDRE, *Storia dell'amministrazione*, cit., pg. 111).

(8) Significativamente, il Comune non era neppure menzionato nel progetto di riforma amministrativa di Thouret, il quale, con Sieyès e Condorcet, lo avrebbe probabilmente visto volentieri riassorbito nel cantone, la più piccola delle nuove circoscrizioni amministrative 'convenzionali', che pure restava enormemente più grande della media dei comuni rurali. Accorpando i Comuni a livello cantonale si sarebbe pervenuti a cancellarli del tutto come entità storiche preesistenti allo Stato, analogamente a ciò che si era fatto con le vecchie province, generalità e baliaggi. Questo estremo coraggio mancò allora alla Costituente: la quale si limitò ad omologare la disciplina giuridica di tutti i comuni di Francia, venendo incontro, però, alla diffusa aspettativa popolare che chiedeva la conferma di tutte le comunità municipali dell'antico regime, a partire dalle più piccole entità del mondo rurale — le parrocchie —, che furono appunto conservate.

talità rivoluzionaria che le municipalità avevano dimostrato nei mesi dell'estate e dell'autunno. Il che non impedì, tuttavia, che lo Stato si armasse subito di una serie di strumenti di controllo nei confronti dell'amministrazione municipale<sup>(9)</sup>, destinati a rafforzarsi nel prosieguo della vicenda rivoluzionaria, fino ad incastrare di nuovo saldamente il Comune — con Napoleone — nella struttura dell'amministrazione centrale; esito scontato, forse, di una globale scelta centralistica compiuta molto prima, in linea con la politica dell'assolutismo.

D'altra parte, non si può non riconoscere come la Rivoluzione, nonostante tutte le limitazioni di natura ideologica che la sua impostazione costituiva a danno del Comune, ne abbia mutato radicalmente la natura sia rispetto alla configurazione teorica che ne aveva offerto il precedente pensiero settecentesco, sia rispetto al ruolo effettivo che ad esso era riservato all'interno dello Stato assoluto. È solo con la Rivoluzione che comincia a nascere l'idea moderna di autonomia come libertà nella determinazione dei fini della collettività locale; il Comune cessa di collegare la propria esistenza ad una serie di incombenze di carattere prevalentemente fiscale, secondo la definita fisionomia che il pensiero fisiocratico aveva delineato, e matura una propria vocazione politica generale, modellata ad immagine e somiglianza di quella di cui ora si fregia la collettività nazionale; esso tende a derivare la propria giustificazione non più da un'atavica consuetudine o da un privilegio del principe, e neppure da quella oggettiva razionalizzazione dell'amministrazione centrale già auspicata da Dupont de Nemours e da Turgot, ma da quel medesimo principio ideale della sovranità popolare che sor-

---

(9) Restaurando sostanzialmente il vecchio sistema dell'autorizzazione preventiva su di una serie di atti di disposizione patrimoniale e di amministrazione di particolare rilievo (art. 56 legge 14 dicembre 1789), ed abilitando il Re a sospendere le amministrazioni municipali per reiterata disubbidienza, deferendone i membri all'autorità giudiziaria.

Sotto quest'ultimo profilo, dunque, i comuni si trovavano in posizione analoga a quella delle altre amministrazioni locali di recente istituzione: una parificazione che continuò ad essere mantenuta anche quando il controllo statale sugli organi delle prime venne accentuandosi sensibilmente in senso autoritario.

regge le istituzioni centrali <sup>(10)</sup>. Di qui, la sua nuova vitalità ed insieme la sua contraddizione nodale: quello stesso principio che ora lo anima e lo motiva, trasferito nell'ambito di uno Stato rappresentativo, tende a produrre un 'modello' tutt'altro che pluralistico, proclamando la necessaria indivisibilità della volontà politica e favorendo l'accentramento.

I costituenti dell' '89 si rifiutarono, in definitiva di offrire una definizione compiuta della natura del Comune, escludendo non a caso la sua disciplina dalla previsione del loro testo costituzionale, che invece regolava il regime dei dipartimenti e dei distretti <sup>(11)</sup> (le nuove circoscrizioni 'artificiali' costruite interamente dallo Stato, e sentite come parti integranti della pubblica amministrazione). Per quanto importantissimo sul piano istituzionale, esso rimaneva sostanzialmente un emarginato rispetto al grande 'tutto' nazionale, e finiva per collocare il proprio ritaglio di « fonctions propres » in una zona grigia che non interessava esplorare fino in fondo.

Il prosieguo della vicenda rivoluzionaria, com'è troppo noto, finì per incastonare definitivamente i Comuni nella gerarchia della amministrazione esecutiva; per quanto sinceramente terrorizzato dal totalitarismo della volontà generale, il moderatismo postermidiano cercò, contro di esso, altri antidoti rispetto a quelli potenzialmente offerti da un recupero delle autonomie comunali, con-

---

<sup>(10)</sup> Questa nuova fisionomia del comune rivoluzionario ed anche napoleonico in Italia rispetto a precedenti archetipi settecenteschi è sottolineata con forza da C. GHISALBERTI, *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, XLVII (1960), pg. 33 ss., ora in *Id.*, *Contributi alla storia delle amministrazioni pecuniarie*, Milano, 1963. La stessa origine spontanea delle municipalità all'inizio del triennio evidenzia la politicità del ruolo che esse vengono ora ad assumere; e se confluiranno poi senza difficoltà nello schema accentrato predisposto dalla costituzione dell'anno III, ed integrato con la legislazione limitativa delle loro autonomie cui si è già brevemente accennato, ciò non fu affatto per una prematura abdicazione al loro ruolo politico, ma al contrario per esaltarlo all'interno dell'unica cornice con esso compatibile, quella dello Stato nazionale: « proprio con il loro inserimento — scrive l'autore citato — in queste strutture più moderne e accentrate, contribuivano alla lotta contro quel municipalismo a base cittadina che, male secolare della vita pubblica italiana, costituiva un pericolo non indifferente per la democratizzazione della penisola » (*Dall'antico regime al 1848*, cit., pg. 69).

<sup>(11)</sup> Per la precisione, tit. III, chap. IV, sect. II.

servando sostanzialmente la struttura accentrata di cui aveva vitale bisogno e preoccupandosi anzi di svilupparla in senso autoritario per passarla poi a Napoleone (12).

Questo rimarrà in sostanza lo schema importato in Italia durante il triennio, abbracciato con entusiasmo dalla *élite* giacobina, che individuerà in esso lo strumento per liberarsi dal particolarismo municipalistico, gettando le basi di una futura unità nazionale (13).

Di fronte a questa scelta così marcatamente centralistica, comincerà a delinearci, in campo liberale, un variegato fronte culturale esplicitamente polemico, ed impegnato ad offrire diverse immagini del rapporto tra società nazionale e società locale, a cui corrisponderanno differenti modelli di organizzazione politico-amministrativa (14).

---

(12) Non c'è dubbio che rispetto al regime istituzionale del Terrore la costituzione dell'anno III abbia rappresentato un tentativo di recupero del decentramento della Costituente — in particolare restaurando l'elettività generalizzata delle cariche locali (LEFEBVRE, *I Termidoriani*, cit., pagg. 231-232); ma è altrettanto sicuro che l'uso dei poteri conferiti agli organi di governo travalicò ampiamente lo spirito e la lettera del testo, dimostrando indubitabilmente che non era possibile governare senza un saldo accentramento, che escludesse alla radice il pericolo paralizzante di un'amministrazione esecutiva politicamente ribelle al suo vertice. Dopo il 18 fruttidoro, com'è noto, non solo il Direttorio cassò una percentuale enorme delle elezioni precedenti — che avevano dato una maggioranza nettamente monarchica anche a livello locale — ma intervenne soprattutto sulle amministrazioni superstiti con lo strumento della destituzione conferitogli dalla costituzione e subordinato ora al solo obbligo della motivazione formale; che fu ovviamente del tutto generica. Del resto, i larghissimi vuoti così creati negli organi amministrativi offrirono al governo un pretesto per provvedere unilateralmente alla nomina dei supplenti fino alle elezioni successive. Il consolato non farà che raccogliere questa eredità.

(13) GHISALBERTI, *Le costituzioni 'giacobine'*, cit., pg. 166 ss.

(14) Uno sguardo panoramico d'insieme sulle ideologie delle autonomie locali all'inizio dell'Ottocento in A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, vol. I, pg. 247 ss. Vi si colgono due correnti di pensiero, l'una facente capo idealmente al Bentham del *Constitutional Code*, l'altra a Constant ed al liberalismo francese della Restaurazione. Secondo il primo di questi orientamenti, le circoscrizioni minori, di cui pure si difendono i diritti e si rivendica la libertà, non sono una realtà storica, ma semplici creazioni dello Stato in vista di una miglior organizzazione complessiva del corpo sociale (il che evidente-

Romagnosi si colloca indiscutibilmente nell'ambito di quest'ultima vasta corrente.

Al di là, anche qui, della specificità delle soluzioni e delle proposte *de jure condendo*, quel che interessa rilevare è innanzitutto l'esito di una diversa concezione della sovranità politica. Il tentativo, la scommessa consapevole del nostro autore è quella di poter rovesciare il rapporto tra comunità generale e comunità locale; ovvero di costruire un sistema complessivo in cui la sovranità dello Stato non derivi più da una società idealmente compatta e perfettamente omogenea in ogni sua parte, riducibile sempre ad una serie impersonale di individui; ma, viceversa, dalla presenza di una pluralità di comunità naturali minori, già definite e perfette, tendenzialmente autonome tra loro, e soprattutto largamente autonome rispetto allo Stato.

Già a suo luogo si è detto della teoria romagnosiana che ricostruisce tutto il processo di aggregazione sociale come un graduale passaggio — logico e storico — dalla condizione individuale, alla comunità familiare, alla collettività locale, fino a pervenire — ma solo in ultimo — alla grande società nazionale, attraverso una progressiva estensione dello strumento contrattuale.

Il nocciolo ideologico del ragionamento è che la libertà di stampo pseudo-privatistico di cui ciascuno può concretamente godere nell'ambito del suo Comune — come, prima ancora, in quello della sua famiglia — è incomparabilmente più certa e più solida di quella, grandiosa ma astratta, che la Rivoluzione ha promesso a tutti coloro che facciano parte della grande comunità nazionale. Contro gli abusi della volontà generale, contro il suo sempre latente totalitarismo, quale soluzione migliore, per esorcizzarla, che ridurla a somma di

---

mente giustifica un controllo continuo e penetrante da parte dei rappresentanti della collettività generale). La corrente francese, invece, si fa corifea di una affermazione più recisa del valore dell'autonomia locale, ponendosi come erede di quel giusnaturalismo sei-settecentesco che rivendica la priorità logica e storica della comunità minore rispetto allo Stato, fino ad indicare in essa un punto d'appoggio per resistere al suo potenziale autoritarismo. Assumendo per buona questa schematizzazione, già da quel che si è premesso al capitolo V emerge chiaramente come Romagnosi sia ascrivibile senz'altro alla seconda delle citate tradizioni culturali, rispetto ad un Ottocento nostrano che appare al contrario più influenzato dal liberalismo di marca anglosassone.

volontà particolari, ricostruendo tutto il sistema politico a partire dai corpi locali in cui esse naturalmente trovano la loro sede per manifestarsi?

La società locale viene così ad essere indicata come il luogo ideale in cui tentare — in maniera indolore e 'naturale' — di superare quella frattura tra l'uomo e il cittadino, tra la persona pubblica e la persona privata, che l'ideologia rivoluzionaria ha drammaticamente creato. Essa offre la possibilità incomparabilmente preziosa di individuare un *tertium genus* tra la libertà eroica ed abnegativa dell'individuo considerato come frazione della volontà generale, e quella solipsistica dell'*homo oeconomicus*. L'« ordine privato » insegna e richiede una libertà per sua natura egoistica, intesa innanzitutto come indipendenza dagli altri; l'« ordine pubblico », al contrario, « esige una conversione dell'amor privato nel comune, la quale a primo tratto si presenta come un abbandono di sé stesso, per dar luogo ad un'artificiale carità verso la città » (15).

Solo nella comunità locale è possibile trovare un momento di 'dosaggio' di queste due posizioni estreme; le quali, certo, non sono affatto contrapposte nella realtà, ma soltanto nella coscienza distorta ed approssimativa dell'uomo comune. La comunità locale è appunto l'unico luogo in cui, senza bisogno di ricorrere ad una « superiore pedagogia » affidata all'intervento — in ultima analisi sempre autoritario — dei filosofi e dei tecnocrati dell'interesse collettivo, ciascuno può verificare da solo come l'interesse pubblico e quello privato siano in realtà saldamente collegati tra loro e, lungi dal negarsi reciprocamente, si integrino a vicenda.

Adattandosi così alla « corta sfera » della capacità razionalizzatrice individuale, la società particolare viene dunque a costituire il momento ideale in cui il vero fondamento utilitaristico della convivenza può penetrare spontaneamente nella consapevolezza di ogni coscienza; almeno nel piccolo mondo del comune, la corresponsività tra mortificazione immediata degli appetiti e maggior guadagno futuro sarà autoevidente ed immediatamente percepita da tutti (16).

---

(15) RC, Discorso III, pg. 41.

(16) « Des hommes — scrive Constant, seguendo una logica strettamente affine a quella del Nostro — rapprochés les uns des autres, ont intérêt à ne pas se nuire, à ne pas s'aliéner leurs affections réciproques, et par

Tutto questo, all'insegna di una polemica sempre più decisa nei confronti di quel primato del politico proclamato dalla Rivoluzione ed in via di normalizzarsi attraverso il governo parlamentare: dietro alla grande bandiera della sovranità popolare, dietro alla sua apparente e puramente formale prodigalità, dietro alla sua promessa illusoria di protagonismo, si cela una realtà del tutto asfittica, in cui la partecipazione, puramente casuale ed episodica, si trova schiacciata dalla logica di potere di parti politiche ed interessi privati: « ci vuol altro che i circensi delle camere parlamentarie »; esse non sono altro « che una larva la quale fa illusione al volgo, e copre nel suo fondo una sistematica servitù » (17). Si tratta dunque di rivolgersi ad una libertà diversa, goduta nella cornice meno esaltante, ma tanto più autentica della tranquilla quotidianità comunale.

Un messaggio frenante, allora, destinato ad anticipare inconsapevolmente quel decentramento conservatore che da noi segnerà così profondamente l'ideologia della classe liberale nella seconda metà del secolo? O un bilancio realistico dei rischi impliciti nel nuovo centralismo del governo rappresentativo? Non è facile, come vedremo, ricavare conclusioni sicure; una ricostruzione più analitica pare comunque indispensabile.

3. Il presupposto implicito su cui la teorizzazione di Romagnosi si regge è ancora quello che ormai ben conosciamo. Nell'economia del suo sistema non è affatto necessario, ed è anzi positivamente riprovato, che lo Stato coincida formalmente con la società civile. Come nelle monarchie d'antico regime, esso trova soltanto in se stesso la propria legittimazione, e non ha bisogno di cercarla nel seno della volontà sociale; rimanendo ben distinto dalla collettività che amministra, giustifica la propria sovranità, e motiva la sua pretesa di imporsi autoritativamente sui consociati, esclusivamente sulla base del valore funzionale dei servizi che è in grado di assicurare.

---

conséquent à observer les règles domestiques, et pour ainsi dire de famille, qu'ils se sont imposées » (*Principes*, chap, XII, ed. cit., pg. 1156).

(17) ICF, pg. 547.

La conseguenza più immediata di queste premesse è che lo Stato può darsi una propria organizzazione amministrativa senza doverla, per così dire, scrivere sulla carne stessa della società, ma rispettando quest'ultima come altro da sé; anche se naturalmente questo rispetto è limitato alle sole istituzioni 'naturali' di cui essa è intessuta, e non riguarda per niente tutti quei ruderi feudali contro cui è invece necessaria una pronta attività demolitrice.

Difatti, è bene ricordare come Romagnosi non pensi mimicamente di criticare il nuovo sistema amministrativo eretto dalla Rivoluzione sulle macerie dei vecchi *corps intermédiaires* dell'antico regime; in tutta la sua opera non è dato reperire alcun riferimento polemico nei confronti delle ripartizioni sovracomunali che lo Stato ha istituito *more geometrico* sulla base di una sacrosanta esigenza di razionalizzazione amministrativa, e che trovano nel dipartimento la loro più felice e paradigmatica espressione. È chiaro che il nostro autore le considera ancora alla stregua di pure e semplici circoscrizioni amministrative statuali<sup>(18)</sup>, provvidamente sostituitesi al *chaos* istituzionale precedente, per le quali, d'altra parte, sarebbe assurdo non solo porre un qualche problema di autonomia, ma anche postulare una qualsiasi esigenza di decentramento democratico. Permeato profondamente dalla filosofia del potere napoleonico, egli pare lontanissimo dall'arioso liberalismo di cui avevano dato prova i costituenti dell' '89, generalizzando il principio della elettività e della collegialità delle funzioni pubbliche ad ogni livello. « L'amministrare è il fatto di un solo, il giudicare è

---

(18) Fino al 1811 — ricordiamo — il dipartimento né in Francia né in Italia era dotato di personalità giuridica, tanto pareva compenetrato naturalmente con l'amministrazione statale. Più ancora, com'è noto, il decreto 8 giugno 1805, ispirato all'esperienza francese, aveva soppresso anche da noi, assieme all'Amministrazione dipartimentale ancora prevista dalla legge 26 luglio 1802, ogni residua rappresentatività a livello di dipartimento, catalizzando tutte le attribuzioni amministrative nella persona del Prefetto, funzionario gerarchicamente dipendente dal Ministero degli Interni. Il che, d'altronde, non contraddiceva intimamente con la natura delle funzioni dipartimentali, che come notava il Prefetto Caccia — un convinto sostenitore della riforma del '05 — « sono puramente esecutive, senz'alcun timore possono venir affidate alla prefettura, e disimpegnate per la massima parte dal luogotenente amministrativo » (citato in L. ANTONIELLI, *I Prefetti del Regno d'Italia*, Bologna, 1983, pg. 233).

il fatto di molti », ama ripetere il Nostro, recuperando la nota massima napoleonica relativa all'organizzazione delle funzioni amministrative <sup>(19)</sup>; è assolutamente fuori discussione che l'amministrazione statale debba conservare una struttura rigidamente gerarchizzata, fondata sul principio monocratico, ed ispirata ai criteri della massima rapidità ed efficienza, mentre le garanzie devono risolversi tutte nella previsione, accanto ad ogni autorità decisionale, di una pluralità di organismi collegiali relativamente autonomi, incaricati ora di render giustizia ai privati, ora di controllare chi amministra sul piano contabile e di farne valere le eventuali responsabilità <sup>(20)</sup>. Un'organizzazione centralizzata ed autoritaria, insomma, per potere assolvere efficacemente al grande compito storico della demolizione definitiva dell'antico regime, ed a quello, altrettanto essenziale sul piano giuridico, della pronta soddisfazione dei bisogni degli amministrati.

Il discorso cambia, però, quando si passa a considerare le istituzioni amministrative *della società*. « In uno stato regolarmente costituito le case e le municipalità non vengono abolite, ma solamente consociate per costituire un sol corpo di nazione: allora la

---

<sup>(19)</sup> PFDA, pg. 19. È il motto delle leggi amministrative dell'anno VIII, una delle più tipiche parole d'ordine del nuovo regime, di cui Napoleone stesso si servì in occasioni importanti: ad es., tutta la discussione sulla riforma amministrativa nel Consiglio di Stato del Regno d'Italia da lui personalmente diretta in varie sedute nel maggio del 1805, si svolse all'insegna della fatidica frase, di cui l'Imperatore usò abbondantemente per chiudere la bocca ai suoi pur timidi contraddittori (L. RAVA, *Napoleone I nel Consiglio di Stato del Regno Italico (Milano, 1805)*, Roma, 1932, estratto da *Il Consiglio di Stato, Studi in occasione del centenario*, vol. I, Roma, 1932, pg. 28).

<sup>(20)</sup> In chiara polemica, difatti, con la collegialità dell'amministrazione dell' '89, ed in sostanziale adesione allo spirito informatore del sistema napoleonico, egli rileva come « l'unità ... e la rapidità dell'esecuzione in oggetti importanti la cosa pubblica, e spesso urgenti, non può comportare i ritardi d'una discussione contenziosa e collegiale. Viceversa dove si tratta di togliere definitivamente un diritto al pubblico o al privato, o di irrogare una pena, è necessaria la maggior rettitudine dei giudizj, e quindi i maggiori lumi di mente, la maggiore imparzialità di cuore nei giudici, e una matura discussione nelle deliberazioni » (*ibidem*). È evidente come la sede dell'attività amministrativa non sia affatto sentita come il luogo in cui positivamente si realizza la legalità e si tutelano le ragioni dei privati, ma come quello in cui si soddisfano interessi collettivi nel modo più rapido e tecnicamente efficace.

sovranità del municipio viene trasportata nella nazione, come prima la sovranità della famiglia venne trasportata nel municipio » (21).

La conseguenza, evidentemente, è che l'autonomia comunale non è più costretta a misurarsi con una sovranità statale che pretende di promanare dalla società stessa nella sua totalità, ma semplicemente con una volontà eteronoma, che per questa sua stessa caratteristica formale risulta molto più facilmente contenibile nelle sue rivendicazioni.

Il confronto non è più con la forza travolgente della sovranità nazionale, ma solamente con una « principesca prerogativa », che reperendo la giustificazione del proprio esistere non in un argomento *a priori*, ma solo nel criterio empirico dei servizi che offre, trova in essi anche il suo limite invalicabile: se i municipi sono una formazione sociale naturale, « la nazione ha diritto alla costituzione di tali municipj. Né più oppor si potrebbe la principesca prerogativa. Il principato non fu mai una proprietà stabile, né assomiglia ad un podere, i di cui confini sono intangibili. Esso non è che un rimedio all'ignoranza, alla discordanza ed alla intemperanza dei privati. Il suo ufficio consiste in una gran tutela accompagnata ad una grande educazione » (22); ed è logico, pertanto, che fin dove i cittadini, « come figli adulti e ben educati », sono capaci di fare da soli, cioè di scoprire autonomamente il loro interesse collettivo e di spontaneamente accettare il correlativo sacrificio da esso richiesto, venendo meno il titolo dell'intervento esterno, la sovranità statale si arresta.

Nell'ordinamento complessivo scaturito dalla Rivoluzione l'autonomia della società particolare finisce per essere intimamente negata dalla più grande autonomia che la società nel suo complesso è riuscita a conquistare, impadronendosi essa stessa della sovranità, e rifiutando di obbedire ad ogni volontà diversa dalla propria. Che bisogno c'è — e che spazio resta — per un'autonomia diversa rispetto a quella che tutta la nazione si è data emancipandosi dalla tutela di ogni volontà particolare?

Al contrario, all'interno dello schema di Romagnosi, assunto come implicito che la volontà statale debba rimanere soggettiva-

---

(21) ICF, pg. 541.

(22) ICF, pgg. 547-548.

mente distinta da quella della società, il Comune può diventare il punto di forza per garantire al sociale un momento di controllo esterno sulla sfera del politico; sicuro delle proprie zone di immunità, esso appare così spavalidamente proteso ad affermare la propria individualità sullo Stato, secondo la logica « assicuratrice » che ormai ben si conosce.

In che modo? Vediamo.

4. Come già si è premesso a suo luogo, Romagnosi pare abbandonare, in queste sue più tarde elaborazioni, l'idea di una rappresentanza nazionale a base corporativa. Essa viene sostituita, invece — seguendo però una linea che già nella *Monarchia* cominciava a profilarsi con una certa chiarezza <sup>(23)</sup> — da una rappresentanza espressa dalle collettività locali, ovvero, per la precisione, dai consigli comunali, cioè dagli organi rappresentativi assembleari a cui è affidata l'amministrazione locale. Si tratta di una scelta il cui valore ideologico non può sfuggire, e che merita di essere analizzata o fondo.

La Rivoluzione aveva rifiutato senza mezze misure di agganciare la rappresentanza nazionale alle collettività logicamente preesistenti rispetto allo Stato. Quest'ultimo, infatti, non doveva assolutamente attingere la propria legittimazione dalle società particolari — pena la perdita della capacità rappresentativa stessa —, ma dalla nazione nel suo complesso, come da un tutto omogeneo e compatto.

I collegi elettorali, perciò, erano stati creati conferendo la capacità elettorale agli individui e non ai corpi istituzionali; come già precisava la costituzione del 1791, i rappresentanti sono ora eletti « *dans les départements* », e non « *par* » <sup>(24)</sup>; il che è sufficiente ad indicare come le circoscrizioni elettorali siano soltanto

---

<sup>(23)</sup> MR, pg. 52 ss. Si è già ricordato come Romagnosi in quella sede avesse insistito perché la rappresentanza dei possidenti fosse eletta a base comunale e perché gli eletti esprimessero il più fedelmente possibile il punto di vista concreto delle collettività da cui promanavano.

<sup>(24)</sup> Tit. III, chap. I, sect. III, art. 7: « *Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière...* » Sul punto, per tutti cfr. COMPAGNA, *Dal mandato imperativo*, cit., pg. 178.

semplici entità amministrative statali, incapaci di esprimere una volontà unitaria.

Una scelta obbligata, evidentemente, una volta imboccata la strada del divieto del mandato imperativo. Solo per una insopprimibile esigenza pratica il rappresentante non poteva che essere designato da una frazione della collettività nazionale, ma era profondamente iscritto nella natura dell'ideologia rappresentativa rivoluzionaria che il legame di ogni eletto col suo collegio fosse assolutamente irrilevante non solo sul piano giuridico, ma anche su quello concretamente politico.

Questa era stata, quanto meno, l'ideologia che aveva guidato i teorici dello Stato rappresentativo, i costituenti prima e, più tardi, i progettisti delle costituzioni dell'anno III ed VIII, protesi nello spersonalizzare al massimo il rapporto elettore-eletto. Certo: i democratici avevano battuto altre strade, cercando di dare un corpo ed una testa all'immagine astratta del « *peuple* » e chiamandolo in causa anche al di fuori del momento elettorale. Ma, come scriveva Cuoco, qui esprimendo paradigmaticamente il pensiero di tutto un *milieu* moderato, « era però inesequibile il riunire tutti i giorni il popolo in assemblee primarie, spesso tumultuose, sempre terribili. La costituzione di Robespierre non era la costituzione né della saviezza né della pace » (25).

Scelta, dunque, senza rimpianti, la strada della rappresentatività, è facile rilevare come nell'attuazione che essa riceve da parte della dottrina francese si celi un vizio di fondo, un peccato originale che compromette la credibilità di tutto quanto l'edificio dello Stato: il collegio elettorale, che è chiamato ad avviare la grande ruota della legittimità, paradossalmente, nel suo carattere convenzionale, non è esso stesso nient'altro che un organo dello Stato: la sovrastruttura politica, per legittimarsi, attinge in ultima analisi, *da sé stessa* il consenso di cui necessita, ed il sistema delle *listes de confiance*, sostituendo le elezioni con la cooptazione, non farà che spingere a fondo la logica interna immanente al sistema. « Non essendo il collegio elettorale *né popolo né governo* — scrive ancora magistralmente Cuoco — sarà facilmente oppresso da que-

---

(25) *Frammenti di Lettere dirette a Vincenzio Russo*, cit., pg. 223.

sto senza mai essere difeso da quello »<sup>(26)</sup>. Il collegio rifiuta di identificarsi in qualsiasi modo con le istituzioni particolari pre-statali storicamente consolidate; ma al tempo stesso non è più il « popolo » della ideologia democratica, della « costituzione di Robespierre », come insieme concreto e vitale di persone capaci di esprimere una volontà autonoma ed effettiva rispetto alle strutture rappresentative.

Se questo è vero — ecco il punto —, « le moderne costituzioni poggiano tutte sul falso, e si riducono ad una dolorosa illusione. Ed invero se voi studiate la storia, voi trovate che i governi ordinati a libertà sono stati pervertiti colle nomine fatte dagli individui sgranati, parte guadagnati coll'oro, parte ingannati dai raggiatori, parte trascinati dalle fazioni, e col varco libero alla usurpazione. Sabbia molle e disciolta si è la individualità sgranata. Potenza unita, vigente e con costante istinto di libertà si è la persona immortale di una corporazione. Niun altro terreno più solido per assicurare il mantenimento degli ordini dello stato trovar si può dei municipj ben costituiti, né altro mezzo a prevenir le usurpazioni esiste, fuorché le nomine collegiali dei deputati parlamentarj da farsi nei municipj »<sup>(27)</sup>.

Per ottenere insomma « buone elezioni », in cui il « merito civile » riceva il premio che gli spetta, non c'è altro modo che ricorrere alla collettività già costituita, nella quale sola si verifica una approfondita conoscenza degli eletti, e la scelta può avvenire sulla base di una comprovata confidenza, e non di « passionate » motivazioni di carattere politico. È allora che la sovranità del principe, lontana ed eteronoma, può trovare un limite veramente efficace nella espressione della personalità originaria e distinta della nazione, che certo non assume qui a proprio dato caratterizzante una ideale quanto poco probabile compattezza, ma si rivela per quello che è, secondo la natura delle cose; un insieme articolato e composto di interessi particolari<sup>(28)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> *Ibidem*, pg. 224 (corsivo nostro).

<sup>(27)</sup> ICF, pg. 550.

<sup>(28)</sup> « La legge è la volontà generale; — scrive ancora Cuoco — ma mentre che la nazione ha la sua legge, ciascun individuo ha la sua volontà particolare, e la libertà altro non è che l'accordo di queste due volontà. L'uo-

Su questa strada, Cuoco era quasi arrivato — affermando che la sovranità risiede presso gli antichi « parlamenti » locali del Regno, e non nel seno dell'Assemblea nazionale — a mettere in forse il principio rivoluzionario del divieto del mandato imperativo, insinuando la possibilità di un vero e proprio ritorno alla vecchia logica dell'*ancien régime*, ad una specie di ri-privatizzazione della rappresentanza politica <sup>(29)</sup>. Romagnosi — già lo sappiamo — non si spinge così lontano, e riconosce invece nel mandato libero una acquisizione basilare, ormai non più disponibile, che sola consente alla rappresentanza di funzionare produttivamente, evitando la paralisi di una consultazione continua dell'elettorato su ogni tema di dibattito e soprattutto assicurando un ruolo adeguatamente pro-

---

mo solo è sempre libero, perché la sua legge non è che la stessa sua volontà » (*Frammenti*, cit., pg. 227).

(29) Così infatti, commentando la Costituzione Partenopea del '99: « ' Ciascun rappresentante — dice Pagano — rappresenta non già il dipartimento che lo elegge, ma tutta la nazione napolitana '. Questo è un passo di più; almeno presso gl'inglesi il rappresentante rappresenta la città ed il borgo da cui viene eletto, e se non riceve degli ordini, almeno riceve delle istruzioni. Ciascun rappresentante non è responsabile di veruna opinione, sebbene sia divenuta legge ed abbia conseguenza del primo principio. Ma la nazione napolitana non avrà ragione se poi si lagnerà che la sovranità sia stata trasferita da Ferdinando in un'assemblea di duecento persone? Essa al certo non l'avrà riacquistata » (*ibidem*, pg. 223).

Queste analogie tra il pensiero di Romagnosi e certe intuizioni di Cuoco — pur nelle differenze che rileviamo — è probabile che non siano del tutto casuali; diverse negli esiti istituzionali, le due ideologie sono strettamente affini nella loro ispirazione di fondo, che muove da una critica sostanzialmente identica alla impersonalità troppo marcata della nuova teoria della sovranità nazionale, e dalla esigenza di recuperare una diversa collocazione delle società particolari all'interno dello Stato nazionale: il tradizionalismo di marca storicistica di Cuoco lo conduce a scavare in un mitico passato di istituzioni indigene da proporre in alternativa al razionalismo giacobino; mentre Romagnosi, molto meno sicuro di volersi dissociare così nettamente dall'eredità del pensiero illuminista, e probabilmente più consapevole dei forti rischi municipalistici impliciti in proposte del genere, si colloca su posizioni più sfumate, alla ricerca di soluzioni mediatricie tra vecchio e nuovo. Sul soggiorno di Cuoco a Milano, e sul suo influsso sulla cultura lombarda, si può vedere ROTA, *Milano napoleonica*, cit., in *Storia di Milano*, vol. XIII, *L'età napoleonica (1796-1814)*, pg. 188 ss.; A. OTTOLINI, *La vita culturale nel periodo napoleonico*, *ibidem*, pg. 412 ss.

tagonistico ai « migliori » designati da esso. Tuttavia, analogamente, qui, al nuovo pensiero liberal-moderato ottocentesco, egli si batte con convinzione contro quello scollamento tra interesse del rappresentato ed interesse del rappresentante in cui l'ideologia costituzionale rivoluzionaria celebrava invece i più alti fasti dell'unitarismo nazionale<sup>(30)</sup>.

Come Constant, il nostro autore chiede dunque che ogni rappresentante rappresenti innanzitutto la concretezza degli interessi particolari di cui è diretta espressione, per senza esserne vincolato giuridicamente: « questo deputato deve essere tenuto in fede colle aspettative e colle minacce desunte dalle sue stesse tendenze. Sopra di lui deve pesare tutta la responsabilità contro le tentazioni che non possono esser rivolte che contro lui solo. Quando tutti si possono vendere, non rimane più veruno che possa riprovare e punire. Per lo contrario quando fuori dell'intrigo elettorale rimane la popolazione, la quale quanto è più ristretta si trova tanto più informata anche dai concorrenti che non riuscirono, voi avete una censura e quindi un poter raffrenante, il quale parte colla legge e parte colle ulteriori aspettative deluse, tiene in fede il deputato »<sup>(31)</sup>. Sta bene il mandato libero; ma esso non può autorizzare il deputato ad anteporre il proprio interesse a quello della popolazione, come accade regolarmente in Inghilterra, dove « i componenti la camera dei comuni considerano il loro mandato non come un dovere di fare il bene, e di sostenere la causa del popolo, ma come un mezzo di soddisfare alla loro privata ambizione, ed a questa ambizione sacrificare ogni loro dovere »<sup>(32)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> A questo proposito, si è addirittura parlato da parte di qualcuno (cfr. J. LIVELY, *The concept of political Representation*, in *Political Studies Association Annual Conference*, IX (1962)) di una *communal representation* come *tertium genus* rispetto alla *individual representation* di marca rivoluzionaria ed alla *representation of interests* tipica dell'antico regime; tale ideologia — che non rinnega il rifiuto del mandato imperativo, ma lo colloca in un contesto diverso rispetto al costituzionalismo rivoluzionario — sarebbe caratteristica del pensiero di Burke, di Bentham, di J. Mill e della maggior parte degli utilitaristi; come vedremo, d'altra parte, Romagnosi aborrisce, anche qui senza smentirsi, il modello di rappresentanza a base comunale suggerito dall'esperienza inglese (cfr. di seguito, nota 32).

<sup>(31)</sup> ICF, pg. 544.

<sup>(32)</sup> ICF, pg. 585. A proposito del sistema elettorale inglese, si può

Tali distorsioni diverranno tanto più frequenti ed endemiche seguendo il criterio francese, ovvero ostinandosi ad escludere il rilievo della comunità locale nella designazione del rappresentante. « Perché mai nelle elezioni correte sempre agli individui invece di fermarvi alle stabili persone dei municipij? »<sup>(33)</sup>; quali vantaggi mai potranno derivare da una dissociazione d'interessi tanto lampante e pericolosa? Tanto più che, per surrogare quelle naturali garanzie che senza sforzo si otterrebbero affidando la nomina ai Comuni, occorre per forza stabilire una serie di filtri artificiali del consenso, onde evitare che « tutta la plebe ... in balia dell'ignoranza necessaria, e degli interessi materiali delle clientele e delle emozioni religiose studiosamente interessate »<sup>(34)</sup> resti davvero l'unica protagonista del gioco politico. Ecco che fanno la loro apparizione le deprecatissime elezioni in più gradi, atte a divaricare ulterior-

---

pensare che la logica qui abbracciata da Romagnosi (un rappresentante per ogni comune, per ogni comunità storicamente consolidata) lo possa condurre ad aderire o perlomeno a rivalutare il meccanismo rappresentativo britannico, fondato proprio su principi di quel tipo; niente di più falso, naturalmente. È vero che sotto un certo profilo l'ispirazione istituzionale del Nostro lo conduce per un attimo a guardare con interesse al sistema d'oltre Manica (« allorché fu fissata la costituzione elettorale inglese furono annoverati i borghi e le città che avevano il diritto di mandare deputati alla camera dei comuni » (ICF, pg. 585): è appunto quel che egli propone di fare, di contro al sistema delle costituzioni francesi, che assumono a base della rappresentanza i criteri astratti della popolazione, del censo e del territorio variamente combinati tra loro); ma subito dopo il nostro autore, che già dalle sue letture giovanili di Raynal conosce bene lo scandalo dei *bourgs pourris*, è lesto a denunciare per l'ennesima volta il carattere feudale e privatistico dei rapporti politici in Gran Bretagna: « a dir vero si avrebbe dovuto intendere che ogni città o borgo simile non ancora esistente avesse dovuto avere *ipso jure* un pari diritto: ma per quel malvagio e sordo giudaismo del quale incontriamo altri esempi in Inghilterra, il diritto suddetto fu inteso non in via di massima costituzionale, ma in via di privilegio personale ai luoghi nominati » (ICF, pg. 585). In questa prospettiva, è chiaro che il mandato libero conferito ai deputati non rappresenta affatto quel principio di civiltà, quella conquista politica che pure era stato sotto la Rivoluzione, ma solo un ennesimo privilegio personale che gli eletti si riservano sulla generalità degli elettori, la sacralizzazione della posizione di vantaggio della corporazione dei deputati.

<sup>(33)</sup> ICF, pgg. 544-545.

<sup>(34)</sup> ICF, pgg. 544-545.

mente la distanza tra rappresentanti e rappresentati, e ad accentuare l'irresponsabilità politica dei primi; mentre, soprattutto, si impone la necessità di introdurre l'odioso sbarramento censitario, capace di « proscrivere un Socrate ed un Rousseau », come diceva Desmoulin, sulla base della cieca presunzione che il « merito civile » si possa misurare « a pertiche ».

L'antidoto è uno solo: affidare alla società particolare il compito di selezionare la rappresentanza per la società generale. Il primo passo sarà dunque quello di spostare il collegio elettorale dalla circoscrizione dipartimentale (creata convenzionalmente dallo Stato e priva di ogni coesione storica) a quella comunale, in modo che ogni Comune abbia innanzitutto il proprio rappresentante.

Secondariamente, Romagnosi propone che sia addirittura il Comune come istituzione amministrativa a scegliersi il suo deputato alla « nazionale legislatura »: l'elezione, infatti, « deve essere affidata al consiglio stesso generale aiutato dai lumi del corpo amministrante il comune »<sup>(35)</sup>. Il municipio romagnosiano, così, non interviene nel procedimento elettorale come circoscrizione territoriale, come contenitore qualificato d'individui, ma nella veste di una comunità già organizzata ed autonoma, con una sua voce istituzionale capace di esprimerne univocamente la volontà collettiva — quella, appunto, della rappresentanza consiliare.

Si può osservare facilmente che in questo modo viene riproposta nella sostanza una sorta di elezione in duplice grado — visto che ad eleggere è un organo a sua volta rappresentativo, come il Consiglio del Comune — mentre il requisito censitario, cacciato dalla porta, tende quanto meno a far nuovamente capolino dalla finestra, se è vero che il nostro autore — come tra un attimo vedremo — pensa che la rappresentanza comunale debba essere costituita in larga parte da proprietari. Queste contraddizioni non esistono, però, agli occhi di Romagnosi, che assume *in toto* il punto di vista della comunità locale, e non degli individui che occasionalmente la compongono: l'elezione rimane indiretta rispetto al pulviscolo delle volontà individuali, ma è invece diretta se imputata alla « persona morale » del Comune; mentre la presenza qua-

---

<sup>(35)</sup> ICF, pgg. 544-545.

lificata nella rappresentanza comunale dei proprietari di immobili siti sul territorio comunale stesso è un dato del tutto naturale ed imprescindibile, alla luce di una argomentazione cara ai fisiocratici che tra breve esamineremo.

Al di là dei particolari, comunque, ciò che merita di esser sottolineato in questa proposta del Nostro è il caparbio rifiuto di dar la precedenza alla società generale sulla comunità particolare. Come in Cuoco, anche nel pensiero di Romagnosi troviamo un'ispirazione profondamente refrattaria alla lezione dell'unitarismo rivoluzionario, alla concezione della *nation* come *corps mystique* che esiste prima di tutto ed a tutto è chiamata a dar fondamento. Prudentemente contrario ad ogni forma di federalismo — che considera improponibile quanto meno nell'ambito degli Stati del vecchio continente<sup>(36)</sup> — sul piano costituzionale, invece, non ha incertezza nel preferire Althusius a Rousseau, schierandosi dalla parte del vecchio gradualismo infrasocietario giusnaturalistico, piuttosto che lungo la nuova linea della *volonté générale* indivisibile.

---

(36) « È una vera puerilità — sentenza nella *Monarchia* (pg. 490) — il contrapporre i fragili vincoli del federalismo ad un potentato che ti assale con forze unite e d'improvviso », come sanno fare le voraci monarchie europee. Valutazioni più equilibrate nel *Diritto Pubblico* inedito, in cui si riconosce che « un sistema di Repubbliche confederate ... può convenire benissimo ad un Paese in cui non vi sono grandi e concentrati corpi politici all'intorno. Esso giova anzi sensibilmente ad accelerare i progressi della popolazione e dell'incivilimento, attesoché costituisce tanti centri d'attività e di vita a mediocri distanze i quali in molti punti e contemporaneamente producono un effetto tanto più rapido e tanto più sicuro, quanto più la sfera della loro azione non è per ognuno soverchiamente dilatata, né sproporzionatamente richiamata ad una unica capitale, la quale nell'atto che divora i suoi abitanti al di dentro, produce un languor mortale al di fuori. Tali erano le Repubbliche Etrusche in Italia prima che sorgesse la potenza romana, e tali pur sono in oggi gli Stati uniti di America. Maggior beneficio non poteva esser fatto a quel popolo di questo per popolarlo, incivilirlo, e renderlo rispettabile all'antico continente » DPU (in), c. 66 verso). È solo per motivi di carattere pratico, legati alla situazione internazionale, che Romagnosi sconsiglia l'adozione del sistema federativo per gli Stati europei, e non certo per un pregiudiziale unitarismo fondato su rigide premesse ideologiche, come quelle che avevano ispirato le intransigenze del pensiero rivoluzionario.

Finché la società generale si presenterà come qualcosa di diverso dalla somma delle società particolari, la sua volontà tenderà per forza a porsi in un rapporto conflittuale con esse, e ne soffocherà fatalmente l'autonomia sul piano amministrativo. Ecco perché, prima del decentramento amministrativo, è indispensabile realizzare un certo grado di decentramento politico, a costo di mettere a repentaglio, se necessario, anche la nuova acquisizione del mandato rappresentativo.

Ponendosi alle origini del nostro Risorgimento, Romagnosi segnala così, con perspicace e cruda chiarezza, la netta alternativa che attende i costruttori dello Stato nuovo; inutile parlare di autonomia locale finché non si abbandona la teoria della sovranità paritorita dalla Rivoluzione, e non si riconosce con coraggio un ruolo antagonista alla comunità locale anche e prima di tutto sul piano politico. Al momento in cui questa scelta si porrà storicamente, nel corso dell'Ottocento, la classe politica liberale — pur imbevuta di quegli ideali filo-autonomistici che tutti i suoi maestri, da Constant a Bentham, le hanno proposto — non avrà la benché minima incertezza a dar la precedenza al valore dell'unitarismo politico: « se i deputati debbono essere eletti dai Consigli comunali — dichiarerà Cavour nel '48 — questi si preoccuperanno più che di qualunque altra cosa delle elezioni politiche, e quindi di mantenere i deputati nella dipendenza loro. Si giungerebbe così in un certo modo a stabilire il mandato imperativo, condannato qual sistema pernicioso e funesto da tutti i pubblicisti illuminati »<sup>(37)</sup>.

La scelta è in realtà ormai obbligata una volta che si sia optato per un sistema di governo di tipo parlamentare, come quello per cui si batte Cavour; identificato l'asse portante del gioco costituzionale nell'assemblea rappresentativa, è chiaro che trasformarla in un aggregato composto di interessi particolari significa istituzionalizzare l'ingovernabilità. Non così, evidentemente, in un modello come quello romagnosiano, nel quale l'assemblea è esonerata dal sobbarcarsi la responsabilità del governo, e si limita ad

---

(37) Questa presa di posizione, ricordata dalla PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., pgg. 260-1, risale ad un articolo pubblicato sul *Risorgimento* del 12 febbraio 1848, alla vigilia della concessione dello Statuto.

un ruolo « assicuratore » rispetto al potere amministrativo, che resta il vero garante dell'unità della volontà politica.

Pagato questo prezzo sul fronte della meccanica costituzionale, il nostro autore può così permettersi il lusso di disegnare un ordinamento locale caratterizzato da un livello di autonomismo che, pur ispirato ad ideologie largamente comuni al liberalismo coevo, ne supera di gran lunga tutte le più audaci proposte<sup>(38)</sup>.

5. « Le pouvoir municipal n'est pas une création de la loi; il existe par la seule force des choses; il est, parce qu'il ne peut pas ne pas être »; così scrive nel 1822 Henrion de Pansey, introducendo la sua disamina di carattere giuridico sul Comune<sup>(39)</sup>. In una pro-

---

<sup>(38)</sup> È innegabile, ad esempio, che vi sia un evidente accordo di massima tra il nostro autore ed il pensiero di Constant nel rifiutare l'impersonalismo esasperato della rappresentanza rivoluzionaria: « il est bon — dichiara lo scrittore dei *Principes* in netta polemica con le posizioni contrarie sostenute a suo tempo da Sieyès e da Cabanis — que le représentant d'une section soit l'organe de cette section; qu'il n'abandonne aucun de ses droits réels ou imaginaires qu'après les avoir défendus; qu'il soit partial pour la section dont il est le mandataire, parce que, si chacun est partial pour ses commettants, la partialité de chacun réunie et conciliée, aura les avantages de l'impartialité de tous » (*Principes*, chap., XII, pg. 1104; un commento sul punto in BASTID, *Constant*, cit., vol. II, pg. 891). Il che non toglie, tuttavia che mai Constant sia stato sfiorato dalla possibilità di conferire ai Consigli comunali stessi il diritto di eleggere i deputati della rappresentanza nazionale: il suo argomento, pur fraseggiato in termini che Romagnosi non avrebbe esitato a sottoscrivere, o che magari hanno contribuito addirittura ad ispirarlo, vale solo per contestare il sistema delle *listes de confiance* dell'anno VIII come esito paradossale dell'ideologia della rappresentanza del '91, ma nient'affatto per negare il valore di quest'ultima; la parzialità politica che egli richiede al suo deputato ideale non ne intacca la posizione di rappresentante di tutta la nazione, e come tale sempre espressione di individui, non certo di istituzioni infrasocietarie preesistenti ed autonome rispetto alla collettività politica generale.

<sup>(39)</sup> *Traité du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 3ème éd., Paris, 1833, pg. 34. L'autore (Pierre-Paul-Nicolas Henrion de Pansey, 1742-1829), giurista di fama notevole, magistrato, consigliere di Stato sotto Napoleone, ministro della Giustizia per breve periodo durante la prima Restaurazione, infine, dal 1828, primo presidente della Cassazione, ha lasciato una nutrita serie di opere giuridiche e di storia giuridica, ma le-

spettiva completamente diversa, ed anzi dichiaratamente antitetica, il costituzionalismo giacobino aveva a suo tempo sostenuto che « la sovranità della nazione risiede nei comuni »<sup>(40)</sup>, e che questi non sono altro che le cellule di base dell'organizzazione nazionale, in cui si realizza una partecipazione diretta e continua alla vita dello Stato. Il potere municipale di Henrion, invece, — che è quello liberal-borghese dei costituenti dell' '89, e più tardi di Constant e di Royer Collard — si caratterizza per non essere assolutamente ridicibile ad un tassello dell'*établissement public*, ma al contrario per una sua natura semi-privata che lo rende del tutto disomogeneo rispetto ad esso<sup>(41)</sup>: il Comune è sede di un'autorità diversa da quella del magistrato, più simile, semmai, ad un « *pouvoir domestique* », ad un « *pouvoir du père de famille* » che non si integra affatto col potere politico centrale, bensì, contrapponendosi, accampa la sua zona di *fonctions propres* contro l'invasione statale, ed all'occorrenza ne controbilancia l'autoritarismo<sup>(42)</sup>.

---

gando prevalentemente la sua fama ai contributi sul *pouvoir municipal*: oltre a quello già citato si ricorda anche *Des biens communaux et de la police rurale et forestière*; le due opere sono il frutto di una scorporazione, avvenuta nel 1825, di un precedente trattato del 1822 intitolato appunto *Du pouvoir municipal et des biens communaux*.

<sup>(40)</sup> È uno dei principii fondamentali del progetto costituzionale presentato da Saint Just alla Convenzione nel già ricordato intervento del 24 aprile 1793 (che citiamo sempre dal testo tradotto offertone in SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., pg. 374).

<sup>(41)</sup> Una sintesi di questa ideologia in BASTID, *Sieyès*, pg. 459 ss.

<sup>(42)</sup> « Au-dessous des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, il en est un quatrième, qui tout à la fois public et privé, réunit l'autorité du magistrat à celle du père de famille: c'est le pouvoir municipal » (DE PANSEY, *Traité*, cit., pg. 1). Così pure un altro famoso giurista dell'epoca, ben noto per le sue tesi filo-autonomistiche (J.M. DEGERANDO, *Institutes de droit administratif français, ou éléments du code administratif*, Paris, 1829, vol. II, pg. 355): « les communes ont une existence propre, naturelle; elles sont à l'Etat ce que les familles sont à elles mêmes »; ed ancora a sottolineare l'originarietà della società locale rispetto allo Stato, « ... la commune se forme par une réunion de personnes associées par la communauté des droits et des intérêts, par le voisinage des habitations et des propriétés dans une ville, un bourg, un village, dans l'enceinte du territoire qui lui est assigné » (*ibidem*).

Se in posizioni di questo tipo — abbastanza diffuse nel corso della Restaurazione, in un clima fecondato dalla grande influenza dei *Principes*

In questa sua originarietà pre-statuale e pre-politica il potere municipale trova la propria ancora di salvezza di fronte alla naturale capacità di assorbimento della grande *nation*. Come sottolinea eloquentemente l'art. 50 della legge 14 dicembre 1789 nel momento in cui riconosce l'autonomia originaria della comunità locale <sup>(43)</sup>, l'amministrazione comunale si connòta per un modulo di

---

constantiani — è doveroso riconoscere l'origine storica dell'ideologia autonomistica, e la prima consapevole difesa del carattere giuridico originario della collettività locale rispetto alla nuova ed invadente presenza statale (G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1979, pg. 31-33), occorre pure segnalare il tipo di programma politico che più o meno consapevolmente si sottende alla teoria. Basta aprire il trattato di Henrion per trovarne una esplicitazione di sorprendente chiarezza: la comunità locale è presentata infatti come il luogo ideale per organizzare una efficace resistenza da parte dei ceti proprietari contro tutti coloro che « par l'extrême modicité de leurs possessions, doivent au travail de leurs mains la plus grande partie de leur subsistance », ovvero verso quella gran massa che giace « dans un état habituel d'hostilité envers le gouvernement ». Il Comune è indicato come la sede istituzionale più adeguata per realizzare quel *ralliement* tra l'« ancienne aristocratie » e la « nouvelle », che a livello parlamentare non è probabilmente ormai più sufficiente a scongiurare il pericolo popolare, data l'enorme differenza tra il numero dei ricchi e quello dei poveri, e la scarsa conseguente controllabilità della base sociale. Abbandonati così « leurs souvenirs, les prétentions, les jalousies », vecchi e nuovi proprietari dovranno innanzitutto riconoscersi in un programma di conservazione comune a livello municipale.

È indubbio che una volontà politica così lucida e determinata sia lontanissima dalle intenzioni del Romagnosi teorico dell'autonomia locale: lo spettro del 'quarto stato', del resto, non ha certo raggiunto ancora dimensioni tali, in Italia, da impensierire seriamente la borghesia moderata, che si trova invece alle prese con tutt'altra congerie di problemi. Tuttavia è pur chiaramente sensibile anche nel nostro autore il desiderio di appoggiarsi ad un ceto di notabili locali che offra allo Stato una salda base sociale.

<sup>(43)</sup> Esso, com'è noto, enuncia nella maniera seguente le funzioni proprie del potere municipale: « ... de régir les biens et les revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la communauté; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune ou qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée; de faire jouir les habitants

attività ben diverso da quello dell'amministrazione statale, che si concreta in una serie di atti riflessivi non passati al vaglio preventivo della duplice struttura ascendente-discendente della sovranità nazionale. Il termine stesso « amministrazione » perde qui il suo significato nuovo e specifico di esecuzione di norme, per tornare ad indicare un'attività che guarda allo scopo, non dissimile da quella del privato intento a curare il proprio patrimonio giovandosi di un diritto comune che non trae dalla legge alcun marchio di speciale autoritatività <sup>(44)</sup>.

Di contro a questa immagine delineata dai costituenti, il seguito della vicenda rivoluzionaria tenderà sempre più, al contrario, a mortificare la sfera di naturale autonomia propria della società comunale. La situazione che Romagnosi ha di fronte nel momento ideale in cui prende la penna in mano per dar corso alle sue riflessioni in materia, è quella di un'amministrazione centrale che ha oramai attratto completamente nella propria orbita la comunità locale, soffocandone ogni capacità auto-decisionale, attraverso la soppressione dell'elettività degli organi e l'istituzione di un ferreo e continuo controllo sull'attività. Profondamente sdegnato da questo tipo di assetto, allineandosi lungo il fronte di cultura liberale

---

des avantages d'une bonne police, notamment de la propriété, de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

<sup>(44)</sup> Prova ne sia che successivamente, per connotare le differenze tra i compiti propri e i compiti delegati dall'amministrazione statale o dipartimentale (art. 51 legge 14 dicembre 1789) si ricorrerà alla distinzione tra atti di gestione e atti d'imperio, che servirà per distinguere, nel corso dell'Ottocento, le rispettive sfere di attribuzione del giudice ordinario e dell'amministrazione contenziosa. Solo nel momento in cui il Comune agisce come delegatario dello Stato esso pare investito di quel potere di incidere unilateralmente la sfera dell'autonomia privata che è tipico dell'amministrazione centrale (T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena, 1904, pg. 65 ss.; BERTI, *Caratteri*, cit., pgg. 34-35).

Su questa originaria configurazione privatistica dell'« administration municipale proprement dite » faranno leva le correnti moderate del liberalismo della Restaurazione, che indicheranno appunto nella totale parificazione del Comune ad un privato-proprietario-di-beni la vera motivazione dell'autonomia locale (per tutti cfr. G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, 1978<sup>4</sup>, pg. 474).

di cui si è detto, il Nostro si impegna subito nella comune battaglia di respiro europeo per un recupero dell'autonomia amministrativa dei Comuni.

I principii della nuova organizzazione ideale sono presto riassunti in due grandi e chiare affermazioni-guida. La prima è che tutte le funzioni di interesse locale non debbono per alcun motivo essere assoggettate ad un improvvido accentramento: « l'azienda pubblica è un'idea astratta, ma infinitamente complessa. Essa abbraccia tutte le funzioni concrete componenti l'amministrazione pubblica di *providenza*. Ma quella del governo è propriamente nazionale e non locale. Le funzioni della locale appartengono e per diritto e per necessità pratica, ossia per possibilità di esecuzione, agli stessi municipj » (45).

A fronte di questa convinzione, se ne palesa subito un'altra: quella che i Comuni debbano avere un ruolo « antagonistico » rispetto al potere centrale anche e soprattutto nella quotidianità della loro vita amministrativa (oltre, cioè, alla funzione che essi sono chiamati a svolgere al momento della espressione della rappresentanza nazionale): « il punto d'appoggio del poter raffrenante sta nei municipj » (46). Come già il Nostro si è convinto a partire dal 1814, iniziando la sua riflessione sulla grande vicenda storica romana, l'assolutismo « sbrigliato » e « musulmanico » può trionfare soltanto dopo aver schiacciato l'autonomia municipale, palladio della libertà civile e delle virtù patriottiche; il Comune non può esser ridotto ad una articolazione funzionale dello Stato, ma è al contrario chiamato a svolgere una sua precisa funzione costituzionale nel grande ingranaggio costituzionale dei *pouvoirs et contre-pouvoirs*.

Pare dunque che vi siano le premesse per una rivalutazione effettiva del ruolo politico della vita amministrativa comunale, an-

---

(45) ICF, pg. 571.

(46) ICF, pg. 573. Quest'idea — comune a tutta la cultura politica filo-autonomistica post-rivoluzionaria — affonda in un sostrato settecentesco facilmente individuabile: che una certa « rivalité » tra centro e periferia fosse « nécessaire, naturelle et bonne par conséquent », svolgendo un'importante funzione di freno rispetto al potere amministrativo del sovrano, era un'altra profonda convinzione fisiocratica (cfr. V. RIQUETI DE MIRABEAU, *La science, ou les droits et les devoirs de l'homme*, cit., pg. 185).

che se evidentemente entro la prospettiva garantistica e moderata di cui si è detto: il tutto reso più credibile dalla parte che il municipio è chiamato a svolgere sul terreno elettorale. Vediamo, però, come in concreto la proposta si realizza, a partire innanzitutto dal modo di essere degli organi comunali, dove il discorso del nostro autore si avvia a farsi più stringente.

Sul tema, il dibattito in corso durante gli anni della Restaurazione è abbastanza acceso. Com'è noto, l'amministrazione napoleonica tendeva ad omologare esattamente la struttura organica del Comune ai moduli politico-organizzativi propri delle altre amministrazioni locali filiate direttamente dallo Stato, ed in fondo alla stessa struttura costituzionale allora in vigore: un capo per amministrare ed un consiglio per assisterlo e per controllarne la gestione.

Il capo monocratico<sup>(47)</sup> era destinato, nell'economia del sistema, a rappresentare l'autorità, e come tale restava sempre di nomina governativa o al più prefettizia<sup>(48)</sup> giusta il grande principio

(47) Il quale conobbe differenti denominazioni; il « maire » francese trapiantato in Italia divenne, secondo il decreto 8 giugno 1805, il « podestà » nei comuni di prima e seconda classe, cioè in quelli con popolazione superiore ai tremila abitanti, mentre negli altri continuò a chiamarsi sindaco, secondo l'uso abituale. Come si apprende dai verbali delle sedute del Consiglio di Stato del maggio di quell'anno, l'idea della nuova denominazione del primo cittadino, di cui si riappropriò la legislazione fascista, fu imposta da Napoleone stesso — che forse vi sentì un suono autoritario non sgradevole ai suoi orecchi — allegando nebulose analogie medievali.

Sulle amministrazioni nostrane del periodo napoleonico, oltre ai contributi già citati ed in particolare al vecchio, ma sempre utile ROBERTI, *Milano capitale napoleonica*, vol. III, pgg. 134-248, cfr. per tutti E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie, Istituzioni locali e tendenze politiche nell'Italia moderna*, Milano, 1978, pgg. 52-59.

(48) In Francia, secondo la normativa della legge 28 piovoso, e conformemente all'indicazione dell'art. 41 della costituzione dell'anno VIII (« Le premier consul nomme, et révoque, à volonté, les membres des administrations locales »), il governo nominava e destituisceva senza obbligo alcuno di motivazione i *maires* dei comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, gli altri essendo lasciati alla nomina del Prefetto. Col senato-consulto 16 termidoro anno X si stabilì che tale nomina dovesse avvenire scegliendo nell'ambito dei membri dei consigli comunali già formati, ma tale disposizione fu applicata solo in maniera sporadica. Più complessa la normativa in

originariamente sieyèsiano secondo il quale l'autorità può essere trasmessa soltanto da chi già la detiene. Sussidiato da un certo numero di amministratori *a latere* residuo dell'antica collegialità dei *corps municipaux* dell' '89, esso era in realtà l'unica autorità fornita di potere decisionale, posto che gli altri vedevano limitate le proprie competenze ad una mera funzione consultiva <sup>(49)</sup>.

Il consiglio, al contrario, aveva la funzione di rappresentare l'opinione pubblica; il che, beninteso, non significa affatto che la carica fosse elettiva, ma solo che i consiglieri comunali erano chiamati a vegliare sugli interessi della collettività, rappresentandola oggettivamente, ma senza che fosse necessaria un'investitura diretta da parte sua; anche il consiglio, infatti, risultava nominato dall'alto, conformemente alla logica globale della riforma dell'anno VIII <sup>(50)</sup>.

---

materia del Regno Italico; la legge 24 luglio 1802, che provvide ad uniformare l'amministrazione locale italiana a quella francese successiva alla riforma dell'anno VIII, lasciò ancora al consiglio comunale, almeno sulla carta, la facoltà di nominare la sua « municipalità », ovvero il proprio organo esecutivo, — in questa fase ancora collegiale — che risultava costituito da un numero variabile tra i nove e i tre membri, a seconda della 'classe' a cui il comune apparteneva. Tale ultimo ossequio alla tradizione municipalistica teresiana venne però definitivamente soppresso con la disciplina del già citato « Decreto sull'amministrazione pubblica e sul comparto territoriale del Regno » 8 giugno 1805, che stabiliva il principio generale della nomina regia di tutti i funzionari (solo il sindaco, primo cittadino dei comuni di terza classe, rimase di nomina prefettizia), con l'unico limite dell'obbligo di scegliere podestà e sindaci su triple presentate dai consigli comunali — peraltro anch'essi, ora, nominati dall'alto e non più elettivi.

<sup>(49)</sup> In Francia, tali figure prendevano il nome di « adjoints », in numero variabile a seconda della grandezza del comune, ed erano sempre di nomina governativa (legge 28 piovoso, art. 8). Nel Regno Italico, invece essi rimasero — col nome di 'savi' nei comuni di prima e seconda classe, e con quello di 'anziani' in quelli di terza — di nomina consiliare; nomina che doveva uniformarsi a rigidi criteri censitari. Un successivo decreto 5 giugno 1807, sgombrando il campo da ogni equivoco, venne a stabilire che tutte le funzioni amministrative erano concentrate nel podestà e nel sindaco, mentre savi ed anziani avevano soltanto un ruolo consultivo. Il numero dei savi variava da sei a quattro, a seconda della popolazione comunale, gli anziani erano sempre due.

<sup>(50)</sup> In Francia i consigli comunali furono rimessi completamente alla nomina prefettizia dalla legge 28 piovoso (art. 20); il senato-consulto 16 termidoro anno X provvide invece (al suo art. 10) a modificare tale disciplina, as-

D'altra parte, tale nomina governativa delle cariche locali non rappresenta che la logica evoluzione del sistema inaugurato nel 1789, riannodando le fila con quella prassi che sotto l'antico regime aveva posto almeno nella città gli organi delle amministrazioni locali sotto il saldo controllo diretto del Re<sup>(51)</sup>. Già secondo le riforme rivoluzionarie le autorità superiori esercitavano un diritto di destituzione di fatto totalmente libero — come dimostrò soprattutto l'esperienza direttoriale — nei confronti delle am-

---

segnando alle assemblee di cantone la facoltà di presentare due cittadini per ogni posto di consigliere municipale nei comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, la scelta definitiva spettando sempre al governo; al prefetto rimase la nomina dei consigli comunali nei comuni più piccoli. Lo stesso senato-consulato, d'altra parte, si preoccupò di fissare in 10 anni (!) il periodo per il rinnovo di tutti i consigli, di contro ai tre della legge 28 piovoso.

Nel Regno Italico la legge 24 luglio 1802 prevedeva invece che i consigli di prima e seconda classe si rinnovassero parzialmente ogni anno — e totalmente ogni cinque —: ad ogni rinnovo parziale i quattro quinti del consiglio ancora in carica avrebbero dovuto presentare una lista di eleggibili al consiglio generale del dipartimento, il quale doveva procedere alla nomina nell'ambito della stessa. Per i consigli comunali di terza classe, invece, che non superavano i tremila abitanti, non era prevista la rappresentanza, ma la partecipazione diretta della popolazione comunale rispondente a certi requisiti di carattere censitario e professionale di cui si dirà tra breve.

Il decreto 8 giugno 1805, innovando anche in questa materia, affidò direttamente al governo la nomina dei consigli comunali di prima e seconda classe, lasciando al prefetto le nomine dei consigli di terza (artt. 46-47), anche ai quali, dunque, venne assegnato, come in Francia, un consiglio rappresentativo composto da 15 membri.

Al di là di queste particolarità, resta il fatto che il consiglio comunale — che si riuniva solo due volte all'anno alla presenza del prefetto, vice-prefetto o loro delegato — aveva competenze enumerate (approvazione di rendiconti consuntivi presentati dalle Municipalità, determinazione delle spese per l'anno successivo, determinazione delle singole imposte comunali, nomina degli amministratori ancora elettivi); l'amministrazione attiva era concentrata nella figura del sindaco e del podestà, che non si presentava affatto come l'organo esecutivo del consiglio, bensì come il generale gestore e l'unico responsabile delle funzioni comunali, che in determinate occasioni era tenuto a render conto all'assemblea o a chiedere il suo assenso per procedere ad atti ulteriori.

(51) Cfr. in sintesi J ELLUL, *Histoire des institutions*, Paris, 1969<sup>6</sup>, vol. IV, pgg. 85-89.

ministrazioni locali, e conseguentemente anche sulle autorità comunali, quale conseguenza immancabile di quella tendenziale omogeneizzazione organica del Comune al resto dell'amministrazione esecutiva<sup>(52)</sup>. Sotto un altro profilo, la nomina dall'alto veniva presentata come direttamente correlata alle funzioni che lo Stato delegava al *maire* in qualità di proprio ufficiale di governo. Le motivazioni sostanziali e politiche della scelta erano in realtà quelle di assicurare una decisiva presenza dello Stato all'interno della compagine municipale, in ossequio alla naturale vocazione accentratrice di tutto il sistema<sup>(53)</sup>.

---

(52) Gli ordinamenti italiani, in particolare, nel corso del triennio si modellarono sullo schema offerto in proposito dalla costituzione dell'anno III, che accordava il diritto di sospendere gli organi di qualunque amministrazione all'amministrazione gerarchicamente superiore col solo, genericissimo obbligo della motivazione espressa (non era, invece, più richiesta la traduzione davanti all'autorità giudiziaria dei sospesi, come aveva prescritto la costituzione del 1791); il testo costituzionale consentiva anche la sospensione diretta da parte del direttorio, e specificava che nessuna sospensione diveniva definitiva senza la ratifica di quest'ultimo: così, tutto il sistema del governo locale era saldamente controllato dal vertice politico dell'esecutivo (si confrontino, per una verifica dell'identità dei sistemi nostrani con quello d'oltralpe, gli artt. 194-195 cost. a. III con gli artt. 194-195 Cost. 1<sup>a</sup> Repubblica Cisalpina 1797; con gli artt. 194-195 Cost. 2<sup>a</sup> Repubblica Cisalpina 1798; con gli artt. 195-196 Cost. Repubblica Romana 1798; con gli artt. 192-193 Cost. Repubblica Partenopea 1799). Per la successiva normativa napoleonica cfr. art. 49 della legge 26 luglio 1802, che prevede la facoltà del prefetto di sospendere e rimpiazzare l'amministrazione municipale se la crede restia alle leggi, trascurata o corrotta. Già i contemporanei più accorti si erano resi conto di come l'elettività delle cariche non realizzasse, di per sé, un vero autogoverno, finché si continuava ad accordare alle autorità gerarchicamente superiori ed al governo la facoltà di destituzione non agganciata ad un preciso obbligo di deferimento all'autorità giudiziaria (cfr. CONSTANT, *Principes*, chap. XII, pg. 1156 ed. cit.: « l'obligation de motiver les destitutions, n'est pour le pouvoir exécutif qu'une formalité dérisoire. Nul n'étant juge de ses motifs, cette obligation l'engage seulement a décrier ceux qu'il destitue »; da un altro punto di vista, sostanzialmente adesivo alla logica autoritaria del sistema, M. GIOIA, *Discussione economica sul dipartimento d'Olona*, Milano, 1803, pg. 174, nota 2). La soluzione filo-autonomistica proposta da Henrion De Pansey nel suo *Traité* per la revoca del sindaco prevede appunto un ritorno al sistema della costituzione del 1791.

(53) Un dato, questo, destinato a segnare tutta la successiva storia del nostro Ottocento, anche quella degli ordinamenti 'restaurati' che pure ori-

Il modello, com'è d'altra parte ben noto, incontra un notevole successo non solo sul piano politico-istituzionale, ma anche su quello della cultura giuridica prevalente, la quale ne assorbe a fondo lo spirito e la logica animatrice. Se apriamo, ad esempio, il *Répertoire* di Merlin — testo giuridico diffusissimo e, nella sua forma definitiva, paradigmatico delle istanze che circolano nell'età napoleonica — possiamo constatare come il Comune abbia addirittura perduto quasi completamente una sua autonomia sistemica, e tutte le sue funzioni, non più distinte in proprie e delegate, siano rubricate sotto la voce « maire », che del Comune costituisce appunto l'autorità amministrativa; mentre parallelamente l'autore avverte che il consiglio comunale « n'est pas une autorité; c'est une réunion d'hommes choisis parmi les plus recommandables et les plus éclairés de la commune, pour faire connaître ses besoins, exprimer le vœu de ses habitants, donner son avis sur l'emploi des revenus communaux, et enfin éclairer le vœu des autorités supérieures tant sur les comptes présentés que sur tout autre objet relatif à des intérêts locaux » (54).

Così pure, del resto, i primi manuali di diritto amministrativo francesi, modellati sul dualismo sistematico amministrazione attiva-amministrazione consultiva e contenziosa; in essi, il *maire* compariva come l'ultimo dei funzionali statali, al piede di una piramide gerarchica al cui vertice troneggiava il ministro, ed il consiglio comunale come la prima delle istanze consultive, con conseguente smembramento completo dell'unità organica comunale (55).

---

ginariamente si ispiravano ad altri principi, come quello del Regno Lombardo Veneto: venuta meno, a seguito della Rivoluzione, l'omogeneità socio-politica della classe di governo locale, nessun governo può più fidarsene fino a rinunciare ad una sua diretta presenza a livello municipale (M.S. GIANNINI, *Il Comune*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi di unificazione amministrativa*, Milano, 1967, pg. 66).

(54) MERLIN, *Répertoire*, cit., vol. XIX, pg. 87.

(55) Cfr. paradigmaticamente quello che è forse giusto considerare il primo completo ed autorevole manuale di diritto amministrativo ottocentesco: L.A. MACAREL, *Cours de droit administratifs*, Paris, 1848, in part. vol. I, che risulta articolato appunto secondo la bipartizione *Agents administratifs* (titre IV) e *Conseils administratifs* (titre V), e dove il *maire* è collo-

Di fronte a questa cultura comune, l'atteggiamento di Romagnosi, di solito abbastanza ben disposto rispetto alle ragioni dell'autorità ed anche alle sue valenze di garantistica imparzialità meta-sociale, è stavolta estremamente netto nel rifiutare l'equilibrio creato conferendo allo Stato la facoltà di nomina alle cariche comunali.

Il governo, signore e padrone indiscusso delle regioni dell'amministrazione, non ha alcun titolo per ingerirsi nelle questioni relative all'organico del Comune; nessun altro motivo che la « gelosia dell'impero » può aver condotto il legislatore « al punto di tramutare il capo della municipale famiglia in un regio commissario, e cumulati nella sua persona due caratteri tra sé ripugnanti »<sup>(56)</sup>. La « nomina regia » è evidentemente l'ultimo, estremo riflesso dell'attribuzione di una lunga serie di compiti delegati, che snaturano le specificità del potere municipale, forzandolo entro il ruolo necessariamente passivo richiesto da un'amministrazione esecutiva<sup>(57)</sup>.

Seguendo questa logica, già prima che si proclami il diritto del governo alla nomina diretta, gli « amministratori, veggendosi condannati ad un famulato ministeriale e ad una pedagogia umiliante, ... necessariamente dovranno cadere in uno scoraggiamento ed in una noncuranza inevitabile ». « Che se poi, come in Francia — prosegue il Nostro — nel capo della famiglia comunale venga unito il carattere incompatibile di agente nominato dal Governo e di suo funzionario, o sorgerà un conflitto tra le affezioni comunali ed il servizio comandato, e perciò i Ministeri si quereleranno di incon-

---

cato al termine del primo *continuum* gerarchico, ed il Consiglio comunale del secondo (rispettivamente, pg. 172 ss., pg. 502 ss.).

<sup>(56)</sup> ICF, pg. 546.

<sup>(57)</sup> Emblematica, a questo proposito, è la posizione di Henrion de Pansey, che pur nella sua profonda volontà di restituire una effettiva sfera di autonomia alle istituzioni comunali, non pare più capace di concepire un sistema che prescindendo dalla nomina governativa, data l'ampia serie di funzioni delegate accumulate sul capo del sindaco; su questa linea, l'unica soluzione credibile è quella di rendere effettivo il meccanismo già previsto sulla carta dalla legislazione francese, ovvero quello della nomina da parte dell'autorità amministrativa, ma nell'ambito dei consiglieri comunali (*Traité*, pg. 38 ss.; e cfr. anche GIANNINI, *I comuni*, cit., pg. 58 ss.).

trare resistenze; o veramente l'agente abuserà di quei poteri discrezionali che le delegazioni di Polizia sogliono sempre conferire » (58).

Ciò che inquina dunque veramente la vita amministrativa non è solo la nomina dall'alto sostituita all'elettività popolare, quanto, ancor prima, la volontà di ridurre *oggettivamente* il « capo della famiglia comunale » al ruolo di funzionario dello Stato, che eserciti attribuzioni delegate di carattere esecutivo profondamente estranee rispetto al modulo tipico dell'amministrazione locale, quello della erogazione diretta di servizi. La notazione riecheggia quella che già nel '15 Constant aveva avanzato: « Aussi longtemps que vous ferez des membres du pouvoir municipal des agents subordonnés au pouvoir exécutif, il faudra donner à ce dernier le droit de destitution, de sorte que votre pouvoir municipal ne sera qu'un vain fantôme. Si vous les faites nommer par le peuple, cette nomination ne servira qu'à lui prêter l'apparence d'une mission populaire, qui le mettra en hostilité avec l'autorité supérieure, et lui imposera des devoirs qu'il n'aura pas la possibilité de remplir. Le peuple n'aura nommé ses administrateurs que pour voir annuler ses choix, et pour être blessé sans cesse par l'exercice d'une force étrangère, qui, sous le prétexte de l'intérêt général, se mêlera des intérêts particuliers qui devraient être les plus indépendants d'elle » (59).

La soluzione di Romagnosi, conseguentemente, è quella di scindere nettamente l'amministrazione locale da quella centrale. Come? Certo non espungendo dal Comune tutti quei servizi decentrati dello Stato che è invece ovviamente necessario mantenervi, bensì sganciandoli dalla figura del sindaco; l'amministrazione statale ha i suoi compiti, certo, ma « la legge costituzionale deve comandare che le funzioni vengano disimpegnate da agenti governativi; e che il Municipio, prestando i suoi servizi, sia autorizzato a tutelare le ragioni tanto del Comune quanto dei privati » (60).

Ci si potrebbe aspettare, a questo punto, una volta tagliati così nettamente i ponti con il centralismo del sistema napoleonico, una *pars construens* ispirata a principi autenticamente liberali, e

---

(58) RC, Discorso III, pg. 42.

(59) *Principes de politique*, ed. cit., pg. 1156.

(60) RC, Discorso III, pg. 45-46.

fondata su di una percezione intuitiva ed immediata del nuovo volto della collettività locale, in contrapposizione alla logica soffocante dello Stato autoritario. « Fino a tanto che gli uomini, comunque soddisfatti nei loro privati interessi, non assumano una ingerenza di comando proprio nella città; fino a che ad essi non derivano i suffragi dei loro comunisti per le providenze e per le cure assunte; fin che tutto far si deve sotto le ferule della così detta autorità tutoria ministeriale ... [il] popolo ... godrà della moderazione come si gode della buona stagione, e griderà contro i tributi pecuniarij e militari, e le altre discipline, come se fossero sacrificj solo imposti dalla forza » <sup>(61)</sup>. « Tu poi colmare un popolo di agj e carezze; ma se nol fai intervenire negli affari comuni tu avrai un animale contento, e mai un cittadino fervoroso. Poni all'opposto un popolo non ricco, ma associato alla pubblica amministrazione, allora avrai un zelante, illuminato e valoroso difensore della comune libertà » <sup>(62)</sup>.

Una retorica nobile, e certamente sincera, dagli accenti inconsueti per un pensatore così profondamente persuaso delle ragioni dell'autorità. Dietro di essa si sente, in questi scritti della tarda maturità, l'eco del nuovo liberalismo ottocentesco, ed il bisogno di restituire alla collettività un qualche concreto valore civico con cui surrogare il vuoto di partecipazione che si determina al centro di uno Stato ispirato tutto a principi fortemente decisionistici.

Ma lo spiraglio che così si dischiude rivela subito un itinerario tormentato e complesso.

Perché il Comune diventi la sede di una libertà effettiva, di un autentico « patriotismo », occorrono innanzitutto strumenti istituzionali idonei a rendere effettiva questa vocazione di comunità politica, partendo, ancora una volta, dalla individuazione di forme efficaci di partecipazione in cui risolvere il rapporto autorità-libertà.

In questa prospettiva, però, ci troviamo subito di fronte ad un grosso scoglio: il concetto di rappresentanza politica comunale non ha niente di autoevidente, ma deve essere individuato — come quello stesso della rappresentanza nazionale — attraverso un esame analitico tutt'altro che semplice: « determinare a chi

---

<sup>(61)</sup> *Ibidem*, pg. 42.

<sup>(62)</sup> ICF, pg. 548.

competer debba di eleggere i membri del consiglio generale municipale ... forma un'ispezione assai complicata » (63).

Per quanto sinceramente impegnato nel difendere l'autonomia originaria della collettività locale, al pari del pensiero liberale coevò il nostro autore non riesce a concepire il Comune, quanto meno in prima approssimazione, se non come una società di tipo semiprivato, e perciò non contraddistinta da quella generalità di fini che caratterizza una comunità politica. Riconosciuto infatti che l'« oggetto primario e quasi assorbente » delle attribuzioni naturali del Comune « si è quello delle civiche provvisioni, le quali cadono *sulle cose piuttosto che sulle persone* » (64), il diritto di partecipare alla vita amministrativa locale dovrebbe spettare, evidentemente, ai soli proprietari di beni nell'ambito comunale, ancorché non residenti nella sua circoscrizione.

Sostanzialmente, era stata la tesi del *Mémoire* di Dupont de Nemours del 1755 sulla riforma delle municipalità; ed ancor prima, quella del Mirabeau della *Lettre IV<sup>e</sup> sur la restauration de l'ordre legal* (65); era la tesi, ancora, a cui si era prevalentemente ispirata la riforma amministrativa lombarda del 1755, condotta da Pompeo Neri; la quale aveva profondamente discriminato il non proprietario, legato alla comunità soltanto « in forza di un Incolato meramente accidentale », rispetto ai « veri Indigeni », che « per natura della loro possessione, e per difesa di essa concorsero la prima volta, e concorrono anche in oggi a formare il Territorio, e con un vincolo di affezione di interesse perpetuo restano a quello obbligati, e debbono perciò soli partecipare per un diritto originario, o trasmesso legittimamente dai loro Autori, della Rappresentanza Territoriale » (66).

---

(63) *Ibidem*, pg. 578.

(64) *Ibidem*.

(65) Su questi aspetti del pensiero municipalista fisiocratico cfr. FIOROT, *La filosofia politica*, cit., pg. 195 ss.

(66) Deliberazione della Giunta del Censimento del 28 settembre 1754, su cui C. MOZZARELLI, *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana (1749-1758)*, Bologna, 1982, pg. 98, nota 3, dove anche ampia illustrazione dei criteri ispiratori della riforma. Questa natura privatistica della comunità locale diveniva d'altra parte di per sé immediatamente rilevante sotto il profilo pubblicistico per le sue valenze fiscali; di

Romagnosi, che pure si rifiuta di applicare questa logica alla rappresentanza nazionale, il cui unico criterio dev'esser quello del « merito civile », e che quindi non può che rimanere svincolata da qualsiasi condizionamento censitario<sup>(67)</sup>, ritiene invece quasi inevitabile di doverne tener conto nell'impostare i lineamenti della rappresentanza comunale, seguendo il più antico pensiero fisiocratico; se il comune è innanzitutto una realtà privatistica, e quindi, essenzialmente, un patrimonio fondiario, è naturale che i primi, se non unici interessati alla sua gestione, siano coloro che hanno un rapporto permanente con la terra, e conseguentemente un solido e tangibile legame di interesse privato con tutta la società comunale. Su questa base, la rappresentanza stessa non può nascondere una sua matrice di stampo privatistico: essa si fonda sulla stretta corrispettività tra « contribuzioni prediali » a carico dei proprietari ed aumento della loro rendita reale, derivante da quella amministrazione municipale che assume a proprio oggetto caratterizzante le ' cose ' comprese nella sua circoscrizione.

Ripartizione dell'imposta sulla terra e lavori pubblici destinati ad aumentarne il valore finiscono, in questa prospettiva, per rappresentare i due momenti in cui si sintetizza tutta la vita amministrativa della comunità locale, la quale non è affatto pensata come comunità generale di tutta una popolazione insediata su un certo territorio, ma semplicemente come società di proprietari privati; ridotta l'autonomia del Comune a quella di cui gode naturalmente il privato nei confronti del pubblico, scatta subito l'ulteriore equazione che identifica a sua volta il privato con il proprietario di beni immobili.

---

qui il forte interessamento dello Stato assoluto per l'ordinamento delle municipalità e la nascita di un articolato sistema di controlli e di presenze dello Stato in sede locale.

<sup>(67)</sup> Modificando evidentemente in maniera profonda l'opinione già espressa a suo tempo nella *Monarchia*, Romagnosi sostiene ora, nelle *Istituzioni*, che « se si tratta della elezione alla legislatura, il diritto e la politica impongono di non dare preferenza a veruna delle classi particolari » (ICF, pg. 581). Il cambiamento rispetto all'opera del '15 è dunque, sul punto, molto sensibile; almeno in questo, il nostro autore pare aver risentito del clima nuovo determinato dal governo parlamentare, o comunque aver avvertito come del tutto usurate le formule corporative in voga nell'ormai lontano ' decennio '.

Su questa linea i riformatori settecenteschi — immuni, sotto questo aspetto, dal peccato di mistificazione politica in cui cadrà un po' tutto il successivo pensiero liberale — si erano rifiutati di attribuire alle amministrazioni locali poteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli — di carattere 'condominiale' — della ripartizione dell'imposta fondiaria e delle deliberazioni sui lavori pubblici; la riforma di Brienne, pensata e fatta per i proprietari, limiterà rigorosamente le competenze comunali al mondo delle 'cose', con una coerenza che rivela tutta la purezza del suo fondamento ideologico<sup>(68)</sup>; il Comune non pretende affatto di esser qualcosa di diverso da una corporazione di proprietari, e lascia all'amministrazione statale di regolare la vita degli uomini, esprimendo quei valori ed offrendo quei mezzi di soddisfazione generali di cui qualunque società ha bisogno. Come più tardi osserverà, anche se in chiave fortemente critica, Cattaneo, la riforma di Turgot si proponeva di dar voce alla terra, non al comune<sup>(69)</sup>; ciò faceva mantenendo una rigorosa corrispettività tra i soggetti rappresentati e le funzioni di competenza.

Si intende, allora, come Romagnosi non possa esser soddisfatto di questa soluzione istituzionale, che pure rappresenta per lui il naturale punto d'avvio della discussione. « Gravi sono questi motivi — conclude riassumendo gli argomenti favorevoli ad una rappresentanza esclusiva di proprietari — ma io domando se essi domandino la conseguenza dell'elettorale monopolio che dedotto ne viene »<sup>(70)</sup>. La fisionomia del Comune scaturita dall'esperienza rivoluzionaria è troppo dissonante rispetto a quella settecentesca perché lo schema proposto da quest'ultima possa ritenersi davvero esaustivo.

D'altra parte è anche vero che tale fisionomia, proprio pretendendo di evolversi verso il modello di una micro-collettività dai

---

(68) GODECHOT, *Les institutions*, cit., pg. 21: « travaux publics » e « impôts » erano le due voci entro le quali si esauriva completamente la competenza delle Assemblee provinciali. Sui fondamenti di questa ideologia politica, ancora utile G. WEULERSSE, *La physocratie sous les ministères de Turgot et de Necker*, Paris, 1950, in part. pgg. 117-129.

(69) C. CATTANEO, *Sulla legge comunale e provinciale lettere quattro*, Lettera I, 10 giugno 1864, in ID., *Scritti politici ed epistolario*, Firenze, 1901.

(70) ICF, pg. 579.

fini generali e politicamente connotati, rischia di diventare troppo importante rispetto allo Stato, di attirarne la « gelosia » fino a farsi fagocitare nel corpo della sua amministrazione esecutiva. Si ripropone insomma il problema di fondo del ruolo del Comune: è possibile una forma di volontà pubblica intermedia e diversa rispetto a quella dello Stato da una parte e delle società di privati dall'altra? Può esistere una ' terza via ' tra la soluzione para-privatistica offerta dal pensiero settecentesco e l'assorbimento nel corpo dell'amministrazione centrale che si consuma sotto Napoleone?

Alla ricerca di questa soluzione intermedia, il nostro autore avanza una proposta di compromesso, abbastanza affine a quella che già nella *Monarchia* sembra ispirare il suo concetto di rappresentanza nazionale: si tratta di mantenere lo schema privatistico, ma estendendolo a più larghi strati sociali. È innegabile che ormai le funzioni amministrative del Comune travalichino ampiamente quelle della costruzione di infrastrutture ad esclusivo beneficio della classe proprietaria: bisogna distinguere « la *padronanza* individuale sui beni stabili, dal *predominio* sul sociale consorzio. Chi tiene la terra tiene anche gli uomini, dicesi per proverbio. Ma questo detto vero in linea di interesse significa forse che i non possidenti siano sudditi dei possidenti, o che questi dar debbano la legge agli altri? Ecco la questione di sociale diritto che convien risolvere prima di procedere alle altre » (71).

Errata è l'ideologia che annette alla proprietà un diritto ingenuo di « predominio politico »; come pure l'altra, sostenuta attualmente dai sansimoniani e dal primo pensiero socialista, « la quale pretenderebbe di far predominare le classi de' possidenti a quelle de' non possidenti »: la società è al contrario un tutto armonico, in cui la competizione delle varie classi produce il progresso e l'utilità comune. Bisogna allora escludere i due « estremi dell'aristocrazia e della democrazia », ovvero del governo della minoranza proprietaria e della maggioranza non-proprietaria; proprio perché è in gioco l'interesse di tutti i cittadini, cioè proprio in quanto il Comune tende ad evolversi verso il modello di una collettività politica, occorre che tutte le classi siano coinvolte nella designazione dei rappresentanti.

---

(71) *Ibidem*.

Tuttavia — ecco il punto — esse non sono chiamate a partecipare alla vita amministrativa sulla base di un identico titolo, desunto semplicemente dall'appartenenza alla collettività locale: infatti « ai possidenti compete il diritto di eleggere in forza del titolo stesso della possidenza. Agli altri venga attribuito coll'estrarre a sorte i nomi dei migliori già trascelti in una lista precedente » (72).

Il proprietario non è più il privato che si auto-governa del pensiero fisiocratico, ma non è ancora il cittadino *tout court* che sarà nel corso dell'Ottocento — è che già è anticipato con somma chiarezza dalle costituzioni rappresentative rivoluzionarie; esso va a deporre la scheda nell'urna *insieme* al semplice ed astratto cittadino: l'uno giustificando la propria presenza istituzionale col suo legame privatistico con la terra, l'altro attingendo la sua legittimazione solo dalla propria qualifica naturale di *uomo* residente sul territorio del Comune. Di conseguenza, mentre al proprietario niente si chiede salvo di esser tale, in forza dell'autoevidenza del suo diritto, dall'altro si pretende una sorta di integrazione meritocratica del proprio debole titolo: l'uomo viene ammesso soltanto in quanto culturalmente provveduto e socialmente stimato.

In sostanza, si prospettano due rappresentanze, come risultato di questo procedimento elettorale, quella dei proprietari e quella della collettività; la prima eletta direttamente da tutti i « censiti » nel catasto comunale; la seconda attraverso un procedimento complesso, che prevede una preselezione dell'elettorato non possidente sulla base della sua capacità culturale (73).

Evidenti balzano agli occhi, in questa costruzione, certe analogie con istituzioni del tempo, caratterizzate dallo stesso impacciato imbarazzo nel dosare le componenti della classe politica locale.

---

(72) *Ibidem*, pg. 582.

(73) Preselezione che Romagnosi non specifica in qual modo possa poi concretarsi a livello tecnico, ma che comunque pare voler affidare non al giudizio della collettività stessa — ricorrendo ad una sorta di consultazione 'primaria' — ma ad un non meglio specificato « ufficio municipale », incaricato di stendere una lista dei più ragguardevoli non-proprietari, dalla quale verranno in un secondo tempo estratti a sorte gli aventi diritto al voto. La macchinosità, come sempre, è il segno distintivo del pensiero del Nostro.

Così, appunto, la legge 24 luglio 1802 — idealmente parallela alla celebre legge francese 28 piovoso anno VIII « concernente la division du territoire de la République et l'administration » —, la quale prevedeva che i consigli comunali dei Comuni di prima e di seconda classe (ovvero con popolazione superiore ai tremila abitanti) fossero per metà necessariamente composti da possidenti, mentre « l'altra metà può essere di non possidenti, che però abbiano nel Comune qualche stabilimento di commercio o d'industria, o esercitino qualche arte o scienza ancorché meccanica » (art. 113); troppo liberale per il mutato clima del Regno d'Italia, questa norma sarà soppressa in sordina con il successivo decreto 8 giugno 1805, che assumerà come requisito base per coprire le funzioni consiliari la qualifica di possidente, lasciando una piccola presenza ai non proprietari (tre componenti su quindici in tutto) soltanto nei consigli comunali di terza classe<sup>(74)</sup>.

D'altronde, sul piano politico queste caratterizzazioni soggettive della rappresentanza locale avevano un significato solo molto marginale, posto che i consigli di prima e seconda classe non venivano espressi liberamente dalla popolazione, ma erano nominati dall'alto: e per la precisione, dal consiglio generale di dipartimento nel sistema del 1802, e direttamente dal Governo in quello del '05, alla maniera francese; proprietari o no, è ovvio che sempre di notabili graditi al potere si sarebbe dovuto trattare. Ma quel che importa, qui, è rilevare lo schema logico che si sottende all'istituzione: uno schema sconosciuto nell'ordinamento 'confratello' d'oltralpe, erede diretto ed immediato, almeno in questo, del costituzionalismo rivoluzionario anche a livello locale<sup>(75)</sup>. In tale pro-

---

<sup>(74)</sup> Cfr. art. 20 decreto 8 giugno 1805.

<sup>(75)</sup> « Les assemblées ne pourront se former par métiers, professions ou corporations, mais par quartiers ou arrondissemens » recitava l'art. 7 del decreto 14 dicembre 1789, riferendosi alle assemblee elettive degli organi amministrativi comunali; la rappresentanza d'interessi viene così definitivamente bandita dall'amministrazione locale; e ciò anche nella sua forma settecentesca evoluta di rappresentanza di gruppi omogenei di contribuenti. L'unica figura che ormai può avanzare il diritto di eleggere e di essere eletto è il cittadino, l'uomo insediato sul territorio comunale, anche se subito la legge si affretta ad aggiungere al sostantivo *citoyen* l'attributo di *actif*, il quale, però, se circoscrive il raggio della collettività politica-

spettiva, certo, la proprietà poteva bene divenire giuridicamente rilevante, ma come requisito censitario di carattere generale, come attributo necessario del cittadino *tout court* (e così fu infatti a partire dalla costituzione dell'anno X, secondo la quale i candidati presentati dalle assemblee cantonali dovevano essere scelti tra i cento cittadini più tassati del comune<sup>(76)</sup>); il che escludeva automaticamente tutti i non-proprietari dall'esercizio delle funzioni pubbliche.

Diversa è invece la logica ispiratrice della rappresentanza locale settecentesca, di cui un puntuale esempio è offerto dalla riforma teresiana lombarda del 1755; partendo dall'idea che gli interessi rappresentabili siano quelli fiscalmente rilevanti, nel quadro di quella ideologia ancora corrispettivistica della rappresentanza locale cui più sopra si è accennato, la logica vuole che tutti i contribuenti siano chiamati ad amministrare l'azienda comune, sulla base della loro pur differente capacità fiscale, e di un accorto dosaggio del diverso peso politico delle varie categorie. A fronte di un « Convocato » composto solo da proprietari « stimati » (cioè regolarmente censiti nel catasto) e facente funzione di organo deliberante, essa prevedeva una « Deputazione » di cinque membri incaricati delle ordinarie funzioni amministrative, tre dei quali ri-

---

mente rilevante, non si sogna certo di riproporre una rappresentanza di tipo privatistico. Il cittadino attivo è infatti l'esponente di un interesse generale, e rappresenta tutta quanta la società comunale, con la correlativa facoltà di impegnarla validamente in ogni sua parte. È chiaro che il passaggio da una rappresentanza privatistica ad una di tipo pubblicistico non si risolve necessariamente in un aumento di democrazia: proprio perché l'interesse generale è diverso dagli interessi particolari, questi ultimi non sono più minimamente garantiti di essere rappresentati davvero, come invece accadeva — pur con tutti i compromessi possibili — secondo la logica fiscalistica dello Stato di Polizia, in cui ciascuno doveva per forza avere la possibilità di far sentire la sua voce in quanto chiamato a sostenere, come privato, una quota di spese comuni.

(76) GODECHOT, *Les institutions*, cit., pg. 519; la legge 28 piovoso, invece, non richiedeva alcuna soglia di censo, conformemente, del resto, all'ideologia complessiva che sorreggeva la costituzione dell'anno VIII, la quale accoglieva formalmente il principio del suffragio universale e della eleggibilità di ogni cittadino a tutte le cariche pubbliche, confidando, per la selezione politica della classe dirigente, nel potere di nomina affidato alle autorità già in carica.

sultavano eletti tra i proprietari del « Convocato » stesso (c.d. « deputati dell'Estimo ») mentre gli altri due erano nominati dalle altre categorie di contribuenti non proprietari, e segnatamente da tutti i soggetti all'imposta personale, che colpiva la generalità della popolazione<sup>(77)</sup>. Bene si vede, dunque, in che misura la prima legislazione napoleonica a cui Romagnosi si ispira sia ancora influenzata da questo tipo di logica, pur con la rilevante differenza che essa non trova più applicazione nella struttura dell'amministrazione permanente, ma in quella dell'organo deliberativo<sup>(78)</sup>.

La successiva evoluzione in Francia sotto Luigi Filippo<sup>(79)</sup> — che influenzerà in maniera diretta sotto questo profilo le nostre leggi d'unificazione — abbandonerà definitivamente la configurazione della rappresentanza consiliare ottenuta sulla base del solo criterio fiscale, senza decidersi, però, ad istituire una rappresentanza politica generale anche a livello locale, come quella preconizzata invece dalla Rivoluzione; il risultato sarà quello di ottenere ancora un'istituzione spuria, fondata su un duplice criterio; una quota (prevalente) dei componenti il consiglio risulterà eletta a suffragio censitario ristretto tra i proprietari, un'altra invece nell'ambito di una serie di figure indicate dalla legge per il loro particolare valore tecnico-culturale (magistrati, funzionari, accademici, avvocati, professori e così via: in genere, operatori tradizionalmente legati allo Stato dal loro ruolo socio-professionale)<sup>(80)</sup>. Una soluzione, come

---

<sup>(77)</sup> MOZZARELLI, *Sovrano, società e amministrazione*, cit., pg. 95 ss.

<sup>(78)</sup> La storiografia che si è occupata finora dell'amministrazione locale napoleonica non pare aver troppo focalizzato questi nessi di continuità della legge del 1802 con la precedente tradizione istituzionale lombarda; d'altra parte, è doveroso ribadire ancora come la rilevanza politica di queste configurazioni non debba assolutamente essere sopravvalutata. Se ci soffermiamo sopra questi aspetti così specifici della rappresentanza locale, è solo per le considerazioni di carattere teorico che essi possono suggerire.

<sup>(79)</sup> Segnatamente con la legge 21 marzo 1831 — in adempimento all'art. 69 della Charte del '30, che prometteva il ritorno al sistema elettivo nell'amministrazione locale. Vedine un sintetico commento in G. LEPOINTE, *Histoire des institutions de droit public français au XIX siècle (1789-1914)*, Paris, 1953, pg. 296, SAUTEL, *Histoire des institutions*, cit., pgg. 487-489.

<sup>(80)</sup> Cfr art. 11 legge cit. Il successivo art. 16 stabilisce che i due terzi del consiglio sono formati dai proprietari « plus imposés », mentre il

si vede, non troppo difforme da quella abbozzata da Romagnosi, che forse avrebbe riconosciuto nell'indicazione di queste figure il modo per selezionare quei « migliori » da affiancare ai proprietari, secondo ciò che d'altra parte egli stesso aveva proposto nella *Monarchia* per la rappresentanza nazionale.

Può darsi che questa logica dualistica nell'impostare il problema della rappresentanza amministrativa abbia un suo fondamento ed una sua salda ragion d'essere sul piano storico, com'è stato sostenuto da chi vi ha scorto una forma intermedia tra la rappresentanza di diritto privato e quella di diritto pubblico, idonea come tale a riprodurre gli interessi sociali con una maggior concretezza e senza le sclerosi ideologiche cui va soggetta la rappresentanza di tipo politico <sup>(81)</sup>. Certo è, però, che si tratta di solu-

---

rimanente terzo è riservato ai soggetti enunciati dalla legge. Per il resto, non vi è distinzione tra elettorato attivo e passivo, ed è i requisiti dell'elettore sono gli stessi dell'eligendo.

Tale composizione bipartita della rappresentanza locale verrà riproposta nella sua filosofia di fondo dalla legislazione piemontese preunitaria (legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848 e legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859), per essere poi sostanzialmente trasfusa nella legge comunale e provinciale dello Stato unitario 20 marzo 1865 n. 2248, all. A.

<sup>(81)</sup> È l'opinione di G. MIGLIO, *Rappresentanza ed amministrazione nelle leggi del 1865*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative d'unificazione*, cit., pg. 47 ss. A giudizio di questo Autore il modello della rappresentanza del '59 tenderebbe a realizzare una integrazione tra la società civile — presente attraverso una deputazione comprensiva di tutte le sue componenti — e lo Stato, rappresentato invece dalla persona del sindaco non elettivo ma nominato dall'alto. A differenza dunque dalla rappresentanza politica in cui nella stessa persona del deputato si consuma la contaminazione tra privato e pubblico, ed ogni eletto rappresenta l'interesse generale, in questo tipo di rappresentanza amministrativa la società è rappresentata solo in quanto tale, cioè come sede di puri interessi privati — anche se, accanto ai proprietari, è massiccia la presenza della « gente del Re » cioè della classe politica professionale —, mentre l'interesse del pubblico trova una sua autonoma collocazione nella figura del sindaco, rappresentante *ex officio* di tutta quanta la collettività, anche di quelle fasce escluse dal voto per motivi di censo. Stato e società in questo modo sembrano trovare un loro punto d'equilibrio, ciascuno conservando i propri caratteri e senza sovrapporsi l'un l'altra.

D'altra parte, anche Miglio riconosce che si tratta di un modello spurio, il quale, per rispondere davvero alla sua ricostruzione teorica, avrebbe

zioni compromissorie, che ad un certo punto scoprono fatalmente il loro composito e faticoso ordito, e richiedono per loro natura continue ed artificiose correzioni.

Istruttivo, a questo proposito, è l'itinerario ideale che conduce Romagnosi a perfezionare concretamente il suo sistema elettorale, in cui il contrasto tra le due componenti ispiratrici, quella privatistica e quella politica, diventa ad un certo punto stridente.

Ciò che rende veramente inaccettabile — agli occhi di chi abbia presente l'esperienza rivoluzionaria — l'attribuzione del diritto di partecipazione politica esclusivamente ai proprietari di immobili siti nel circondario comunale è che le scelte locali saranno spesso del tutto rimesse a « quei pochi, e talvolta pochissimi possidenti del comune stanziati nelle città, e che pur troppo soverchiano spesso la municipale amministrazione »<sup>(82)</sup>; è un dato relativamente normale nella struttura sociale lombarda del tempo che il possesso della terra si concentri in molte zone in un numero abbastanza ristretto di famiglie di origine patrizia, che, risiedendo a Milano o in altre città<sup>(83)</sup>, si limitano a considerare il contado come una fonte di rendita, e non come un ambiente sociale in cui la gente deve pur vivere; lo scarto tra l'uomo e il proprietario è

---

dovuto contemplare una vera rappresentanza di carattere privatistico, che recuperasse il mandato imperativo consentendo uno stretto controllo sugli eletti. Completamente diversa risulta invece la rappresentanza amministrativa locale attuata dalla Rivoluzione, che risulta formalmente impostata nello stesso modo della rappresentanza politica nazionale: cioè non come una rappresentanza d'interessi, ma come una rappresentanza generale di tutta quanta la collettività.

(82) ICF, pg. 582. La conseguenza ovvia ed immediata, infatti, della connessione del diritto politico con la proprietà fondiaria è che la logica del sistema legittima in pieno il voto del non residente: una conclusione che Romagnosi ha ben presente già dalla *Monarchia*: « ... se il titolo fondamentale di questa rappresentanza è radicato nella possidenza, è manifesto che l'assenza dal comune, ossia la mancanza di domicilio, non può ostare al diritto del proprietario » (MR, pg. 190).

(83) Sul punto, cfr. GREENFIELD, *Economia e liberalismo*, cit., pg. 25. Una testimonianza diretta di questo fenomeno sociale, originata da preoccupazioni politiche strettamente affini a quelle che muovono Romagnosi, in GIOIA, *Discussione economica*, cit., pg. 178, che rileva come la dissociazione tra residenza e proprietà diventi particolarmente acuta nei due distretti « irrigui » dei quattro che compongono il dipartimento dell'Olona.

storicamente molto profondo, e non può più essere ignorato da chi abbia già alle sue spalle la vicenda della Rivoluzione. Si potrà, certo, parificare ai proprietari i livellari e gli usufruttuari, in cui più facilmente si condensa lo spirito imprenditoriale e si manifesta il vero legame con la terra<sup>(84)</sup>. Ma ciò può bastare? Romagnosi sa bene che è tutt'altro che infrequente « il caso che tutto il terreno del Comune sia in campi sia in case, si trovi in mano di pochissimi »<sup>(85)</sup>.

Già la legislazione di Maria Teresa si era trovata di fronte al problema, ed aveva cercato di ovviare ai casi più clamorosi ed intollerabili sul piano della coscienza comune promuovendo l'accorpamento di quei Comuni che « per lo scarso numero dei loro Possessori » non fossero in grado « di ricevere la detta forma di Reggimento comunale », ovvero quella fondata sul nesso proprietà della terra-capacità amministrativa<sup>(86)</sup>.

La soluzione di Romagnosi non può non andare oltre questo timido 'rattoppo', strettamente circoscritto alle situazioni-limite. Si tratta per lui di studiare soluzioni diverse sul piano generale, bilanciando meglio la rappresentanza fondiaria e la rappresentanza dei residenti. Egli propone a questo scopo di determinare la rendita di ogni proprietario sulla base delle risultanze catastali, indi di dividerla in « tanti lotti di cinquemila franchi ciascuno. Se il possessore è un privato, si attribuisca a lui un voto; gli altri voti vengano assegnati ad altri nomi di non possidenti segnati in una lista fatta dall'ufficio municipale, da estrarsi a sorte. Così vi saranno

---

(84) ICF, pg. 582. D'altra parte, Romagnosi non arriva — come invece Constant — a riconoscere la parificazione al proprietario del fittavolo, cioè della figura senz'altro più progressista e dinamica nella stratificazione sociale lombarda del tempo; il suo legame con la terra non è abbastanza forte ed esclusivo per consentirgli una equiparazione col « possidente ».

(85) ICF, pg. 582.

(86) MOZZARELLI, *Sovrano, società e amministrazione*, cit., pg. 100. La successiva esperienza istituzionale, liberatasi dagli impacci fiscali dei sistemi settecenteschi, cercherà una soluzione a questo problema richiedendo che almeno una certa percentuale dei proprietari eletti nel consiglio comunale sia residente nella circoscrizione del comune (art. 15 legge 23 marzo 1831); una risposta più pratica ed aderente alle esigenze delle collettività locali, ma certo non meno contraddittoria ed artificiale rispetto alla autentica logica ispiratrice del sistema.

elettori *naturali* ed elettori *surrogati*. Quando poi il possidente sia una corporazione, un comune, il demanio o altra persona morale, allora stabiliti i lotti suddetti del reddito di cinquemila franchi, si traggano a sorte tanti nomi di elettori surrogati quanti lotti vi sono su quel dato fondo ... » <sup>(87)</sup>.

Gli elettori « naturali » sono dunque coloro che non hanno necessariamente un rapporto effettivo con la collettività locale, ma, pur potendo benissimo risiedere ed avere il proprio centro d'interessi da tutt'altra parte, conservano però una relazione di natura economica e privatistica con la terra; i « surrogati » sono invece gli abitanti del territorio — gli uomini che in ultima analisi su quella terra vivono e muoiono —, che per ottenere di essere rappresentati devono parificarsi fittiziamente, attraverso un artificio giuridico sostanzialmente arbitrario, ai proprietari del terreno. La ideologia implicita ma evidentissima che sorregge tutta la struttura è quella turgotiana che collega la capacità politica in sede locale all'ampiezza della proprietà fondiaria di ogni « estimado »: Romagnosi dà per scontate come cosa ovvia e di per sé auto-evidente che, a differenza della rappresentanza nazionale, in sede comunale *non si voti per testa, ma per quote proprietarie*, proprio come in una società di diritto privato o in un'assemblea di condomini; è solo in forza di una correzione artificiale di quel sistema così naturale, dettato dai rapporti delle cose — una correzione che trova la sua giustificazione solo sul piano empirico, ma che non si armonizza con la struttura giuridica del sistema —; è solo a seguito di questo 'ritocco' reclamato dalla coscienza comune e dal senso della giustizia più che dalla dogmatica, che diventa possibile affiancare al proprietario il semplice abitante, 'surrogandolo', appunto, in una parte dei suoi diritti, ovvero fingendo che esso sia proprietario di una quota del terreno dell'altro. Con la conseguenza che l'entità della rappresentanza dei non proprietari sarà determinata dal criterio, assolutamente casuale, della entità della rendita di ciascun proprietario.

Dal punto di vista pratico, è facile vedere quali sono i problemi che questo sistema finisce fatalmente per porre: se si immagina ad esempio un Comune con una rendita reale media molto

---

(87) ICF, pg. 583.

alta, in mano a pochissimi proprietari, ne dovrebbe seguire perciò stesso un elettorato 'proletarizzato' al massimo, in cui ai pochi elettori « naturali » fa riscontro una fitta schiera di elettori « surrogati »; anzi — paradossalmente per una rappresentanza fondata su criteri privatistici — man mano che, in ipotesi, il proprietario si sforzi di migliorare il livello della sua rendita, aumenta il numero dei non proprietari aventi diritto al voto.

D'altra parte, che lo stesso sistema 'misto' introdotto nel Regno italico con la legislazione napoleonica del 1802, ed ispirato, come si diceva, a criteri vagamente analoghi, potesse dar luogo pur esso ad inconvenienti del genere, non era propriamente una novità. Se infatti, nella meccanica della legge del 1802 ogni pericolo di squilibrio politico era prevenuto alla radice nei Comuni di prima e seconda classe, in quanto la legge stessa si faceva carico di determinare la percentuale rispettiva delle due rappresentanze, stabilendola al cinquanta per cento e rimettendosi per il resto alla 'saggia' scelta del consiglio generale di dipartimento, nei Comuni di terza classe il legislatore aveva accolto una diversa e più liberale filosofia; data la limitata consistenza numerica della popolazione, infatti, si era pensato — forse seguendo le ormai antiche suggestioni dei *Conseils généraux* rivoluzionari — di fare a meno della rappresentanza elettiva, stabilendo che intervenissero « tutti gli estimati in quel Comune, benché altrove domiciliati, e tutti i capi di famiglia non possidenti, ma però descritti nel registro civico dello stesso Comune, che abbiano compiuta l'età di 35 anni, ed abbiano uno stabilimento d'agricoltura, d'industria o di commercio nel di lui circondario, e vi paghino la tassa personale » (art. 120).

Di fronte a questa disposizione, già Melchiorre Gioia rilevava nel 1803 che in tutte quelle — ampie — zone in cui vasti sono i « poderi », e di conseguenza pochi risultano i proprietari, « è facile prevedere la prevalenza dei non possidenti sui proprietari »<sup>(88)</sup>. Ed aggiungeva pure un'altra osservazione, cioè che « siccome le spese comunali si distribuiscono sul terreno e sul personale ... siccome la tassa personale non può oltrepassare il limite di tre lire e mezzo ...; i non possidenti allorché la spesa necessaria sorpassa il prodotto cumulativo della tassa personale e d'una corrispondente

---

(88) *Dissertazione economica*, cit., pg. 178.

sul terreno, possono sopraccaricare i proprietari senza alcun riflesso sull'economia »<sup>(89)</sup>; ovvero, in questo caso facile a verificarsi, viene meno quella corrispettiva di stampo privatistico tra sacrificio e vantaggio sociale che deve informare una rappresentanza a base puramente fiscale, senza che il modello riesca ad evolversi in una rappresentanza generale di tipo politico.

Una rappresentanza di ispirazione privatistica e corporativa funziona efficacemente fintanto che gli interessi dei rappresentati sono perfettamente omogenei, come in una società di diritto privato; quando al suo interno si manifesta un conflitto sociale essa non pare più in grado di mediarlo da sola, poiché non sa richiamarsi ad un concetto generale di interesse comune, superiore a quello delle sue singole componenti settoriali; essa finisce, insomma per negare le stesse regole del gioco su cui istituzionalmente si fonda. L'unico mezzo per consentirle di sopravvivere e di continuare a operare sembra essere quello di risolvere preventivamente, a livello statutario, i potenziali conflitti sociali, programmandola in modo da assicurare convenzionalmente una netta prevalenza ad una delle sue parti. Così la riforma teresiana, che riservava ai non proprietari un ruolo istituzionale ben definito e relativamente marginale<sup>(90)</sup>; e così pure la riforma napoleonica successiva alla legge del 1802, che facendo forse tesoro proprio delle notazioni di Gioia, estendeva il principio rappresentativo — che allora, non lo si dimentichi, significava nomina dall'alto — anche ai Comuni di terza classe, stabilendo la quota percentuale dei gruppi rappresentati in maniera favorevole ai proprietari<sup>(91)</sup>.

---

<sup>(89)</sup> *Ibidem.*

<sup>(90)</sup> Infatti, l'organo assembleare deliberativo (il « Convocato ») restava composto soltanto dai soli « estimati », mentre nella « Deputazione » amministrativa la maggioranza era assicurata ai proprietari (tre contro due); i due deputati non estimati avevano diritto di intervenire al Convocato, ma non di votare.

<sup>(91)</sup> « I Consigli de' Comuni di terza classe sono al più di 15 Membri, fra i quali fino al numero di tre possono essere non possidenti, che abbiano però 35 anni compiuti, uno stabilimento d'agricoltura, d'industria, o di commercio nel loro Comune, e che paghino la tassa personale. Se i possidenti oltrepassano il numero di 12, il Consiglio è di 15 coi tre non possidenti: se il numero de' primi è minore di 12, il Prefetto regola il numero de' secondi » (art. 20, co. 2°, decr. 8 giugno 1805).

I problemi sorgono quando si cerca di 'stirare' il modello nella direzione di una rappresentanza politica generale, fino a non predeterminare in una misura fissa la quota di seggi da assegnarsi alla classe proprietaria, e quella spettante alle altre componenti.

Nomina dall'alto e regime censitario — ancora fondato sul senato-consulto del 16 termidoro — non parvero garanzie sufficienti durante la Restaurazione in Francia, se, a tutela estrema dei diritti dei proprietari locali — ed a conferma del carattere tutto privatistico del comunale consorzio — una apposita legge impose l'integrazione del consiglio comunale con un pari numero dei proprietari fondiari più tassati nel Comune tutte le volte che si dovessero deliberare i centesimi addizionali straordinari<sup>(92)</sup>; mentre sotto Luigi Filippo, restaurando l'elettività del consiglio, si ricorse al sistema di affiancare alla rappresentanza dei proprietari — ora fissata in parte percentuale prevalente — le categorie di notabili indicate nominativamente di cui si è parlato; ovvero, di accantonare per il momento la possibilità di una rappresentanza di tipo politico 'puro' nell'amministrazione locale.

A fronte di questi modelli, la maggiore incertezza di quello proposto da Romagnosi è di per sé evidente. Al di là dei dettagli tecnici, il punto dolente della sua configurazione sta nella irrisolta definizione della natura del Comune: Romagnosi continua ad attribuire il diritto di voto nelle assemblee locali sulla base « dell'ampiezza dei poteri », come Cattaneo rimprovererà a Turgot, ma cercando di combinare il carattere privatistico della vecchia rappresentanza con l'esigenza di una rappresentatività generale, che apra uno spazio non al proprietario o al notabile *come tale*, ma al cittadino, all'uomo, al semplice abitante facente parte della comunità locale.

La scelta riesce goffa, fondata com'è sull'incerta sovrapposizione di due ideologie in realtà incompatibili; l'una che fa del Comune il comprensorio di più fondi limitrofi, e che implica un na-

---

(92) Si tratta della legge 15 marzo 1818, maturata chiaramente in un clima di diffidenza verso un consiglio che, pur nel suo carattere esasperatamente censitario, è costruito sempre secondo il criterio di una rappresentanza generale mutuata dalla costituzione dell'anno VIII e dalla legge 28 piovoso, e non segue la logica della rappresentanza d'interessi. Sul punto, cfr. DE PANSEY, *Traité*, cit., pg. 84 ss.

turale interesse comune da parte dei proprietari al buon funzionamento di certi servizi 'condominiali'; l'altra, invece, di matrice ormai rivoluzionaria, che lo vede come una comunità sociale formata da uomini con una vocazione politica collettiva. L'equivoco tra terra e territorio è palese, e si porta dietro quello tra uomo e proprietario.

Il nostro autore non sa o non vuole seguire la strada che il pensiero liberale viene con tanta forza indicando a livello di rappresentanza nazionale, cioè di parificare in tutto il proprietario al cittadino, all'uomo nel suo momento politico; e se questo può essere il segno di un consapevole e fermo rifiuto di nuove ed inaccettabili mistificazioni, non vi è di converso una scelta culturale nel senso di far prevalere la figura dell'uomo e del cittadino su quella del proprietario, giusta le suggestioni del pensiero democratico. Abbandonata, nelle *Istituzioni di Civile Filosofia*, la strada di una rappresentanza dichiaratamente corporativa<sup>(93)</sup>, il proprietario e il cit-

---

(93) Ricordiamo come anche nella *Monarchia* Romagnosi avesse accennato un suo disegno della rappresentanza amministrativa locale, nel contesto dell'ideologia corporativa che là sorregge il suo modello di rappresentanza nazionale. La proposta avanzata in quella sede appare teoricamente più coerente — anche se certo ancor meno credibile sul piano pratico —, perché interamente ricompresa nella logica privatistica della rappresentanza di interessi, e non ibridata, come nelle *Istituzioni*, con l'esigenza di una rappresentanza più generale. La soluzione della *Monarchia* consiste appunto nel consentire una specie di surrogazione nei diritti politici naturalmente spettanti al proprietario fondiario (in ragione del fatto della sua possidenza) a quegli agricoltori che lavorino le sue terre sulla base di un contratto agrario stipulato con lui: « il loro numero — specifica infatti il Nostro — allorché [il proprietario] fa andare le sue terre a colonia, ossia a società di coltura e di prodotti, rappresenta la sua possidenza »; dove quel « rappresenta » è chiaramente usato nell'accezione privatistica del termine. Posto che il proprietario « entra come socio e contribuente nella famiglia comunale », cioè come privato a tutti gli effetti, è logico che in sua assenza, o su sua benevola concessione, egli possa far intervenire nel consiglio del Comune i propri famigli; i quali, a loro volta, non porteranno nel « comunale consenso » il loro interesse politico di liberi cittadini — ovvero quello della loro classe — ma solo quello della terra a cui sono legati da un interesse per forza identico, sotto questo aspetto, a quello del proprietario. Lo schema della « surrogazione » è anche qui analogo a quello delle *Istituzioni*: sia qui che là è dato per scontato che nel consiglio comunale si voti non per teste ma per quote catastali; ed anche qui il fascio di voti del

tadino, l'uomo privato e l'uomo pubblico vengono affiancati nel contesto di un'unica rappresentanza che pare non avvertire quanto i loro due piani siano irrimediabilmente sfalsati.

In conclusione, se è vero — come Romagnosi intuisce con tanta sicurezza — che il Comune è una comunità originaria rispetto allo Stato, esso non può più essere costretto entro gli argini istituzionali di una ideologia meramente economicista. Proprio perché i suoi compiti, come Romagnosi sa bene, vanno al di là delle incombenze fiscali e delle deliberazioni di opere pubbliche utili a massimizzare la produzione agricola e la rendita reale, è ormai il cittadino, e non più il contribuente a dover essere protagonista. Se il Nostro rileva qui una moderna consapevolezza di questo trapasso, certo è, d'altra parte, che egli non riesce veramente ad individuare le possibili soluzioni di carattere politico.

Queste incertezze nel delineare la fisionomia della rappresentanza comunale risultano d'altra parte dramatizzate dalla circostanza che nell'ambito municipale, proprio a seguito della precisa richiesta di 'sganciamento' del personaggio del sindaco dalla gerarchia governativa, non esiste più alcun punto d'appoggio analogo a quello offerto, nell'ambito della struttura costituzionale, dalla fi-

---

proprietario si distribuisce su una pluralità di soggetti non proprietari; con la differenza che questa sorta di trasferimento di capacità politica è presentato qui come strettamente accessorio rispetto ad un particolare tipo di rapporto di diritto privato — si noti, non di lavoro subordinato, ma scaturente da un contratto agrario: mentre il semplice salariato, l'uomo senza altri attributi, rimane confinato assolutamente fuori dalla collettività politica locale, del tutto disinteressato com'è alla gestione dell'impresa comune. come mette in luce GREENFIELD, *Economia e liberalismo*, cit., pgg. 14-26, e 32 ss., nella Lombardia d'inizio Ottocento la mezzadria è la forma tipica di conduzione agricola nella fascia medio-collinare ai piedi delle Alpi mentre il ricorso al lavoro salariato è caratteristico dell'azienda agraria padana; il proletariato rurale della Bassa si presentava come una massa abbruttita da un lavoro pesantissimo, assolutamente indifferente ad ogni ideale politico, e, man mano che si avvicina la metà del secolo, guardato con crescente inquietudine dalla borghesia intellettuale, che non riesce a recuperarla neppure attraverso la solita ideologia paternalistica — che invece inquadra benissimo il rapporto padrone-mezzadro —. Se nella *Monarchia* i semplici salariati risultano esclusi dalla partecipazione politica in quanto privi di un sufficiente titolo gius-privatistico, anche nelle *Istituzioni* essi cadono del tutto al di fuori dei confini ideali della comunità locale per la loro cronica carenza culturale.

gura del principe; la responsabilità della conduzione della cosa pubblica ricade tutta sulle spalle del consiglio locale, mentre la comunità non ha più nessun rappresentante *ratione officii* al cui paterno interessamento potersi appellare. Gli eletti rimangono qui padroni del campo, e saranno solo essi a far valere la responsabilità del sindaco, che pare avviato a diventarne soltanto l'organo esecutivo<sup>(94)</sup>.

Le parti si sono rovesciate rispetto alla organizzazione del potere centrale, la società auto-organizzata risponde ad una logica profondamente diversa, e non conosce ulteriori dualismi al suo interno. A maggior ragione, restano queste perplessità sulla struttura della rappresentanza, chiamata ora a svolgere un ruolo assolutamente protagonista.

6. Resta da considerare il contributo del pensiero romagnosiano alla definizione del rapporto tra Stato e Comune sul piano dell'attività amministrativa.

Pur con tutti i limiti ora indicati, non v'è dubbio che il nostro autore prefiguri una pur effettiva autonomia del Comune sia sul piano funzionale che su quello della costituzione degli organi. Si tratta di vedere ora come essa può essere concretamente utilizzata.

La situazione storica che Romagnosi ha sotto gli occhi e che non esita a considerare con estrema severità è quella di un'attività amministrativa comunale saldamente controllata dagli organi prefettizi insediati a livello dipartimentale, quando non addirittura — e sempre più spesso man mano che il regime accentua la sua parabola involutiva in senso autoritario — dal Consiglio di Stato in sede centrale: « distruttorio e non tutorio, desolante e non provvidente si è il principesco ispettorato sulla gestione municipale, oltre di essere assolutamente incompatibile con la costituzionale guarentigia »<sup>(95)</sup>.

---

(94) Secondo quello che è, d'altra parte, il nuovo inquadramento dei ruoli istituzionali locali portato avanti dal nuovo pensiero liberale, in chiara antitesi rispetto al modello napoleonico: cfr. DE PANSEY, *Traité*, cit., chapp. XVI-XVII, che recupera l'originaria configurazione dei rapporti tra gli organi indicata dalla legislazione rivoluzionaria (e segnata dalla legge 14 dicembre 1789).

(95) ICF, pg. 577.

Sotto il profilo costituzionale, infatti, al Comune non spetta un ruolo diverso da quello 'antagonistico' che è proprio di altre istituzioni appositamente create per controbilanciare il potere amministrativo centrale. È dunque evidentemente contraddittorio attribuire a quest'ultimo la competenza di assiduo e soffocante controllore delle municipalità, allo stesso modo che è inaccettabile conferirgli il diritto di nominare gli amministratori. Non v'è dubbio, inoltre, che questa sia una scelta gravemente controproducente sul piano della funzionalità amministrativa globale: « senza la pienezza delle municipali prerogative ed il loro libero uso il corpo dello Stato rassomiglia ad una macchina passiva mossa malamente dal Palazzo, la quale ti presenterà una massa corpulenta, ma una nazione animata e possente non mai »<sup>(96)</sup>.

Ancora una volta, però, Romagnosi è ben lungi dal condannare senza appello l'operato autoritario di Napoleone: « io non ignoro — ammette il Nostro — il tristo ed universale scandalo delle dilapidazioni commesse in Francia dagli amministratori municipali, allorché, sottratti alla servitù feudale, ebbero in balia l'amministrazione. Pur troppo vide Napoleone Console lo spettacolo di un luttuoso spoglio dei beni comunali. Il rimedio da lui suggerito era nobile, ma per sé inefficace a rattenere la malversazione »<sup>(97)</sup>. La « ferula pedagogica » non serve, difatti, a garantire gli amministrati, ma solo a deresponsabilizzare gli amministratori; ed il governo sarà il primo ad accusare il danno di un'amministrazione comunale passiva e svogliata.

---

<sup>(96)</sup> RC, Discorso III, pg. 39.

<sup>(97)</sup> *Ibidem*, pg. 43. E già nel '14 rimproverava a Napoleone: « tu nemmeno discerni quale differenza passi tra le mosse di un popolo abbandonato a sé stesso, quale vedesti nella rivoluzione, ed un popolo incivilito associato all'amministrazione dello Stato e contentato colla comune libertà sì civile che politica ... Quando si parla d'ingerenza popolare non si parla dei Comizii dell'antica Roma. Basta soltanto un'amministrazione economica, municipale, libera, fondata con statuti superiormente approvati ed esercitata con forme repubblicane ... Ma tu ponesti i municipii sotto interdetti sì mortificanti e sì minuti che soli bastavano a soffocare qualunque spirito pubblico, ad estinguere qualunque patriotismo ...; e ciò operasti quando meno eravi bisogno » (*Carattere morale e politico del Regno di Napoleone I cit.*, pg. 486).

Sul piano del diritto, beninteso, il Comune non è come un tribunale « soggetto soltanto alla legge ». Preoccupato di tutelare anche l'amministrazione centrale da possibili tendenze centrifughe della società, Romagnosi non vuole certo « accordare alle municipalità il diritto di sottrarsi a beneplacito alle ordinanze principesche, o dei tribunali di giustizia »<sup>(98)</sup>. Ma d'altra parte i lacci con i quali lo Stato ha preteso di imbrigliare le comunità locali sono così stretti da risultare addirittura soffocanti.

Il rapporto Stato-Comune tende ad articolarsi diversamente, com'è noto, a seconda che si tratti di funzioni proprie o di funzioni delegate. La partizione, risalente ancora alla fondamentale legislazione del dicembre dell' '89, sigla plasticamente il doppio volto del Comune rivoluzionario secondo la ricostruzione offertane dai costituenti: le *fonctions propres*, corrispondenti alla sfera di autonomia originaria semi-privatistica della società comunale e destinate a concretizzarsi essenzialmente tramite strumenti di diritto privato, tollerano soltanto una « surveillance » e una « inspection » da parte dell'autorità superiore<sup>(99)</sup>; le delegate, invece, devono essere esercitate « sous l'autorité » delle istanze di più alto livello, ed escludono qualunque margine di libero apprezzamento da parte degli organi locali, qui ridotti al rango di meri congegni esecutivi della volontà legale<sup>(100)</sup>.

Nell'ambito delle funzioni proprie la « surveillance » si concretizza in un recupero di tutto quello strumentario di controlli tutorii in uso sotto l'antico regime fin dagli ultimi decenni del Seicento: in tutte le sue attività di diritto privato il Comune, parificato giuridicamente ad un minore o ad un incapace, è costretto a ricorrere all'approvazione preventiva dell'autorità superiore, che interviene ad apprezzare nel merito la convenienza dell'operazione,

<sup>(98)</sup> ICF, pg. 574.

<sup>(99)</sup> Così il già citato art. 50 della legge 14 dicembre 1789.

<sup>(100)</sup> « Les fonctions propres à l'administration générale qui peuvent être déléguées aux corps municipaux pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives... » (art. 51 legge 14 dicembre). Concetto ribadito dall'*Instruction* che segue la legge (« les officiers municipaux se convaincront aisément que ... pour toutes ces fonctions qui leur seront déléguées par un pouvoir différent et supérieur, il est juste qu'ils soient entièrement subordonnés à l'autorité des administrations de département et de district » (*Lois et actes du Gouvernement, Reimpression, 1806, vol. I, pg. 45*).

accordando o negando il suo assenso, o imponendo modifiche al progetto comunale <sup>(101)</sup>.

Lo stato si presenta ancora, qui, secondo la logica paternalistica del governo assoluto, come il tutore che soccorre il pupillo, supplendo, attraverso l'integrazione della di lui volontà con la propria, alla presunta e congenita imperizia dell'amministrazione comunale nell'intrattenere rapporti vantaggiosi con altri privati, all'interno della cornice del diritto comune; esso non riesce ad accettare fino in fondo che il Comune si presenti ed operi in maniera non difforme da un soggetto di diritto privato, e compensa politicamente questa sua condizione di privilegio nell'ambito del nuovo ordinamento con una propria delibazione preventiva del contenuto privatistico dei vari negozi. Tale stato di oggettiva subordinazione si esaspera, del resto, nel corso del periodo napoleonico, arrivando a tradursi nella presenza obbligata del prefetto o di un suo delegato alle riunioni del Consiglio comunale.

Nell'ambito delle funzioni delegate, invece, in cui l'organo locale non è che l'occasionale gestore di un interesse generale decentrato, vigono principii diversi e ben più restrittivi: « les administrations municipales sont subordonnées aux administrations du département, et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des administrations supérieures ».

---

(101) Così infatti l'art. 56 della legge 14 dicembre 1789: « toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du conseil général est nécessaire, ne pourront être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration du département » (poi del prefetto su parere del viceprefetto). La stessa legge prevede che una serie di decisioni di particolare momento (alienazioni, acquisti, lavori pubblici, mutui e così via) non possano essere prese altro che con la forma della deliberazione consiliare, assoggettandole così implicitamente a controllo preventivo (art. 54). Disposizione dello stesso tenore nell'ordinamento del Regno d'Italia: cfr. art. 7 decreto 8 giugno 1805: il prefetto « sottopone all'approvazione del Ministro le deliberazioni del consiglio dipartimentale: approva o sospende quelle de' consigli distrettuali, e comunali ». Norme analoghe a quelle francesi stabiliscono i casi e le materie in cui è obbligatorio adottare deliberazioni consiliari (cfr. artt. 24-25 decreto 8 giugno).

Questa norma di carattere generale è contenuta nell'art. 193 della costituzione dell'anno III; tradotta in forme pressoché invariate in tutte le costituzioni nostrane del triennio tra i principi fondamentali dell'organizzazione amministrativa<sup>(102)</sup>, ed abbinata all'altra già esaminata relativa alla sospensione e destituzione degli organi, che avviene seguendo il medesimo criterio gerarchico, essa rivela chiaramente il nuovo volto della macchina pubblica scaturita dall'esperienza rivoluzionaria; lo Stato paterno dell'approvazione tutoria di merito cede ora il posto allo Stato-volontà generale della valutazione di legittimità.

Rotto il silenzio dei costituenti dell' '89, i termidoriani non esitarono a costituzionalizzare l'inserimento del Comune entro la nuova gerarchia amministrativa, senza d'altra parte far menzione alcuna delle *fonctions propres*, come di un'attribuzione evidentemente ormai marginale e destituita di qualsiasi valore politico; l'unico profilo costituzionalmente rilevante dell'amministrazione comunale è ora il suo contributo alla realizzazione della volontà generale, che ne fa l'ultima, umile propaggine della cascata degli organi esecutivi. Il risultato è che la stessa soggettività del Comune finisce per essere soffocata in nome della assoluta sovranità della norma legale. Mentre la vecchia tutela continua ad essere formalmente esercitata nell'interesse del comune-soggetto incapace, la facoltà di annullamento è esercitata soltanto in quello dello Stato-amministrazione; la legge non si pone per niente in posizione equidistante rispetto ai vari soggetti che popolano l'ordinamento, ma si identifica senza residui con la volontà dello Stato-persona, a cui viene ad omologarsi completamente la grande famiglia degli « *ordres des administrations supérieures* », sovraordinando così tutta quanta la gerarchia delle fonti statali — fino ai singoli atti particolari — a qualunque manifestazione di volontà municipale.

Scatta, insomma, una sorta di presunzione di legittimità degli atti in rapporto al grado di prossimità delle autorità che li emanano rispetto alla grande fonte della volontà generale; l'atto dell'ammi-

---

(102) Cfr. Cost. Ia Repubblica Cisalpina 1797, artt. 193-196; Cost. Iia Repubblica Cisalpina 1798, stessi artt.; Cost. Repubblica Romana 1798, artt. 194-197; Cost. Repubblica Partenopea 1799, artt. 191-194; Cost. Repubblica Cispadana, 1797, artt. 214-216.

nistrazione comunale, essendo quello oggettivamente più ' distante ' dal centro in cui si coagula la legge, si vede sostanzialmente colpito da una presunzione di segno opposto per il fatto stesso di porsi alla base della struttura gerarchica, e di non potere, per la natura stessa delle cose, fungere da parametro per valutare la legittimità degli atti emanati da altre autorità: esso è pregiudizialmente sospetto, e può essere cancellato da ogni autorità superiore secondo lo schema dell'annullamento a cascata.

Se quindi più o meno tale doveva essere la situazione istituzionale che Romagnosi si trovava di fronte, le sue proposte in materia appaiono caratterizzate da una netta presa di distanze rispetto ad essa.

Per garantire un effettivo margine di autonomia al comune è necessario respingere l'intrusione dello Stato nella sua duplice veste, vecchia e nuova, di tutore che si arroga unilateralmente la facoltà di proteggere il « pupillo » in nome del superiore interesse della collettività locale stessa, e di garante della legalità oggettiva degli atti comunali di fronte all'interesse di ciascun amministrato, ovvero nel proprio stesso interesse di esponente generale della collettività nazionale.

È vero; per ignoranza o per dolo gli amministratori comunali possono compiere una quantità di atti variamente pregiudizievole degli interessi dei governati; ma prima di ricorrere ad una tutela esterna, di segno paterno o legalistico-autoritario che sia, si tratta invece di creare un meccanismo di garanzia *interno* all'amministrazione comunale, analogo a quello che si è messo a punto per il potere centrale, ed affidato ad una meccanica spontanea degli interessi comunali arbitrati da un « intercessore comune d'ufficio », il quale assuma le parti dei cittadini in tutte le occorrenze, rimanendo ben distinto, sul piano soggettivo, dall'amministrazione statale.

I punti su cui specificamente si articola il progetto possono dunque essere compendiosamente riassunti come di seguito.

a) Innanzitutto, si tratta di eliminare, o quantomeno di contenere le funzioni delegate, secondo ciò che si è già anticipato affrontando il tema della figura del sindaco, e di trasferirle tendenzialmente a funzionari statali decentrati. È difficile dire se Romagnosi si renda conto di tutte le oggettive difficoltà di ordine

pratico-organizzativo che una determinazione del genere potrebbe avere sull'ordinamento. Certo è che — qui esattamente al pari di Constant — egli comprende benissimo come il Comune rischi di essere fagocitato fatalmente dall'amministrazione statale finché si presenti come il delegatario di una fetta dei suoi compiti; e di come la nomina governativa o prefettizia del sindaco sia il primo gravissimo scotto che questa sua duplice natura gli chieda di pagare.

b) Secondariamente, occorre sopprimere il controllo preventivo per approvazione nell'ambito delle funzioni proprie. « Tutto considerato, o conviene rinunciare al pensiero di frenare il dispotismo principesco, o convien rigettare questo ispettorato decorato col nome di tutore, ma che di fatto ammortisce la vita civile ed incadaverisce lo stato »<sup>(103)</sup>. Conseguentemente, Romagnosi precisa che ogni « ispezione tutoria » dovrà essere esclusa dalle deliberazioni comunali, e che la legge costituzionale dovrà « parificare interamente i municipij nelle azioni attive e passive verso altri ai semplici privati »<sup>(104)</sup>.

c) Per questo, è necessario sottrarre i « municipj » alla « giurisdizione principesca », e sottoporli ad un « potere moderatore dello Stato »<sup>(105)</sup>. Per risolvere infatti tutti i casi di possibile attrito tra centro e periferia, una volta spezzata la meccanica subordinazione del Comune rispetto allo Stato, Romagnosi propone che essi siano regolati — salvo i casi di « mio e tuo », cioè quelli di puro diritto privato, nei quali resta la competenza del giudice ordinario — da una autorità imparziale, della quale il nostro autore non specifica qui i lineamenti, ma in cui è facile riconoscere la fisionomia del Senato conservatore già previsto nella *Monarchia*, e dotato, come si ricorderà, di una apposita articolazione — la « Camera dei Giudici » — esclusivamente competente in materia contenziosa.

---

<sup>(103)</sup> « Quanto all'amministrazione nazionale, la legge costituzionale comandar deve che le funzioni vengano disimpegnate da agenti governativi; e che il Municipio, prestando i suoi servigi, sia autorizzato a tutelare le ragioni tanto del Comune, quanto dei privati » (RC, Discorso III, pgg. 45-46).

<sup>(104)</sup> ICF, pg. 573.

<sup>(105)</sup> *Ibidem*.

In quest'ordine d'idee, Romagnosi arriva addirittura a prevedere la possibilità di un « conflitto di attribuzione » tra Stato e Comune, utilizzando la terminologia creata per indicare i contrasti tra potere amministrativo e giudiziario, e testimoniando così tutta l'autenticità della sua configurazione di un « quarto potere » municipale: pare quasi di trovarsi di fronte ad un'anticipazione di quel sindacato che certe moderne corti costituzionali esercitano nell'ambito di Stati c.d. regionali, giudicando le controversie sorte tra ordinamento centrale ed ordinamenti locali.

È il segno del diverso ruolo che la legge viene ora ad occupare nel panorama complessivo disegnato nelle *Istituzioni*. Essa non è altro, infatti, che il punto di equilibrio — determinato da uno scelto corpo di tecnocrati assolutamente imparziali — tra gli interessi dello Stato-amministrazione incaricato di proporla, e quelli delle società particolari, che sono competenti a discuterla.

È chiaro dunque che amministrazione statale e comunale preesistono logicamente alla legge; e quest'ultima si pone come il principio armonizzatore che consente la convivenza, nell'ambito di un unico ordinamento, di una pluralità di modi di essere dell'amministrazione. Essa, allora, lungi dall'instaurare un rapporto privilegiato col potere amministrativo statale, si colloca, al contrario, per le sue stesse caratteristiche genetiche, in una posizione di serena imparzialità rispetto a tutti i corpi amministrativi centrali e locali, non conferendo un potere nuovo e diverso da quello che essi già esercitano sulla base della natura delle cose — cioè sotto il profilo della loro funzionalità oggettiva a soddisfare bisogni sociali —, ma preoccupandosi invece di renderli compatibili tra loro, ed affidandosi per la propria stessa sanzione all'intervento di un « moderatore » *super partes*.

d) Resta da considerare il profilo della garanzia del cittadino rispetto all'amministrazione comunale; un profilo che se negli ordinamenti rivoluzionari e napoleonici era appunto il controllo tutorio a coprire col proprio preventivo intervento su tutti quegli atti potenzialmente pregiudizievoli per la collettività locale, deve ora, naturalmente, essere surrogato attraverso differenti meccanismi istituzionali.

Come tutelare « l'interesse collettivo dei privati » che compongono la società comunale non solo da possibili illegalità del-

l'amministrazione municipale, ma anche da scelte inopportune e controproducenti, una volta che si sia rinunciato al paterno intervento del sovrano?

Seguendo le linee istituzionali già tracciate nella *Monarchia*, Romagnosi ricorre ancora al suo « protettore » locale, cioè alla proiezione periferica di quella « gerarchia » incaricata di raccogliere le lamentele dei privati nei confronti della pubblica amministrazione e di provvedere di conseguenza a far valere le relative responsabilità

Invero, il nostro autore non precisa qui il meccanismo di intervento del « protettore » e le modalità di esercizio del suo potere cogente, limitandosi a segnalare la necessità di un « intercessore comune d'ufficio il quale assuma le parti dei cittadini in sì fatte occorrenze, e possa implorare il braccio sia del governo, sia del poter moderatore »<sup>(106)</sup>; un'eco lontana si avverte, forse, di quel *procureur de la commune* che la legge del 1789 poneva accanto ad ogni amministrazione municipale, « sans voix délibérative », incaricato di « défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté » (art. 26); con la differenza che il carattere burocratico e non elettivo del « protettore » ed il suo far parte di una « gerarchia » diretta da un organo di vertice a livello nazionale gli dovrebbero consentire di funzionare da organismo di collegamento tra centro e periferia, supplendo alla mancanza di controllo che si viene a determinare a seguito della recuperata elettività delle cariche e della soppressione della tutela<sup>(107)</sup>.

L'interesse individuale di ogni privato riceve invece un diverso tipo di tutela a seconda che la controversia con l'amministrazione comunale verta su quistioni « di mio e tuo », cioè appar-

---

<sup>(106)</sup> ICF, pg. 575.

<sup>(107)</sup> Di fatto, anche la funzione del « procureur » dell' '89 era duplice: se esso era da un lato destinato a difendere gli interessi della collettività di fronte all'amministrazione municipale, dall'altro avrebbe dovuto pure rappresentare il potere esecutivo del Re nell'ambito del comune, coordinando centro e periferia ed evitando fenomeni centrifughi. Il suo carattere elettivo, però, com'è noto, lo rendeva del tutto inadatto a quest'ultima bisogna, tanto da potergli essere imputata una quota di responsabilità non indifferente nel complessivo naufragio del sistema di decentramento inaugurato dalla Costituente.

tenenti interamente al dominio del diritto comune, e perciò comprese nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, ovvero sia relativa ai casi di « gravame o di rifiutato ufficio municipale ». In quest'ultimo caso l'atto comunale si presenta come manifestazione di volontà pubblica imputata ad una certa collettività e diventa suscettibile di un apprezzamento nei termini di legittimità/illegittimità; escluso dunque il sindacato del giudice — cui è preclusa ogni ingerenza nell'ambito dell'attività amministrativa — la legislazione rivoluzionaria prevedeva in queste ipotesi, come unica forma di tutela il ricorso alle autorità superiori, che trovavano in questa occasione un momento importante per esercitare quel potere d'annullamento sugli atti comunali illegittimi che le costituzioni loro conferivano <sup>(108)</sup>.

Su questo punto, il pensiero del nostro autore non è chiarissimo; nelle *Istituzioni*, infatti, egli fa appello ancora all'« intercessore » comunale, che su domanda del privato « interpone la sua requisitoria al consiglio comunale », dopo aver deliberata la fondatezza della « querela »; nel caso che il comune non si conformi alla « requisitoria », o che il « protettore » non voglia dar corso alla domanda del privato, pare che il Nostro non voglia negare a quest'ultimo la possibilità di un ricorso diretto al « governo », il quale tornerebbe ad essere allora investito di un potere generale di annullamento per illegittimità.

Nei più tardi *Discorsi* pare che invece egli pensi a rimettere tutta questa materia contenziosa alla cognizione del « Giudice locale » — forse il giudice di pace del sistema rivoluzionario e napoleonico? —, davanti alla cui giurisdizione gli « avvocati incipienti » prestino il loro « gratuito patrocinio » ai « gravati » <sup>(109)</sup>. In ogni caso, sembra abbastanza chiara la volontà di Romagnosi di definire per quanto possibile in sede locale tutte le controversie tra privati ed amministrazione.

In conclusione, l'immagine dell'amministrazione locale che emerge da questi pur sommari cenni romagnosiani, se forse non presenta contorni tanto definiti da consentire una valutazione approfondita e sufficientemente sicura sul piano giuridico, — ché l'at-

<sup>(108)</sup> In questo senso, già la legge 14 dicembre 1789, art. 60.

<sup>(109)</sup> RC, Discorso III, pg. 46.

tenzione per il meccanismo istituzionale avrebbe dovuto essere preceduta da una più specifica definizione dei rapporti Stato-Comune in linea di puro diritto —, certo rivela alla fine una ispirazione profondamente antitetica rispetto alla logica del sistema napoleonico.

Se troppo facile e certo approssimativo sarebbe indicare in Romagnosi un diretto progenitore di quelle correnti filo-autonomistiche del nostro pensiero ottocentesco, che avranno nel suo allievo prediletto il loro principale e più noto paladino, resta il fatto che questa parte del progetto romagnosiano si segnala certamente per una maggior freschezza.

D'altra parte, se è indubbio che vi sia qui la ricerca autentica di assicurare al Comune un suo spazio autonomo nell'ambito dell'ordinamento, in aperta dissonanza rispetto alle scelte che la Rivoluzione aveva compiuto, bisogna ripetere per chiarezza un'ennesima volta che la proposta romagnosiana non risponde assolutamente ad un'ispirazione di tipo democratico; questa riconquistata autonomia, che dovrebbe bilanciare il verticismo dell'amministrazione statale, resta sostanzialmente l'appannaggio esclusivo di un ceto ancora prevalentemente legato alla terra, e pare incapace di affrancarsi del tutto da una concezione di stampo privatistico della società comunale.

La comunità locale di Romagnosi è insomma probabilmente ancora più vicina a quella dell'amministrazione teresiana che non alle municipalità spontanee del triennio: è un governo di notabili intenti ad amministrare un patrimonio comune più che una collettività dai fini generali; mentre il suo stesso significato non può esser compreso prescindendo da quella particolare cornice costituzionale dualistica che l'Ottocento rifiuta ormai con tutto se stesso<sup>(110)</sup>.

Il che non toglie affatto, beninteso, che l'aver colto con tanta nettezza il profilo dell'originarietà della comunità locale non possa aver contribuito alla formazione di quel certo modo di affrontare *all'inverso* il problema dell'unità nazionale che caratterizzerà il pen-

---

(110) « L'alleanza fra il Principato e la Nazione è solo possibile mediante la savià Costituzione, e la conservazione delle comunali famiglie, dotate di tutte le prerogative proprie personali al pari delle private » (RC, Discorso III, pg. 39); il Comune è il *trait d'union* tra il potere amministrativo e la realtà sociale, ed insieme il garante del loro patto.

siero cattaneano. « Il Comune è l'ultima appendice e l'infimo strascico della prefettura e della vice prefettura. Il Comune non è più il Comune. Tutto il sistema è una finzione » scriverà appunto Cattaneo denunciando l'amministrazione di Napoleone, e al seguito di essa quella creata da Rattazzi nel '59, con una frase che — come s'è visto — avrebbe potuto bene essere stata di pugno romagnosiano. Come romagnosiana è la convinzione evidente che uno Stato progettato *more geometrico* ed incardinato centralisticamente, che non riconosca la storicità del proprio territorio e delle sue forme pre-statali di auto-amministrazione, finisce per forza per risolversi in un sistema autoritario, indipendentemente dalle garanzie politiche fornite al centro.

## INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione</i> . . . . .	<i>pag.</i> VII
<i>Abbreviazioni</i> . . . . .	IX
<i>Introduzione</i> . . . . .	1

### PARTE PRIMA

#### 'PROLOGO IN CIELO'

##### CAPITOLO PRIMO

##### L'EREDITÀ GIUSNATURALISTA

1. La 'scienza della cosa pubblica' e di suoi fondamenti giusnaturalistici tra fedeltà alla tradizione settecentesca e rifiuto del nuovo volontarismo rivoluzionario . . . . .	77
2. Per una scienza del bene e del male: la meccanica interna della giurisprudenza 'contenutistica' di Romagnosi ed il passaggio dal fatto al valore . . . . .	104
3. La 'scienza sociale' di fronte a vecchi e nuovi avversari: Rousseau 'critico' di Romagnosi . . . . .	129
4. La replica del giusnaturalista ai teorici tardo-settecenteschi del primato del diritto positivo (da Kant a Bentham) . . . . .	147
5. Rilievo e limiti della risposta 'scientifica' al problema della convivenza . . . . .	161

##### CAPITOLO SECONDO

##### L'ORDINE NATURALE E LA SUA LEGGE

1. La polemica anti-contrattualista: ragione politica e ragione teorica di una battaglia culturale . . . . .	167
2. Il rifiuto del modello dialettico giusnaturalista e l'opzione per quello monistico dell'«ordine naturale» . . . . .	196

	<i>pag.</i>
3. La legge naturale come legge meccanica e sociologica: maestri e critici a confronto nelle pagine di Romagnosi . . . . .	207
4. Individuo, società e Stato nel modello dell'« ordine naturale ». Il tema dell'alienazione della sovranità come dato caratterizzante del pensiero giuspolitico romagnosiano: derivazioni e nessi con la scienza politica precedente e contemporanea . . . . .	224
5. L'equazione libertà-felicità ed i suoi immediati riflessi costituzionali . . . . .	254

### CAPITOLO TERZO

#### LA SOVRANITÀ: NATURA E LIMITI

1. Cultura liberale e totalitarismo democratico: la posizione di Romagnosi lungo le linee del grande dibattito ottocentesco . . . . .	261
2. Il confronto con Rousseau e la condanna del <i>Contrat social</i> . . . . .	269
3. Corollari della condanna: dalla sovranità limitata al recupero del Principe-sovrano . . . . .	287
4. Diritti soggettivi, volontà generale, sovranità nazionale: significati di un linguaggio costituzionale . . . . .	291
5. Sovranità alienata e sovranità rappresentata . . . . .	317

### PARTE SECONDA

#### IL POTERE AMMINISTRATIVO E I SUOI « ANTAGONISTI »

### CAPITOLO QUARTO

#### UNA PROPOSTA COSTITUZIONALE

1. Il problema del ' come ': il costituzionalismo romagnosiano ed il suo fondamento logico essenziale . . . . .	333
2. Gli anni della preparazione: <i>a)</i> il pensiero giovanile; <i>b)</i> il periodo dell'insegnamento parmense; <i>c)</i> dal 1807 alla caduta del Regno d'Italia . . . . .	344
3. <i>Della costituzione di una Monarchia nazionale rappresentativa: a)</i> il clima politico e culturale in cui matura l'opera maggiore: analisi di alcuni problemi interpretativi di carattere generale; <i>b)</i> i caratteri estrinseci essenziali . . . . .	372

	pag.
4. Oltre la <i>Monarchia</i> : a) spunti e temi di interesse costituzionale nelle <i>Istituzioni di Civile Filosofia</i> ; b) forme di governo e « incivilimento »; c) i discorsi <i>Sulla necessità di alcune riforme costituzionali in Francia</i> . . . . .	388

CAPITOLO QUINTO  
NAZIONE E PRINCIPE

1. La personalità dello Stato ed il suo fondamento non-contrattualista	413
2. Per uno Stato « repubblicano »: il significato dell'opzione romagnosiano a fronte del pensiero politico coevo . . . . .	421
3. La « nazione » di Romagnosi e la « nazione » rivoluzionaria a confronto: l'assenza dell'auto-nomia ed il pluralismo delle <i>societates</i>	432
4. Il rifiuto della separazione dei poteri ed il primato del « potere amministrativo » . . . . .	447
5. Lo schema della costituzione ideale: affinità apparenti e discrasie sostanziali rispetto al costituzionalismo rivoluzionario post-termidoriano . . . . .	459
6. Dalla « costituzione del Principato » alla « costituzione dello Stato » . . . . .	471
7. Funzione costituente e poteri costituiti . . . . .	486

CAPITOLO SESTO  
LA MECCANICA DEL POTERE

1. La « prerogativa » reale, ovvero la supremazia dell'amministrazione	495
2. L'Assemblea e la sua struttura organica: verso una rappresentanza corporativa . . . . .	505
3. L'Assemblea e la struttura organica: ancora sui fondamenti ideologici del corporativismo romagnosiano . . . . .	517
4. Il ruolo « assicurativo » dell'Assemblea nella dinamica costituzionale complessiva, e la sua debolezza . . . . .	531
5. Il problema dei conflitti costituzionali tra i due poteri: le soluzioni ' scartate ' da Romagnosi . . . . .	535
6. Il problema dei conflitti costituzionali tra i due poteri: la mediazione tecnocratica dei conflitti. Dal Senato della <i>Monarchia</i> all'Areopago degli ultimi scritti . . . . .	546

	<i>pag.</i>
7. Stato amministrativo e governo parlamentare a confronto: l'impermeabilità del modello romagnosiano rispetto alle nuove suggestioni del costituzionalismo della Restaurazione . . . . .	558
8. Significato della responsabilità ministeriale nello Stato di Romagna: il Protettorato come garante della legalità amministrativa	573

## CAPITOLO SETTIMO

### LA COMUNITÀ LOCALE

1. La riflessione sulle istituzioni locali nei più tardi contributi romagnosiani . . . . .	585
2. La società comunale e i suoi valori di fronte al centralismo dello Stato rivoluzionario e napoleonico . . . . .	586
3. La libertà del Comune e la libertà del potere amministrativo: soluzione teorica di un'antinomia . . . . .	596
4. Società locale e rappresentanza nazionale: il decentramento politico come condizione per un decentramento amministrativo . . . . .	600
5. La funzione « antagonistica » del potere municipale; il problema della elettività degli organi e la natura della rappresentanza amministrativa locale . . . . .	609
6. Il rapporto con lo Stato nella vita amministrativa e la critica all'istituto del controllo . . . . .	639





**UNIVERSITÀ DI FIRENZE**  
CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

**PUBBLICAZIONI**

**QUADERNI FIORENTINI**

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8° p. 1200

Vol. 13 (1984) 8°, p. 782

Vol. 14 (1985) 8°, (in preparazione)

**BIBLIOTECA**

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

**1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO**

Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972

Atti, a cura di Paolo Grossi

(1973), 8°, p. 484

**2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS**

Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna

(1974), 8°, p. 399

**3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO**

Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico

Vol. I: Da Hobbes a Bentham

(1974), 8°, p. XIII-414

**4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO**

(1976), 8°, p. 169

- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »  
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria  
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
con particolare riguardo alla Germania  
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco  
Vol. I (1980), 8°, p. 560  
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NEL  
TOCENTO TEDESCO  
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OC-  
CIDENTALE  
Trad. di Alessandra Maccioni  
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO  
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)  
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari  
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO  
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher  
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE  
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983  
A cura di Paolo Grossi  
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALI-  
SMO LAICO  
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio  
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »  
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann  
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME  
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette  
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
I. Il progetto costituzionale  
(1984), 8°, p. XII-656

	ERRATA	CORRIGE
Pg.		
22	disparaît	disparaît
	25 les rapports et le	les rapports et les
3	36 strumentaria	strumentario
39	7 romagnsiano	romagnosiano
124 r.	7 confronto	conforto
191	18 legittimamente	legittimante
225	30 di distruggere	distruggendo
230 n	27 Introduzione	<i>Introduzione</i>
231 n	5 Diritto Pubblico	<i>Diritto Pubblico</i>
233	20 contiene	consente
238	5 rigo ripetuto	di quella dei giusnaturalisti, il medesimo carattere endemico della
266 n	9 1913	1813
279	8 stessi	stesso
286	24 nella distribuzione impostevi	nella distribuzione delle prestazioni impostevi
295	14 condotta	condotto
343	17 ed avere	ad avere
346	35 segnalandosi	segnalandoci
359	24 ricorso	discorso
387 n	2 non a neppure	non fa neppure
432	11 Quest-ce	Qu'est-ce
455 n	2 <i>La pensée politique de constitutionnelle</i>	<i>La pensée politique et constitutionnelle</i>
487	14 notion	nation

## ERRATA

## CORRIGE

Pg.	rigo		
490	4-8	righi ripetuti ed omessi	La contraddizione è evidente, poiché l'atto della società civile che stipula la sua unione viene già presentato come atto di un organo specifico appartenente ad un'entità che è <i>già</i> persona, e che si articola in un governo provvisorio ed in un'Assemblea costituente.
502 n	8	espèce	espèce
508	5	départments	départements
510	29	posta	posto
529	21	possidente	possidenti
566 n	13	da reggente	dal reggente
604	9	per	pur
630 n	2	ed è i requisiti	ed i requisiti
635	3	corrispettiva	corrispettività
638 n	8	come	Come
638	12	rileva	rivela