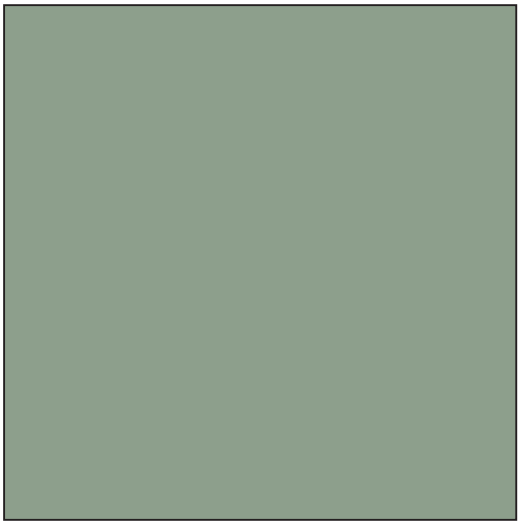
per la storia
del pensiero
giuridico
moderno

44



STEFANO MANNONI

UNE ET INDIVISIBLE

STORIA
DELL'ACCENTRAMENTO
AMMINISTRATIVO
IN FRANCIA

I

giuffrè editore milano

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI

PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

promossa e diretta da PAOLO GROSSI

VOLUME QUARANTAQUATTRESIMO

Per la storia del pensiero giuridico moderno

44

STEFANO MANNONI

UNE ET INDIVISIBLE

STORIA DELL'ACCENTRAMENTO AMMINISTRATIVO IN FRANCIA

I

La formazione del sistema (1661-1815)

MVLTA PAVCIS AG

Milano - Giuffrè Editore

ISBN 88-14-04994-7

TUTTE LE COPIE DEVONO RECARE IL CONTRASSEGNO DELLA S.I.A.E.

© Copyright 1994 Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. Guicciardini 66

PREMESSA

La République est une et indivisible.

Molte costituzioni europee hanno fatto proprio il principio di unità e indivisibilità ma in nessuna di esse queste due parole, " una e indivisibile ", possiedono la stessa capacità evocativa che nei testi costituzionali francesi. La ragione essenziale del *surplus* simbolico e semantico di questo binomio nelle carte francesi risiede nella naturale tendenza ad associare l'unità della *République* all'accentramento amministrativo. L'unità statale della nazione trova in Francia la sua espressione visibile, si concretizza, per così dire, nell'unità amministrativa. Il legame tra le due dimensioni, costituzionale e amministrativa, appare così forte che non si può immaginare l'una senza che il pensiero corra immediatamente all'altra. Ancora oggi, del resto, la giurisprudenza costituzionale francese ritiene che il controllo amministrativo esercitato dal prefetto sugli atti delle collettività locali sia consustanziale all'" indivisibilité de la République " e alla salvaguardia degli " intérêts nationaux " (1).

Da qualche tempo tuttavia anche questo " lieu de mémoire " subisce una forte erosione in Francia, dopo aver perso terreno da molti anni ormai negli altri paesi europei. La riforma del 1982 ha schiuso un orizzonte più ampio alle collettività locali nel momento in cui ha consolidato l'autonomia del dipartimento — di cui il prefetto non è più organo esecutivo — creando al tempo stesso le premesse

---

(1) L'art. 72 della Costituzione del '58 consacra questo principio confermando la " classica " competenza tutoria del " délégué du gouvernement ". La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ne ha confermato la validità precisando che le prerogative dello Stato di cui all'art 72, comma 3 " ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement " (cfr. C. BACOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Paris, 1993, p. 168 e 17.)

per uno sviluppo dell'individualità regionale (2). Sebbene la discontinuità con la tradizione istituzionale non sia stata così profonda come potrebbe a prima vista sembrare (il potere centrale conserva ancora ampie prerogative), è certo tuttavia che un ciclo storico si è esaurito e che uno nuovo è iniziato, ancora pieno di incognite.

Proprio perché ci troviamo all'alba di una fase di profonda ristrutturazione istituzionale, nella quale alcune delle più salde certezze della " classica " scienza giuridica europea vengono sottoposte ad impietosa revisione, non è forse esercizio inutile ripercorrere le origini della vicenda che ha coinciso per tanta parte con l'itinerario dello Stato europeo-continentale. Se è vero infatti che la categoria " Stato moderno " pare destinata al tramonto, presa tra i due fuochi della globalizzazione internazionale e della formazione di grandi unità regionali, viene spontaneo interrogarsi su uno degli archetipi della statualità come l'accentramento amministrativo, anch'esso, si direbbe, condannato ad un inarrestabile declino.

L'interesse è tanto più giustificabile per la scarsa attenzione prestata dalla storiografia a un tema così strategico. Per quanto possa sembrare singolare, pochi studi sistematici sono stati consacrati alla storia dell'accentramento amministrativo, e ancora meno numerosi sono quelli che hanno affrontato questo fenomeno come processo storico globale (3).

Tra i responsabili di questo lungo oblio vi è certamente Tocqueville.

Il " paradigma Tocqueville " ha esercitato, ed esercita tuttora, un'egemonia incontrastata di cui storici e giuristi non sono sempre consapevoli (4). Il fastidio verso quelle che sono sembrate a taluni disinvolte generalizzazioni di uno storico dilettante non ha scalfito il peso della tesi della continuità, regolarmente invocata per giustificare il disinteresse verso un tema già di per sé " risolto ": la crescita del potere statale, la progressiva concentrazione di autorità da parte

---

(2) Le riforme francesi degli anni '80 sono state recentemente presentate al pubblico italiano, con un'introduzione storica e con taglio comparatistico, da L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, 1990.

(3) Pierre Rosanvallon ha recentemente constatato l'assenza d" un bon ouvrage de synthèse sur le sujet " (*L'État en France de 1789 à non jours*, Paris, 1990, p. 331).

(4) Sulla fortuna di Tocqueville in Francia, cfr. F. MÉLONIO, *Tocqueville et les Français*, Paris, 1993.

del centro a scapito della periferia appaiono dati non controversi, lineari. Variano le modalità e la morfologia, ma la logica, lo " spirito ", rimane lo stesso.

Per chiunque voglia battere la pista tracciata da Tocqueville oltre un secolo fa, confrontarsi con l'" Antico regime e la Rivoluzione " è pertanto una scelta obbligata: si può e si deve dissentire da un precedente così illustre ma è difficile, o piuttosto impossibile, ignorarlo. Non è quindi come rituale omaggio all'*auctoritas* che in questo primo volume di un'opera dedicata alla storia dell'accentramento amministrativo francese il dialogo con Tocqueville offre il filo rosso che guiderà il lettore nelle diverse parti del libro. La ragione autentica è che per liberarsi dalla soggezione della tesi della continuità occorre approfondirla, sottoporla a puntuale verifica in ognuna delle sue parti, analizzarla alla luce della documentazione di archivio e di una vasta bibliografia.

Ma quale accentramento amministrativo? La formula " accentramento amministrativo " è infatti abbastanza vaga da rinviare a fenomeni diversi, tanto più in un paese come la Francia che di " accentramenti " sembra averne conosciuti molti: non solo territoriale e burocratico, ma anche economico e culturale. Precisiamo subito quindi che l'accentramento amministrativo di cui mi occupo qui è prevalentemente quello " territoriale ", che include cioè l'insieme di apparati, di controlli, di oneri tributari e di servizi nei quali si articola il rapporto centro-periferia. Manifestazione primordiale dell'accentramento, il governo del territorio è la realtà cui ha guardato più da vicino Tocqueville per individuare i fattori di continuità che uniscono il vecchio regime al nuovo; ed è ancora nel governo del territorio, " dall'intendente al prefetto ", che siamo abituati a riconoscere uno dei tratti più caratteristici dell'" identité de la France ". La politica industriale e commerciale, che è certo uno dei terreni di elezione dell'accentramento francese, rimarrà pertanto ai margini di questa ricerca che, comunque, non trascurerà un aspetto essenziale del governo dell'economia come quello fiscale.

Quale storia per l'accentramento amministrativo? Alla fine degli anni '60, in un classico della storiografia amministrativa, Pierre Legendre rivendicava con orgoglio la vocazione giuridica dell'" histoire institutionnelle " vista " non pas exclusivement, mais avant

tout " come " histoire du droit" (5), ed esortava a non cedere alle sirene di una sociologia antigiuridica. Per chi scrive non vi è nulla di più naturale che raccogliere questo invito, pur nella consapevolezza che dalle scienze sociali sono venuti importanti contributi alla comprensione dell'accentramento amministrativo. L'analisi del " pouvoir périphérique ", del fenomeno burocratico, dei meccanismi di riproduzione dell' " haute fonction publique " (la " noblesse d'État ") ha permesso di scoprire dinamiche che sfuggivano ad una lettura puramente giuridica delle istituzioni (6). Ma proprio ora che grazie a questa letteratura abbiamo imparato a individuare meglio gli " enjeux ", più che mai si avverte il bisogno di ritornare al " composé juridique ", di ripensare il " système ", le strutture portanti e la logica dell'ordinamento. Ed è qui che la storia giuridica riprende la guida.

Ma si può ipotizzare l'esistenza di un " sistema " centro-periferia? La nostra risposta è affermativa non solo per l'ovvia constatazione che una continuità istituzionale, talvolta plurisecolare, non può essere frutto del caso ma presuppone necessariamente una logica sottostante che occorre portare alla luce. Vi è in più la convinzione che il rapporto centro-periferia sia anche una costruzione intellettuale, il prodotto del " razionalismo costruttivista " e del pensiero giuridico.

Nel corso della vicenda che dalla crisi dell'Antico regime si snoda fino all'Impero, il decennio rivoluzionario segna il momento di più alta tensione progettuale di un razionalismo che vuole " rigenerare " la nazione, " una e indivisibile ". I capitoli consacrati al piano di Sieyès e allo sforzo del costituzionalismo rivoluzionario di concettualizzare l'autonomia locale attestano lo stretto nesso che intercorre tra la " scoperta costituente " e il disegno di rimodellare il territorio per adeguarlo allo spazio della *citoyenneté*. La formazione

---

(5) P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, 1968, ora in *Trésor historique de l'Etat en France. L'administration classique*, Paris, 1992, p. 44.

(6) Mi riferisco essenzialmente agli studi di Michel Crozier, Pierre Gremion, Pierre Bourdieu, Yves Meny e Jean-Claude Thoenig. L'attenzione di questi autori è prevalentemente attirata dalla V Repubblica. Per una ricostruzione di lungo periodo in chiave storico-sociologica dell'evoluzione in senso " decentrato " del sistema francese si veda il recente contributo di V. A. SCHMIDT, *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge, 1990.

della legittimazione politico-rappresentativa e la partecipazione alle funzioni amministrative entrano a far parte di un circuito che la Rivoluzione non riesce mai a chiudere definitivamente, trascinata da un vortice che la induce a rimettere continuamente in discussione i successivi approdi faticosamente conquistati.

Ma non tutto si gioca all'interno delle sale in cui risuonano le *remontrances* dei Parlamenti di Antico regime o i dibattiti costituenti rivoluzionari.

Anche se si esprime con tono sommesso, la dottrina giuridica svolge un ruolo di primo piano laddove definisce e perfeziona le categorie giuridiche dell'accentramento e le coordina in sistema, ordinando in un repertorio coerente le rappresentazioni dogmatiche del potere pubblico e dell' " amministrazione ". Questa serie di testi (7), nei quali il pensiero giuridico decanta i suoi " outils conceptuels ", aiuta a ricostruire il circolo ermeneutico legislatore-operatori-dottrina che scandisce l'attività applicativa della norma giuridica (8); presenta uno spaccato significativo dei rapporti di potere tra i ceti; svela le astuzie e i limiti della politica del diritto perseguita dai regimi che si sono succeduti. Talvolta l'analisi della riflessione dottrinale servirà solo a constatare il ritardo della cultura giuridica nell'elaborare un involucro concettuale adeguato ad una trasformazione istituzionale di vaste proporzioni (tipica la vicenda dell' " administration " nella seconda metà del XVIII secolo). In altre fasi, come nel periodo postrivoluzionario, permetterà di capire meglio il senso e le modalità della continuità segnalata da Tocqueville. In ogni caso, essa offrirà un banco di prova per accertare il livello di consapevolezza nei giuristi della dinamica statuale in atto, e lo scarto tra la rappresentazione dogmatica delle istituzioni e il loro concreto funzionamento.

È appena il caso di precisare che questa valorizzazione della dimensione concettuale non implica affatto un approccio esclusiva-

---

(7) Per l'analisi del discorso giuridico come oggetto della ricostruzione storiografica, cfr. P. COSTA, *Saperi, discipline, disciplinamento: verso una 'nuova' storia della cultura giuridica?*, in AA.VV., *Storia del diritto e teoria politica,* Milano, 1989, II, pp. 993-1027; ID, *Il modello giuridico della sovranità: considerazioni di metodo e ipotesi di ricerca*, in *Filosofia politica*, 1991, n. 1, pp. 51-69.

(8) Sul ruolo della dottrina giuridica nel circuito legislatore-scienza giuridica-operatori, cfr. C. ATIAS, *Épistémologie juridique*, Paris, 1985, pp. 83-93 e 144-167.

mente *begriffsgeschichtlich* al tema dell'accentramento amministrativo. L'analisi del momento dogmatico e progettuale trova un costante contrappunto nella ricostruzione "sul campo" del comportamento dei soggetti istituzionali coinvolti nell'amministrazione provinciale. La vasta documentazione di archivio disponibile sia a livello centrale che periferico permette allo storico di intuire il grado di effettività del governo del territorio voluto dal centro e getta una luce preziosa sulle pietre angolari del sistema, sui fattori di crisi che ne minano in alcune parti la sopravvivenza, sulle incoerenze delle politiche pubbliche promosse dalla capitale. La stessa ricostruzione del dibattito sul problema dell'autonomia locale tiene conto della componente *évenementielle* senza limitarsi ad un'analisi puramente dottrinale. La questione del "pouvoir municipal" non è vista solo come un nodo teorico del costituzionalismo rivoluzionario, ma anche quale tema ricorrente delle strategie discorsive di "partiti" che lottano per la legittimità politica nel convulso susseguirsi delle scene rivoluzionarie (9).

L'esigenza di integrare tutti questi distinti livelli di realtà nel quadro di uno svolgimento diacronico non poteva essere soddisfatta seguendo un itinerario lineare, esclusivamente cronologico o tematico. La decisione di combinarli entrambi in un'unica narrazione, per dare conto dei momenti di rottura come degli elementi di continuità, si è tradotta in una scansione "triadica" della trama: la prima parte che abbraccia l'Antico regime, la seconda e la terza consacrate entrambe alla Rivoluzione e all'Impero.

È stata la scelta di misurarsi con il "paradigma Tocqueville" ad imporre questa ulteriore suddivisione del periodo rivoluzionario in due parti. Se è vero infatti che l'intendente e il prefetto "semblent se donner la main à travers le gouffre de la Révolution qui les sépare" (10), e che il fiume dell'accentramento scompare per un attimo per riapparire poco dopo "faisant voir les mêmes eaux à de

---

(9) Stimolanti indicazioni metodologiche per l'analisi del discorso politico rivoluzionario sono offerte da L. JAUME, *Philosophie en science politique*, in *Débat*, novembre-décembre 1992, pp. 136-138.

(10) A. de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, t. 1° in *Œuvres complètes*, a cura di J.-P. MAYER, Paris, 1952, p. 130.

nouveaux rivages" (11), nelle pagine di Tocqueville il senso dell'episodio rivoluzionario resta ancora tutto da spiegare. L'abitudine di associare l'"Antico regime e la Rivoluzione" alla rappresentazione di un processo di modernizzazione statale che si sviluppa linearmente sotto il segno dell'accentramento — il "fiume sotterraneo" appunto — ha finito per fare perdere di vista una metafora come quella dell'"abisso" ("le gouffre") che segnala la presenza di un forte momento di discontinuità.

In realtà, non è chiaro se per Tocqueville la decade rivoluzionaria, "l'abisso della Rivoluzione", debba ascriversi anch'essa all'attivo dell'accentramento. Alcuni passaggi farebbero pensare di sì: la stessa logica individualista e livellatrice presiede alle scelte istituzionali prima e dopo la Rivoluzione; cambia la morfologia ma l'istinto rimane lo stesso; i rivoluzionari che si illudono di demolire l'amministrazione di Antico regime non si rendono conto di agire sotto l'influenza del "cattivo genio" francese compiendo un'opera di distruzione/razionalizzazione di cui raccoglierà i frutti al momento opportuno l'inevitabile despota (12).

Ma in altri luoghi della sua opera Tocqueville lascia invece capire di considerare la Rivoluzione qualcosa di più di un mero acceleratore della marcia inarrestabile di Leviatano: solo dopo l'esaurimento del decennio rivoluzionario "on ressaisit la centralisation dans ses ruines et on la restaure" (13).

Occorre quindi rassegnarsi a questo "blocage conceptuel" (14) di un pensiero che giunto alle soglie della Rivoluzione "naufraga nei

---

(11) *Ibidem*, p. 71.

(12) "Au début invariablement une poussée vers la décentralisation: 1787, 1828, 1848. À la fin une extension de la centralisation. En commençant on suit la logique de ses principes; en finissant, celle des habitudes, de ses passions, du pouvoir. En somme, le dernier mot reste toujours à la centralisation qui, à vrai dire, se fortifie en profondeur alors même qu'on la diminue en apparence, car le travail social, l'*individualisation* et l'*isolement* des élémens sociaux se continue toujours pendant ce temps-là. (À creuser)" (*L'Ancien Régime et la Révolution, fragments*, t. 2°, *et notes inédites sur la Révolution*, Paris, 1953, p. 343). "Toutes les brochures publiées même par les futurs révolutionnaires en 1788 et 1789, entièrement ennemies de la centralisation et favorables à la vie locale. (Voir entre autres Condorcet). C'est par les mœurs et non par les idées que la centralisation a été rétablie" (*Ibidem*, t. 1°, p. 200).

(13) *L'Ancien Régime et la Révolution*, cit., t. 1°, p. 248.

(14) F. FURET, *Penser la Révolution française*, Paris, 1977, p. 253.

particolari e non riesce a estrarre idee madri" ([15]): non resta che riprendendere la ricerca "speleologica" nel punto dove essa si è interrotta.

Le piste che si offrono per questa indagine sono evidentemente molteplici ([16]). Quella che ho scelto di seguire attiene direttamente al problema del governo del territorio, scomposto in due distinti quesiti: che statuto assegna alle libertà locali il costituzionalismo rivoluzionario? In quali punti il rapporto centro-periferia instaurato dopo l'89 segna effettivamente un momento di discontinuità con quello monarchico?

Tocqueville ha affermato che "à cette époque de la Révolution on était centralisateur involontairement par le fond du système et des idées, mais universellement décentralisateur par la volonté" ([17]). Riprendendo questa traccia, seguirò nella seconda parte una pista tutta interna alla dottrina dello Stato rivoluzionario di cui analizzerò le risposte al problema dell'autonomia locale o, per esprimerci con il lessico dell'epoca, del "pouvoir municipal".

Nella terza parte mi "immergerò" invece nel "fiume" delle istituzioni rivoluzionarie per verificare attraverso quali percorsi esso giunga a mostrare "ad altre rive le stesse acque". Il contenzioso amministrativo, i controlli, i servizi pubblici, la finanza locale, i beni comunali sono alcuni degli osservatori che permettono di misurare la profondità dell'"abisso" della Rivoluzione, l'intensità della rottura e la logica del ritorno, apparente o reale, di collaudate tecniche di governo del territorio.

Resta il problema della periodizzazione di una vicenda che appartiene alla cronaca non meno che alla storiografia, che invita a scavare in profondità le proprie radici ma che, allo stesso tempo, solleva interrogativi cui ancora oggi il legislatore non cessa di dare

---

([15]) *L'Ancien Régime et la Révolution*, t. 2°, *fragments et notes inédites sur la Révolution*, cit., p. 173.

([16]) In una recentissima, ampia monografia, Isser Woloch ha ricostruito alla luce della problematica tocquevilliana molti snodi del rapporto società civile-Stato, rapporto definito globalmente come "civic order", e seguito lungo tutto il decennio rivoluzionario fino alla Restaurazione (I. WOLOCH, *The New Regime. Transformations of the French Civic Order, 1789-1820s*, New York-London, 1994).

([17]) *L'Ancien Régime et la Révolution*, t. 2°, *fragments et notes inédites sur la Révolution,* cit., p. 166.

nuove risposte (si pensi solo al dibattito sulla riforma delle autonomie varata da Mitterrand nel 1982). Tra le varie scelte possibili, ho preferito quella di racchiudere questa storia dell'accentramento amministrativo tra l'apogeo del regno di Luigi XIV, momento di consolidamento dell'accentramento monarchico, e l'avvento della Terza Repubblica, quando la *charte des communes* del 1884 definisce l'assetto dell'amministrazione periferica destinato a rimanere in vigore in Francia per un secolo. In una prospettiva di lungo periodo mi è sembrato che fosse entro questi due momenti che l'accentramento amministrativo acquista la sua duratura fisionomia, sviluppando lineamenti di cui, almeno in parte, già esistevano i geni.

In questo primo volume mi occupo della " formazione del sistema " di governo del territorio, localizzata tra le due " monarchie amministrative " che prima e dopo la Rivoluzione tengono a battesimo un accentramento nel quale Tocqueville ha riconosciuto simili istituzioni e lo stesso " spirito ", tesi che ha trovato nella metafora del " fiume sotterraneo " la sintesi più efficace. Nel secondo volume, che seguirà tra breve, affronterò le grandi correnti ottocentesche di contestazione del sistema napoleonico e cercherò di approfondire le ragioni della sua capacità di resistenza e longevità.

Il lettore non troverà in questa opera tutti i dettagli che potrebbe forse attendersi da una storia dell'accentramento amministrativo. La necessità di condensare in uno spazio ragionevole una vicenda plurisecolare e dagli ampi confini mi ha indotto a privilegiare l'approfondimento di quelli che ho giudicato essere gli assi portanti del sistema e i suoi snodi più problematici.

Questo libro deve la sua prima origine, la sua orientazione metodologica, la sua definizione alle tante discussioni avute in quel luogo vivo di ricerca e di riflessione che è il fiorentino " Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno ": verso gli amici del Centro ho un concreto debito di gratitudine e a tutti va il mio sincero ringraziamento, in particolare ai Professori Paolo Grossi, Maurizio Fioravanti, Luca Mannori. Un grazie specialissimo al Prof. Jean-Louis Mestre per avermi messo a disposizione con rara generosità tutta la sua competenza storico-giuridica, lungo l'intero arco dello svolgimento della ricerca, assumendosi da ultimo l'onere della lettura integrale del manoscritto; e al Prof. Roberto Martucci che mi ha offerto il prezioso ausilio delle sue ricerche e delle sue riflessioni

sul costituzionalismo rivoluzionario, acconsentendo alla lettura di una parte dell'opera.

La mia riconoscenza va infine a Simone Piriou e ad Arnaud de Maurepas che hanno alleviato le mie fatiche sobbarcandosi l'onere di una paziente correzione delle bozze.

FONTI MANOSCRITTE

Una ricerca storico-giuridica di lungo periodo sull'accentramento amministrativo non poteva che essere condotta mediante sondaggi ad ampio raggio. Per ricostruire un quadro il più completo possibile ho ritenuto indispensabile integrare i pur consistenti fondi delle *Archives nationales* con i depositi dei seguenti archivi dipartimentali:

Aube
Calvados
Charente-Maritime
Côte-d'Or
Gironde
Hérault
Ille-et-Vilaine
Indre-et-Loire
Isère
Marne
Nord
Paris
Puy-de-Dôme
Sarthe
Seine-Maritime
Somme
Vienne
Haute-Vienne

La qualità degli inventari e, negli altri casi, la collaborazione dei Conservatori e Documentalisti * mi ha consentito di conseguire

---

* Desidero ricordare in particolare i Conservatori degli archivi della Marne, Sarthe

risultati soddisfacenti in quasi tutti i dipartimenti nei quali mi sono recato, permettendomi di individuare senza eccessive difficoltà i documenti rilevanti nell'economia della ricerca.

Per l'Antico regime ho consultato agli Archivi nazionali le serie "H^1" (*Pays d'états, pays d'élections, intendances*), e i registri del *Conseil du Roi* (serie "E"). Non è stato necessario consultare direttamente la serie "G^7" che ha fatto oggetto in larga parte di un recente inventario analitico. Ho potuto trovare qualche documento rilevante anche nelle serie "K" "O" e "P". Di notevole interesse si è rivelato presso la *Bibliothèque nationale* il fondo "Joly de Fleury" (gli archivi del procuratore generale del Parlamento di Parigi per il XVIII secolo) che, tuttavia, risulta di difficile accesso per l'assenza di un inventario soddisfacente.

La fonte più ricca mi è stata comunque offerta dalla serie "C" (*Administrations provinciales*) degli Archivi dipartimentali. La serie "C" permette di coprire egregiamente le lacune dei fondi centrali, in particolare della serie "H^1" che offre certo uno spaccato di grande interesse dell'attività dell'amministrazione centrale (*Contrôle général*) e degli intendenti, ma che presenta anche molti vuoti: essa copre infatti quasi solo i Paesi di stato (le regioni "a statuto speciale") nella seconda metà del Settecento, con scarsi documenti sui Paesi di elezione (le circoscrizioni territoriali amministrate direttamente da Versailles). Eccellente per ricostruire singole politiche promosse dal *Contrôle général,* essa non permette tuttavia di cogliere la dinamica dell'accentramento in tutte le sfaccettature della sua attività quotidiana.

Per il periodo rivoluzionario mi sono avvalso della serie "D IV" degli Archivi nazionali che contiene la corrispondenza del Comitato di costituzione della Costituente. Anche se i verbali del Comitato di costituzione sono andati perduti, la corrispondenza del Comitato con le autorità periferiche assume un notevole interesse sul piano giuridico-amministrativo. Risultati meno soddisfacenti hanno dato i sondaggi nei documenti degli altri comitati (in particolare il *Comité de législation*), mentre alcuni testi interessanti hanno presen-

---

e Puy-de-Dôme e il sig. Lallier, documentalista agli archivi del Calvados. Un vivo ringraziamento anche ai Sigg. Conservatori e Documentalisti della sala di lettura del C.A.R.A.N. e, in particolare, al sig. Forlivesi e alla sig.ra Vandevorde.

tato le carte della *Commission des Onze* (incaricata di redigere la costituzione direttoriale) e gli atti del Direttorio esecutivo (AF III). Utile per ricostruire una visione d'insieme dell'amministrazione rivoluzionaria si è rivelata la serie " F ^{1c} III " (*Esprit public, élections, conseils généraux, conseils d'arrondissement*), anch'essa tuttavia abbondantemente integrata dalla serie dipartimentale " L " (l'equivalente della serie " C " per il decennio rivoluzionario). Minore interesse hanno presentato i sondaggi nella serie " F ^{1b} II ", del resto consacrata prevalentemente al personale amministrativo.

Un discorso a parte meritano gli *archives privées*, tra i quali troneggia per la sua straordinaria ricchezza il fondo Sieyès (284 AP). L'integrazione della pubblicistica di diretto interesse per la storia costituzionale con i fondi dei protagonisti dell'opera costituente si è rivelata una scelta felice. Oltre al fondo Sieyès, ho potuto trovare documenti rilevanti nelle carte Barnave (W 13) e Rœderer (29 AP).

Il periodo napoleonico è ampiamente coperto a livello centrale dai fondi del Ministero dell'Interno (serie F). Notevolissima è la serie F ^{3}II (*administration communale*), poco sfruttata dagli storici per la sua aridità amministrativa (essa consta di migliaia di *dossiers* di tutela) ma evidentemente preziosa per una ricerca storico-giuridica sull'accentramento. La stessa considerazione vale per le altre serie riconducibile alla comune matrice della *centralisation*: " F ^{2} I " (utili raccolte di precedenti amministrativi), " F ^{4} " " F ^{5} " e " F ^{6} ", concernenti la contabilità centrale e locale. Risultati positivi hanno dato anche i sondaggi nella serie AF IV (*secrétairerie impériale*).

Gli archivi periferici utilizzati per questo periodo sono la serie " O " (tutela sui comuni) e le serie " M " e " N ", rispettivamente *administration générale* e *administration et comptabilité départementales*.

Ho infine trovato qualche documento interessante nelle serie " BB " (*ministère de la justice*) " F ^{15} " (*hospices et secours*) " F ^{12} " (*commerce et industrie*) " F ^{10} " (*agriculture*).

FONTI A STAMPA

Per i dibattiti parlamentari mi sono avvalso del classico J. MAVIDAL, E. LAURENT, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, 1e et 2e séries, integrato dal *Moniteur universel*, e soprattutto dalle collezioni degli *imprimés* delle assemblee legislative, conservate nella serie "AD" delle *Archives nationales* e in quelle "Le" e "Lb" della *Bibliothèque nationale*.

ABBREVIAZIONI

AD: *Archives départementales*
AN: *Archives nationales*
AP: *Archives parlementaires*
BN: *Bibliothèque nationale*

PARTE PRIMA

UNIFICAZIONE E PLURALISMO

La strategia della monarchia e le sue contraddizioni

INTRODUZIONE

1. Tocqueville ha presentato in termini conflittuali il rapporto tra monarchia amministrativa e società corporativa (1).

I Parlamenti, gli Stati provinciali, il clero, l'aristocrazia oppongono una " diga irregolare " all'invadenza dell'assolutismo livellatore che solo per la sua inadeguatezza ideologica e tecnica stenta a condurre in porto l'opera di destabilizzazione delle istituzioni cetuali. La logica dell'assolutismo viene ripresa dalla Rivoluzione nel momento stesso in cui taglia il nodo gordiano che ancora trattiene lo Stato nell'involucro cetual-corporativo.

Il senso di questo processo storico è riassunto in una lettera di Mirabeau al riluttante Luigi XVI: " l'idée de ne former qu'une seule classe de citoyens aurait plu à Richelieu: cette surface égale facilite l'exercice du pouvoir. Plusieurs règnes d'un gouvernement absolu n'auraient pas fait autant que cette seule année de révolution pour l'autorité royale " (2).

Parafrasando Mirabeau con un po' d'irriverenza per Tocqueville, potremmo aggiungere che questa interpretazione sarebbe a sua

---

(1) Utilizzo i termini " società corporativa " e " monarchia amministrativa " nei significati ormai " codificati " rispettivamente da Roland Mousnier (e prima di lui da Émile Lousse) e da Michel Antoine, il migliore esperto dell'amministrazione monarchica del secolo XVIII. Secondo questa tradizione storiografica " società corporativa " designa l'insieme di ordini, comunità, persone morali etc. che " incorpora " i singoli individui lungo una scala gerarchica di *status* e assolve tutte le funzioni necessarie alla vita del corpo sociale rappresentato organicisticamente. " Monarchia amministrativa " esprime invece il passaggio dell'assolutismo francese da un'organizzazione fondata prevalentemente sull'ufficio venale a un'altra che privilegia piuttosto la commissione revocabile, e da una tecnica operativa giurisdizionale a una prevalentemente esecutiva. Una rassegna approfondita della storiografia più e meno recente sull'argomento è presentata nel capitolo primo della ricerca di L. BLANCO, *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli " ingénieurs des ponts et chaussées "*, Bologna, 1991, pp. 23-73.

(2) *L'Ancien régime et la Révolution*, cit., t. 1°, p. 85.

volta piaciuta a Malesherbes e a tutti quei nobili *frondeurs* che avevano così profondamente influenzato la visione dell'assolutismo dell'aristocratico autore della *Démocratie en Amérique*.

2. Uno dei contributi più significativi della storiografia più recente sulle istituzioni di Antico regime (3) è stato proprio quello di sfumare la rappresentazione tocquevilliana dell'assolutismo accentratore per mettere in luce le profonde complicità tra società corporativa e monarchia amministrativa.

La tesi è che l'assolutismo non si consolidi contro la società corporativa ma insieme e grazie a essa.

Il sovrano si serve del pluralismo istituzionale della società corporativa per drenare dal territorio le risorse fiscali e militari necessarie al perseguimento dei propri fini assicurando in cambio la garanzia dei privilegi e dello *status* ai ceti dominanti e alla molteplicità di *corps et communautés* che costituiscono il tessuto connettivo della società di Antico regime. La società corporativa appare come un formidabile dispositivo di controllo sociale che asseconda la strategia della monarchia forse più di quanto non la intralci. L'apparato centrale approfitta ampiamente della rete di intermediari che gli si offre e che egli stesso contribuisce a moltiplicare e rafforzare — si pensi solo alla creazione degli *offices* e alle corporazioni — per attingere alla ricchezza privata e per assicurare l'ordine pubblico.

Il rapporto tra monarchia amministrativa e società corporativa

---

(3) Mi riferisco in particolare a W. BEIK, *Absolutism and Society in Seventeenth-century France. State Power and Provincial Aristocracy in Languedoc*, Cambridge, 1985; A. GUÉRY e R. DESCIMON, *Les réformismes impossibles* in A. BURGUIÈRE, J. REVEL, *Histoire de la France. L'État et ses pouvoirs*, Paris, 1989; F. X. EMMANUELLI, *Pouvoir royal et vie régionale en Provence au déclin de la monarchie*, thèse, Lille, 1974; G. BOSSENGA, *The Politics of Privilege. Old Regime and Revolution in Lille*, Cambridge, 1991; M. DERLANGE, *Les communautés d'habitants en Provence au dernier siècle de l'Ancien Régime*, Toulouse, 1987; D. BIEN, *Offices, Corps, and a System of State Credit: The Uses of Privilege under the Ancien Régime* e J. REVEL, *Les corps et communautés*, entrambi in K. M. BAKER (a cura di) *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture. The Political Culture of the Old Regime*, Oxford, 1987 rispettivamente, pp. 89-115 e 225-243; J. RUSSELL-MAJOR, *Representative Governement in Early Modern France*, New Haven, 1980, p. 671. Per una rassegna critica della storiografia recente europea sullo Stato moderno rinvio allo stimolante articolo di L. BLANCO, *Tra " genesi ", " crisi " e " fantasmi storiografici ": note sulla più recente storiografia in tema di " Stato moderno "*, in corso di stampa in AA.VV, *Storia, amministrazione, costituzione*, Annale Isap, Milano, 1994.

appare in questa luce complementare, fondato sullo scambio tra servizio collettivo e privilegio, tra l'espletamento di una funzione sociale e la titolarità di una più o meno ampia autarchia (4).

L'accentramento monarchico assoggetta ai bisogni del *service du Roy* gli Stati provinciali, le città, le comunità di abitanti, le corporazioni e le compagnie di *officiers*, che contrattano con il sovrano le condizioni di un'autonomia rivendicata sul terreno giuridico e patrimoniale. La " radiografia giuridica " della società di Antico regime rivela una molteplicità di *universitates* chiamate a concorrere alla maggior gloria del monarca, arco di volta della comunità nazionale.

3. Pur così ridimensionata nel suo valore di paradigma interpretativo la tesi di Tocqueville non ha perso la sua forza euristica. Resta la brillante intuizione che la modernizzazione dell'apparato centrale non può avvenire senza mettere in discussione l'ordinamento cetuale. La " rivoluzione militare " accelera lo sviluppo della dimensione razional-istituzionale a scapito di quella giurisdizionale-associativa (per esprimerci con un lessico weberiano) (5); l'affermazione di una " sfera pubblica borghese " mette a nudo l'inadeguatezza della gerarchia cetual-corporativa a rappresentarne i bisogni e

---

(4) Secondo una classica definizione " le corporazioni sono l'espressione organizzata di funzioni all'interno di una totalità politica e sociale " (J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad. it., Milano, 1993, pp. 83-84). Nel caso francese, se è vero che " la collaboration des corps à l'œuvre général de police qui incombe à la royauté est un des traits les plus frappants de leur organisation " (Fr. OLIVIER-MARTIN, *L'organisation corporative de la France d'Ancien régime*, Paris, 1938, p. 483) il prezzo pagato dall'apparato centrale per questa collaborazione è elevato sia in termini di autonomia che di capacità di espansione. Vale a questo riguardo l'osservazione di J. REVEL per il quale " l'État est devenu du même coup solidaire des corps qu'il prétendait mettre à son service " (*Annales Économie, Société, Civilisation*, marzo-aprile 1988, p. 297).

(5) Per Weber l'apparato centrale e la sua " burocrazia " sono indotti a realizzare una progressiva concentrazione di potere coercitivo e mezzi finanziari a scapito della società corporativa su impulso degli imperativi militari e di uno sviluppo economico di segno capitalistico e individualistico. Il potere pubblico non esaurisce più la sua funzione in una mera azione arbitrale tra le pretese dei diversi soggetti corporativi, dei titolari di *status* e privilegi, ma si trasforma in potere impersonale e calcolabile appropriandosi del monopolio della produzione normativa e del prelievo fiscale (cfr. M. FIORAVANTI, *Stato: dottrine generali e storiografia*, in *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, 1993, pp. 9-31 e G. REBUFFA, *Nel crepuscolo della democrazia. Max Weber tra sociologia del diritto e sociologia dello stato*, Bologna, 1991, pp. 54-64 e 165-167).

l'ideologia; la logica del mercato e della produzione entra in conflitto con l'" economia morale " e la " police " regolamentare dello Stato-paterno.

Il sistema delle relazioni centro-periferia offre un osservatorio privilegiato per indagare le contraddizioni di un accentramento che svuota le istituzioni dell'" État de justice " senza tuttavia rinnegarle formalmente; che per i propri bisogni fiscal-militari consolida e destabilizza allo stesso tempo la rete cetual-corporativa; che si serve della tutela non solo per sorvegliare e sfruttare le comunità, ma anche per arbitrarne i conflitti interni e proteggerle dai loro avversari; infine, che alterna " police " e " service " nell'erogazione delle utilità sociali a favore della collettività.

4. Nel dibattito che si apre nella seconda metà del XVIII secolo sulla " costituzione" (6) della monarchia, il progetto che scaturisce dalla convergenza tra fisiocrazia e riformismo tecnocratico assume il significato di una svolta epocale. L'interesse del disegno che si delinea con il ministero di Turgot è dato tutto dallo sforzo di mettere all'unisono i principi dell'individualismo economico e le istituzioni, di assicurare al mercato la garanzie dell'ordine giuridico, di conciliare partecipazione e autorità monarchica.

Lo scacco del tentativo di Turgot non esaurisce la carica del 'progetto borghese' che ispira, nella sua parte istituzionale, la riforma delle assemblee provinciali, esperimento di un compromesso tra le *municipalités* fisiocratiche e l'ordine cetual-corporativo.

Il fallimento di questa riforma apre la strada alla " scoperta " del potere costituente, *pièce maîtresse* del progetto di fondare sulla costituzione lo " Stato borghese di diritto ", all'interno del quale le assemblee rivoluzionarie dovranno trovare uno spazio adeguato per l'autonomia locale.

---

(6) È appena il caso di precisare che il termine " costituzione " riferito all'Antico regime evoca il concreto assetto storicamente conseguito dai poteri e dalle forze sociali in una rappresentazione giuridica dalla quale è assente qualsiasi connotazione volontaristica o artificiale dell'ordine politico (per questo significato di costituzione cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione: problemi dottrinali e storici*, in *Stato e Costituzione*, cit., pp. 107-134).

Titolo I

NELL'ORBITA DI VERSAILLES: IL GOVERNO DEL TERRITORIO DA COLBERT A TURGOT

" Sous l'ancien régime comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni collège, qui pût avoir une volonté indépendante dans ses affaires particulières, ni administrer à sa volonté ses propres biens. Alors, comme aujourd'hui, l'administration tenait donc tous les Français en tutelle, et si l'insolence du mot ne s'était pas encore produite, on avait du moins déjà la chose " (*L'Ancien Régime et la Révolution*, livre II, chapitre III)

Capitolo Primo

LA MONARCHIA "AMMINISTRATIVA": PROFILO GIURIDICO

1. I principi organizzativi: *office* e *commission*. — 2. Le categorie dell'azione: *justice*, *police* e *finance*. — 3. Un pluralismo da coordinare: la tutela come tecnica di governo del territorio.

Scegliere il ministero di Colbert e non quello di Richelieu o Sully quale termine *a quo* per ricostruire il sistema di relazioni centro-periferia denominato dalla storiografia come "monarchia amministrativa" può apparire arbitrario. Nessuna o quasi delle istituzioni che di questo sistema costituiscono gli assi portanti può definirsi un'originale creazione del regno di Luigi XIV; per ognuna di esse è facile rintracciare un precedente più o meno antico, a cominciare proprio dagli intendenti, simbolo stesso della formazione dello Stato assoluto in Francia (1).

Anche chi preferisse aderire a una genealogia della monarchia amministrativa più lontana dovrebbe tuttavia facilmente convenire

---

(1) R. Bonney fa risalire agli anni '30 del secolo XVII il consolidamento della figura dell'intendente come amministratore permanente nelle province (*Political Change in France under Richelieu and Mazarin, 1624-1661*, Oxford, 1978, p. 46 e sgg.). Sulla diffusione della figura del "commissaire", cfr. A. Petracchi, *L'intendente provinciale nella Francia d'antico regime, I, 1551-1648*, Milano, 1971, R. Mousnier, *Stato e commissario. Ricerche sulla creazione degli intendenti delle provincie, 1634-1648* in E. Rotelli, P. Schiera, *Lo stato moderno*, Bologna, 1974, t. 3°, pp. 107-126 e D. C. Baxter, *Servants of the Sword. French Intendants of the Army, 1630-1670*, Urbana, 1976. La progressiva integrazione tra gli intendenti e i governatori provinciali è stata approfondita, con un'ampia analisi prosopografica, da R. Harding, *Anatomy of a Power Elite: the Provincial Governors of Early Modern France*, New Haven, 1978. Non è necessario attendere il regno di Luigi XIV nemmeno per la messa a punto del sistema di contabilità pubblica centrale e locale, già consolidato ai tempi di Sully e destinato a durare senza significative innovazioni fino alla Rivoluzione (D. Buisseret, *Sully and the Growth of Centralised Government in France, 1598-1610*, London, 1968, pp. 59-75).

che il ministero di Colbert segna un salto qualitativo senza precedenti nel processo di consolidamento dell'apparato centrale e nello sviluppo delle sue capacità operative. Le dimensioni simboliche che assume Versailles basterebbero da sole a rivelare l'esistenza di un ambizioso progetto di governo nel quale la capitale amministrativa del regno diviene il centro di irradiazione nello spazio di un'autorità sovrana rappresentata come potenza cosmica e momento epifanico del corpo mistico del re (2). Se poi ci spostiamo sul nostro terreno di indagine, che è quello dei rapporti centro-periferia, il regno di Luigi XIV si impone quasi come una scelta obbligata: è da esso che datano il grande sviluppo delle competenze " amministrative " del Consiglio e degli intendenti, l'affermazione della tutela come architrave dei rapporti tra centro e periferia, la dilatazione delle ambizioni " disciplinari " del sovrano in tutti i settori della vita economica del paese. Appare pertanto convincente la convenzione storiografica che indica nella " rivoluzione del 1661 " (3) — anno in cui Luigi XIV assume in prima persona la direzione degli affari pubblici — l'inizio di una nuova fase nella dinamica dell'assolutismo connotata dal declino dell'*État de justice* a favore dell'*État de finance*.

I sintomi di questo processo sono generalmente riconosciuti nella prevalenza della *commission* sull'*office* e della *finance* sulla *justice*, così come nell'assoggettamento dell'universo cetual-corporativo a una estesa *tutelle*. Nell'aderire a questa periodizzazione occorre tuttavia guardarsi dalla tentazione di enfatizzare la contrapposizione tra vecchio e nuovo. È bene mettere subito in chiaro che almeno fino al ministero di Turgot l'evoluzione del modo di essere

---

(2) " Al pari dell'amministrazione dello Stato, anche la creazione dell'immagine pubblica del re era organizzata dal centro " (P. BURKE, *La fabbrica del re sole*, trad. it., Milano, 1993, p. 89). Come fa osservare E. POMMIER " il fallait, pour enraciner le temps du Roi dans la durée, un centre où tout aboutirait et d'où tout partirait, un point fixe autour duquel serait déployé un espace total " (*Versailles, l'image du souverain*, in P. NORA (a cura di) *Les lieux de mémoire. II. La Nation* (**), p. 224, e pp. 193-222).

(3) Sulla quale si veda M. ANTOINE, *Colbert et la révolution de 1661*, in AA.VV., *Un nouveau Colbert*, Paris, 1985, pp. 99-109. Nel nostro contesto, la data del 1661 non interessa tanto per l'affermazione del governo personale del sovrano, quanto piuttosto per la " marginalizzazione " del Cancelliere, escluso dal *Conseil des finances* a beneficio del Controllore generale. Una scelta che crea le condizioni per la primazia progressivamente assunta dal dipartimento della *finance* a spese della tradizionale *justice* (*Ibidem*, p. 106).

della monarchia avviene in continuità con la tradizionale eredità giuridica e istituzionale, piegata e adattata più o meno felicemente ai nuovi bisogni senza essere mai smentita (4).

Per averne conferma, basta analizzare l'accentramento monarchico alla luce delle due coppie concettuali antagoniste che abbiamo appena richiamato: *commission* contro *office* e *finance* contro *justice*. La prima delle due riassume i principi organizzativi essenziali dell'apparato centrale; la seconda evoca le categorie giuridiche che formalizzano l'azione di questo stesso apparato. Il confronto appare dunque particolarmente proficuo dal momento che permette di analizzare la statica e dinamica del potere centrale mettendone in luce la nervatura tecnico-giuridica.

1. *I principi organizzativi: office e commission*

La commissione assume indubbiamente un rilievo di primo piano nella configurazione organizzativa dell'apparato centrale (5), come del resto un'autorevole storiografia ha da tempo segnalato.

Questa tecnica di conferimento del potere, che non è certo un'originale invenzione dell'assolutismo (6), conosce una grande fortuna soprattutto a partire dal regno di Luigi XIV. Il mutamento si manifesta quando la rete dei commissari comincia ad affermarsi a spese del tradizionale circuito degli *officiers* di giustizia che trovava

---

(4) Cfr. M. ANTOINE, *La monarchie absolue*, in *The Political Culture of the Old Regime*, cit., p. 21.

(5) Mi limito in questa sede a fornire i lineamenti generalissimi dell'amministrazione monarchica senza alcuna pretesa di completezza. Per un'ampia ed esaustiva panoramica dell'apparato centrale e della sua evoluzione rinvio a due recenti sintesi di qualità: F. X. EMMANUELLI, *État et pouvoirs dans la France des XVI^e- XVIII^e siècles. La métamorphose inachevée*, Paris, 1992 e P. SUEUR, *Histoire du droit public français (XV^e-XVIII^e siècle)*, t. 1° *La constitution monarchique*, t. 2° *Affirmation et crise de l'État sous l'Ancien régime*, Paris, 1989.

(6) La commissione per l'espletamento di missioni a tempo determinato era una figura giuridica comune agli ordinamenti di Antico regime. Cfr. il classico O. HINTZE, *Il Commissario e la sua importanza nella storia generale dell'amministrazione: uno studio comparato* in *Stato e società*, a cura di P. SCHIERA, Bologna, 1980, pp. 1-26.

nel Cancelliere il suo portavoce presso il sovrano (7). Il sopravvento del Controllore generale sul Cancelliere come *deus ex machina* dell'amministrazione interna è visto come un simbolo di questa nuova fase. La volontà del sovrano in tutto ciò che concerne la *police générale du royaume* si esprimerà ormai in via preferenziale (ma non esclusiva) per il tramite del Dipartimento della *finance* e dei suoi commissari, gli intendenti provinciali e il Controllore generale, quest'ultimo figura così centrale nell'amministrazione interna da mettere in ombra gli stessi Segretari di stato, i veri e propri ministri competenti ciascuno per materia e per territorio (8). Non sono più formati da *officiers* nemmeno i corpi tecnici attraverso i quali si sviluppa nel corso del XVIII secolo l'anima tecnocratica e dirigista dell'apparato centrale: ad esempio, gli ingegneri dei ponti e delle strade (9) e gli ispettori delle manifatture (10).

È opportuno però sottolineare a questo punto che la prevalenza della *commission* sull'*office* rivela un diverso " spirito " delle istituzioni più di quanto non esprima un'opzione organizzativa nettamente alternativa. Basterebbe ricordare che i principali collaboratori del Controllore generale, i 6 intendenti di finanza, sono titolari di un *office* (11), mentre i sottodelegati (12), corrispondenti periferici dell'intendente provinciale e in quanto tali propaggini capillari dell'ap-

---

(7) Cfr. H. A. LLOYD, *La nascita dello stato moderno nella Francia del Cinquecento*, trad. it, Bologna, 1986, pp. 96-102.

(8) Il ruolo dei Segretari di stato non va comunque sottovalutato. A essi e al *Conseil des dépêches* competono importanti prerogative in materia di tutela sugli organi municipali delle città (M. ANTOINE, *Le conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Paris-Genève, 1970, p. 497). Una figura che acquista notevoli poteri amministrativi, soprattutto negli ultimi anni dell'Antico regime è quella del ministro della *Maison du Roi* (cfr. R. M. RAMPELBERG, *Aux origines du ministère de l'Intérieur. Le ministre de la Maison du Roi (1783-1788), Baron de Breteuil*, Paris, 1974).

(9) Sulla formazione e l'ideologia degli ingegneri ora: BLANCO, *Stato e funzionari*, cit., pp. 345-406

(10) Sui quali F. BACQUIÉ, *Les inspecteurs des manufactures sous l'Ancien régime*, 1669-1791, Toulouse, 1927.

(11) Per il ritratto di una "dinastia" di intendenti di finanza, cfr. F. MOSSER, *Les intendants des finances au XVIII^e siècle. Les Lefèvre d'Ormesson et les « département des impositions » (1715-1777)*, Genève-Paris, 1978.

(12) Sul concetto di " subdélégation ", cfr. M. ANTOINE, *Le dur métier du Roi*, Paris, 1986, pp. 61-80.

parato, altro non sono che *hommes de loi* chiamati a svolgere questa funzione *part time*.

Quanto ai *commis*, che curano i singoli *dossiers* e assicurano materialmente la continuità dell'amministrazione, essi non hanno alcun autonomo rilievo giuridico figurando quali dipendenti privati degli intendenti di finanza e provinciali.

Si possono pertanto definire " burocrazia " questi servitori del monarca, seguendo gli stessi contemporanei che impiegano questo termine a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, ma con l'avvertenza che tale lessema non indica affatto la nascita di una moderna tipologia di " funzionario ". Il nuovo " esprit d'administration " si forma all'interno di un involucro organizzativo ancora molto tradizionale.

2. *Le categorie dell'azione: justice, police e finance*

Lo scenario non cambia passando a esaminare la seconda coppia concettuale: *finance* contro *justice*.

Sarebbe anacronistico voler ritrovare in questa opposizione i tratti della moderna dialettica tra giustizia e amministrazione viste come due distinte funzioni statali (13).

Se volessimo tradurre in una classificazione funzionale i poteri di cui il monarca di Antico regime è titolare, potremmo dire che l'autorità sovrana si esprime innanzitutto negli *arcana imperii*, l'area del *gubernaculum* che abbraccia il diritto di pace e di guerra e i poteri di " eccezione " del monarca (14). Insieme al *gubernaculum* il

---

(13) Antonio M. Hespanha ha messo in guardia contro la tendenza a proiettare sulle istituzioni di Antico regime costruzioni dogmatiche contemporanee. La concettualizzazione dogmatica delle funzioni pubbliche deve essere cercata nelle categorie del pensiero giuridico coevo che non aveva isolato una distinta funzione amministrativa, ma che continuava largamente a muoversi all'interno della vecchia *iurisdictio* (A. M. HESPANHA, *Représentation dogmatique et projets de pouvoir. Les outils conceptuels des juristes du ius commune dans le domaine de l'administration*, in *Ius commune,* Frankfurt am Main, 1984, t. 21°, pp. 3- 28).

(14) Sul concetto di *gubernaculum* cfr. C. H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, trad.it., Bologna, 1990^2, pp. 97-98 nonché N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, 1976, pp. 15-18.

monarca medievale deteneva la *iurisdictio* (15). È dal tronco della *iurisdictio* che la legislazione si è progressivamente autonomizzata (16). Lo *ius-dare* si è liberato dallo *ius-dicere* per divenire il cuore della *suprema potestas* (17). È proprio intorno al potere legislativo che i Parlamenti ingaggiano una lotta tenace per rivendicare il diritto di registrazione e rimostranza contro il tentativo del sovrano di affermare la propria autonomia nell'esercizio di questa funzione. L'editto di Saint-Germain del febbraio 1641 con il quale il monarca vieta alle Corti di conoscere degli " affaires d'État, administration, et gouvernement " (18) va collocato all'interno di questo conflitto secolare intorno alla *suprema potestas* senza che in esso si possa ravvisare, come pure è stato fatto, lo spartiacque tra la " giustizia " e l'" amministrazione " (19). Contro un' interpretazione attualizzante

---

(15) Per un'approfondita analisi del significato di *iurisdictio* nel pensiero giuridico medievale si rinvia alla classica trattazione di P. COSTA, *Iurisdictio. Semantica del potere politico*, Milano, 1969.

(16) Lo stesso potere di modificare con provvedimenti a carattere generale l'ordinamento giuridico non è altro che un prolungamento della *iurisdictio* come riconosce Domat per il quale " cette administration (de la justice n.d.r.) renferme le droit de faire les lois et les règlemens nécessaires pour le bien public " (*Le droit public* (1697), in *Les loix civiles dans leurs ordre naturel, le droit public, et legum delectus,* par M. DOMAT, Paris, 1756, *nouvelle édition*, Paris, 1756, t. 2°, p. 10.). Ma il rilievo assunto dall'attività legislativa del sovrano (si pensi solo alle ordinanze di Luigi XIV) nonché lo sforzo del pensiero politico-giuridico di enucleare il potere normativo come fulcro della sovranità (basti citare Bodin) permette ormai di trattarla come " funzione " distinta.

(17) " Mais l'on demande si le Roi peut faire et publier tous ces changemens des Lois et d'Ordonnances de sa seule autorité, sans l'avis du conseil, ni de ses Cours souveraines. A quoi on répond que cela ne reçoit point de doute, pource-que le Roi est seul Souverain dans son Roiaume; et que la Souveraineté n'est non plus divisible que le point en la géométrie " (C. LE BRET, *Traité de la souveraineté du Roy*, in *Les œuvres de Messire Lebret.* , Paris 1689, p. 19). I Parlamenti e i loro paladini non si stancheranno di contestare questa massima dell'assolutismo invocando, nel corso del braccio di ferro con la monarchia, una sorta di " controllo di costituzionalità " *ante litteram* sulle leggi del regno (cfr. J.-L. MESTRE, *L'évocation d'un contrôle de constitutionnalité dans les " maximes du droit français " (1775)*, in M. GANZIN (a cura di), *Collection d'histoire des idées politiques*, t. 8°, *État et pouvoir. L'idée européenne*, Aix-Marseille 1992, pp. 21-36.).

(18) ISAMBERT, *Recueil général des anciennes lois françaises*, Paris 1822-1833, t. 16°, pp. 529-535.

(19) L'autentico significato dell'editto di Saint-Germain è stato restituito da S. VELLEY, *La constitutionnalisation d'un mythe: justice administrative et séparation des pouvoirs*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1989, pp. 779-780; L.

dell'Editto del 1641 non militano solo l'evidenza del riferimento nel suo stesso testo ad atti tipicamente " costituzionali ", come la registrazione delle leggi, e la circostanza che i Parlamenti abbiano pacificamente continuato a esercitare un ampio spettro di compiti amministrativi fino alla Rivoluzione ([20]), ma soprattutto l'assenza nella cultura giuridica di Antico regime di una distinta concettualizzazione della " funzione amministrativa ". Il lessema " administration " non possiede un senso tecnico-giuridico autonomo: nella dogmatica prerivoluzionaria esso copre, a seconda dei casi, l'area della gestione patrimoniale privatistica o della " police ", oppure sta a designare l'apparato che fa capo al Consiglio del re — Controllo generale e intendenti — e le materie tipicamente riservate alla sua giurisdizione o a quella dei suoi agenti periferici.

Proseguendo nella nostra classificazione funzionale, troviamo infatti che alla legislazione segue solo la funzione giurisdizionale, nient'altro che la medievale *iurisdictio* da sempre prerogativa essenziale di un sovrano rappresentato come " fons iustitiae " ([21]). Si tratta della categoria che più ci interessa in quanto nel suo ambito si esaurisce il potere autoritativo ordinario di cui sono depositari gli ausiliari del sovrano incaricati dell'amministrazione civile ([22]). L'intendente provinciale è titolare di una commissione che gli conferisce

---

MANNORI, *Per una 'preistoria' della funzione amministrativa*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1990, pp. 409-410; e, conclusivamente, da P. PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, thèse droit, Paris, 1993, pp. 149-164.

([20]) Lo stesso Luigi XIV, nel liquidare il ruolo politico dei Parlamenti, si è guardato bene dall'indebolirne le funzioni giudiziarie e amministrative di cui si è anzi ampiamente servito (in questo senso A. N. HAMSCHER, *The Conseil privé and the Parlements in the Age of Louis XIV: A Study in French Absolutism*, in *Transactions of American Philosophical Society*, Philadelphia, 1987, v. 77, pp. 147-150).

([21]) " A supremo principe velut a mari fluunt omnes iurisdictiones, et ad eum refluunt sicut flumina " (C. MOLINAEUS, *Opera omnia*, Parisiis, 1658, t. 1°, p. 155, tit., I, *De fiefs*, par. I) e il classico passo di Baldo: " ex praemissis ergo apparet iurisdictiones esse apud cesarem tanquam apud fontem a quo fluunt et refluunt: sicut flumina ad marem fluunt " (BALDUS UBALDI *In usus feudorum*, Lugduni, 1552, p. 100 tit., *Super feudis*, par. *De allodiis*,).

([22]) Prescindo in questa sede dall'esame dei poteri di *merum imperium* di cui sono titolari i depositari del potere militare come i governatori. Si tratta infatti di una prerogativa straordinaria che trascende l'*imperium mixtum* di cui dispongono i magistrati civili (D. JOUSSE, *Traité de l'administration de la justice*, Paris, 1771, t. 1°, p. 6).

autorità in tre aree di competenza: " justice, police et finance ". L'ordine nel quale sono disposte riflette una logica precisa.

La " justice " attribuisce all'intendente l'" imperium mixtum ", il potere di emanare atti dotati della forza esecutoria e di farli eseguire (23). La *juridiction* si distingue a sua volta in volontaria e contenziosa: nella prima rientrano le funzioni di natura regolamentare o tutoria; nella seconda l'attività giustiziale vera e propria. Le altre due competenze, la " police " e la " finance ", non danno vita a una tipologia di atti autoritativi autonomi e distinti dal provvedimento giurisdizionale ma devono ricorrere alla " justice " per ottenere forza esecutoria (24).

La " police ", per essere tradotta in atti puntuali, quindi per acquistare effettività, richiede necessariamente, secondo la classica definizione di Loyseau, il " ministère de l'autorité propre à la justice ". Il riconoscimento del potere regolamentare (" droit de police ") alle autorità subordinate si giustifica con la natura esclusivamente locale della normativa che queste sono legittimate a introdurre (vincolate in ogni caso al rispetto delle " loix du Prince ") (25). Per assicurare il rispetto del regolamento, nel caso in cui i sudditi non lo osservino spontaneamente, è necessaria la sanzione inflitta dal giudice, ragion per cui nella maggior parte dei casi il potere di polizia si accompagna a quello giurisdizionale:

---

(23) " La puissance mixte appelée en droit, *imperium mixtum*, ou simplement *imperium*, est celle qui est inséparablement attachée et inhérente à la juridiction, et qui renferme en même-temps, et la puissance, et la juridiction: telle est en France la Juridiction des magistrats ou Juges ordinaires " (*Traité de l'administration de la justice*, cit., t. 1°, p. 3). Jousse, giureconsulto orléanese assai conosciuto nella seconda metà del '700 per le sue opere di commento alle ordinanze civili e criminali, distingue la giurisdizione, contenziosa o volontaria, dall'*imperium* o *puissance publique* nel quale consiste la forza esecutoria. Entrambe, *iurisdictio* e *imperium*, benchè concettualmente distinte, coesistono nell'ufficio del magistrato, mentre lo *ius gladii* o *potestas* appartiene al giudice solo in virtù di una delegazione espressa.

(24) Spiega L. MANNORI che la mancata concettualizzazione di un'autonoma " funzione amministrativa " è dovuta all'incapacità dei giuristi di cancellare " la grande ipoteca della cultura giuridica medievale " che vede nel potere giurisdizionale l'unica forma legittima di potere autoritativo (*Per una 'preistoria' della funzione amministrativa*, cit., p. 407).

(25) C. LOYSEAU, *Traité des offices* (1610), in *Les œuvres de maistre Charles Loyseau, nouvelle edition*, Paris, 1678, p. 47.

" bref qu'en toutes les parties de la police, il faut soigneusement distinguer le droit de faire règlemens politiques (en quoy consiste le vray droit de police) d'avec l'exécution et connoissance des contraventions à ces règlemens, qui dépend sans doute de la simple et ordinaire justice. Toute ainsi que faire les loix est un droit qui n'appartient qu'au souverain, mais les exécuter et faire entretenir est de la charge des juges " (26).

Domat è ancora più chiaro di Loyseau nel ricondurre sia la parte regolamentare (la " police ") che quella contenziosa alla comune matrice della *juridiction*: la differenza tra il momento edittale e quello sanzionatorio si riduce per lui alla distinzione tra giurisdizione volontaria e contenziosa:

" les fonctions de police sont aussi de deux sortes, l'une de celles de la juridiction volontaire, et l'autre de celles de la juridiction contentieuse. Ainsi les règlements que les officiers ont droit de faire pour le fait de la police, les condamnations d'amende contre les particuliers qui ont contrevenu à l'ordre de la police, comme ceux qui font quelqu'avance d'un bâtiment, ou autre chose sur une rue, (...) sont de juridiction volontaire; et les jugemens entre particuliers sur des contestations pour fait de Police (...) sont des fonctions de juridiction contentieuse " (27).

Nel caso della " finance ", un'area nella quale già la dottrina di diritto comune riconosceva al fisco un ampio spettro di privilegi (28), è sempre Domat a precisare che " les fonctions des finances, de même que celles de justice et de police, sont aussi de deux sortes, l'une de celles de la juridiction volontaire, et l'autre de celles de la juridiction contentieuse " (29). Una delle conferme più emblematiche

---

(26) *Les œuvres de maistre Charles Loyseau*, cit., p. 49.

(27) DOMAT, *Le droit public*, op. cit., t. 2°, p. 155.

(28) MESTRE, *Introduction historique*, cit., pp. 154-156.

(29) DOMAT, *Le droit public*, op. cit., t. 2°, p. 156. Domat distingue tre diversi ordini di compiti all'interno della finance: " les fonctions qui se rapportent à l'imposition et à la levée des divers deniers des finances, sont des fonctions de juridiction volontaire, et consistent en ce qui regarde l'exécution des ordres du Prince pour cette imposition et cette levée, les départements et assiettes des tailles, et autres deniers qui se lèvent par capitation, les règlements sur les manières du recouvrement (...). Les fonctions qui regardent les devoirs des receveurs, commis ou autres préposés au recouvrement et à la levée des diverses sortes de deniers royaux, et les vérifications de leurs états, sont aussi des fonctions de juridiction volontaire exercées sur les lieux par les trésoriers de France; et c'est aux chambres des comptes que les officiers comptables rendent leurs comptes

di questa assimilazione della *finance* alla *juridiction* è rintracciabile nel principio dell'equiparazione alla sentenza passata in giudicato del visto esecutorio apposto sul ruolo di riscossione della taglia (30).

Grazie a questa distinzione tra giurisdizione volontaria e contenziosa, la *juridiction* può " coprire " tutte le manifestazioni di potere autoritativo: " il faut comprendre dans les fonctions de justice, toutes celles qui font partie de l'administration de la justice, soit que ces fonctions s'exercent par une juridiction volontaire, ou par une juridiction contentieuse " (31). Non tutti gli " officiers " e i " commissaires " vantano tra le loro competenze il cumulo della giurisdizione volontaria e di quella contenziosa. Il Parlamento gode della " plénitude de juridiction " perché dispone di entrambe: della " police " e della " justice " (32). Altre figure devono accontentarsi della sola giurisdizione volontaria o della sola giurisdizione contenziosa: tipico il caso del " Grand voyer de France ", istituito da Sully, con la sola funzione di *juridiction volontaire*.

Cumulando su di sé la " justice ", la " police " e la " finance ", l'intendente è quindi un giudice che entra in concorrenza con i giudici dei Parlamenti e di tutte le altre Corti e tribunali che tradizionalmente esercitavano poteri analoghi. Ogniqualvolta il Consiglio attribuisce all'intendente l'" amministrazione " (leggi: " police ") di qualche materia, l'attribuzione del contenzioso (quindi della " justice ") è un corollario pressoché obbligato.

Come osserva Guyot:

---

finaux. La troisième sorte des fonctions qui regardent les différends entre particuliers à l'occasion des impositions et levées des deniers royaux, sont de juridiction contentieuse, et ces matières sont de la connoissance des officiers des élections " (*Ibidem*).

(30) J. VILLAIN, *Le recouvrement des impôts directs sous l'Ancien régime*, Paris, 1952, p. 18.

(31) " Ainsi les règlements que plusieurs juges ont droit de faire en ce qui est de leur connoissance, les réceptions des Officiers, et plusieurs autres, sont des fonctions de justice et de juridiction volontaire communes à diverses sortes d'officiers, et l'administration de la justice pour la juridiction contentieuse entre les parties, fait une autre espèce de fonctions de justice communes à tous ceux qui ont cette espèce de juridiction " (*Droit public*, cit., t. 2°, p. 155).

(32) Cfr. Fr. OLIVIER-MARTIN, *Les lois du Roi*, cours de doctorat (1945-1946), réimpression 1988, p. 164 e ora, soprattutto, l'eccellente tesi di Philippe PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris*, cit., pp. 23, 90, 128-148.

" toutes les fonctions d'un intendant se rapportent à deux chefs principaux, administration et juridiction.

Il y aurait sans doute plus d'ordre à les discuter séparément; mais comme il n'y a presque point de matière qui ne soit mêlée de l'un et de l'autre, nous croyons devoir les confondre dans le plan de cette section " (33).

Ciò è tanto più esatto nella misura in cui i poteri giurisdizionali dell'intendente (e del Consiglio) non si limitano alla giurisdizione contenziosa ma abbracciano anche estese competenze di giurisdizione volontaria, nel cui ambito è ad esempio ricondotta la tutela sulle comunità di abitanti (34). A seconda della natura dell'atto che l'intendente deve adottare, questi si limiterà a emettere un *avis* preparatorio di un *arrêt* del Consiglio che lui stesso avrà predisposto, ovvero emanerà lui stesso l'ordinanza che potrà contenere un regolamento, una sentenza, o un mandato di pagamento. La natura giurisdizionale del potere esercitato dall'intendente si riflette anche nella formalizzazione procedurale della sua attività, articolata in inchieste *de commodo et incommodo* (35), pareri e ordinanze: la

---

(33) *Traité des droits, fonctions, franchises* par MM. GUYOT et MERLIN, Paris, 1786, t. 3°, *verbo* " intendant ", p. 132.

(34) JOUSSE, *Traité de l'administration de la justice*, cit., t. 1°, pp. 68, 115, 173. Un esempio di atto di tutela esercitato dal Consiglio è il seguente *arrêt* che autorizza la comunità di Lezat ad aprire una strada: " Le Roi en son Conseil a autorisé et confirmé, autorise et confirme la délibération du 14 octobre 1787 et 24 août dernier, ainsi que le plan, devis et détail estimatifs ci-dessus énoncés, permet en conséquence, Sa Majesté, aux habitans de Lezat de faire ouvrir un grand chemin (...) et pour subvenir à la dépense dudit chemin, autorise Sa Majesté ladite communauté de Lezat à emprunter une somme de six mille livres et à passer à cet effet tous actes et contrats obligatoires, à continuer la levée de l'imposition de trois mille livres et la perception de l'octroi (...), veut et entend Sa Majesté, qu'il soit rendu compte chaque année du produit desdites impositions et octroi ainsi que de leur emploi et de celui des emprunts pardevant le Sieur Intendant et Commissaire départi auquel Sa Majesté enjoint tenir la main à l'exécution du présent arrêt, lui attribuant à cet effet toute cour et juridiction qu'elle interdit à ses cours et autres juges " (*Conseil des finances*, 29 novembre 1788, AN. E 1669 B).

(35) Valga come tipico esempio di ordinanza che dispone un'inchiesta *de commodo et incommodo* il seguente *arrêt* dell'intendente di Linguadoca: " ainsi il y a lieu, avant de faire droit, de renvoyer lesdites requêtes au subdélégué du département pour entendre toutes les parties intéressées, dresser sommairement procès verbal de leurs dires et contestations, s'assurer de la vérité des faits qu'elles auront co-arrêtés, les concilier s'il est possible (...) et en deffaut donner son avis, sur lequels l'état reporté il sera ordonné ce qu'il appartiendra " (ordinanza resa dall'intendente di Linguadoca in data 13 gennaio

richiesta di riparazione del presbiterio, uno dei " procedimenti autorizzatori " (tecnicamente, procedura di volontaria giurisdizione) più comuni nel corso del XVIII secolo, si snoda in 6 distinte fasi (36).

Il conflitto tra " giustizia " e " amministrazione " (37) è quindi in realtà uno scontro tra *giustizia delegata* e *giustizia ritenuta*. Il dipartimento della *finance* promuove e rafforza l'accentramento monarchico esasperando l'applicazione del principio che il sovrano, proprio in quanto " fons iustitiae ", può sempre avocare al suo Consiglio

---

1775 in merito a un contenzioso tra i consoli di Beaucaire e i proprietari *riverains,* AD. Hérault, C. 1054). Può accadere che sia il Consiglio a delegare l'intendente per lo svolgimento dell'inchiesta *de commodo et incommodo*. Questo si verifica abitualmente quando il Consiglio decide un supplemento di istruttoria su un ricorso. È ad esempio il caso dell'*arrêt* del Consiglio in data 10 gennaio 1789 che incarica l'intendente di Tours di ascoltare gli ufficiali municipali della città e di svolgere un sopralluogo per chiarire il fondamento del ricorso degli eredi di un imprenditore che aveva assunto l'impegno di assicurare l'erogazione dell'acqua in un periodo di siccità (AN. E 1670 A).

(36) Nell'ordine: richiesta del curato o degli abitanti della parrocchia; ordinanza dell'intendente per provocare la deliberazione dell'assemblea generale degli abitanti; ordinanza dell'intendente, su parere del sottodelegato, per ordinare un sopralluogo e la stesura di un preventivo; aggiudicazione dell'opera in presenza del sottodelegato; *arrêt* del Consiglio per autorizzare i lavori e la riscossione dell'imposta; visto dell'intendente per rendere esecutivo il ruolo d'imposta (J.-C. BARDET, *Le contentieux de la réparation des églises d'après les dossiers du Contrôle général des finances. Étude d'histoire administrative (1770-1790)*, thèse droit, Paris, 1982, p. 167 e sgg.) La riparazione dei presbiteri era stata ordinata da un editto del 1695 che prescriveva questa procedura.

(37) Si veda al riguardo E. HINRICHS, *'Giustizia' contro 'amministrazione'. Aspetti del conflitto politico interno al sistema nella crisi dell'Ancien Régime*, in *La società francese dall'Ancien régime alla Rivoluzione*, a cura di C. CAPRA, Bologna, 1982, pp. 199-229. Per l'emersione di una " giustizia delegata " all'interno della " giustizia ritenuta ", grazia all'istituzionalizzazione di commissioni contenziose " straordinarie ", si veda J. PHYTILIS, *Justice administrative et justice déléguée au XVIII^e siècle. L'exemple des commissions extraordinaires de jugement à la suite du Conseil*, Paris, 1977. Anche l'" amministrazione locale " si esprime sostanzialmente attraverso queste categorie dogmatiche. I magistrati municipali sono spesso titolari del potere di emanare regolamenti di " police " e di sanzionarne la violazione. Per quanto riguarda poi la natura delle deliberazioni adottate dagli organi municipali, è significativo che esse per divenire esecutorie abbiano bisogno dell'omologazione dell'intendente, del Consiglio del re, o di una magistratura locale. Tale omologazione, tipico atto di tutela, conferisce alla deliberazione la forza di una sentenza. Solo la clausola esecutoria, che " trasforma " la deliberazione in un atto dotato della forza di una pronuncia giurisdizionale, consente di agire autoritativamente " erga omnes " (J.-L. MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien régime. Le contentieux des communautés de Provence*, Paris, 1977, pp. 53-55).

o affidare a propri commissari la cognizione di un singolo caso o di una materia. In altre parole, non si assiste alla nascita di un potere amministrativo, distinto dalla tradizionale *iurisdictio*, e funzionalizzato alla cura degli interessi pubblici ([38]): l' " administration " persegue i propri obbiettivi mediante una dilatazione, o piuttosto un progressivo svuotamento, delle vecchie categorie. Il *Conseil royal des finances* rimane il centro di imputazione del grosso della giustizia ritenuta — gli affari *en finance* che concernono l'amministrazione interna — ma su un piano puramente formale. Le centinaia di migliaia di *arrêts* adottati dal sovrano " en son Conseil " non sono altro che finzioni giuridiche ([39]). Rivestono formalmente la decisione assunta all'interno degli uffici del *Contrôl général.* Come aveva già sottolineato Tocqueville, e sulla sua scia Dareste e Laferrière, l'espansione dei compiti dell'apparato centrale e degli intendenti avviene a colpi di avocazioni a spese delle giurisdizioni tradizionali. Il terreno di scontro è quello solito della *iurisdictio*, ma mentre nei due secoli precedenti erano state le giurisdizioni reali ad avere beneficiato ai danni dei giudici signorili della teoria dei " cas royaux ", ora esse stesse subiscono a loro volta un'analoga espropriazione a beneficio del Consiglio che allunga la lista dei " cas de souveraineté " a lui riservati.

Luigi XIV riesce a ottenere una vittoria (anche se tutt'altro che definitiva) sul terreno in cui gli Stuart avevano subito pochi anni prima una dura sconfitta da parte delle Corti di *common law* guidate dalla dottrina di Sir Edward Coke ([40]). Con l'*arrêt* dell'8 luglio 1661,

---

([38]) Quella che oggi chiamiamo appunto " funzione amministrativa ".

([39]) Uno dei tanti esempi di " inflazione " degli *arrêts* " amministrativi " del Consiglio può trovarsi in AN. H^1 1561 (anno 1766). Troviamo autorizzazioni per imposte straordinarie nelle parrocchie " pour tenir lieu du logement du vicaire "; per rimesse d'imposta; per aggiudicazioni di lavori; per la riscossione di imposte destinate all'" entretien des fortifications, le logement des officiers de guerre et de justice, le service des haras, les appointements des vigueries, l'entretien de la pépinière, et autres dépenses concernant la Province ". Altri *arrêts* omologano deliberazioni delle comunità per la confezione del catasto, per pagare le imposte imputandole sui redditi comunali, per contrarre un prestito o un'imposta necessaria alla prosecuzione di un processo; oppure, ancora, che impongono una somma su un Paese di stato " pour la dépense des ouvrages des Ponts et Chaussées ".

([40]) Sulla quale, ora, J. R. STONER, Jr. *Common Law and Liberal Theory. Coke, Hobbes, and the Origins of American Constitutionalism*, Lawrence, 1992, pp. 27-47.

il giovane sovrano riafferma il proprio diritto di avocare al Consiglio la cognizione di qualsiasi affare vietando alle Corti " de prendre aucune connaissance des affaires et procès dont sa Majesté auroit retenu et réservé le jugement à soi, et à son conseil " (41).

È naturale che, con il tempo, questa veste di giudice finisse per andare stretta a quella figura di " amministratore " che fa la sua comparsa nella scena pubblica della seconda metà del XVIII secolo, quando lo stesso linguaggio corrente identifica l'" administration " con il Controllo generale e i suoi agenti periferici, gli intendenti. Si fa strada più o meno confusamente l'idea che " amministrare " e " giudicare " appartengano ad apparati distinti e concretizzino due momenti relativamente autonomi dell'attività dei pubblici poteri. L'evoluzione semantica del lessema " administration " è rivelatrice di una nuova percezione del ruolo dell'apparato centrale, della sua missione al " service du public " (42) oltre che al " service du Roy ", della tipicità delle modalità di intervento che gli sono peculiari.

Alla fine dell'Antico regime il " blocco di competenze " a favore del Controllo generale e dei suoi agenti può apparire abbastanza consolidato agli occhi di un intendente da permettergli di opporsi al tentativo di una Corte di immischiarsi " dans des fonctions étrangères à sa compétence qui ont toujours été réservées aux intendants, comme dépendantes de l'administration et qui ne pourroient sans beaucoup d'inconvénients être livrées à la juridiction contentieuse ". Per l'intendente Calonne, che si esprime così in una disputa con il Parlamento di Fiandra (43), è ormai ovvio che la cura degli interessi generali sia di competenza, se non esclusiva, quantomeno prevalente dell' " administration " (leggi: Controllo generale-intendenti) e che, pertanto, gli atti non legislativi, adottati " dans l'ordre administratif " debbano essere rispettati dalle Corti. Senonché che cosa significa dal punto di vista tecnico-giuridico " dans l'ordre administratif "? La risposta ce la indica il nostro intendente quando, per

---

(41) ISAMBERT, op. cit., t. 17°, p. 405.

(42) Vale la pena notare che all'Assemblea costituente l'espressione " service public " ricorre nei dibattititi con significati diversi ma, in molti casi, decisamente moderni (cfr. J.-L. Mestre, *La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée constituante*, in *Conseil d'État, Études et documents*, n. 40, 1988, pp. 187-209).

(43) Il *dossier* si trova in AN. H^1 1447.

sbarazzarsi della fastidiosa concorrenza del Parlamento di Fiandra, suggerisce di ricordare ai giudici proprio l'editto sulla giustizia ritenuta emanato nel 1661 da Luigi XIV poiché il Parlamento di Fiandra " n'existait pas encore lorsque Louis quatorze rendit en son Conseil le 8 juillet 1661 un arrêt célèbre qui prescrit aux Cours leur devoir en ce qui concerne les arrêts du Conseil ". Se è vero quindi che nella seconda metà del '700 il termine " administration " è venuto assumendo per i contemporanei un significato molto vicino a quello moderno, la sua " traduzione " tecnico-giuridica non è invece cambiata granché dalla sistemazione dogmatica della fine del XVII secolo: tutto si gioca ancora nella disputa tra giustizia ritenuta e giustizia delegata; lo strumento tecnico per consentire all'apparato centrale di avere il sopravvento sulla " juridiction contentieuse " è sempre quello dell'avocazione.

Questa dialettica tra una dinamica istituzionale moderna e una rappresentazione dogmatica antica è indubbiamente uno dei tratti più interessanti della " radiografia giuridica " della monarchia amministrativa. Essa è riconoscibile persino in una realtà come quella provenzale, laboratorio di un *droit municipal* che in tanta parte ha anticipato il diritto amministrativo ottocentesco (44). Nella Provenza della seconda metà del XVIII secolo un giurista destinato a una brillante carriera, Portalis, arriva a cogliere con grande chiarezza le ragioni della separazione tra l'attività giurisdizionale svolta dai giudici ordinari e quella dell'intendente:

" les formes juridiques, les tribunaux, les loix civiles sont des institutions admirables pour qu'un citoyen puisse défendre ses biens et sa vie contre un autre citoyen. Elles sont admirables encore pour protéger le citoyen contre le public, dans le cas et dans les choses où le public est vis-à-vis de ce citoyen à l'instar d'un particulier qui traite avec un particulier. Mais, on ne doit plus se gouverner par les mêmes règles dans les objets de police ou d'administration générale, c'est-à-dire quand le public traite pour l'intérêt de tous, quand il agit ou quand il opère pour le bien de l'universalité. Alors, la loi civile doit faire place à la loi politique, et le bien commun devient la loi unique et suprême " (45).

---

(44) " Droit administratif " magistralmente ricostruito da Jean-Louis Mestre.

(45) Citato da MESTRE, *Un droit administratif*, cit., p. 530.

Siamo qui effettivamente a un passo dal riconoscimento di un diritto dell'amministrazione come " puissance publique " distinto da quello applicato con le *loix civiles* dai giudici ordinari. Gli amministratori provenzali, tra cui è Portalis, mostrano di essere perfettamente consapevoli dello stretto legame tra la giurisdizione dell'intendente e l'interesse pubblico quando si oppongono ai tentativi del Parlamento di riprendersi competenze attribuite al Commissario del re.

Tra i tanti casi che si potrebbero citare mi limito a riportare quello del contenzioso delle acque della città di Tolone (46). I consoli della città ricorrono al Consiglio contro un *arrêt* del Parlamento di Provenza che ha negato la giurisdizione dell'intendente nella controversia che oppone alla città il signore di Ardennes, Thomas, in merito ai diritti d'uso che questi pretendeva di esercitare sui mulini e fontane di Tolone a beneficio delle proprie terre. L'interesse vitale di queste controversie per la città, minacciata nel proprio regolare approvvigionamento idrico, e l'intensità del contenzioso con i numerosi titolari di diritti d'uso aveva indotto i consoli a chiedere e ottenere dal Consiglio, già nel 1699, che di queste liti fosse investito l'intendente. La sua giurisdizione ne assicurava infatti sia il rapido esame che la prevalente considerazione dell'interesse generale. Questa attribuzione dell'intendente era stata confermata nel 1748 e nel 1757: l'intendente disponeva nella materia di " toute cour et juridiction ", incluso il potere di emanare regolamenti e ordinanze dotate di forza esecutoria (" par provision "). La chiarezza e perentorietà degli *arrêts* del Consiglio non avevano impedito al Parlamento di accogliere il ricorso di Thomas contro un'ordinanza dell'intendente recante un'ingiunzione. Il Parlamento aveva dato ragione al ricorrente per il quale la competenza dell'intendente era contraria " à l'ordre des juridictions ", trattandosi di questioni di diritti reali; violava i " privilegies de la Province "; e infine era giuridicamente inefficace in quanto non sottoposta alla formalità della registrazione da parte dello stesso Parlamento, in ogni caso unico giudice naturale di questo contenzioso.

Nel rapporto che invia al Controllo generale, l'intendente pro-

(46) La lettera dell'intendente, da cui ho citato i passi riportati di seguito nel testo e in nota, è datata 4 marzo 1782, (AN. H^1 1307).

cede alla confutazione di questi motivi, compito che gli è notevolmente facilitato dalla perfetta identità di vedute con gli amministratori di Tolone, direttamente interessati a salvaguardare la giurisdizione del *commissaire du Roy*: Le acque sono un bene prezioso e raro in Provenza. In modo particolare l'approvvigionamento idrico assume un rilievo cruciale a Tolone, sede di un importante arsenale marittimo e di una guarnigione militare. Da un momento all'altro può giungere l'ordine di equipaggiare una squadra navale e occorre pertanto evitare che queste operazioni siano intralciate dalle pretese dei " propriétaires riverains ". Abbandonarne il contenzioso alla lenta giurisdizione ordinaria equivarrebbe a compromettere il *service du Roy* e quello *du public*:

" le sieur Thomas regarde cette attribution (de l'intendant n.d.r) comme inutile, onéreuse, et incompatible avec le privilège des habitans, qui ne peuvent être distraits de leurs juges naturels et traduits à des tribunaux étrangers. Mais comment peut-il contester l'utilité d'une attribution donnée autant pour l'intérêt d'une ville entière que pour le bien du service du Roy? Et en quoy cette attribution peut-elle paroître onéreuse, dès qu'elle réunit le double avantage d'une plus prompte expédition et d'une plus grande économie dans les frais? ".

Non ha maggiore solidità l'obiezione fondata sulla mancata registrazione dell'*arrêt* attributivo di questa giurisdizione all'intendente. La formalità delle lettere-patenti e della registrazione, certamente indispensabile per le leggi, non lo è invece per i semplici *arrêts* attributivi di una competenza giurisdizionale ([47]). In conclusione:

" il faut, pour l'exactitude et la célérité de ces approvisionnements, que les eaux des moulins et fontaines soient sans cesse à la disposition des Consuls, et sous la main d'une autorité prompte et active. Il n'y a que

([47]) " S'il s'agissoit d'un règlement sur quelque matière de législation, il devroit être revêtu de Lettres patentes et enregistré dans quelques Cours, parce que les loix ne deviennent obligatoires que par l'enregistrement et la publication. Il n'en est pas de même des attributions. Celles qui ont été données aux sieurs Intendants pour les diverses matières, dont ils connoissent exclusivement aux tribunaux ordinaires, sont presque toutes établies sur des simples arrêts du Conseil, et n'ont été enregistrées ni au Parlement ni à la Cour des Aides. Cependant personne n'a osé les méconnoître, sous prétexte du défaut de Lettres patentes et d'enregistrement. Les commissions jointes à ces arrêts et revêtues du Grand sceau équivalent à des Lettres patentes; l'acceptation du juge qui est commis leur tient lieu d'enregistrement, et l'affiche leur donne la publicité nécessaire ".

l'attribution existante, qui puisse remplir cet objet essentiel et seconder toutes les opérations du gouvernement. Elle est intimement liée au bien du service, et tient à une partie de l'administration qui n'est point du ressort des tribunaux ordinaires ".

È significativo, tuttavia, che per assicurare questo primato dell'interesse pubblico non vi sia altro strumento tecnico-giuridico che quello della giustizia ritenuta, principio che fonda tutta la giurisdizione del commissario del re nella misura in cui:

" le Roy est la source et le principe de toute juridiction, et peut, quand il le juge à propos, former des attributions particulières ou générales. Celle dont il s'agit a été déterminée par des motifs d'utilité publique qui subsistent encore. Sa révocation entraîneroit les plus grands inconvénients ".

Ancora una volta vediamo come la nuova dinamica istituzionale, che segue ormai la logica di una separazione tra " administration " e " juridiction ", rimanga prigioniera di un repertorio concettuale che stenta ad adeguarsi all'emersione pretoria di un " diritto amministrativo " *ante litteram*: il re è " source de toute juridiction " e l'intendente, per avere la meglio sulla " juridiction contentieuse ", deve fare appello alla vecchia giustizia ritenuta.

La linea di demarcazione tra *loix politiques* e *loix civiles* di cui parla Portalis con grande lucidità non è infatti ancora abbastanza consolidata nella coscienza degli operatori giuridici da permettere di liquidare senza difficoltà le interferenze delle Corti laddove sia in gioco l'interesse pubblico. La grande suddivisione tra *droit public* e *loix civiles* di cui il pensiero giuridico di Antico regime è debitore soprattuto a Domat ha un valore solo orientativo. Nel primo troviamo la " police des villes ", la " finance ", la " milice ", tipiche materie di diretta rilevanza per il *service du Roy*. Nelle *loix civiles* rientrano inanzitutto i rapporti contrattuali e di proprietà. Senonché è lo stesso Domat a segnalare l'inadeguatezza di questa classificazione quando ammette " qu'il est difficile de se former une juste idée, qui distingue nettement et précisément les loix civiles du droit public " tanta è la confusione tra " pubblico " e " privato " (48).

(48) DOMAT, *Les loix civiles*, op. cit., t. 1° p. xxij. Sugli sforzi della dottrina giuridica di distinguere " ius publicum " e privatum " si veda il classico saggio di G. CHEVRIER,

Appare quindi del tutto naturale che il Parlamento di Rennes faccia appello alle " loix civiles " di cui è il " giudice naturale " per contestare la pretesa dell'intendente di Bretagna di farsi giudice delle espropriazioni per conto e nell'interesse della città di cui è tutore: la risposta imbarazzata del Controllo generale segnala che l'argomento della Corte non era privo di peso (49). È solo in base al principio che il re è " fonte di tutta la giustizia " che egli può decidere di avocare a sé o a un suo commissario la decisione di qualsiasi caso o serie di casi, per l'interesse del *service du Roy* o anche per quello del *service du public*, di cui è interprete esclusivo. Per opporsi alla discrezionalità del sovrano, le Corti hanno ancora buon gioco nell'appellarsi ad argomenti " costituzionali ", dichiarandosi depositarie e interpreti di una " costituzione fondamentale " o di un " diritto naturale " che accorda alla libertà e alla proprietà dei sudditi la protezione del " giudice naturale ".

Non è difficile a questo punto capire perché la dottrina giuridica sia rimasta così a lungo insensibile alla trasformazione dell'azione pubblica che prendeva corpo all'interno delle categorie tradizionali. L'incapacità di concettualizzare un involucro dogmatico adeguato alle nuove regole di diritto che emergono in forma di privilegi di giurisdizione accordati in funzione dell'*intérêt public* — in materia di espropriazione per pubblica utilità, di responsabilità degli agenti pubblici, di gestione del demanio (50) — non è dovuta alle manchevolezze del pensiero giuridico (51) ma all'inesistenza delle condizioni

---

Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du " jus privatum " et du " jus publicum " dans les œuvres des anciens juristes français, in *Archives de philosophie du droit* , 1952, in particolare, pp. 50-77.

(49) La risposta di Necker aggira le obiezioni della Corte ridimensionando il ruolo dell'intendente: la sua funzione, secondo il ministro, si limita a omologare una sentenza arbitrale emessa da esperti nominati dalle parti. L'intendente non è dunque un vero e proprio giudice, ma pittosto un " médiateur " (lettera del direttore generale all'intendente Amelot in data 10 agosto 1779, AN. H^1 512, 2^e *dossier* ; sull'intera vicenda cfr. J.-L. HAROUEL, *L'embellissement des villes*, Paris, 1993, pp. 67-73). Le città apprezzavano il ruolo di " conciliateur " dell'intendente in quanto le sue decisioni, oltre a intervenire in tempi rapidi, erano generalmente sensibili alle esigenze dell'amministrazione municipale (per il caso borgognone, cfr. P. BODINEAU, *L'urbanisme dans la Bourgogne des Lumières*, Dijon, 1986, p. 234).

(50) MESTRE, *Un droit administratif*, cit., pp. 515-531.

(51) Per quanto manchi in effetti nella realtà francese una tradizione di scienza del

" costituzionali " per delineare i confini di un diritto concepito come rapporto di supremazia tra l'astrazione Stato-persona e i sudditi. In una società che trova la sua unità nel corpo mistico del monarca (52), garante della coesistenza dei sottosistemi di cui essa si compone — cetuale, corporativo, feudale — è arduo concepire una sovranità trasformata in amministrazione soggettivizzata che agisce senza intermediari sui singoli individui (53).

Certo: il processo di trasformazione in atto nelle istituzioni non sfugge ai contemporanei che colgono il senso dello sviluppo in corso: la tensione semantica facilmente riconoscibile intorno ai termini " administration " e " service public " rivela l'intuizione di una realtà istituzionale ben diversa da quella riflessa nelle opere dottrinali (54). Solo che questa intuizione stenta a tradursi in un precipitato dogmatico appropriato all'interno di un quadro " costituzionale " ancora impregnato della cultura giuridica dell'*État de justice*. L'apparato centrale non trova una cornice giuridica adeguata alle sue ambizioni e deve adattarsi alle costrizioni di un edificio

---

governo paragonabile a quella coeva di area tedesca (cfr. P. SCHIERA, *Dall'Arte di Governo alla Scienza dello Stato. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, 1968, pp. 263-443 e J.-L. MESTRE, *Administration police et enseignement des disciplines administratives en Allemagne, France et Italie aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles*, in *Annuaire Européen d'Administration publique*, v. XI, 1988, pp. 637-655).

(52) Il riferimento è ovviamente a E. H. KANTOROWICZ, *I due corpi del re*, trad. it., Torino, 1989.

(53) Michel Antoine ha sottolineato con chiarezza questa contraddizione tra l'estensione dei privilegi concessi agli agenti del re per il perseguimento di fini di interesse generale — su impulso della crescita civile ed economica del paese — e il ruolo " costituzionale " del monarca, in nessun momento smentito, di garante dell'equilibrio e dei privilegi acquisiti dalle singole parti della società corporativa (*La monarchie absolue*, cit., pp. 21-22).

(54) Le *remontrances* delle Corti offrono una testimonianza emblematica della tensione tra " administration " e " juridiction ". Di fronte al dilatarsi delle attribuzioni contenziose d'eccezione, il cumulo di queste due funzioni nelle stesse mani è presentata dai giudici nella seconda metà del '700 come una violazione " costituzionale ", " parceque la sûreté des citoyens consiste à être jugés par ceux qui ne connoissent d'autre règles que la Loi; tandis que les principes incertains de l'administration servent aisément à colorer des injustices " (rimostranze della Cour des Aides, citate da L. MANNORI, *Centralisation et fonction publique dans la pensée juridique de l'Ancien Régime: justice, police et administration*, relazione in corso di stampa presentata al colloquio *Administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, 1993).

istituzionale rappresentato come garante della continuità: qui come altrove, rimane condannato a coesistere con la società cetual-corporativa in un rapporto tanto essenziale quanto problematico (55).

3. *Un pluralismo da coordinare: la tutela come tecnica di governo del territorio*

In apertura di questo titolo abbiamo visto Tocqueville stigmatizzare la tutela come espressione per eccellenza del dispotismo amministrativo livellatore e liberticida.

È probabile che quando scriveva quelle righe Tocqueville avesse in mente il discorso pronunciato meno di un secolo prima dal suo illustre avo Malesherbes nelle celebri *remontrances* della *Cour des Aides*:

" depuis que des Ministres puissants se sont fait un principe politique de ne point laisser convoquer d'assemblée nationale, on en est venu, de conséquence en conséquence, jusqu'à déclarer nulles les délibérations des habitants d'un village, quand elles ne sont pas autorisées par l'Intendant; en sorte que si cette communauté a une dépense à faire, quelque légère qu'elle soit, il faut prendre l'attache du subdélégué de l'intendant, par conséquent suivre le plan qu'il a adopté, employer les ouvriers qu'il favorise, les payer suivant son arbitrage: et si la communauté a un procès à soutenir, il faut aussi qu'elle se fasse autoriser par l'intendant; il faut que la cause de la communauté soit plaidée à ce premier tribunal avant d'être portée à la Justice; et si l'avis de l'intendant est contraire aux habitants, ou si leur adversaire a du crédit à l'intendance, la Communauté est déchue de la faculté de défendre ses droits " (56).

---

(55) La celebre metafora del cancelliere Séguier merita di essere ancora una volta richiamata per la sua straordinaria efficacia: " tous vos sujets, Sire, sont divisés en autant de corps différents qu'il y a d'états différents dans le Royaume: le Clergé, la Noblesse, les cours souveraines, les tribunaux inférieurs, les officiers attachés à ces tribunaux, les universités, les académies, les compagnies de finance, les compagnies de commerce, tout présente, et dans toutes les parties de l'État, des corps existants qu'on peut regarder comme les anneaux d'une grande chaîne dont le premier est dans les mains de V.M. comme chef et souverain administrateur de tout ce qui constitue le corps de la Nation " (J. FLAMMERMONT, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, 1898, t. 3° (1768-1788), p. 345).

(56) Si tratta delle rimostranze del 6 maggio 1775 riportate da AUGER, *Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matière d'impôts* (..), Bruxelles, 1779, p. 654. Sulle *remontrances* della *Cour des Aides* e Malesherbes, cfr. P. GROSCLAUDE, *Malesherbes témoin et interprète de son temps*, Paris, 1961, t. 1°., pp. 209-234 e 309-324.

In realtà la riduzione delle comunità locali a " minori " non è un'invenzione dello Stato assoluto, come voleva far credere Malesherbes.

L'assimilazione della *civitas* al minore risale alla dottrina di diritto comune che aveva inteso estendere alle città i " privilegi " della condizione pupillare:

" Omnia privilegia concessa pupillis, et minoribus censentur etiam omnibus concessa, qui per administratores reguntur, prout sunt universitates " (57).

In questo modo le città venivano a beneficiare delle garanzie contrattuali necessarie per salvaguardarle dal rischio di malversazioni da parte dei loro rappresentanti. La condizione " pupillare " costituiva un risvolto pressoché obbligato del riconoscimento della città come *universitas* capace di compiere mediante i propri rappresentanti atti giuridicamente impegnativi per i membri della comunità. Introdurre una limitazione di capacità serviva a vincolare i rappresentanti sottoponendoli a una forma di controllo onde impedire che depauperassero il patrimonio della comunità o la impegnassero *ultra vires* (58). L'equiparazione ai minori non appariva del resto per nulla artificiosa alla dottrina giuridica che ricordava come la *civitas* comprendesse sempre al suo interno un certo numero di minori i cui diritti meritavano di essere salvaguardati al pari di quelli degli adulti. Per Baldo l'*universitas* gode del beneficio della *restitutio in integrum*:

" cum multi sint in universitate, qui non possint vere consentire et multi sunt ibi pupilli, et minores, quorum favore universitas civitatis, castri, vel villae, merentur beneficium restitutionis: quia sunt ex eodem corpore ipsius universitatis " (59).

Lo Stato assoluto non fa che riprendere questo classico repertorio per assoggettare ai suoi bisogni il pluralismo istituzionale della

---

(57) N. LOSAEI *De iure universitatum tractatus*, Torino, 1601, p. 221. Si tratta di una delle opere riassuntive della dottrina di diritto comune sulle *universitates* più diffuse in Italia e nella Francia meridionale.

(58) Cfr. MESTRE, *Introduction historique*, cit., pp. 112.

(59) BALDO degli UBALDI, *Commentaria*, Venetiis, 1577, p. 173, *ad l. Respublica, C. quibus ex causis maiores in integrum restituantur* (C. 2, 53, 4).

società corporativa. Tecnicamente questo avviene dissociando la *capacità giuridica*, che resta alle comunità locali, dalla *capacità di agire* che viene monopolizzata dall'apparato centrale e dai suoi agenti istituiti in " tutori " e quindi veri amministratori del " minore " (60). Coerentemente con questa ricostruzione dell'istituto, l'atto di tutela sulle comunità si presenta come una pronuncia di giurisdizione volontaria che integra la volontà del minore. È appena il caso di osservare che la tutela è una tecnica di governo che presuppone un rapporto plurisoggettivo e come tale non può considerarsi " livellatrice ". Le comunità locali, gli ospedali, le fabbricerie, conservano intatta personalità e patrimonio; abdicando alla libertà di volere, non perdono la loro distinta soggettività: non sono ridotte a meri " organi dello Stato ". La tutela serve bene il disegno di una monarchia amministrativa che non vuole negare il pluralismo della società corporativa, ma solamente subordinarlo ai propri interessi, coordinarlo al conseguimento dei propri obbiettivi.

Interessi e obbiettivi che sono innanzitutto fiscali, come spiega Domat giustificando con la consueta chiarezza il diritto del centro di autorizzare le imposte locali:

" quoique ces impositions des deniers nécessaires pour les dépenses des villes et autres lieux, semblent ne pas regarder l'État, et qu'ainsi on pût penser que ces communautés pourroient régler ces impositions, et faire la levée de ces deniers sans la permission du Prince, elle y est nécessaire: et on ne peut lever pour ces dépenses que jusqu'à la concurrence de ce qu'il permet. Car outre les abus qui seroient à craindre de la part de ceux qui feroient ces impositions, il est vrai d'ailleurs qu'elles regardent en effet l'État par deux considérations. L'une que le bon ordre de l'État est composé de celui des villes et des autres lieux; et l'autre qu'il importe à l'État que ces dépenses soient réglées, de sorte qu'elles ne nuisent pas aux contributions que les habitans des villes et des autres lieux doivent à l'État " (61).

L'intendente è la figura centrale del procedimento di tutela. Nei suoi uffici affluiscono le deliberazioni delle parrocchie rurali, delle

---

(60) Questa distinzione, nocciolo duro della tutela, è presentata con chiarezza da MANNORI, *L'amministrazione del territorio sulla Toscana granducale*, cit., p. 55.

(61) DOMAT, *Droit public*, cit., t. 2°, p. 27. Già comunque per Loseo " non potest universitas sibi ipsi eam imponere, sed ad superiorem spectat concedere eidem licentiam imponendi " (op. cit., p. 156).

città, degli ospedali per ricevere un'approvazione definitiva, ovvero per essere istruite in vista dell'*arrêt* del Consiglio. Secondo le parole di un intendente (62), il Consiglio ha tutto l'interesse a concentrare la direzione delle comunità nel suo commissario:

" qui puisse et doive luy rendre journellement compte pendant tout le cours de l'année de l'exécution de tous les ordres qui concernent le service du Roy ou le bien des peuples, veiller à l'exécution suivie et uniforme de tous les règlemens, concilier autant qu'il est possible le soulagement des biens fonds avec le poids des charges qu'occasionnent des événemènts journaliers, déterminer les ordonnances qui luy sont demandées sur ce qu'une expérience continuelle doit luy apprendre des besoins et des forces de chaque communauté, et faire en sorte d'entretenir dans toutes, par une conduite soumise à la seule autorité du Conseil, les moyens soit de satisfaire aux payements de leurs impositions ordinaires, soit de pourvoir aux secours extraordinaires dont l'État peut avoir besoin ".

Quali sono i poteri di tutela? L'essenziale della legislazione in materia è adottato durante il regno di Luigi XIV. La dichiarazione del 1659 e l'editto del 1667 sull'inalienabilità dei beni comunali; l'editto del 1683 sulle spese e sulle autorizzazione ad agire in giudizio (norma quest'ultima ribadita nel 1703); l'editto del 1691 sulla verifica dei conti delle comunità; l'editto del 1749 sugli acquisti delle " gens de mainmorte " ai quali occorre aggiungere la creazione degli *offices* municipali e l'estensione di quello che chiameremmo oggi il " controllo sugli organi ".

Gli obbiettivi fiscali della tutela sono riconoscibili a prima vista, in Francia come in tutte le altre realtà nazionali in cui il centro consolida il suo apparato militare mediante una rete di commissari preposti al controllo del territorio. Oltre al caso spagnolo e sudamericano, dove l'intendente è " importato " dai Borboni (63), l'esempio più vicino a quello francese è il regno sabaudo, non a caso l'unica vera monarchia militare italiana. Ritroviamo il " Generale delle finanze " e il Consiglio, l'intendente — giudice e " amministratore "

(62) Memoria dell'intendente Bernage (in data 25 luglio 1740, come da lettera di accompagnamento) in merito al conflitto con gli Stati di Linguadoca riguardo alla tutela sulle comunità (AN. H^1 844).

(63) F. X. EMMANUELLI, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien: l'intendance, du milieu du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle (France, Espagne, Amérique)*, Aix-en-Provence, 1981, pp. 157-170.

— e un'estesa tutela sulle comunità locali, la *corvée* e la realizzazione di un catasto, le statistiche e i censimenti: in una parola, una versione su scala ridotta dei rapporti centro-periferia realizzati dall'assolutismo francese (64).

Si sarebbe a questo punto tentati di sottoscrivere la conclusione di Tocqueville che riconosce nella tutela una mera relazione di sfruttamento: " des villes, des communautés, des hôpitaux sont contraints de manquer à leurs engagements, afin qu'ils soient en état de prêter au Roi. On empêche des paroisses d'entreprendre des travaux utiles, de peur que, divisant ainsi leurs ressources, elles ne payent moins exactement la taille " (65). Ma si trattarebbe di una conclusione affrettata e parziale.

Nelle pagine di Tocqueville e di Malesherbes parrebbe che la tutela alla fine dell'Antico regime sia monopolio del Consiglio del re e degli intendenti provinciali, ma l'approfondimento della realtà istituzionale dell'epoca permette di ricostruire un quadro ben più articolato. La medesima volontà di stigmatizzare l'accentramento monarchico ha indotto avo e nipote a trascurare l'attività di tutela svolta con rigore da numerosi altri soggetti istituzionali in collaborazione o in concorrenza con gli intendenti. Negli Stati provinciali le autorità regionali sono spesso titolari di un ruolo di controllo sulle comunità niente affatto trascurabile: è il caso ad esempio dei *Procureurs du Pays* di Provenza che su tutti i *dossiers* concernenti le comunità rendono un *avis* spesso seguito dall'intendente. È il caso ancora delle *Cours des Aides* (66) e delle Corti dei conti, titolari di un controllo finanziario e contabile sull'attività dei *corps et communautés*. Infine e soprattutto, la tutela costituisce una parte importante dell'attività dei Parlamenti che nella persona dei Procuratori generali e dei loro sostituti dispongono del personale tecnicamente qualificato per svolgere un'estesa supervisione sull'universo cetual-corpo-

---

(64) E. ESMONIN, *Les intendants de Savoie au XVIII^e siècle*, in *Études sur la France des XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, 1964, pp. 155-156 nonché H. COSTAMAGNA, *Pour une histoire de l'" intendenza " dans les États de terre-ferme de la maison de Savoie à l'époque moderne*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 1985, pp. 363-467.

(65) TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution* , cit., t. 1°, p. 162.

(66) È il caso ad esempio della *Cour des Aides* di Montauban che esercita una penetrante sorveglianza sulle finanze locali (C. MENGES, *La Cour des aides et finances de Montauban (1642-1790)*, thèse droit, Toulouse, 1991, pp. 434-436).

rativo e che perciò stesso possono assolvere rilevanti compiti amministrativi (67). Attraverso i propri *arrêts*, il Parlamento può esercitare un'ampia *police* che si estrinseca sia in quell'attività regolamentare che abbiamo già individuato come componente essenziale della *iurisdictio* (68), sia nell'*homologation* degli atti delle comunità e delle giurisdizioni inferiori (69). Questa sorveglianza non è finalizzata al controllo finanziario (*bursalis*) ma si iscrive piuttosto nella tipica missione della giurisdizione volontaria di salvaguardare il minore e soprattutto di garantire l'ordinamento generale, l'*ordre public* (70).

---

(67) I procuratori generali presso i Parlamenti svolgevano una quantità di compiti amministrativi grazie al potere di chiedere l'emanazione di " arrêts de règlements " e alla rete di procuratori del re presso i tribunali inferiori, ausiliari preziosi per l'esecuzione delle ordinanze di polizia del Parlamento (J. EGRET, *Le Parlement de Dauphiné et les affaires publiques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle*, Grenoble, 1942, p. 8). È ad esempio il Procuratore generale presso il Parlamento di Parigi che nella seconda metà del XVIII secolo si fa carico di promuovere ed eseguire la politica di trasferimento dei cimiteri al di fuori dei centri abitati (J. THIBAUT-PAYEN, *Les morts, l'Église et l'État dans le ressort du Parlement de Paris aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, 1977). È ancora il Parlamento a esercitare un'estesa " police " sulle parrocchie della propria giurisdizione. L'intendente di Tours, Du Cluzel, aveva adottato un'ordinanza nell'ambito della politica di repressione della mendicità che vietava la distribuzione pubblica di elemosine davanti ai conventi e alle chiese. Il procuratore generale fa osservare alla Cancelleria (lettera del 25 ottobre 1769) che i " veri " poveri non possono essere confusi con i mendicanti. " Or c'est cette distinction que M. Ducluzel n'a pas faite dans la seconde partie de sa lettre circulaire, et je suis informé que cette omission de sa part va priver la paroisse de Sainte Suzanne et plusieurs autres qui en sont voisines, d'aumônes très abondantes que les chartreux de Notre Dame du Port et l'abbaye d'Estival sont chargés de faire à certains jours de chaque semaine ". Il Cancelliere Maupeou scrive all'intendente invitandolo a rettificare la circolare (AD. Indre-et-Loire, C. 306).

(68) " La Police suit la Justice comme son ombre " afferma molto giustamente Gaston Zeller, nel mettere in luce le vaste competenze " amministrative " che assumono le giurisdizioni — dai *Baillis* ai *Parlements* — all'apogeo dell'*État de justice* (G. ZELLER, *Les institutions de la France au XVI^e siècle*, Paris, 1987^2, pp. 164-181). Queste competenze sono certo erose, ma niente affatto cancellate, dalla concorrenza degli intendenti nei secoli XVII-XVIII.

(69) Su quest'attività del Parlamento e sulla ricca tipologia degli *arrêts de règlement* si veda l'approfondita analisi di PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris*, cit., pp. 478 e sgg.

(70) " La formalité de l'homologation a pour objet, en général, de mettre le juge à portée d'examiner si l'acte, que l'on veut mettre à exécution, ne renferme rien de contraire à l'ordre public " (J.B. DENISART, *Collection de décisions et de notions relatives à la jurisprudence*, Paris, 1790^3, *verbo* " homologation ", t. 9°, p. 668).

Se è dunque vero che per i *commis* di Versailles la tutela esprime essenzialmente la volontà del centro di sottoporre le istituzioni della società corporativa a un esteso controllo allo scopo di meglio utilizzarne le potenzialità fiscali, questa constatazione non esaurisce affatto i contenuti di un'attività veramente " costituzionale " per l'ordinamento di Antico regime. Gli stessi intendenti provinciali, pur accordando la priorità agli interessi della *finance*, nella loro azione di tutela non dimenticano di essere investiti della protezione del minore, responsabili come tali per la buona gestione della comunità. Nei capitoli dedicati alla tutela avrò modo di mettere in luce le ricadute di questa tecnica di governo nei sottosistemi rurale (e signorile) e urbano (e corporativo).

Capitolo Secondo

AL SERVIZIO DEL RE: LE ESIGENZE DELL'APPARATO CENTRALE E GLI OBBLIGHI DELLE COMUNITÀ

1. I *deniers du roy*: il prelievo fiscale tra riparto e quotizzazione. — 2. I *ponts et chaussées*: gli ingegneri, le comunità locali e le strade.

L'apparato centrale si rivolge alla periferia per soddisfare innanzitutto le proprie esigenze prioritarie che sono, come ovvio, fiscal-militari: le imposte, il reclutamento, l'alloggio delle truppe (1), la creazione delle infrastrutture nazionali, militari e amministrative (2). Per uno Stato impegnato in un duro confronto internazionale (3) è vitale che i *corps et communautés* adempiano regolarmente gli obblighi imposti per il *service du Roy*.

Ma al potere centrale non basta assoggettare le istituzioni della società corporativa ai propri bisogni. Gli imperativi della razionalizzazione spingono la burocrazia versagliese a cercare la semplificazione del rapporto con i sudditi per liberare l'apparato centrale

---

(1) Il *logement des gens de guerre* è con la *milice* l'onere militare di gran lunga più importante (cfr. A Navereau, *Le logement et les ustensiles des gens de guerre de 1439 à 1789*, thèse, Poitiers, 1924, soprattutto pp. 134-136 e 202-203).

(2) Funzioni che rientrano nel momento della *penetrazione*, secondo la definizione di Charles Tilly, per il quale essa comprende la " creazione di un'amministrazione razionale per la mobilitazione delle risorse (tasse, potenziale umano) " nonché l'ordine pubblico e il " coordinamento degli sforzi collettivi (sviluppo delle infrastrutture, interventi d'emergenza) " (Ch. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati moderni in Europa*, trad. it., Bologna, 1984, p. 442).

(3) Si vedano al riguardo le osservazioni di F. Diaz, *Dal movimento dei lumi al movimento dei popoli. L'Europa tra illuminismo e rivoluzione*, Bologna, 1986, pp. 227-237. Sul peso della guerra dei Sette anni nel dissesto delle finanze della monarchia, cfr. J. C. Riley, *The Seven Years War and the Old Regime in France: The Economic and Financial Toll*, Princeton, 1986, mentre sulla centralità del ruolo militare del monarca nella sua rappresentazione politica, cfr. J. Cornette, *Le roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle*, Paris, 1993.

dalla dipendenza cetuale. Il Controllo generale cerca di aggirare la mediazione dei corpi e delle magistrature per intervenire direttamente sul territorio con propri mezzi e personale. Fisco e lavori pubblici sono due settori nei quali si manifesta con maggiore evidenza la tensione tra monarchia amministrativa e società corporativa e le contraddizioni tra la volontà razionalizzatrice e l'inadeguatezza " costituzionale " delle istituzioni.

1. *I deniers du roy: il prelievo fiscale tra riparto e quotizzazione*

Nel corso del XVIII secolo le entrate fiscali della monarchia provengono in proporzione quasi equivalente dalle imposte indirette e dirette.

Le prime sono assicurate dalla *ferme générale*, compagnia di finanzieri che assume mediante aggiudicazione la riscossione dei tributi indiretti a proprio rischio e con propri mezzi, impegnandosi a versare al monarca la somma stipulata nel contratto (4).

Si è giustamente insistito sulla modernità della configurazione organizzativa della *ferme*, esempio tipico di quel processo di razionalizzazione dell'impresa nel quale Weber ha riconosciuto uno dei sintomi più evidenti del superamento della logica cetual-corporativa.

L'indubbia efficienza " manageriale " di questa organizzazione (5) non basta tuttavia a farne l'antesignana di un'amministrazione burocratico-statale. Per quanto possa sembrare paradossale, il sistema della *ferme*, pur servendo con efficacia gli interessi del monarca, non depone a favore della modernità di un apparato centrale che abbandona la riscossione della metà delle sue entrate tributarie a una *lobby* di finanzieri (6). La figura giuridica del diritto contem-

---

(4) La compagnia dei *fermiers généraux* è assimilabile giuridicamente a una sorta di società in nome collettivo che si forma per la conclusione del contratto (della durata di 6 anni) e che si scioglie al suo spirare. Di fatto però sia i *fermiers généraux* che la *ferme*, imponente organizzazione di personale e mezzi materiali, passano inalterati da un contratto all'altro senza che vi sia alcuna sostanziale soluzione di continuità (P. SUEUR, *Histoire du droit public*, cit., t. 2°, pp. 380-384) .

(5) Messa in luce da V. AZIMI, *Un modèle administratif de l'Ancien Régime, les commis de la ferme générale et de la régie générale des aides*, Paris, 1987.

(6) Sul *milieu* dei *fermiers* e sull'intreccio tra denaro e potere politico esiste oggi un'importante letteratura (mi limito a ricordare, oltre al classico Y. DURAND, *Les fermiers*

poraneo che meglio esprime la qualifica della *ferme* è quella del privato incaricato di un pubblico servizio e pertanto investito delle prerogative autoritative necessarie all'espletamento della prestazione contrattuale (in questo caso i poteri di *imperium* tradizionalmente riconosciuti al fisco). Non ci troviamo quindi in presenza di un'" amministrazione statale ". La trasformazione della *ferme* in *régie* voluta da Necker (1780) avrebbe potuto segnare l'inizio di un'evoluzione verso un servizio " statale " delle imposte indirette (7). Ma questa iniziativa tardiva e compromissoria non ebbe il tempo di incidere a fondo sulla fisionomia di questa istituzione, destinata a essere spazzata via dalla Rivoluzione.

Vale la pena invece soffermarsi sulle imposte dirette, settore nel quale è immediatamente riconoscibile la tensione tra monarchia amministrativa e società corporativa, l'antagonismo tra il progetto tecnocratico e la tradizionale logica cetuale.

Tra i *deniers du roy* l'imposta più " classica " è la taglia.

Imposta di ripartizione, reale o personale (8), la taglia viene determinata ogni anno nel suo ammontare da un brevetto generale che tiene conto delle previsioni di spesa e dei pareri sulla capacità contributiva di ogni Generalità (9) espressi dagli intendenti. A ciascuna Elezione (circoscrizione fiscale nella quale si suddivide la Generalità) è assegnato un contingente, a sua volta ripartito tra le parrocchie, unità fiscali elementari.

L'inconveniente più vistoso del sistema di ripartizione consiste nella difficoltà di perequare i contingenti tra le diverse circoscrizioni e tra i singoli *taillables* all'interno della parrocchia. Il suo vantaggio principale si esaurisce nella facilità di riscossione da parte del centro che si limita a escutere le comunità e non i singoli individui. In effetti il privilegio dei membri della comunità di nominare il proprio

---

généraux au XVIII^e siècle, Paris, 1971, R. BONNEY, *The King's Debts. Finance and Politics in France, 1589-1661*, Oxford, 1981, D. DESSERT, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, 1984).

(7) Cfr. SUEUR, *Histoire du droit public*, cit., t. 2°, pp. 388-390.

(8) A seconda che colpisca i fondi o le persone.

(9) La Generalità è la circoscrizione territoriale all'interno della quale l'intendente esercita la propria giurisdizione. Può trattarsi di un Paese di elezione, di una di quelle regioni cioé che hanno perduto le proprie istituzioni regionali, o di un Paese di stato o *Pays conquis* che ha invece conservato una qualche forma di autonomia amministrativa.

collettore è pagato con la solidarietà che fa della parrocchia intera il vero soggetto d'imposta della taglia. La taglia si presenta come un'obbligazione indivisa, con la conseguenza di accollare agli uni le parti non pagate dagli altri (" le riche porte le pauvre ") senza che il servizio del re debba soffrirne. " La taille est une dette de chaque paroisse, et non des particuliers habitans d'icelle: *quod autem debet universitas, singuli non debent* ", spiega Cardin Le Bret ([10]). La ripartizione è affare interno alla comunità, cosicché le azioni dei contribuenti " en surtaux " si rivolgono contro i collettori e contro il " général des habitans " se questo ha fatto proprio il riparto effettuato dai primi, mentre quelle " en réduction " si indirizzano contro un altro " taillable " che si ritiene troppo poco onerato ([11]). La natura " corporativa " dell'imposta giustifica la tolleranza degli intendenti di fronte alla prassi ricorrente che vede le comunità liberarsi del debito fiscale utilizzando i redditi patrimoniali. In tal modo è realmente l'*universitas* che adempie in tutto o in parte, " en moins imposé " ([12]), a un'obbligazione che dovrebbe essere ripartita tra i *taillables*.

Questa struttura " corporativa " dell'imposta si rivela anche nel momento dell'inadempimento. Proprio perché debitrice è l'*univer-*

([10]) *Les œuvres de Messire Cardin Le Bret*, cit., p. 473.

([11]) M. MARION, *Les impôts directs sous l'Ancien régime*, Paris, 1910, p. 17.

([12]) Questa prassi è largamente documentata per i Paesi di stato che beneficiavano di regimi giuridici differenziati. Un esempio fra i tanti: la comunità di Reilhac, provincia di Montauban, chiede nel 1785 l'autorizzazione a dividere i propri beni comunali. L'intendente Trimond, nella lettera al Controllo generale del 25 maggio 1785, osserva che nella provincia " de toute ancienneté les revenus quelconques des communautés se mettent en moins imposé. Cette loi est si ancienne dans cette province qu'on en ignore aujourd'hui l'époque précise; mais sa disposition est rappelée dans le préambule de la déclaration du 21 novembre 1758 portant attribution à la Cour des Aides du jugement en première instance des comptes des communautés " (AN. H^1 1491). Casi di pagamento " en moins imposé " della taglia ricorrono con frequenza anche negli archivi dell'intendenza dello Champagne (quindi in un Paese di elezione). Nella comunità di Aigny, nel 1775, 1/4 della taglia è pagato con i redditi patrimoniali della comunità (lettera del sottodelegato di Châlons del 12 novembre 1775, AD. Marne, C. 523). Il sottodelegato di Bar-sur-Aube invita l'intendente (3 aprile 1786) ad autorizzare il pagamento di una parte della taglia della comunità di Ailleville con i redditi patrimoniali in quanto " ces deniers communs étant oisifs entre les mains du sindic, on ne peut les employer plus utilement qu'en payant une partie des impositions de la paroisse " (AD. Aube, C. 310).

sitas, rispondono della sua insolvenza i suoi rappresentanti, i collettori eletti dagli abitanti o nominati dall'intendente (13). Solo in seconda battuta, nel caso in cui risulti inutile l'escussione dei collettori, sono chiamati a rispondere gli abitanti che, nella persona dei principali contribuenti, subiscono la " contrainte solidaire " (14) a titolo di *culpa in eligendo* (15). Gli sforzi compiuti dagli intendenti

---

(13) La riscossione della taglia veniva talvolta appaltata dai collettori ad " allouers " che assumevano questo compito per parecchie comunità. Questa prassi viene segnalata dal procuratore generale presso la *Cour des Aides* di Rouen il 20 ottobre 1784 al Controllore generale che chiede spiegazioni all'intendente di Caen il quale, a sua volta, consulta i suoi sottodelegati e agli avvocati del " conseil de l'intendance ". La risposta che ottiene è che sì, la prassi in questione è illegale per la brutalità dei metodi seguiti dagli " allouers " per estorcere il denaro ai contribuenti, ma che, nondimeno, occorre rassegnarsi a tollerarla in quanto i collettori, per lo più contadini ignoranti, non hanno il tempo e la capacità di svolgere questo compito (AD. Calvados, C. 4397).

(14) La consuetudine di esercitare la " contrainte solidaire " contro i principali abitanti della comunità era così radicata che persino dopo l'abolizione di questo istituto i tribunali continuano ad autorizzare le azioni esecutorie. I 4 principali abitanti di Vaquerie, Elezione di Amiens, ricorrono al Consiglio ricordando che " c'est un principe constant que quand on condamne un corps on ne peut affecter que les biens ou les facultés propres à ce corps, abstraction faite des individus qui le composent. Selon les loix romaines, les dettes des communautés ne sont pas les dettes personnelles de ses membres, ni les dettes des membres ou individus, dettes du corps ". Nel caso di specie, la " contrainte " era stata ottenuta da alcuni abitanti che avevano vinto un processo in " surtaux " e si rivolgevano ai 4 principali contribuenti per essere rimborsati delle somme pagate in eccesso. Il Consiglio dà ragione ai ricorrenti (*Conseil des finances*, 21 février 1786, AN. E. 1640 B).

(15) L'obbligo per i *receveurs* di agire inizialmente contro i collettori si spiega con la natura stessa del rapporto di obbligazione di cui sono parti il fisco e il soggetto d'imposta, la parrocchia. Come spiega un'opera pratica della fine dell'Antico regime, " les deniers dûs au Roy ne sont pas des deniers royaux. Ils ne les sont que lorsqu'ils ont passé dans la main des comptables. Les redevables de la taille ne sont point sujets à la contrainte par corps, parce qu'ils ne sont débiteurs que d'une dette civile quoique privilegiée " (AUGER, *Traité sur les tailles et les tribunaux qui connoissent de cette imposition*, Paris, 1788, t.1°, p. cclxxxvj). Nello stesso senso già Le Bret osservava che i soli collettori potevano subire la " contrainte par corps " in quanto " les deniers levez par eux sont deniers royaux " (op. cit., p. 474). La possibilità di agire in esecuzione forzata contro i principali abitanti della parrocchia in caso d'insolvenza dei collettori " vient de la faculté qu' ont les habitans de nommer eux-mêmes les collecteurs, dont ils sont par cette circonstance civilement responsables " (*Mémoires concernant les impositions et droits*, par MOREAU de BEAUMONT, *conseiller d'état, nouvelle édition*, Paris, 1787, t. 2°, pp. 55-56).

per difendere i collettori dalle intimidazioni dei " coqs de village ", per limitare i favoritismi nella fissazione delle quote individuali, per ridurre i privilegiati scoprendo i falsi titoli nobiliari non riescono a incrementare il rendimento dell'imposta e a migliorarne in modo apprezzabile il riparto (16).

Era la stessa struttura dell'imposta che andava ripensata. Per attingere alla ricchezza dei sudditi occorreva predisporre gli strumenti per raccogliere i dati sulla ricchezza dei singoli contribuenti:

" la seule chose qui puisse conduire à l'égalité de la répartition des impôts est la connoissance exacte des objets imposables et leur évaluation. Cette vérité a été reconnue bien anciennement et c'est en conséquence qu'on a autorisé Messieurs les Intendants qui sont chargés de la répartition générale de nommer des Commissaires pour faire la répartition particulière dans les paroisses " (17).

Come spiega una circolare del Controllore generale agli intendenti, la taglia era troppo arcaica per poter assecondare un siffatto disegno di riforma:

" arbitraire dans sa répartition, solidaire dans sa perception, plutôt personnelle que réelle dans la plus grande partie du Royaume, sujette à des variations continuelles par les changements qui arrivent chaque année dans le nombre et dans l'état des contribuables, dans celui des cultivateurs qui d'un instant à l'autre pouvoient réclamer une exemption, ou cesser de jouir de celles qu'ils avoient, la taille ne peut jamais devenir une base assez fixe et assez étendue " (18).

Lo scopo diviene quello di giungere a un'imposta " proportionnée au produit des fonds ", non solidale, nella quale " chaque

---

(16) Di questi tentativi è costellata la corrispondenza degli intendenti. Quello di Limoges, ad esempio, scrive al Controllore generale il 18 ottobre 1708 per ribadire l'utilità di affidare all'intendente la confezione dei ruoli della taglia nelle parrocchie. I collettori non osano rivedere le *côtes* dei notabili nel timore di subire processi e sono pertanto lieti di essere sostenuti o sostituiti dall'intendente (A. M. BOISLISLE, P. de BROTONNE, *Correspondance des Contrôleurs généraux des finances avec les intendants des provinces*, Paris, 1897, t. 3° (1708-1715), p. 63).

(17) Memoria non datata interna al Controllo generale e comunque risalente all'inchiesta del 1772 sul progetto di " vingtième territoriale " (AN. H^1 1772).

(18) *Copie de la lettre circulaire écrite par M. Le Controlleur général à M.M. les intendants de pays d'élection, le 6 may 1772*, (AN. H^1 1463).

possesseur est un contribuable pour ainsi dire isolé des autres". Questo disegno di riforma si sviluppa durante il corso del XVIII secolo lungo due distinte direttrici (19).

La prima, indicata dall'abbé de Saint Pierre (20) e seguita da singoli intendenti provinciali, tende a individualizzare l'imposta, rendendola effettivamente proporzionale ai redditi di ogni contribuente senza tuttavia rinunciare al principio dell'imposta di ripartizione. La creazione di un catasto promossa nella Generalità del Limosino da Turgot mira a rendere possibile un'equa distribuzione del peso fiscale all'interno della singola parrocchia (21) e, almeno tendenzialmente, tra circoscrizioni fiscali omogenee. L'idea è quella di un'imposta di ripartizione che colpisce su base proporzionale il reddito fondiario facilmente accertabile grazie agli aggiornamenti catastali (22). A questo scopo Turgot istituisce *commissaires aux tailles* incaricati di redigere e modificare i dati catastali (23). Per i contribuenti il vantaggio principale di quest'imposta consiste nell'accertamento attendibile dei

---

(19) Su questa vicenda ai classici studi di Marcel Marion si sono aggiunte ora le tesi di dottorato di M. TOUZERY, *La réforme de la Taille tarifée ou l'impôt sur le revenu, 1716-1789*, thèse, Paris, 1991, e di A. ALIMENTO, *Riforme fiscali e lotta politica in Francia nel XVIII secolo: progetti e iniziative del Contrôle générale des finances per un catasto generale*, tesi di dottorato, Firenze-Pisa, 1989.

(20) Autore del *Mémoire pour l'établissement de la taille proportionnelle*, 1717 e del *Projet de taille tarifée*, 1723. Precedentemente, alcune indicazioni in tal senso erano già state avanzate da Boisguilbert.

(21) Il sottodelegato di Sainte-Foy (Generalità di Bordeaux) invoca ad esempio la necessità di procedere alla redazione di un catasto perché " quantité de propriétaires ne sont point cotisés pour tous les fonds qu'ils possèdent, de là vient ainsi que la taille et autres impositions ne sont point réparties sur la totalité des héritages " (" observations générales " inviate all'intendente in data 9 settembre 1770, AD. Gironde, C. 3208).

(22) Il catasto promosso dall'intendente Bertier de Sauvigny nella Generalità di Parigi è concettualmente meno avanzato di quello di Turgot. Si tratta infatti di un catasto per masse di cultura e non parcellario. Prende cioè in considerazione l'unità parrocchiale e non le singole proprietà individuali. Mira a perequare il peso fiscale tra le parrocchie più che tra gli individui (M. TOUZERY, *Cadastre de Bertier de Sauvigny. Dictionnaire des paroisses fiscales de la Généralité de Paris*, thèse, Paris, 1991, t. 1°, p. 3). Al contrario del catasto di Turgot che è parcellario e pertanto destinato a perequare la ripartizione tra i singoli *taillables* della parrocchia (TOUZERY, *La réforme de la taille tarifée*, cit., p. 116)

(23) Questi commissari dovevano aggiornare l'intendente sulla situazione economica delle parrocchie (cfr. *États des collectes et paroisses, et observations sur la situation des paroisses, les productions des fonds et le commerce des habitans, par les commissaires aux tailles*, AD. Haute-Vienne, C. 118 e C. 120).

redditi fondiari di ciascun *taillable.* Poiché soggetto d'imposta non è più la parrocchia ma il singolo individuo la *contrainte solidaire* perde la sua ragion d'essere. Inoltre, la *taille tarifée* (espressione con cui è denominato questo progetto di individualizzazione della taglia) limita più di quanto non favorisca le pretese tributarie dell'apparato centrale dal momento che rimane pur sempre un'imposta di riparto nella quale l'entità del contingente d'imposta è determinato preventivamente. Il prelievo tributario, in altre parole, non segue automaticamente l'incremento dei redditi dei sudditi, ma è limitato al contingente predeterminato a livello nazionale, esattamente come lo era il classico brevetto della taglia. L'unica differenza è che ora il contingente potrà essere ripartito con maggiore equità grazie alle informazioni disponibili sulla ricchezza dei sudditi. Nella filosofia fisiocratica, che tiene a battesimo l'idea di un'imposta unica sulle terre, è la sola proprietà fondiaria a fornire la base imponibile per il prelievo fiscale, motivo ulteriore per contenere le pretese fiscali statali.

La seconda direttrice, decisamente più ambiziosa, mira a fondare il prelivo fiscale su basi alternative a quelle che informano la taglia. Al principio della ripartizione viene opposto quello della quotizzazione. A partire dalla *dîme royal* di Vauban (1707) si fa strada il progetto di un'imposta che colpisca il reddito individuale, di qualsiasi natura esso sia, accertato sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti verificate dall'amministrazione, e quantificato ai fini del prelievo secondo un tasso variabile in funzione dei bisogni pubblici (decima parte del reddito, ventesima etc.). Si tratta pertanto di un tipo di imposta teoricamente più idonea di quella di ripartizione ai bisogni di un potere pubblico in espansione in quanto, a differenza del contingente della taglia, prestabilito con brevetto, l'imposta di quotizzazione colpisce la progressione di tutti i redditi (24). La principale difficoltà di questa imposta è ovviamente quella del controllo della veridicità delle dichiarazioni dei contribuenti (25).

---

(24) " Sa Majesté ," dichiara l'*arrêt* del 31 maggio 1788, " n'a pas perdu de vue le vice attaché à la nature de tout impôt de quotité, dont la fixation et les accroissements suivent la progression des revenus des contribuables, au lieu de se mesurer seulement sur l'étendue des besoins de l'État, base unique de la légitimité des impôts exigées des peuples " (AN. H^1 1605).

(25) L'intendente di Montauban offre un quadro eloquente della difficoltà di messa

Il vuoto creato nelle finanze statali dalle guerre costituisce come sempre il principale acceleratore delle riforme istituzionali: la *dixième* risente di questa dipendenza dai bisogni militari del momento. Diverso è il caso della *vingtième*, l'imposta cedolare più importante che abbia conosciuto la Francia di Antico regime (26). La sua creazione interveniva in un periodo di pace (dopo la fine della guerra di successione austriaca) su iniziativa di un Controllore generale illuminato, Machault d'Arnouville, che persegue un disegno di perequazione fiscale. Proprio per questo, del resto, le nuove imposte (alla prima *vingtième* ne seguono altre) incontrano la viva opposizione delle Corti cui non sfugge la minaccia che un tributo

---

in opera di questo tipo di imposta: " les contrôleurs du vingtième furent chargés de faire les opérations propres à conduire à cette connoissance. Elles demandoient beaucoup de lumières, et d'expérience. On en charge à une foule de jeunes gens dont les uns avoient travaillé dans des parties toutes différentes, et les autres connoissoient à peine les noms de différentes productions du sol. Ils arrivèrent dans les communautés avec de très longues instructions; ils opérèrent comme ils l'entendirent, ils firent autant de bévues que d'opérations. On crut y remédier en faisant vérifier leur travail, et à force d'opérer, de vérifier et contrevérifier on a si bien embrouillé la matière qu'il n'est plus possible de s'y reconnoître, et après un travail de près de 20 années, on n'est pas plus avancé aujourd'hui qu'on ne l'étoit au commencement. L'impôt du vingtième n'est point fixé d'une manière solide, et tous les jours on y fait des changements qui ne servent qu'à inquiéter les contribuables et à exciter leurs plaintes " (*Copie d'une lettre de M. de Gourgues, intendant de Montauban à M. le Contrôleur général du 2 juin 1772*, AN. H^1 1463). L'intendente di Caen, Fontette, per vincere " la défiance naturelle aux normands " propone di ricorrere a un sistema di controlli per campione: se il risultato del controllo attesta la veridicità della dichiarazione, la spesa è sopportata dal re, nel caso contrario, dalla comunità. Le spese per il controllo avrebbero dovuto essere comunque anticipate dai più forti contribuenti, ripristinando in questo modo una forma di solidarietà. Non a caso, le " observations " redatte dai servizi del Controllo generale si soffermano proprio su questo punto per respingere il progetto: " il seroit injuste de faire payer par avance cette dépense nécessairement très coûteuse par les quatre plus hauts taxés. Ce seroit adopter tous les inconvénients des contraintes solidaires que le conseil s'efforce de proscrire ". È rivelatore delle difficoltà di mettere in opera le nuove tecniche impositive che un brillante amministratore come Orceau de Fontette non trovi niente di meglio che ricorrere a vecchie forme di responsabilità oggettiva (la lettera e il rapporto sono del maggio 1772, AN. H^1 1463).

(26) La novità dell'imposta consisteva nella dichiarazione dei redditi richiesta al contribuente e nella predisposizione di un sistema di controlli per verificarne la veridicità (ALIMENTO, *Riforme fiscali e lotta politica*, cit., p. 10). I precedenti erano stati una *dixième* istituita nel 1710 per far fronte alla guerra di successione spagnola, e l'effimera *cinquantième* (sopravvissuta solo due anni).

individualizzato ed egualitario poteva rappresentare per l'ordine cetual-corporativo.

Ogniqualvolta l'apparato centrale tenta di spezzare le solidarietà cetuali per introdurre un'imposta egualitaria, la società corporativa si mobilita per " riassorbirla " nel suo seno avvalendosi di tecniche collaudate. Il clero offre un aumento del *don gratuit* in cambio del riscatto dell'imposta; le città contrattano un *abonnement* o una tariffa che rimpiazzi l'imposta diretta con un dazio (27); gli Stati provinciali tentano di ottenere il controllo sulla riscossione dell'imposta; i nobili sobillano le Corti per farsi esentare. Per una monarchia perennemente a corto di risorse la prospettiva di ottenere subito e senza resistenze il denaro di cui ha bisogno è troppo allettante per potervi rinunciare. In questo modo, la capitazione, introdotta come imposta personale, finisce per trasformarsi in un accessorio della taglia mentre la *dixième* e la *cinquantième* si eclissano in un breve lasso di tempo: l'unica imposta innovativa a resistere fino alla Rivoluzione è la *vingtième* . L'emancipazione della monarchia dalla dipendenza finanziaria che gli impone la società cetuale era destinata a rimanere un nodo irrisolto.

2. *I ponts et chaussées: gli ingegneri, le comunità locali e le strade*

Nel 1789 i *cahiers de doléances* saranno molto severi con l'amministrazione dei *ponts et chaussées*. Nella pubblicistica rivoluzionaria gli ingegneri divengono insieme agli intendenti la personificazione stessa del dispotismo amministrativo e la Costituente si farà interprete di questa ostilità quando definirà il nuovo statuto del corpo, fortemente penalizzato rispetto agli anni d'oro di Trudaine.

Le ragioni di questa avversione risiedono in un paradosso: nello stesso arco di tempo si consolidano in Francia il corpo dei *ponts et chaussées*, la propaggine più moderna dell'apparato centrale, e la *corvée,* tecnica di governo fra le più arcaiche e impopolari.

La *corvée* rifletteva un principio " classico " e mai rinnegato dalla monarchia in materia di opere pubbliche. La regola seguita

---

(27) Le città *abonnées* erano quelle in cui la taglia era fissata a una somma invariabile; quelle *tarifées* avevano ottenuto la sostituzione dell'imposta diretta con un dazio (cfr. E. ESMONIN, *La taille en Normandie au temps de Colbert (1661-1683)*, (1913), Genève, 1978 , pp. 88-90 e 393-395)

dagli ordinamenti di Antico regime, fondata su un passo del Digesto (28) e riassunta dal brocardo " cuius commoda, et eius incommoda ", impone una stretta corrispettività tra oneri e vantaggi: per ogni opera pubblica occorre individuare i beneficiari ai quali accollarne l'onere. Dai proprietari " riverains ", chiamati a contribuire alle riparazioni delle strade (29), fino alle città e alle province, tutti i soggetti, persone fisiche o giuridiche, dovevano concorrere alla spesa per le infrastrutture da cui traevano anche solo un'utilità indiretta. Per un tesoro reale costantemente assorbito dalle spese militari, il ricorso a questa regola offriva una valida giustificazione per sottrarsi a gravosi impegni finanziari lasciandone il carico alle istituzioni locali e ai privati (30). Naturalmente l'individuazione degli onerati e il riparto del contingente rispettivo di ognuno non erano operazioni pacifiche: le contestazioni erano frequenti e la procedura si concludeva spesso con una pronuncia giurisdizionale (31). È facile capire

(28) Il passo del Digesto al quale si ispira tutta la dottrina di diritto comune recita testualmente: " secundum naturam est, commoda cuiusque rei sequi, quem sequuntur incommoda " (D. 50, 17, 10). Nell'Antico regime l'adozione di questo principio " condominiale " fa sì che " l'individuazione delle persone degli obbligati e la quantità della prestazione richiesta debbano trovare un'esatta corrispondenza nel vantaggio effettivamente goduto da ognuno " (MANNORI, *L'amministrazione del territorio nella Toscana granducale*, cit., p. 66).

(29) Su questo sistema di finanziamento delle opere pubbliche cfr. F. MONNIER, *Les marchés des travaux publics dans la généralité de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, 1984, pp. 313-319.

(30) Ogni pretesto era buono per accollare un'opera pubblica alle istituzioni locali. Osserva Petot che sotto Colbert " la doctrine est toujours établie que les voies de communication ont une utilité seulement locale; par suite les corporations, ou les provinces avantagées par elles doivent en faire les frais ". L'amministrazione settecentesca, da questo punto di vista, " n'a rien changé aux pratiques du XVII^e siècle. Elle utilise toutes les ressources capables de soulager le Trésor " (PETOT, *Histoire de l'administration des ponts et chaussées (1599-1815)*, Paris, 1958, pp. 87 e 228).

(31) " C'étoit une loi d'un ordre supérieur qui vouloit que chaque intéressé dans la chose publique payât sa part de la dépense dont il profitoit " ricorda il ricorso al Consiglio della comunità di Lannion in Bretagna contro una sentenza del Parlamento di Rennes che ha dispensato 23 proprietari della città dall'obbligo di concorrere al pagamento per la riparazione del *pavé* (tipico obbligo a carico dei *riverains*). " Il étoit de toute justice ", argomenta il ricorso, " que chacun contribuât à la dépense au *prorata* de sa propriété et de l'utilité qui lui en reviendroit, *cujus est emolumentum, ejus onus esse debet*. C'est une règle de droit naturel ". Una regola di diritto naturale che tuttavia sollevava un grosso contenzioso ogniqualvolta alcuni dei pretesi " beneficiari " cercas-

come un simile criterio dovesse risultare sempre più inadeguato di fronte alla crescita della domanda sociale di interventi pubblici soprattutto in materia urbanistica e stradale ([32]); e come, nel caso della *corvée* per la costruzione e la manutenzione delle grandi strade (generalizzata nel 1738), l'interesse delle comunità rurali alla realizzazione dell'opera fosse del tutto teorico. Già oberate dalle *corvées* militari, le comunità si vedevano imporre un gravame da cui non ricavavano alcuna utilità non fosse altro per l'assenza di una rete di strade vicinali che permettesse l'accesso alle grandi arterie di comunicazione. Non a caso, quando la *corvée* verrà ripristinata nella prima metà dell'Ottocento con la denominazione di " prestazione in natura " (senza privilegi e riscattabile con un'imposta), la misura non solleverà opposizioni paragonabili a quelle incontrate dalla *corvée royale* in quanto il servizio era ora richiesto ai comuni per stabilire la rete vicinale di diretto e immediato interesse locale.

La circostanza che i brillanti ingegneri dei *ponts et chaussées* non trovassero nulla di meglio che proporre il ricorso a questo odioso espediente è rivelatore della profonda contraddizione tra gli imperativi della modernizzazione e le costrizioni cetual-corporative. Le giustificazioni a favore della *corvée* evocano subito la questione fiscale: la creazione di un'imposta generale *ad hoc* si sarebbe risolta in un aggravio del carico tributario dei *roturiers* i quali soli ne avrebbero sopportato il peso a esclusione dei privilegiati. Il risultato è che l'impulso modernizzatore del centro si manifesta in periferia nella forma più brutale ([33]) e con alti costi in termini di efficienza:

---

sero, come in questo caso, di sottrarsi all'obbligo (*Conseil des finances*, 17 décembre 1776, AN. E. 1532 B).

([32]) Il sistema entrava in crisi laddove non fosse possibile individuare i soggetti ai quali accollare almeno una parte della spesa per la realizzazione dell'opera (cfr. L. GUÉRIN, *L'intendant de Cypierre et la vie économique de l'Orléanais, 1760-1785*, thèse, Mayenne, 1938, pp. 41-63).

([33]) D'Etigny, celebre intendente d'Auch, promuove la costruzione di una importante rete stradale nella sua Generalità, al confine con la Spagna, utilizzando metodi efficaci ma piuttosto sbrigativi. Dapprima assegna a ciscuna comunità un pezzo di strada da costruire e conservare: se i " syndics " non mostrano uno zelo adeguato li fa arrestare. In un secondo tempo, ricorre al sistema dell'imposta sostitutiva della *corvée*, procedendo all'aggiudicazione dei lavori a carico delle comunità, e non esita a destinare i beni comunali in pagamento ai proprietari espropriati dal passaggio della strada (M. BORDES, *D'Etigny et l'administration de l'intendance d'Auch (1751-1767)*, thèse, Paris, 1957, t. 1°,

era inevitabile che il ricorso al lavoro forzato di centinaia di riluttanti comunità al posto del più efficace appalto di opere dovesse intralciare notevolmente lo sviluppo dei lavori. Proprio per conciliare le ragioni dell'efficienza con quelle dell'equità, su iniziativa di alcuni intendenti come Fontette a Caen (1758) e Turgot a Limoges (1766) ([34]), si diffonde la prassi di introdurre un'imposta sostitutiva della *corvée*, permettendo alle comunità di optare per il riscatto in denaro. Ma quale base imponibile scegliere per applicare l'imposta? Occorreva decidere se gravare i soli *taillables* o anche i privilegiati, scatenando però in questo caso la reazione delle Corti sovrane, intransigenti guardiane del privilegio. Divenuto Controllore generale, Turgot sopprime la *corvée* nel 1776 e affronta il rischio di gravare di un'addizionale alla *vingtième* i proprietari, privilegiati e non. Questa scelta segnava certamente un notevole passo avanti, senza peraltro risolvere tutte le difficoltà. Il clero non pagava la *vingtième* ed era pertanto esentato da questo onere ([35]), così come lo erano i titolari di redditi diversi da quello fondiario. Quali che fossero le sue inadeguatezze tecniche, il tentativo fallisce per l'opposizione delle Corti senza peraltro che questo significasse il ritorno allo *status quo ante* ([36]). Dopo 10 anni di esitazioni, il Controllore generale Calonne deciderà nel 1786 la conversione della *corvée* in un'imposta sostitutiva: riforma sperimentale che prelude alla creazione delle assemblee provinciali nell'anno successivo.

---

pp. 534-570). Sono le Corti a prendere le difese dei *taillables* , come quando la *Cour des aides* di Montauban scende in campo per opporsi all'uso della " contrainte solidaire " contro i " corvéables ", misura di eccezionale rigore ammissibile solo per i debiti " dont une communauté en corps est redevable " ma non per le prestazioni personali dei suoi componenti (M. CUILLIERON, *Contribution à l'étude de la rébellion des Cours souveraines sous le règne de Louis XV. Le cas de la Cour des aides et finances de Montauban*, Paris, 1983, p. 31).

([34]) Nel 1766 Turgot ottiene l'approvazione definitiva con un *arrêt* del Consiglio, ma aveva già iniziato a sperimentare precedentemente l'imposta sostitutiva.

([35]) L'intendente di Caen, Esmangart, protesta con forza contro questa esclusione e propone in alternativa un'imposta reale su tutte le proprietà, visto che tutte in eguale misura beneficiavano della costruzione della rete stradale (J. MUSSET, *L'intendance de Caen. Structure, fonctionnement et administration sous l'intendant Esmangart, 1775-1783*, Condé-sur-Noireau, 1985, pp. 192-196).

([36]) J. PHYTILIS, N. KISLIAKOFF, H. SPITTERI, G. FRÈCHE, *Questions administratives dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, 1965, p. 178.

Prima di giungere a questa svolta pochi anni prima della Rivoluzione, la *corvée* ha lungamente convissuto con una delle istituzioni più moderne della monarchia amministrativa: il bilancio dei *ponts et chaussées*.

Caso raro nelle finanze di Antico regime, il fondo dei *ponts et chaussées* era integralmente socializzato a livello nazionale per essere poi distribuito dal centro nelle singole Generalità secondo un ordine di priorità che non aveva niente a che vedere con il peso finanziario sopportato da ciascuna di esse. Il contingente dei *ponts et chaussées* destinato a ogni Generalità è deciso dal Controllore generale, sentito il direttore generale, sulla base della proposta dell'intendente provinciale corredata dai progetti dell'ingegnere ([37]). La regola della reciprocità tra *commoda* e *incommoda* aveva lasciato il posto a un'allocazione della spesa funzionalizzata a un programma nazionale di lavori pubblici.

La voce dei *ponts et chaussées* aveva cominciato a figurare negli stati di previsione del tesoro reale, gli *états du roy*, già dai tempi di Sully, ma è solo con Colbert che l'interesse della monarchia per lo sviluppo delle comunicazioni e per la costruzione delle grandi infrastrutture civili e militari si trasforma in impegno sistematico. La creazione nel 1747 della scuola dei *ponts et chaussées*, *pepinière* dell'élite più qualificata di servitori del re, assicura al centro le risorse tecniche necessarie per imprimere alla politica dei lavori pubblici un forte impulso e una direzione unitaria.

"J'ai l'honneur de vous envoyer le projet d'état du roy pour l'exercice 1764", scrive Turgot a Trudaine, direttore generale dei *ponts et chaussées* ([38]). Non è senza interesse seguire Turgot in

---

([37]) " Monsieur le Contrôleur Général a fixé à la somme de 70.000 livres les fonds destinés aux dépenses du prochain état du Roy de l'exercice 1774; vous voudrez bien charger l'ingénieur qui sert près de vous de dresser le projet de cet état, et vous concerter avec lui sur la destination la plus convenable de ces fonds tant par rapport aux ouvrages à continuer que par rapport aux nouveaux qu'il ne faut entreprendre qu'en cas de nécessité indispensable, car la modicité des fonds qui sont accordés à votre généralité exige à cet égard la plus grande circonspection " (lettera di Trudaine de Montigny, direttore dei *ponts et chaussées*, all'intendente del Limosino, 6 maggio 1775, AD. Haute-Vienne, C. 312).

([38]) Il testo della memoria, datata 26 dicembre 1765, si trova presso gli archivi dipartimentali della Haute-Vienne nella *liasse* C. 311.

questo rapporto che costituisce uno degli adempimenti annuali più importanti di ogni intendente nella sua Generalità. Si tratta infatti del rendiconto sui lavori stradali effettuati nella circoscrizione e della richiesta di stanziamenti per l'esercizio successivo.

L'intendente esordisce proponendo le gratificazioni per il personale dei *ponts et chaussées* della Generalità che ha meritato la sua fiducia accollandosi un fardello di lavoro supplementare. Da quando l'intendente ha autorizzato il riscatto della *corvée* con un'imposta ripartita tra tutte le comunità della sua Generalità, gli ingegneri debbono preparare i progetti e i preventivi non solo per le opere a carico del tesoro reale ma anche per quelle di spettanza delle comunità che ammontano alla somma di 120.000 livree. Senonché i fondi del tesoro, lamenta Turgot, sono vistosamente inadeguati. Il Limosino è in ritardo rispetto alle altre provincie. Un ritardo che danneggia l'interesse generale nella misura in cui impedisce l'integrazione della provincia nella rete di comunicazioni nazionale. L'intendente chiede che il tesoro compia uno sforzo supplementare. È in grado di dimostrare che le 120.000 livree dell'imposta sostitutiva della *corvée* non permettono di realizzare tutte le opere utili e necessarie se il tesoro non farà la sua parte. La soppressione della *corvée* non ha diminuito il ritmo delle realizzazioni, tutt'altro: l'intendente ha persino potuto accollare sul fondo dell'imposta sostitutiva opere "qui est d'usage de mettre sur l'état du roy". Se si dovessero realizzare con la *corvée* lavori di terrazzamento in una regione con un fondo roccioso come il Limosino, le vie di comunicazione progredirebbero con grande lentezza. In questi casi il ricorso all'aggiudicazione è una necessità. A questo punto è Versailles che deve onorare i suoi impegni:

"vous m'avez paru croire quelquefois que je vous demandois des fonds pour suppléer au défaut des corvées. Ce n'a jamais été ma pensée. Les fonds que je sollicite et que je ne cesseray de solliciter auprès de vous ont uniquement pour objet les ouvrages d'art qui dans toutes les généralités se font sur l'état du roy. Or il est impossible d'exécuter les ouvrages de ce genre les plus pressants et les plus indispensables qui sont à faire dans cette généralité si vous n'avez pas la bonté d'y proportionner les fonds".

Il Controllore generale ha promesso di rendere al dipartimento dei *ponts et chaussées* i fondi che erano stati distratti a fini militari durante la Guerra dei Sette anni. Turgot non si accontenta di questo

impegno. Le 50.000 livree del contingente abitualmente assegnato al Limosino sono insufficienti. Come se non bastasse, negli esercizi precedenti la Generalità ha ricevuto solo una parte delle somme che gli erano state allocate negli stati di previsione dei *ponts et chaussées*: il credito con il tesoro ammonta a 112.500 livree. Turgot avverte che le infrastrutture realizzate negli anni precedenti rischiano di cadere in rovina se verranno a mancare stanziamenti adeguati. La strada di Lione " la plus intéressante pour le commerce de la Province et pour celui du Royaume " richiede un grosso impegno da parte del tesoro per avere ragione delle difficoltà tecniche di realizzazione. Un intero sistema infraregionale di comunicazioni attende i fondi necessari per essere completato (39). L'intendente chiede almeno 80.000 livree all'anno. Per parte sua, promette di fare in modo che l'imposta sopportata dalle comunità sia in proporzione con lo sforzo assunto dal tesoro.

Prescindendo dalla personalità eccezionale di Turgot, questo documento ci aiuta a comprendere alcuni nodi essenziali della dinamica della monarchia amministrativa.

Indubbiamente il rapporto del nostro intendente rivela una visione della cosa pubblica nella quale l'" esprit d'administration " ha ormai soppiantato la vecchia " justice ". Il progetto tecnocratico di rimodellare il territorio — l'" aménagement du territoire " (40) — è ormai sostenuto da strumenti istituzionali adeguati allo scopo: un bilancio centrale (negli *états du roy*) e una direzione generale per gestirlo (l'intendente di finanza incaricato dei *ponts et chaussées*)

---

(39) " La route de Poitiers est ouverte sur douze lieues de longueur et tous les ouvrages y sont pareillement à faire. Il en est de même de celle d'Uzerche à Tulle et de Tulle à Argentat, et à (†) qui est la continuation de la route de Poitiers et qui doit devenir un jour la communication directe de la Normandie, de l'Anjou, de la Bretagne et du Poitou avec le bas Languedoc et avec Marseille. Il y a encore une route très nécessaire à ouvrir depuis Bort par Tulle, Brive et Larche pour le commerce de Lion à Bordeaux. Cette route sera d'autant plus intéressante qu'elle aboutira au premier port où la Vézère est navigable un peu au-dessous de Brive. Celle d'Angoulême à Périgueux qui passe par la Roche Beaucourt et qui est très avancée dans la Généralité de Bordeaux est encore très nécessaire et je ne parle pas des routes d'un ordre inférieur et des communications de ville à ville auxquelles nous sommes malheureusement bien éloignés de pouvoir penser et dont cependant on s'occupe dans plusieurs autres généralités ".

(40) Cfr. M. RONCAYOLO, *L'aménagement du territoire (XVIII^e-XX^e siècles)*, in BURGUIÈRE, REVEL, *Histoire de la France*, cit., pp. 516-522.

coadiuvata da un organo consultivo (l'*assemblée générale des ponts et chaussées*); un personale tecnico periferico (l'ingegnere e i suoi collaboratori) diretto da un responsabile politico-amministrativo (l'intendente provinciale).

Eppure le proteste di Turgot contro la modeste allocazioni riservate alla sua Generalità gettano luce sui limiti imposti all'attività di questo moderno complesso istituzionale. Per un apparato centrale costantemente assorbito dalla priorità militare, il territorio continua a essere una variabile secondaria, più una risorsa da sfruttare che un luogo di sperimentazione del riformismo illuminato. Le cifre rivelano del resto in modo eloquente le priorità della monarchia. Il fondo del tesoro reale riservato alla realizzazione delle strade rappresenta una voce esigua rispetto all'onere che ricade sui *corvéables*, chiamati a sopportare la parte di gran lunga più consistente della spesa (41). Persino l'esistenza della voce dei *ponts et chaussées* è periodicamente messa in forse dalle necessità militari che lasciano poche risorse per gli investimenti interni (42). L'attivismo degli intendenti e degli ingegneri non bastano per supplire alla modestia delle risorse messe a disposizione da un tesoro reale preoccupato soprattutto di limitare gli esborsi destinati alla periferia (43). Sono le

(41) Sul bilancio dei *ponts et chaussées*, cfr. PETOT, *Histoire de l'administration des ponts et chaussées*, cit., pp. 228-242.

(42) Causa le necessità della guerra, il fondo centrale dei *ponts et chaussées* viene momentaneamente soppresso nel 1717 (E. J. M. VIGNON, *Études historiques sur l'administration des voies publiques en France aux dix-septième et dix-huitième siècles*, Paris, 1862, t. 2°, p. 76).

(43) La principale preoccupazione di Versailles è di contenere l'onere finanziario del tesoro come rivela questa lettera (in data 11 maggio 1773) del direttore dei *ponts et chaussées*, Trudaine de Montigny, all'intendente di Limoges: " j'ai mis sous les yeux de M. le Contrôleur général la situation des travaux de votre généralité et les avances des entrepreneurs. L'impossibilité dans laquelle ce Ministre se trouve d'augmenter les fonds du département des Ponts et Chaussées, nous met fort à la gêne. Son intention est que l'on commence par acquitter les avances des entrepreneurs et que l'on n'entreprenne aucun nouvel ouvrage qu'après que ces avances se trouveront réduites au 5ème dans lequel chaque entrepreneur doit être pour la sûreté des ouvrages. Je vous prie en conséquence d'y tenir la main très exactement et de donner les ordres les plus précis pour que l'on ne jette pas dans des nouvelles avances ceux des entrepreneurs qui y sont déjà. Il est sage de n'entreprendre des ouvrages qu'en proportion de l'argent qu'on a à y employer et qu'après l'acquittement de ces dettes. Ainsi le peu de fonds qui sera remis

comunità locali molto più che il tesoro reale a pagare il conto dell'unificazione dello spazio nazionale realizzata, come è logico, privilegiando un sistema di vie di comunicazione di interesse politico-militare.

Ma l'assoggettamento delle comunità locali alla *corvée* non è l'unica ragione della cattiva stampa di cui gode il servizio dei *ponts et chaussées* alla vigilia della Rivoluzione. Anche il procedimento di deliberazione ed esecuzione delle opere pubbliche è contestato.

Tocqueville per primo ha riconosciuto proprio nei lavori pubblici il laboratorio di alcuni dei più importanti istituti del diritto amministrativo ottocentesco. Dal suo punto di vista, questa scoperta non faceva che confermare il progresso dell'autoritarismo amministrativo e di una burocrazia impersonale a scapito degli spazi di autonomia della società civile.

Nella nostra prospettiva l'acuta constatazione di Tocqueville serve piuttosto a mettere in luce un'ulteriore manifestazione dell'ambivalenza di una monarchia che razionalizza le proprie procedure operative senza peraltro rinunciare al tradizionale rapporto di supremazia-solidarietà che la tiene unita alla società corporativa. In questa dialettica modernità/arcaismo l'affermazione di un " diritto amministrativo " *ante litteram* deve ascriversi all'attivo dell'accentramento monarchico.

Nella prassi delle istituzioni che fanno capo direttamente o indirettamente all'apparato centrale è facile riconoscere uno sforzo considerevole per affinare i procedimenti di deliberazione, approvazione ed esecuzione delle opere pubbliche. La procedura per l'approvazione dei piani di lavori stradali inizia in periferia con la proposta dell'intendente corredata dal progetto e dal preventivo di spesa redatti dall'ingegnere della Generalità. Una volta superato l'esame dell'assemblea dei *ponts et chaussées* (44), un *arrêt* del

---

cette année ne doit être employé qu'aux ouvrages d'entretien indispensable et au payement des entrepreneurs " (AD. Haute-Vienne, C. 311).

(44) L'approvazione da parte del centro non era una pura formalità. Il preventivo di spesa per la riparazione del " grand pont " sulla strada Poitiers-Parigi è giudicato esoso dall'Assemblea dei *Ponts et chaussées* che già in precedenza aveva espresso rilievi critici sul progetto. Il direttore dei *ponts et chaussées* informa l'intendente provinciale dell'esito dell'assemblea: " j'ai reçu, Monsieur et cher confrère, le nouveau projet de M. de la Peyre pour le pont du Grand Pont que vous m'avez fait l'honneur de m'envoyer. Je l'ai

Consiglio autorizza l'esecuzione dell'opera. Seguono l'ordinanza dell'intendente che aggiudica i lavori e un nuovo *arrêt* del Consiglio che approva l'aggiudicazione concludendo la procedura. Il pagamento dei lavori viene effettuato dal tesoriere provinciale dei *ponts et chaussées* su mandati di pagamenti dell'intendente (o dal tesoriere degli Stati provinciali se ci troviamo in un Paese di stato). Il dato forse più rilevante da sottolineare è che l'*arrêt* di aggiudicazione istituisce l'intendente o il Consiglio stesso in giudici del contenzioso sull'esecuzione dell'opera ([45]). Ciò permette il formarsi di un diritto pretorio che disciplina le obbligazioni rispettive del committente, dei suoi agenti e dell'aggiudicatario dell'appalto, nonché i diritti del terzo creditore (di un'indennità di espropriazione o di un risarcimento). Il repertorio di massime che si può ricavare dall'analisi dei *dossiers* contenziosi è nutrito. Non è solo l'amministrazione centrale a contribuire ad arricchirlo ma anche gli organi degli Stati provinciali chiamati abitualmente a concorrere con un autorevole *avis* ai procedimenti di approvazione dei lavori pubblici della Provincia e all'istruzione del loro contenzioso. Sono i Commissari degli Stati di Bretagna a ricordare ad esempio che un imprenditore che ha realizzato opere eccedenti quelle previste dalla gara d'appalto, sulla base di una sollecitazione verbale dell'ingegnere dei *ponts et chaus-*

---

fait examiner à l'assemblée des Ponts et Chaussées dont je joins icy l'avis. Vous y verrez que l'ingénieur ne s'est point conformé aux observations qui avoient été faites sur les anciens projets, et que ce dernier est susceptible d'une réduction assez considérable. Il a été jugé nécessaire qu'il fût fait, lors de la tournée de l'inspecteur général, un nouvel examen du local, d'après lequel il pourra être pris un parti définitif sur la nature des ouvrages à faire pour la réparation de ce pont " (AD. Vienne, C. 45).

([45]) Si può riportare quale esempio dell'attività contenziosa dell'intendente nel settore *ponts et chaussées* la seguente pronuncia: " vu la requête du Sieur Thouzeau, adjudicataire des réparations à faire au pont de Sanxais, notre ordonnance du 9 mars 1785, le procès-verbal de visite desdites réparations des 18 et 19 mai dernier. Attendu qu'il résulte dudit procès verbal que Pierre Thouzeau n'a employé qu'une partie des matériaux nécessaires auxdites réparations, qu'il ne s'est nullement conformé au devis du 12 septembre 1780, et que les ouvrages sont absolument imparfaits, Nous Intendant, avons condamné ledit Thouzeau à démolir lesdits ouvrages et à les refaire en conformité du devis du 12 septembre 1780 et suivant les règles de l'art dans l'espace de trois mois, faute de là et le temps passé ordonne que lesdites démolitions et reconstructions seront faites et exécutées par des ouvriers qui seront préposés à ses frais" (AD. Vienne, C. 45).

sées, non può pretendere un'integrazione del prezzo, sia per l'incompetenza dell'ingegnere, che non può ordinare lavori " en excedant du devis ", sia per l'assenza di un'asta pubblica sul prezzo delle nuove opere:

" tous travaux additionnels sont en général une source d'abus, parceque l'entrepreneur n'ayant point de concurrence à craindre peut aisément s'entendre avec l'ingénieur. Le Gouverneur de la Province, en son absence le Commandant en chef, et l'intendant pouvoient seuls donner de pareils ordres sur des plans, et devis vérifiés et après avoir pris l'avis des Commissaires des États " (46).

Ma è sul fronte dei rapporti tra il committente e i terzi che si assiste all'evoluzione più significativa verso le regole di un " diritto amministrativo " *ante litteram.* L'Antico regime non giungerà a riconoscere con una norma generale e astratta i diritti dei terzi di fronte all'" amministrazione " e in questa lacuna è riconoscibile un grosso limite nel processo di razionalizzazione del diritto. L'art. 17 della Dichiarazione dei diritti dell'89 rappresenta da questo punto di vista un momento di svolta di cui non può certo sottovalutarsi la portata. Tuttavia, nella prassi concreta dei soggetti investiti della " puissance publique ", si manifesta una crescente preoccupazione di conciliare l'interesse generale con quello del privato, tendenza che trova puntuale riscontro nell'emersione di una giurisprudenza in materia di indennità di espropriazione per pubblica utilità (47) e di risarcimento per gli illeciti commessi dagli agenti pubblici (48), questi ultimi a loro volta sottratti alla giurisdizione ordinaria per essere giudicati dallo stesso Consiglio. Nel momento in cui l'attivismo dei poteri pubblici in tutti i settori della vita civile raggiunge un'intensità senza precedenti si pone inevitabilmente l'esigenza di introdurre uniformità nelle pratiche seguite dai singoli intendenti. Proprio il

(46) Risposta dei Commissari degli Stati di Bretagna in data 30 giugno 1770 sul ricorso del *sieur* Trégouet (AD. Ille-et-Vilaine, C. 4804).

(47) Cfr. MESTRE, *Introduction historique*, cit., pp. 241-135-140; MONNIER, *Les marchés de travaux publics*, cit., pp. 319-352 ; HAROUEL, *L'embellissement des villes*, cit., pp. 261-280.

(48) Cfr. M. BOULET-SAUTEL, *Une responsabilité de l'État sous l'Ancien Régime? Dossiers parisiens*, in AA.VV., *La responsabilité de l'État à travers les âges*, Paris, 1989, pp. 89-114.

caso delle indennità di espropriazione ne offre un tipico esempio. Nel 1784 il Controllore generale Calonne invia agli intendenti una circolare nella quale chiede informazioni sull'uso seguito in ciascuna Generalità per indennizzare i proprietari espropriati per la costruzione di grandi strade " avant de proposer à Sa Majesté de prendre un parti définitif à cet égard " (49).

Se nelle procedure che segue e nel diritto che applica l'amministrazione monarchica ci mostra il suo volto più moderno, altrettanto non può dirsi del rapporto che essa intrattiene con il territorio. Per esprimerci con un lessico familiare al diritto costituzionale contemporaneo, è il rapporto tra Stato-apparato e società civile ad apparire inadeguato, atrofizzato. È significativo che nella relazione che l'intendente invia al Controllo generale per decidere sulla strategia di sviluppo delle vie di comunicazione di un'intera Generalità le collettività locali e i notabili non abbiano alcuna voce in capitolo, non debbano nemmeno essere consultati (se non informalmente e a discrezione dell'intendente). E non può non colpire che proprio l'intendente Turgot, uno dei più brillanti tecnocrati della burocrazia versagliese, qualche anno dopo avere scritto il rapporto che ho citato, ispiri da Controllore generale un celebre progetto di *municipalités*, fondato su un largo decentramento.

La monarchia amministrativa misconosce l'esigenza di assicurare una rappresentanza agli interessi locali, elude il bisogno di permettere una partecipazione dei notabili persino nelle decisioni che non hanno contenuto politico — salvo nei Paesi di stato dove consente,

---

(49) Lettera-circolare del 14 gennaio 1784 indirizzata all'intendente di Tours Daine il quale, a sua volta, consulta i propri sottodelegati. Nella Generalità di Tours, su iniziativa del predecessore di Daine, Du Cluzel, il Consiglio aveva reso un *arrêt* (20 luglio 1779) che autorizzava la riscossione in 10 anni di un'imposta " au marc la livre de la capitation " di 40.000 livree annue su tutti gli abitanti " exempts ou non exempts, privilégiés ou non privilégiés ". Ma a essere indennizzati erano, di prassi, i soli proprietari di boschi, pascoli e vigne mentre nulla era concesso ai " propriétaires de terres labourables ". Nella sua risposta al Controllore generale, Daine ammette che " rien ne seroit plus juste que d'indemniser un propriétaire de toute espèce de perte que l'on le force d'essuyer dans sa propriété "; senonché, tenuto conto dell'aggravio finanziario che ne deriverebbe, è prudente " de s'en tenir à un usage auquel on est accoutumé et contre lequel il ne paroît pas qu'on réclame " (minuta senza data) (AD. Indre-et-Loire, C. 181).

sotto libertà vigilata, la sopravvivenza di istituzionai tradizionali (anche se spesso poco rappresentative). Il rapporto tra centro e periferia, in assenza di istituzioni rappresentative regionali e nazionali, finisce per giocarsi tutto nella tutela, nelle attenzioni che il principe-padre riserva alle comunità rurali e alle città.

Capitolo Terzo

LA TUTELA SULLE COMUNITÀ RURALI: I BENI COMUNALI TRA RAGION DI STATO E INDIVIDUALISMO POSSESSIVO

1. La legislazione di Luigi XIV: proteggere il patrimonio della comunità. — 2. *Ne proprietas reddatur inutilis domino*: l'offensiva contro le proprietà collettive.

L'invito di Fernand Braudel a " partir du village " (1) è particolarmente appropriato per la Francia di Antico regime dove la parrocchia rappresenta la cellula sociale elementare di gran lunga più diffusa.

Nel paesaggio rurale francese la vita collettiva si presenta dispersa in una miriade di comunità (nel 1789 si avanzerà la cifra di 44.000 parrocchie) composte da un numero variabile di fuochi e per lo più inquadrate nell'ordinamento giuridico signorile (2).

In una società ancora lontana dall'individualismo giuridico che ci è così familiare (3) la comunità trova la sua principale ragion

---

(1) F. Braudel, *L'identité de la France. Espace et histoire*, Paris, 1990^2, p. 124.

(2) La tipica signoria è un'amalgama di elementi " privatistici " e " pubblicistici ": " terre, fief et seigneurie ". " Dans cette expression ", osserva Roland Mousnier, " la 'terre', c'est le domaine que le seigneur se réserve ou seigneurie utile, le 'fief', c'est la seigneurie directe, la 'seigneurie', c'est la seigneurie publique ou justice avec la puissance de commandement et la police qui en découlent " (Mousnier, *Les institutions de la monarchie absolue*, t. 1°, cit., p. 372). Per una visione d'insieme della comunità rurale " cfr. P. Goubert, *L'Ancien régime. La società, i poteri*, trad. it., Milano, 1984, pp. 97-119.

(3) Osserva P. Grossi che la proprietà collettiva " non è mai soltanto uno strumento economico o un espediente giuridico, bensì una rappresentazione antropologica che affonda nei valori d'una certa civiltà agraria ". Gli assetti proprietari collettivi sono tipici di realtà giuridiche nelle quali la società intermedia prevale decisamente sull'individualismo proprietario, categoria inadeguata a definire la qualificazione giuridica del bene. Questa, infatti, non esprime tanto l'appartenenza a un soggetto, quanto piuttosto lo statuto giuridico della cosa. L'imputazione del bene alla catena ininterrotta delle generazioni, metafora tipica nelle ricostruzioni dottrinali di queste realtà, serve più come

d'essere nella partecipazione ai riti parrocchiali e nello sfruttamento collettivo del patrimonio àvito composto di pascoli e boschi comunali nonché di diritti e servitù — legnatico, percorso, secondo fieno.

Proprio l'evoluzione dello statuto giuridico dei beni comunali offre una visuale privilegiata per comprendere gli scopi, le tecniche e le " ricadute " della tutela sulla comunità rurale.

È noto come Marc Bloch avesse collocato negli anni '60 del secolo XVIII il momento di svolta nella politica fino ad allora seguita dall'apparato centrale che avrebbe infine sposato le tesi dell'individualismo possessivo di marca fisiocratica, assecondando la politica di divisione dei beni comunali e di liquidazione delle servitù collettive. La " via " francese all'individualismo possessivo doveva rivelarsi tuttavia assai più accidentata di quella che il rivale inglese stava rapidamente percorrendo e Marc Bloch, nel concludere il celebre saggio sull'" individualisme agraire ", lasciava aperto un interrogativo che vale la pena riprendere: " resterait à expliquer pourquoi l'évolution des institutions juridiques a abouti ici à protéger, là à ébranler la tenure paysanne " (4).

1. *La legislazione di Luigi XIV: proteggere il patrimonio della comunità.*

Le *Dissertations féodales* di Henrion de Pansey (5), uno dei più lucidi approdi della dottrina feudale, offrono una precisa qualificazione giuridica dei beni comunali:

" on appelle *communes*, ou communaux, les immeubles dont les

---

" limite verso l'esterno, come elemento per circoscrivere la sfera giuridica di quel consorzio agnatizio da sfere giuridiche limitrofe " che come dichiarazione di un diritto quiritario di proprietà della persona giuridica sulla cosa (*Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Il dominio e le cose*, Milano, 1992, pp. 698 e 732).

(4) M. BLOCH, *L'individualisme agraire dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, 1978², p. 551.

(5) Pierre-Paul Nicolas Henrion de Pansey (1742-1829), brillante feudista, farà ancora parlare di sé dopo la Rivoluzione, quando, chiamato ai più alti gradi della magistratura, contribuirà con opere di successo alla rinascita della dogmatica durante l'Impero e la Restaurazione (cfr. R. LAUDE, *Henrion de Pansey (1742-1829)*, thèse droit, Paris, 1942).

habitans d'une ville, d'un bourg ou d'un village sont propriétaires, non comme individus, mais comme corporation.

Les fonds dont ces mêmes habitans ont le droit de prendre les fruits jusqu'à telle ou telle quotité, forment les *usages* de la communauté " (6).

I comunali non appartengono ai singoli abitanti, che ne hanno solo " la jouissance, et rien de plus " (7), " mais à la communauté, corps immortel, composé de ceux qui n'existent pas encore, comme des habitans actuels " (8).

È difficile intravedere dietro questa nitida definizione il travaglio dottrinale e giurisprudenziale di cui Henrion de Pansey tira le somme con tanta chiarezza. Eppure lotta vi è stata perché la comunità rurale riuscisse a conquistare questo riconoscimento.

Già Marc Bloch (9) aveva a suo tempo ricordato che una delle battaglie più importanti per l'individualismo agrario era stata combattuta per secoli tra signori e comunità con il decisivo concorso dei giuristi intorno ai beni comunali.

Ad aprire le ostilità erano stati i signori che dal XV secolo si impegnano a fondo per strappare alle comunità la parte più ghiotta di questo patrimonio, le aree forestali, sottoposte a un intenso sfruttamento da parte degli insediamenti rurali in espansione demografica.

Ne proprietas reddatur inutilis domino.

All'insegna di questa massima la dottrina giuridica asseconda lo sforzo dei signori offrendo gli argomenti giuridici per ridimensionare le pretese della comunità che vengono ricondotte alla figura degli *iura in re aliena.* (10). Favorita inizialmente dalla monarchia, che guarda con preoccupazione al depauperamento delle risorse

---

(6) P. P. N. HENRION de PANSEY, *Dissertations féodales*, Paris, 1789, t. 1°, p. 439.

(7) *Ibidem*, p. 440.

(8) *Ibidem*, p. 450.

(9) M. BLOCH, *I caratteri originali della storia rurale francese*, trad. it., Torino, 1973, pp. 213 e sgg.

(10) G. ANTONETTI, *Le partage des forêts usagères ou communales entre les seigneurs et les communautés d'habitants*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 1963, pp. 238 e sgg. Tra i principali dottori che invocano la massima romanista *ne proprietas reddatur inutilis domino* merita di essere annoverato Jean Faure (XIV secolo), la cui opera è destinata a esercitare un'influenza notevole nel corso del XVI secolo (*Ibidem*, pp. 255-257).

forestali, si afferma nel corso del XVI secolo una giurisprudenza propensa alla limitazione degli usi degli abitanti, circoscritti mediante " règlements " a una sola porzione della foresta dietro pagamento di censi (" redevances ").

Questa prassi dei " règlements " continua nella prima metà del XVII secolo con una diversa qualificazione giuridica: ora il diritto della comunità viene considerato come dominio utile o come un diritto di coproprietà col signore e la divisione assegna a ciascuna delle parti, sulla base dell'esame dei titoli, una parte di proprietà (operazione successivamente denominata " triage ").

Quale spiegazione per questa svolta? Le ragioni ci sono suggerite da uno storico del diritto (11) che ha approfondito i profili giuridici dell'intera vicenda giungendo a formulare la seguente ipotesi: tra la seconda metà del XVI secolo e la prima metà del XVII si sarebbe definitivamente consolidata anche nel Nord della Francia la personalità giuridica della comunità rurale, fino ad allora chiaramente riconosciuta soprattutto nei paesi di diritto scritto (12). La dottrina giuridica poteva quindi imputare al nuovo soggetto i rapporti giuridici che aveva in precedenza configurato come servitù a favore dei *praedia* degli abitanti (13).

Ma nel momento stesso in cui la comunità rurale si liberava parzialmente della soggezione giuridica della signoria per esercitare

---

(11) Ci riferiamo a Guy Antonetti, il cui saggio sul " partage des forêts " rappresenta la migliore ricostruzione storico-giuridica di questa complessa vicenda. Tale interpretazione è condivisa anche da P.C.TIMBAL che non suggerisce però una datazione per questa svolta (*De la communauté médiévale à la commune moderne en France,* in *Recueil de la société Jean Bodin*, t. 43°, Paris, 1984, pp. 345-346).

(12) Non deve sorprendere più di tanto che la piena affermazione della personalità giuridica della comunità locale abbia impiegato tanto tempo ad affermarsi in quelle aree del paese dove più forte era la signoria. Persino in Provenza, dove da sempre le comunità erano considerate *universitates*, la netta separazione tra la *persona ficta* e le persone fisiche degli abitanti è percepita con difficoltà dalla mentalità collettiva. Ancora nel '700, gli avvocati provenzali debbono darsi una gran pena per spiegare agli abitanti l'ovvia massima " alia est causa universitatis, alia est causa singulorum " in virtù della quale la comunità non può agire in giudizio per tutelare l'interesse individuale di un suo singolo componente. Questo rivela quanto sia stata faticosa la distinzione tra il corpo e i suoi membri, uniti indissociabilmente nella psicologia di Antico regime (MESTRE, *Un droit administratif*, cit., pp. 28-29).

(13) ANTONETTI, op. cit., pp. 282-283.

i suoi diritti come *universitas*, essa si vedeva contestare la titolarità della parte più importante del suo patrimonio, aggredito dal signore, dai suoi *fermiers* e dai creditori della comunità. E ciò avveniva quando il *service du Roy* accollato dal centro alla periferia assumeva un carattere sempre più oneroso ed esigente.

È a questo punto però che entra in gioco il fattore " tutela ".

Non è difficile intuire per quali ragioni l'affermazione della soggettività della comunità rurale e l'espansione dell'apparato centrale siano due variabili dipendenti. Il centro ha un chiaro interesse alla salvaguardia del patrimonio della comunità dal quale dipende la solvibilità della parcella fiscale.

I beni comunali servono il fisco in tre modi.

Rappresentano una garanzia per la riscossione delle imposte (14); permettono di far fronte alle spese locali — mediante l'affitto dei pascoli e la vendita del taglio del bosco — senza bisogno di ricorrere a nuove collettazioni degli abitanti (15); oppongono un freno al dilagare della mendicità offrendo ai braccianti una preziosa risorsa di sostentamento (16).

---

(14) In presenza di una " sécheresse " l'intendente di Alvernia emana un'ordinanza il 20 giugno 1741 con la quale vieta agli abitanti di tagliare la seconda erba e ordina che sia aggiudicata al migliore offerente perché " le produit de ladite vente et adjudication soit employé à payer en partie les impositions de 1741 " (AD. Puy-de-Dôme, C.1842). Cfr. anche P. de SAINT-JACOB, *Les paysans de la Bourgogne du Nord au dernier siècle de l'Ancien régime*, Paris, 1960, pp. 448-449.

(15) L'intendente di Champagne autorizza (3 luglio 1787) la comunità di Ailleville a pagare con i fondi comunali l'imposta sostitutiva della *corvée* che, in via ordinaria, avrebbe dovuto essere ripartita come imposta addizionale alla taglia. Il sottodelegato aveva espresso parere favorevole in quanto, dopo le perdite subite con la *grêle* del 1786, la solvibilità degli abitanti si era considerevolmente ridotta (AD. Aube, C. 310).

(16) Gli avvocati sapevano di toccare una corda alla quale l'apparato centrale era sensibile quando ricordavano l'importanza dei beni comunali ai fini del funzionamento amministrativo della comunità. Nel ricorso al Consiglio degli abitanti di Billon questo argomento è abilmente invocato (anche se senza successo per i ricorrenti) per opporsi alla decisione degli ufficiali municipali di affittare a lungo tempo una parte dei beni comunali: " si ces communaux pouvoient s'aliéner, par exemple pour paier les dettes d'une communauté, il est sensible que les habitans ne manqueroient jamais de laisser arrérages leurs dettes, et de vendre tantôt une partie, tantôt une autre de leurs communaux pour se libérer. Au moien de cette dissipation, une communauté se trouveroit bientôt totalement dépouillée et par cela même réduite à l'impossibilité de supporter les charges et impositions de l'État ce qui seroit également préjudiciable et à

Tutte queste motivazioni sono esposte nella dichiarazione del 22 giugno 1659 per le comunità di Champagne e nell'editto dell'aprile 1667 che stabiliscono il regime giuridico dei beni comunali. I preamboli di questi due atti chiariscono il contesto nel quale intervengono le nuove misure: le comunità oberate dagli oneri delle guerre sono state costrette a cedere a prezzi irrisori i loro beni a signori e altre " personnes puissantes " che hanno simulato debiti inesistenti delle comunità per ottenere il consenso degli abitanti i quali, privati del sostentamento necessario, si sono dati alla mendicità.

Toccata nei suoi interessi vitali, la monarchia reagisce con energia. In un primo momento, sono le sole comunità dello Champagne a ottenere l'autorizzazione di rientrare nel possesso dei loro beni senza formalità di giustizia (1659). Ma questo privilegio viene di lì a poco esteso a tutte le comunità del regno che in base all'editto del 1667 sono legittimate a esercitare il diritto di riscatto su tutti i beni alienati dopo il 1620 ([17]), mentre i *triages* effettuati dai signori dopo il 1630 sono annullati e il principio dell'inalienabilità dei beni comunali ribadito in via generale.

In questa circostanza le comunità vengono definite " minori " e il sovrano si dichiara loro " tutore ". Il repertorio di argomentazioni ereditate dal diritto comune viene integralmente recuperato: in ogni

---

l'État et aux habitans eux-mêmes ". Una comunità senza beni comunali, ricorda l'avvocato, " est pour ainsi dire condamnée à un état d'indigence perpétuelle. Point de moiens pour nourrir les bestiaux dont les habitans ont indispensablement besoin pour la culture des terres, point de possibilité d'en élever pour le commerce, point d'activité, point d'industrie par le défaut de moyens capables de les exciter, et de là l'impossibilité absolue de subvenir aux charges qui lui sont imposées " (ricorso degli abitanti di Billon, *Conseil des finances*, 29 novembre 1788, AN. E. 1669 B).

([17]) " ...voulons et nous plaît, que dans un mois à compter du jour de la publication des présentes, les habitans des paroisses et communautés, dans toute l'étendue de notre royaume, rentrent sans aucune formalité de justice, dans les fonds, prés et autres biens communs par eux vendus, ou baillés à baux, à cens ou amphitéotiques, depuis l'année 1620, pour quelque cause et occasion que ce puisse être, même à titre d'échange, et rendant toutefois, en cas d'échange, les héritages échangés, et à l'égard des autres aliénations, en payant et remboursant aux acquéreurs en dix ans, en dix paiements égaux, d'année en année, le prix principal desdites aliénations... " (*Édit portant règlement général pour les communes et communaux des communautés laïques*, in ISAMBERT, op. cit., t. 18°, p. 188).

parrocchia vivono minori i cui diritti devono essere salvaguardati; contro le comunità decorre solo la prescrizione trentennale; i beni comunali appartengono al " public " (18), gli abitanti ne hanno solo l'usufrutto e non possono alienarli.

L'azione di salvaguardia delle comunità non si ferma qui.

Su impulso di Colbert gli intendenti si occupano della liquidazione dei debiti delle comunità, oberate da obbligazioni contratte per fare fronte a spese processuali o per provvedere agli oneri del *service du Roy* (19). In un rapporto al Controllore generale, che chiede il suo parere su un progetto di regolamento generale per frenare l'indebitamento delle comunità, l'intendente di Poitiers, Marillac, raccomanda di prevedere tutte le cause possibili, persino le più legittime come la difesa dei privilegi della comunità o il contenzioso con il signore sui diritti feudali. Occorre inoltre graduare l'urgenza delle spese e impedire comunque alle comunità di contrarre prestiti per somme superiori ai loro bisogni. I prestiti necessari e legittimi devono essere autorizzati dall'intendente sulla base di deliberazioni adottate in sua presenza, onde evitare le pressioni indebite dei notabili. I mezzi per provvedere al rimborso devono essere precisati. In ogni caso, qualora i sindaci abbiano contratto un prestito senza autorizzazione per motivi urgenti, essi saranno tenuti a presentarsi entro un mese dall'intendente e tenerlo informato ogni tre mesi (20). I consigli dell'intendente non tardano a essere recepiti.

---

(18) Editto del 1667 (ISAMBERT, op. cit., t. 18°, p. 187).

(19) In base a un editto del 1665 (cfr al riguardo L. LIGERON, *Les dettes des communautés de bailliage de Dijon au XVII^e siècle*, in *Annales de Bourgogne*, 1981, t. 53, pp. 65-79).

(20) ARCHIVES NATIONALES, *Correspondance*, t. 1°, cit., p. 72. Gli intendendi non si limitano solo ad applicare gli editti reali ma intervengono con ulteriori misure *ad hoc*. L'intendente di Amiens, Chauvelin, con un'ordinanza del 1 agosto 1733, vieta ai sindaci parrocchiali (art. 3) " de partager, ni de disposer à l'avenir de leurs communes, soit par baux, sous signature privée ou par adjudication, comme aussi de donner aucuns mandemens sur les deniers provenans des revenus d'icelles, pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit, sans y avoir été par nous autorisés (...) " (AD. Somme, C. 502). L'intendente di Riom, invece, ottiene nel 1688 un *arrêt* del Consiglio che ordina la reintegrazione delle comunità nei beni comunali dissodati da privati, con o senza il permesso delle comunità (AD. Puy-de-Dôme, C. 281). La circostanza che i principi in

Gli agenti periferici del *Contrôle général* si vedono riconoscere il potere di liquidare i debiti, di stabilire le spese delle comunità, di autorizzarne i processi e di verificarne i conti. Concepito essenzialmente per le città e i grossi borghi, l'editto dell'aprile 1683 (21), di gran lunga l'atto normativo più importante in materia di tutela, viene applicato nelle sue disposizioni essenziali anche alle comunità rurali, divenendo uno dei pilastri del " droit public du royaume " ricostruito da Domat.

Nel frattempo, l'ordinanza sulle acque e foreste del 1669, pur perseguendo l'obbiettivo prioritario di porre al riparo le aree boschive da uno sfruttamento intensivo, introduceva al contempo importanti norme di salvaguardia del patrimonio della comunità. Il diritto di *triage* del signore viene limitato e un procedimento severo disciplina l'utilizzo dei redditi patrimoniali della comunità, preziosa risorsa per provvedere alle spese comuni (22) (le aggiudicazioni dei

---

materia di amministrazione dei beni comunali dovessero essere periodicamente ribaditi rivela comunque la difficoltà di assicurarne l'effettivo rispetto.

(21) ISAMBERT, op. cit., t. 19°, pp. 420-425.

(22) Il titolo dell'ordinanza dedicato ai beni comunali prevede all'art. VII che le comunità possano affittare a breve termine la parte dei pascoli eccedente i bisogni degli abitanti per destinarne il ricavato alle spese locali, a condizione che la deliberazione venga assunta in un'assemblea " faite dans les formes " e che l'aggiudicazione avvenga gratuitamente e in presenza di un *officier*. Gli artt. XI e XII disciplinano il taglio ordinario del bosco destinato a essere distribuito tra gli abitanti o aggiudicato al migliore offerente per utilizzarne il ricavato per spese locali. All'art. VIII è inoltre ammessa la possibilità di vendere il taglio del quarto di riserva della " futaye " per spese straordinarie (grandi riparazioni di edifici, ponti etc.) e previa concessione di lettere patenti. Infine, all'art. XIV, si faceva carico agli abitanti dell'obbligo di stipendiare una guardia campestre per vigilare sulla conservazione del patrimonio della comunità. L'insieme di queste norme assicurava pertanto la disponibilità di risorse sicure per provvedere ai bisogni locali; lo scopo dei controlli e delle procedure che gli abitanti erano tenuti a seguire era essenzialmente quello di limitare il depauperamento del patrimonio della comunità. Per apprezzare l'importanza di queste risorse boschive si può citare il caso della Borgogna dove l'intendente sorveglia da vicino l'impiego dei proventi della vendita del taglio del bosco da parte dei villaggi. La comunità di Flammerans chiede all'intendente l'autorizzazione a impiegare una parte della vendita del taglio del bosco per ripianare vecchi debiti. I servizi dell'intendenza osservano però che " les habitans de Flammerans ne donnent aucun détail des sommes dont ils se disent débiteurs et d'ailleurs le prix de l'adjudication de leur bois doit être employé en premier ordre à la reconstruction de leur église, des autres ouvrages qui sont reconnues à leur charge et le surplus à l'acquit de leurs dettes suivant la liquidation qui en sera préalablement faite ". L'intendente ordina pertanto che il sottodelegato di Auxonne proceda innanzitutto alla

boschi delle comunità di abitanti sono assoggettate al controllo dei *Maîtres des Eaux et Forêts).*

Questo imponente apparato di norme di tutela non serve comunque a impedire che il contenzioso tra signori e comunità rurali sui beni comunali cresca di intensità lungo il corso del XVIII secolo.

Ricordiamo la distinzione di Henrion de Pansey tra *communes* et *usages* : i primi designano i beni di cui la comunità è proprietaria, i secondi gli *iura in re aliena* comprensivi di una panoplia di diritti di godimento che vanno dal pascolo al legnatico, al percorso. L'ordinanza sulle acque e foreste del 1669 circoscrive, come dicevo, in termini restrittivi il diritto dei signori di esercitare il *triage*, di rivendicare cioè la proprietà piena del terzo dei beni a suo tempo concessi alla comunità. Per avvalersi di questo diritto, che costituisce una razionalizzazione dei " règlements " in proprietà, il signore deve dimostrare che il bene è stato da lui concesso alla comunità; che la concessione è avvenuta a titolo gratuito (senza cioè la corresponsione di censi da parte degli abitanti) (23); infine che i due terzi restanti sono sufficienti ai bisogni della comunità. In presenza di simili condizioni era difficile che i signori potessero esercitare facilmente il diritto di *triage*. Anche senza considerare l'improbabile gratuità della concessione — quale comunità non era costretta a pagare un censo? — restava comunque interamente a carico del signore l'onere della prova. Chiedere alle comunità di esibire i titoli, osservava Poix de Fréminville, autore di un trattato sull'amministrazione delle parrocchie assai diffuso, sarebbe stato " leur faire la querelle du loup avec l'agneau de la fable, parce qu'il n y a peut-être pas une paroisse dans ce royaume qui soit en état de les rapporter " (24).

Eppure questa disciplina, pur così favorevole alle comunità, presentava proprio nei titoli un punto debole che agli esperti feudisti

---

liquidazione dei debiti della comunità per deliberare poi successivamente sulla quota di risorse da destinarvi (AD. Côte-d'Or, C. 760).

(23) Gli abitanti possono sempre rientrare in possesso degli " usages " che sono stati concessi dal signore dietro pagamento di censi, offrendosi semplicemente di pagare le " redevances " che gli sono dovute: ogni transazione contraria è nulla (D. JOUSSE, *Commentaire sur l'ordonnance des eaux et forêts d'août 1669*, Paris, 1772, p. 308).

(24) E. de la POIX de FRÉMINVILLE, *Traité du gouvernement des biens et affaires des communautés d'habitans des villes, bourgs, villages et paroisses du royaume,* Paris, 1760, p. 33.

non era difficile sfruttare. La procedura del *triage* presupponeva che le comunità fossero titolari di un dominio utile o di una copropreità sui beni di cui il signore rivendicava il terzo. Doveva trattarsi pertanto di *communes* e non di *usages*: ma la dimostrazione del contrario, che si fosse cioè in presenza di meri usi, era ammessa e materialmente possibile per il signore. Se infatti, come si è detto, l'imputazione di beni in dominio utile o coproprietà alla comunità-*universitas* era il risultato di una costruzione dottrinale e giurisprudenziale risalente alla fine del XVI — inizi del XVII, allora non sarebbe stato difficile al signore reperire titoli anteriori che qualificassero come usi i beni concessi alla comunità ([25]). Era frequente infatti che gli antichi titoli di concessione, di cui i *commissaires aux terriers* potevano facilmente trovare una copia negli archivi del castello, parlassero solo di *usages* o comunque impiegassero termini ambigui difficilmente riconoscibili come attributivi di proprietà.

Proprio questa strada viene battuta dai feudisti mediante l'istituto del *cantonnement* di cui ancora una volta Henrion de Pansey fornisce una nitida definizione:

> " cette opération consiste à convertir l'usage en un droit de propriété sur une partie des bois, proportionnée aux besoins des usagers: ainsi, le cantonnement est une interversion du titre primitif; c'est véritablement un nouveau contrat: le seigneur ne peut y être forcé, parce que personne ne peut être contraint de renoncer à sa propriété: mais ce même seigneur peut le requérir, et le souverain l'ordonner (...) " ([26]).

Si tratta di un rovesciamento completo di prospettiva rispetto al *triage*. Il *cantonnement* ([27]), accordato dal Consiglio del re, presuppone che la comunità non sia proprietaria ma abbia l'uso del bene; esso consiste tecnicamente in una interversione del titolo del pos-

---

([25]) ANTONETTI, op. cit., pp. 611 e 616.

([26]) HENRION de PANSEY, op. cit., t. 1°, p. 458.

([27]) " La demande en cantonnement, même contre une Communauté ", osserva Renauldon, " n'est cependant pas discutée avec tant de précision que la demande en triage. Pour obtenir le cantonnement, il suffit d'être propriétaire de la forêt usagère; si la concession de l'usage est à titre onéreux, ce n'est point, comme dans le triage, un obstacle au cantonnement, c'est simplement un motif pour traiter plus favorablement les usagers " (*Traité historique et pratique des droits seigneuriaux*, Paris, 1765, pp. 548-549).

sesso della comunità. Il signore, riconosciuto come unico proprietario, esercita il proprio diritto reclamando in piena proprietà la parte più consistente dei beni (in genere i due terzi) mentre le comunità, semplici usuarie, abbandonando l'uso su tutto il bene ne ottengono in cambio la parte minore in dominio utile (con l'obbligo cioè di pagare i censi) (28).

Non sorprende che i processi rappresentino un capitolo così importante nel bilancio delle comunità rurali alla fine dell'Antico regime. Quale che sia stata l'intensità della " reazione feudale " (29), è certo comunque che le comunità si trovavano spesso ad affrontare " plumes féodales " molto agguerrite. L'incertezza sull'origine dei beni comunali, l'ambiguità dei titoli che li riguardavano, la diversità delle " coutumes " autorizzavano qualificazioni giuridiche di segno diverso di cui potevano approfittare anche coloro che all'interno della comunità desideravano sottrarsi alle servitù dello sfruttamento collettivo ricorrendo al " partage ". Un caso tipico è la qualificazione dei " communes " alla stregua di una comunione tra i soli proprietari: interpretazione evidentemente tanto sfavorevole ai semplici abitanti quanto idonea a giustificare ipotesi di divisione inegualitaria dei beni (30).

---

(28) " La partie accordée aux usagers pour cantonnement leur appartient en toute propriété, sans préjudice néanmoins des prestations et redevances dues au seigneur pour les droits d'usage, lesquelles doivent continuer sur le même pied " (GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Paris, 1776, t. 7°, *verbo* " cantonnement ", p. 243). Insieme al *cantonnement*, riedizione del vecchio *règlement* ben radicato nella giurisprudenza dei secoli XV-XVI, i feudisti ricorrono ancora ad altre figure (*réserves*, *règlements*) per circoscrivere i diritti d'uso delle comunità sui boschi (ANTONETTI, op. cit., pp. 622-623).

(29) L'offensiva signorile non viene condotta solo contro i beni comunali ma anche mediante il rinnovamento dei " terriers ", gli atti che attestavano i censi dovuti dalle comunità al signore. Il signore o il suo " fermier général ", assistiti dai " commissaires aux terriers ", cercano in questo modo di trarre il massimo profitto possibile dal tradizionale " complexum féodale ", (sempre utili al riguardo i classici studi di A. SOBOUL, *Problèmes paysans de la Révolution (1789-1848)*, Paris, 1976, pp. 29, 32-33, 96-97, 198-199, nonché G. LEMARCHAND, *Le féodalisme dans la France rurale moderne*, in *Annales historiques de la Révolution française*, 1969, pp. 93-96 e i più recenti J.-J. CLÈRE, *Les paysans de la Haute-Marne et la Révolution française*, Paris, 1988, pp. 89 e 145, e G. AUBIN, *La seigneurie en Bordelais d'après la pratique notariale (1715-1789)*, Publications de l'Université de Rouen n. 149, s.d., pp. 446-447).

(30) Si veda in questo senso il seguente passaggio di un rapporto redatto da

Sorge a questo punto spontanea la domanda se l'intensificarsi della pressione giudiziaria sul patrimonio delle comunità non debba essere collocato all'interno di un più ampio mutamento dell'indirizzo di tutela fino ad allora seguito dalla monarchia.

2. *Ne proprietas reddatur inutilis domino: l'offensiva contro le proprietà collettive*

Nel corso del 1768 il Controllore generale Laverdy indirizza una circolare agli intendenti per conoscere il loro parere in merito alla praticabilità della divisione dei comunali nelle rispettive generalità. Versailles sembra determinata a procedere in questa direzione su vasta scala, come rivela la decisione di affidare al conte d'Essuile un'inchiesta sullo stato dei beni comunali e sulle modalità per procedere alla loro valorizzazione (31).

Trudaine per il Consiglio su una controversia concernente la parrocchia di Rigny-la-Salle: " on peut présumer que l'origine des biens communs est ou que les premiers habitans, après avoir divisé entr'eux les héritages, en ont laissé un certain nombre en commun, soit bois, soit pâturages, pour l'avantage de tous; ou que ce sont des biens qui ont été acquis aux frais de tous les autres possesseurs des fonds. Dans toutes ces présuppositions, les possesseurs des héritages du territoire sont ceux qui ont le véritable droit de propriété des communaux et qui, peut-être, pourroient, d'un consentement unanime, les partager entr'eux " (M. ANTOINE, *Le Conseil royal des finances au XVIII^e siècle et le registre E. 3659 des Archives nationales*, Genève, 1973, p. 229).

(31) Si veda la seguente lettera di d'Ormesson, intendente del dipartimento delle imposte, all'intendente di Amiens: " plusieurs communautés d'habitans se sont adressées au Conseil pour être autorisées à partager les communes qui leur appartiennent et mettre en état de culture des terreins qui étoient abandonnés quoiqu'ils fussent susceptibles la plupart des meilleures productions. Le Roi a vu avec plaisir l'émulation qui se répandait à cet égard, et pour accélérer de plus en plus les progrès de l'agriculture, il a ordonné à M. le chevalier d'Essuile de se transporter successivement dans les différentes provinces du Royaume, d'y entendre les communautés qui aiant des communes ou qui jouissant de quelque usages, voudroient partager ces terreins, et les défricher à fin de les éclairer sur leurs véritables intérêts et de leur faciliter les moyens de procéder au partage. Cette opération s'exécute avec beaucoup de succès dans la généralité de Paris et dans celle de Soissons. Je reçois tous les jours des délibérations d'habitans de ces généralités. Le Conseil rend sans frais un arrêt qui les homologue, et le partage s'exécute sans difficulté ". D'Ormesson invia all'intendente la richiesta di *partage* avanzata da una parrocchia della sua generalità, Le Neuville Roi, pregandolo di rispondere con solleci-

Nello stesso tempo un'analoga indagine conoscitiva viene promossa in vista di una possibile abolizione o quantomeno limitazione del pascolo comune (*vaîne pâture*) e del percorso (*parcours*) (32) mentre prosegue a opera degli intendenti e del Controllo generale la politica di bonifica delle paludi (" marais ") inaugurata 4 anni prima (33).

La posta in gioco è tale da giustificare la prudenza del *Contrôle général*. Si tratta infatti di mettere in discussione un principio di *droit public* consolidato come quello dell'inalienabilità dei beni comunali (34) per imboccare una strada analoga a quella che da tempo sta battendo il rivale inglese (35). La cautela è ancora necessaria per la molteplicità degli ordinamenti consuetudinari sui quali

---

tudine in quanto il Controllore generale " a le succès de cette opération fort à cœur " (AD. Somme, C. 503).

(32) " Le Roi vient de rendre aux habitans de plusieurs Provinces du Royaume la liberté de clore leurs héritages, qui leur avoit été interdite par les coutumes dans l'espérance de favoriser le pâturage des bestiaux et il a aboli en même temps le parcours qui avoit eu le même objet (...). Je vous prie donc d'examiner avec la plus grande attention les loix et les usages suivis dans votre généralité relativement au pâturage des bestiaux et à la clôture des héritages, quels sont les avantages et les inconvénients des loix contraires en ce point à la liberté que doit naturellement avoir tout propriétaire de disposer de ses possessions de la manière la plus conforme à ses intérêts et de me faire part dans le cours du mois de décembre prochain des moyens que vous croirez les plus propres à seconder les vues de Sa Majesté pour l'accroissement de l'agriculture dans son Royaume ", lettera del Controllore generale Laverdy del 24 giugno 1768 indirizzata all'intendente di Riom (AD. Puy-de-Dôme, C. 1840).

(33) Sulla quale rinvio all'approfondita trattazione di J. MOREAU-DAVID, *Les dessèchements de marais. Une politique économique agricole dans la France du XVIII^e siècle*, thèse droit, Paris, 1977, soprattutto pp. 197 e sgg.

(34) Che il principio dell'inalienabilità fosse considerato elemento essenziale del *droit public du royaume* non significa che, all'occorrenza, esso potesse venire derogato. In caso di necessità, gli intendenti o il Controllo generale autorizzavano la divisione o la vendita dei beni comunali (cfr. E. VIGIER, *Du partage des biens communaux en Auvergne sous l'Ancien régime*, Paris, 1909, p. 41; A. J. BOURDE, *Agronomie et agronomes en France au XVIII^e siècle*, Paris, 1967, t. 2°, p. 1179).

(35) Non a caso l'ambasciatore a Londra, Duca di Nivernois, era stato interpellato sulla legislazione inglese in materia. Con una lettera del 18 novembre 1763, l'ambasciatore informava il Controllore generale che in Inghilterra, pur non vigendo alcuna normativa generale sulla divisione dei beni comunali e sulle recinzioni, si era proceduto con autorizzazioni individuali che, nell'arco di un secolo, avevano permesso di rendere alla coltura 1/3 delle terre comuni (AN. H^1 1486).

occorre agire: ogni *coutume* detta le sue regole in materia e l'intervento uniformatore del centro rischia di alterare equilibri sociali consolidati. L'ispirazione della riforma è comunque di chiara matrice fisiocratica (36). L'obbiettivo è quello di liberare l'individualismo possessivo dagli intralci nei quali lo costringono i beni comuni e le servitù collettive.

Tra gli interpreti più lucidi di questa riscossa dell'assolutismo giuridico merita di essere annoverato un magistrato e notabile alverniate, Chabrol, al quale l'intendente di Riom si rivolge per un parere sulla fattibilità del *partage* nella duplice veste di giurista e agronomo (37). La sua testimonianza è particolarmente significativa in quanto il Nostro è autore di un pregevole studio sulla *coutume* d'Auvergne (38).

Ne proprietas reddatur inutilis domino.

Invocando questa massima che già aveva egregiamente servito gli interessi dei signori nei secoli XV-XVI, Chabrol ripercorre criticamente la legislazione in materia di beni comunali. L'ordinanza del 1669 sulle acque e foreste, nell' ammettere il *triage* solo per i beni originariamente concessi dal signore alto giustiziere a condizione che i restanti due terzi siano sufficienti alla comunità, " a laissé le bien imparfait ". L'errore di questa normativa consiste nel considerare la divisione " contraire au bien général ". Tale " principe peu solide " era già alla base dell'editto del 1667 che, annullando i *triages* effettuati dai signori dopo il 1630, aveva commesso una spoliazione a loro danno dimenticando che:

" les seigneurs n'avoient concédé les communaux que par forme d'usage seulement: or c'est une vérité évidente que celuy qui ne concède que l'usage retient la propriété, et cette propriété lui deviendroit inutile s'il n'avoit au moins le droit de demander une portion libre et déchargée de l'usage; cet usage qui est une servitude exclusive de la propriété ne

(36) Per una sintetica rassegna del dibattito sui *communes* nella seconda metà del '700, cfr. J. GAY, *Les physiocrates et les Communes en France. Doctrines et projections administratives entre 1750 et 1789*, in *Il pensiero politico*, 1988, n. 2, pp. 218-228.

(37) La memoria resa da Chabrol all'intendente (*Mémoire sur l'utilité et les inconvénients du partage des communaux*), dalla quale sono tratte tutte le seguenti citazioni, si trova negli archivi dipartimentali del Puy-de-Dôme alla *côte* C. 1839.

(38) *Coutumes générales et locales de la province d'Auvergne* par M. CHABROL, *Conseiller d'État*, Riom, 1784.

diffèreroit donc plus de cette propriété: ce seroit une absurdité. C'est ce qui a fait dire à M. Duval, conseiller au parlement de Paris, dans son traité de rebus dubiis que le droit de triage a été admis, ne proprietas domino reddatur inutilis " (39).

L'ordinanza del 1669, prevedendo la possibilità del *triage*, non aveva riparato che in modo parziale a questa ingiustizia. Al di sotto di un apparente favore verso il signore, anche questa norma mirava in realtà a rendere difficile la divisione, e non a caso impedisce l'esercizio del diritto di rivendicare il terzo quando i due restanti non siano sufficienti alla comunità. Si è dimenticato in questo modo che tutti i beni comunali sono derivati da concessioni signorili poiché " dans le principe tout apartenoit aux seigneurs ": la quantità di beni comunali disponibili per i bisogni della comunità (40) dovrebbe essere irrilevante di fronte al principio di diritto naturale in base al quale il proprietario ha diritto di disporre della sua cosa (41). Una volta ammesso poi che il *bien public* esige che si proceda al *partage* questa regola di protezione delle comunità, spiegabile solo con l'ostilità verso la divisione, dovrebbe cedere il passo senza esitazioni (42).

L'argomentazione giuridica dell'*homme de loi* trova conforto in

(39) L'Autore si esprime in questo senso anche nel 3° tomo delle sue *Coutumes*: " l'usage n'emporte pas la propriété; et comme elle ne doit pas être vaine et inutile, la jurisprudence des arrêts, attestée par tous les auteurs, a accordé aux seigneurs qui demandent le triage, dans ce cas, les deux tiers, ou les trois quarts, suivant le nombre d'habitans et les circonstances " (*Coutumes générales et locales de la Province d'Auvergne*, cit., t. 3°, p. 52).

(40) Alla voce *communes* della *Grande encyclopédie* si legge in effetti che " ce partage ou triage n'est admis que pour les communes de grande étendue, parce qu'on ne présume pas qu'il soit préjudiciable: mais pour les petites communes, par exemple au-dessous de cinquante arpens, on ne reçoit pas le seigneur à en demander le triage " (DIDEROT-D'ALEMBERT, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Paris, 1753, *verbo* " commune ou communes ", t. 3°, p. 726).

(41) " Il n'y a point de cas où l'on puisse interdire avec justice au propriétaire de disposer de ce qui est à luy, sa propriété peut être grevée par un droit d'usage, elle ne peut être anéantie. L'équité permet encore moins d'accorder aux uns la faculté de retirer le tiers du terrein dont ils ont concédé l'usage et d'en priver les autres: si leur titre est le même, leur droit ne doit pas être différent " (*Mémoire*).

(42) " De là il suit que si le bien public paroit exiger aujourd'hui le partage des communaux, il n'y a aucun motif de laisser subsister la distinction tirée de la suffisance ou de l'insuffisance des communaux. Cette distinction n'a eu pour cause que la faveur de l'indivision et c'est au contraire la division qui mérite d'être protégée " (*Mémoire*).

una professione di fede fisiocratica in piena regola dell'*agronome*. La politica agricola pubblica non deve mirare alla redistribuzione del reddito fondiario ma al suo incremento globale:

" il importe moins à un État que ses richesses et ses denrées soient bien réparties, qu'il n'est intéressant pour luy d'en augmenter la masse: l'État est comme propriétaire souzerain de toutes les productions qu'il renferme, qu'elles appartiennent à l'un ou à l'autre, que les propriétés soient inégales, il en retire à peu près les mêmes avantages, il suffit que l'augmentation dans la quantité des denrées soit réelle, pour que l'abondance en soit une suite, et cette abondance produit pour la chose publique les mêmes effets en quelques mains qu'elle se trouve ".

La divisione dei beni comunali, già largamente operata dal vicino inglese, permetterà di aumentare la produttività agricola. L'obiezione tradizionale che vede nel *partage* una minaccia alla sussistenza degli abitanti poveri, da sempre dipendenti dai beni comunali, è secondo Chabrol destituita di fondamento giuridico ed economico. Dal primo punto di vista, è facile dimostrare che la consuetudine alverniate considera i beni comunali come accessori della proprietà individuale: il mero abitante non vi avrebbe comunque nessun diritto ([43]). Quanto alla preoccupazione per la sussistenza dei nullatenenti:

" l'habitant pauvre trouvera plus d'occupation après le partage des communes. Ce partage produira une augmentation de culture et par conséquent de travail, le salaire de l'ouvrier augmentera, il y en aura moins d'oisifs ".

In altre parole, l'aumento del reddito fondiario permetterà di assorbire rapidamente la massa di proletariato agricolo resa disponibile dalla divisione dei beni comunali. L'operaio agricolo potrà

([43]) " D'ailleurs l'habitant qui ne possède rien n'a aucun droit dans les communaux. Il ne peut y envoyer aucuns bestiaux. Ce sont les dispositions de plusieurs coutumes, et le droit commun du Royaume. Ainsy l'habitant pauvre ne souffre rien du partage des communes, s'il ne luy donne pas de propriété distincte, il ne luy en ôte pas d'indivise " (*Mémoire*). Nella consuetudine alverniate vige la regola dei " foins et pailles ". I beni comunali appartengono ai proprietari in proporzione dell'estensione dei rispettivi prossessi. I poveri non vi hanno alcun diritto (in questo senso anche le *Coutumes générales*, cit., pp. 550-555).

"vendere" il suo lavoro al proprietario (44). Secondo una figura tipica dell'individualismo possessivo inglese, il contratto viene qui a rappresentare la forma del rapporto sociale fra 'proprietario del lavoro' e 'proprietario-proprietario', liberamente vincolati da un rapporto di scambio nel quale 'salario' e 'lavoro' sono posti su un piano di equivalenza (45).

Ma le conclusioni alle quali giungono gli intendenti e lo stesso *Contrôle général* sono lontane dal radicalismo individualista di Chabrol. Le risposte degli intendenti all'inchiesta, seppure generalmente favorevoli al principio della divisione, riflettono l'estrema varietà delle situazioni locali e lasciano trapelare molta inquietudine per i riflessi sociali ed economici dell'operazione.

"Tout dépend ici beaucoup du local" avverte un sottodelegato dell'intendente d'Amiens (46) interpretando un sentimento generale (47). In alcune realtà i nullatenenti rivendicano la divisione mentre

---

(44) Scriveva Turgot in quegli stessi anni: " il semplice operaio che non ha che le sue braccia e la sua laboriosità, non ha nulla se non nella misura in cui riesce a vendere ad altri la sua fatica. Egli la vende più o meno cara, ma questo prezzo più o meno alto non dipende da lui solo: risulta dal contratto che stipula con colui che paga il suo lavoro. Questi lo paga il meno caro che può. Siccome può scegliere fra un gran numero d'operai, preferisce quello che lavora a più buon mercato. Gli operai sono dunque obbligati ad abbassare il prezzo in gara fra loro. In ogni genere di lavoro deve accadere e di fatto accade che il salario dell'operaio sia limitato a ciò che gli è necessario per procurarsi i mezzi di sussistenza ". Si tratta delle *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, pubblicate a cura di Dupont de Nemours nei numeri del 1769 e del 1770 delle *Ephémérides du Citoyen*, l'organo ufficiale della scuola fisiocratica (citiamo il brano tradotto da TURGOT, *Le ricchezze, il progresso e la storia universale*, edizione e traduzione a cura di R. FINZI, Torino, 1978, p. 107).

(45) Cfr. P. COSTA, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, Milano, 1974, p. 163.

(46) Lettera di Dauphin d'Halingen in risposta alla circolare dell'intendente del 24 gennaio 1769. Questa risposta, insieme a quelle degli altri sottodelegati, è conservata nella *côte* C. 503 degli archivi dipartimentali della Somme.

(47) Il sottodelegato di Saint-Quentin ricorda le funzioni dei beni comunali: assicurare la sussistenza degli abitanti poveri permettendogli di allevare qualche capo di bestiame; garantire la solvibilità della comunità in presenza di imposte locali o reali: " en cas de besoins généraux qui intéressent tous les habitans ou de taxes extraordinaires demandées par le Prince ils peuvent affermer ou aliéner à temps une portion de ces communs, au moyen de quoy ils pourvoyent aux besoins de la paroisse, ils acquittent les taxes qui sont exigée et ils rentrent dans leurs biens communaux à l'expiration des baux ou des aliénations momentanées ". In ogni caso, la divisione non avvantaggerebbe i

i grandi proprietari si oppongono in quanto esclusivi beneficiari dei pascoli comuni ([48]), in altre avviene l'esatto contrario ([49]). La divisione dei beni comunali è certamente utile allo sviluppo agricolo. Ma come evitare che abbia ripercussioni negative sull'ordine pubblico ([50]), sul dilagare della mendicità ([51]), sulla capacità delle

---

braccianti che non hanno i mezzi necessari (aratri, cavalli etc.) per mettere in valore la terra. Meglio lasciare le cose come sono, conclude il sottodelegato, rinnovando i divieti di condurre gli animali da lana sui comunali, ciò che fanno regolarmente i grossi " fermiers " a danno dei poveri " qui ne peuvent par eux-mêmes réprimer cet abus dans la crainte de se brouiller avec les plus aisés du village dont ils dépendent ordinairement " (AD. Somme, C. 503). Di analogo tenore le risposte dei sottodelegati della Generalità di Champagne: la maggioranza si dichiara preoccupata delle conseguenze di una repentina soppressione degli usi tradizionali (CLÈRE, *Les paysans de la Haute-Marne*, cit., p. 79).

([48]) " Il est visible, Monseigneur ", osserva un altro sottodelegato dell'intendente di Amiens, " que plusieurs de ces terreins sont vraiment susceptibles de meilleures productions en les changeant de nature et en les employant, soit en culture, prairie, plantation, ou autrement; mais j'ai l'honneur de vous observer que les gens aisés de ces communautés, qui composent la majeure et plus saine partie de chacun de ces endroits s'opposent formellement au partage de ces terreins, parce qu'ils sont à portée, par leur opulence, d'en retirer seuls tout le produit à cause du pâturage des bestiaux qu'ils tiennent et exercent contre les autres habitans indigens qui ne retirent aucun profit (...) " (AD. Somme, C. 503, lettera a firma Levavasseur dell'11 marzo 1769). La stessa constatazione si legge nella corrispondenza dell'intendente di Soissons: " les fermiers, ou autres habitans qui ont des bestiaux, intéressés à maintenir les choses dans leur ancien état, s'opposent de toute leurs forces à ces partages, et les pauvres que le besoin tient dans leur dépendance n'osent en demander l'exécution " (lettera al Controllo generale del 10 marzo 1769, AN. H^1 1488).

([49]) " Cette division ruineroit totalement le pauvre journalier, le médiocre laboureur n'auroit pas de quoi vivre " avverte il sottodelegato di Brioude, interrogato dall'intendente di Riom insieme ai suoi colleghi sul *partage* (AD. Puy-de-Dôme, C. 1838).

([50]) Il sottodelegato di Clermont-Ferrand, Albo de Chanat, redige nel 1779 per l'intendente di Riom una memoria riassuntiva dei pro e contro della divisione dei beni comunali. Sui rischi per l'ordine pubblico fa notare che " le partage des communaux, n'étant profitable qu'aux gros propriétaires d'une paroisse qui en auront une plus grande portion, occasionnera nécessairement des émeutes et peut-être plusieurs meurtres. Ceux qui se verront privés d'un bien qu'ils regardent comme leur patrimoine ne se feront aucun scrupule de se refaire par le vol et le pillage sur le bien propre de ceux à qui seraient échues les grandes portions des communaux " (*Mémoire sur l'utilité et les inconvéniens du partage des communaux*, AD. Puy-de-Dôme, C. 1839).

([51]) " Si le partage des communaux avait lieu, il se ferait à proportion des fonds que chacun possède dans le village, le journalier sans sol n'aurait aucune portion dans les communaux, et le médiocre laboureur qui ne possède que peu de terrein n'en aurait

comunità di fare fronte alle spese locali (52), sulla solvibilità fiscale degli abitanti? (53) Si è detto che l'ispirazione della riforma è senz'altro fisiocratica. Ma l'obbiettivo che si prefigge Versailles risulta essere alla fine ben diverso da quello di un appoggio incondizionato alla grande proprietà agraria, così come auspicato da Chabrol in un'ottica tipicamente capitalista e secondo un modello di sviluppo influenzato dall'esperienza inglese. I risultati dell'inchiesta condotta dal conte d'Essuile, consegnati in un'opera di successo (54), indirizzano piuttosto verso una divisione che favorisca l'accesso alla proprietà dei nullatenenti (55). Il suo progetto è che si autorizzino le

---

qu'une très petite portion pour nourrir deux vaches qui luy servent pour labourer son sol, encore deviendrait-elle bientôt la proye du gros propriétaire. Il arriverait de cette division que si le journalier et le petit laboureur ne désertaient pas leur pays natal, ils deviendraient au moins plus pauvres qu'ils ne sont, que le nombre des mendiants et des voleurs augmenterait et serait une charge de plus pour l'État " (*Ibidem*).

(52) " Il y a quelques villages qui destinent une partie du produit de leurs communaux aux dépenses publiques du corps des habitans. Or si le partage avait lieu, le corps des habitans perdrait ce revenu, et serait hors d'état de fournir à ses dépenses ordinaires qui sont quelquefois des charges dont il est tenu annuellement " (*Ibidem*).

(53) " Les receveurs des tailles prétendent qu'il y a une différence considérable pour le recouvrement des deniers royaux dans les différentes paroisses de la province; dans celles où il y a des communaux, les recouvrements, disent-ils, s'y font presque sans frais; dans celles où il n'y en a point, il faut une attention singulière dans les temps de récolte pour être payé, et si par malheur il arrive des accidens de grêle ou de gelée il faut attendre. On ne peut même les remettre au courant qu'après plusieurs années, ce qui rend ces paroisses toujours pauvres et misérables, et ils reconnaissent si bien l'utilité des communaux qu'ils souhaiteraient que dans ces sortes de paroisses les habitans voulussent se départir chacun d'une portion de leur propriété pour former des communaux " (*Ibidem*).

(54) *Traité politique et économique des communes (...)*, Paris, 1770.

(55) L'Autore osserva che solo i ricchi proprietari traggono, nella maggior parte dei casi, reali vantaggi dai beni comunali, sfruttati per l'allevamento di grosse mandrie nonché per fare fronte alle spese locali altrimenti destinate a ricadere sui contribuenti agiati (D'ESSUILE, op. cit., pp. 101-102). Di fronte a questa situazione di privilegio, la divisione dei beni comunali presenta innumerevoli vantaggi: " il rend des possessions inaliénables à ceux qui n'en avoient plus; il occupera les hommes, il les fixera et les attachera au lieu; il accroîtra leur nombre; il mettra en état de contribuer aux impositions royales, à la décharge même des riches, une multitude de citoyens que l'excès de leur misère empêchoit d'imposer: il éteindra, il détruira la mendicité, ce fléau des campagnes, cette peste qui désole leurs habitans, et qui met de si cruelles entraves à la population. Enfin il fera multiplier considérablement les bestiaux de toutes espèces " (*Ibidem*, pp. 163-164).

comunità a procedere a una divisione egualitaria una volta accordato ai signori il *triage* ([56]): ogni famiglia domiciliata nella parrocchia avrebbe ricevuto una porzione di beni, non in proprietà (destinata comunque a rimanere alla comunità), ma in una sorta di enfiteusi ([57]).

Il Controllo generale adotta una posizione vicina a quella indicata dal conte d'Essuile. L'editto del giugno 1769 che autorizza la divisione dei beni comunali nei Trois-Evéchés ([58]) rappresenta il modello-tipo di regolamento adottato da Versailles e inviato agli intendenti ([59]). Le comunità sono facoltizzate a deliberare il *partage* con una maggioranza di due terzi degli abitanti. Il signore è autorizzato a prelevare il terzo dei beni comunali, ma a condizione di rinunciare ai diritti feudali relativi ai beni che restano alla comunità. La divisione avviene in parti eguali tra le famiglie domiciliate. Le parti sono indivisibili, inalienabili e protette dalle azioni dei creditori. Tutte le porzioni sono ereditarie in linea diretta solamente " et celles qui tomberont en ligne collatérale, ou deviendroient vacantes par autres moyens, passeront aux plus anciens mariés entre les habitans non pourvus " (art. 5). Le porzioni eccedenti sono affittate a profitto della comunità, alla quale rimane la titolarità formale della proprietà.

Questa soluzione giuridica presentava agli occhi dei legisti di Versailles vantaggi incontestabili. La divisione dei beni poteva avvenire senza che fosse negata la natura corporativa della proprietà comunale che sarebbe rimasta imputata alla persona morale, e non ai singoli possessori. In questo modo il principio dell'inalienabilità dei beni comunali, stabilito dalla legislazione di Luigi XIV, non veniva intaccato. Nello stesso tempo si aggirava l'ostacolo rappre-

---

([56]) *Ibidem*, pp. 207-215.

([57]) Per ulteriori dettagli si rinvia all'ampia trattazione di BOURDE, *Agronomie et agronomes*, cit., t. 1°, pp. 561-580. Fa notare giustamente l'Autore che la scelta di riservare comunque ai signori il *triage*, se certamente rappresentava una concessione alle loro pretese, d'altra parte però metteva le comunità al riparo da ulteriori rivendicazioni e dal rischio di un vasto contenzioso. Tutto sommato era un prezzo ragionevole da pagare per godere in tranquillità dei beni divisi (*Ibidem*, pp. 577-579). Quanto alla proposta di procedere a una divisione in godimento e non in proprietà, essa si giustificava con la volontà di impedire che le parcelle venissero assorbite alla prima occasione dai grossi proprietari ovvero si disperdessero con la divisione ereditaria (*Ibidem*, p. 576).

([58]) AN. AD + 984.

([59]) Sugli editti successivi adottati per altre generalità (Auch e Pau, Alsazia, Borgogna etc.) cfr. R. GRAFFIN, *Les biens communaux en France*, Paris, 1899, pp. 242-269.

sentato dalle *coutumes*, spesso favorevoli al solo *partage* tra i proprietari (60), per promuovere invece una divisione " democratica ". Lasciando il *partage* facoltativo si permetteva infine di tenere conto della diversità delle situazioni locali evitando di fare violenza sulle aspirazioni delle comunità.

Di tutte queste esigenze sembrano generalmente consapevoli gli intendenti provinciali. Quello di Tours, Du Cluzel, si oppone alla pretesa dei proprietari di Vion in Anjou di godere in esclusiva dalla divisione dei comunali (61), invocando proprio la *ratio* dell'editto del 1769:

---

(60) Il Controllo generale rinuncia ad adottare una misura generale sulla divisione dei beni comunali in Auvergne proprio in considerazione della consuetudine. " La coutume d'Auvergne ", rileva una nota amministrativa del 1781 redatta sulla base della risposta dell'intendente provinciale Chazerat, " n'accordant la pâture sur les communes qu'aux propriétaires, il y auroit lieu à une réclamation générale, si l'on vouloit y faire participer les simples habitans, comme le prescrivent les règlements locaux faits à cet égard dans ces derniers temps ": " tout concourt donc ", conclude la nota, " à ne point faire du partage des communes, une loi générale pour l'Auvergne ". L'intendente si impegna a favorire il *partage*, caso per caso, ottenenendo *arrêts ad hoc* del Consiglio (AN. H^1 1488). Per i dettagli della vicenda del *partage* in Alvernia si vedano C. TRAPENARD, *Le pâturage communal en Haute-Auvergne (XVII^e-VIII^e siècles)*, Paris, 1904 e A. RIGAUDIÈRE, *La Haute-Auvergne face à l'agriculture nouvelle au XVIII^e siècle,* in AA.VV., *Études d'histoire économique rurale au XVIII^e siècle*, Paris, 1965, pp. 48-88. La stessa difficoltà era stata rappresentata dall'intendente di Moulins in una memoria indirizzata all'intendente di finanza de Vergennes il 27 novembre 1785 in merito alla divisione dei beni comunali nella Haute-Marche: la consuetudine locale, avverte l'intendente, è favorevole ai soli proprietari; per procedere al *partage* occorre un *arrêt* che ammetta anche i semplici abitanti a beneficiarne (AN. H^1 1489).

(61) Alcuni proprietari della parrocchia di Vion avevano reclamato contro l'*arrêt* del Consiglio del 18 novembre 1775 che ordinava la divisione dei beni comunali tra la comunità e il marchese di Croissy. Il Direttore generale delle finanze aveva rinviato il ricorso all'intendente per il parere rituale. Du Cluzel, nella sua risposta (10 settembre 1778), passa in rassegna le ragioni delle scelte operate dal centro in materia di *partage*, soffermandosi sulle principali: incoraggiare l'agricoltura mediante la diffusione della proprietà; evitare la migrazione delle popolazioni. Queste coordinate sembrano all'intendente incompatibili con le pretese di quei proprietari che vorrebbero ottenere tanti lotti quanti sono i loro dominî, nonché disporre liberamente delle porzioni assegnate, sia negli atti *inter vivos* che *mortis causa*. Già precedentemente all'*arrêt* del 1775 il *partage* era stato ritardato dall'opposizione dei proprietari che pretendevano di avervi esclusivo diritto. Anche questa tesi era stata confutata dall'intendente che aveva risposto con una memoria dalla quale ho tratto il brano riportato nel testo. L'intero *dossier* si trova alla *côte* H^1 1492 delle *Archives nationales*.

" les landes, près et pâtis communs appartiennent aux communautés d'habitans soit en propriété soit à titre d'usage, et la possession immémoriale qu'elles en ont forme pour elles un titre d'autant plus respectable qu'elle est fondée sur le droit commun du royaume. Il est conséquent que personne ne peut en disposer sans leur consentement, autrement les habitans accoutumés à jouir comme ont fait leurs prédécesseurs, regarderoient tout acte d'autorité comme contraire à leurs droits et à leurs usages. Ils continueroient à envoyer leurs bestiaux sur les terreins divisés, et se porteroient à des excès qu'on auroit à se reprocher. Ainsy l'édit de juin 1769, cité plus haut, veut que les partages de communes soient demandés par délibération des paroisses, et que les assemblées soient composées au moins de deux tiers des habitans " (62).

Contro i titoli prodotti dai proprietari per sostenere i loro diritti sui beni comunali, Du Cluzel ricorda che non decorre la prescrizione contro i diritti di una comunità di abitanti, " toujours mineure ". La pretesa dei proprietari di essere privilegiati nella divisione è per l'intendente priva di fondamento: non vi sono alternative alla divisione in parti eguali tra le famiglie dopo aver lasciato il terzo al signore (63).

Talvolta è lo stesso *Contrôle général* a rammentare la *ratio* degli editti di *partage* quando qualche intendente sembra averla perduta di vista. L'intendente di Alençon, Jullien, sostiene ad esempio la causa della parrocchia di Écures che ha deliberato il *partage* tra i soli proprietari (64). Secondo Jullien, si tratta di una misura di equità e non di un sopruso; in effetti, sono i soli proprietari che provvedono alle spese locali:

" s'il est un procès à soutenir pour défendre les droits de la paroisse, les seuls propriétaires sont tenus d'en faire les frais; faut-il réparer ou reconstruire l'église ou le presbitère, ce sont les seuls propriétaires encore qui sont chargés de cette dépense à laquelle en effet il ne seroit pas juste de faire contribuer des gens qui ne sont que momentanément dans la paroisse et toujours à la veille, quand leur intérêt les y portera, de remettre au propriétaire la maison qu'ils habitent et les terres qu'ils font valoir ".

---

(62) Questa memoria è allegata a una lettera del 5 luglio 1775.

(63) L'*arrêt*, conforme al parere dell'intendente, è reso dal Consiglio in data 18 novembre 1775 (A.N E. 2661 A).

(64) AN. H^1 1489. Gli abitanti di Écures avevano deliberato il *partage* nel 1778, stabilendo di lasciare ai poveri una quota residuale dei comunali, una volta operata la divisione tra i proprietari.

Con tipico argomento fisiocratico, l'intendente contesta anche la scelta dell'inalienabilità che intralcia il diritto "sacrosanto" del *dominus* di disporre del suo bene.

Gli argomenti dell'intendente non convincono d'Ailly (65) che coordina da Versailles la politica dei *partages*. La nota predisposta dai suoi *commis* è formale:

" la première réflexion qui se présente sur l'opinion annoncée par M. Jullien, c'est que la législation ancienne sur l'usage des communaux s'oppose absolument à ce qu'il propose. Ce ne sont point seulement les propriétaires d'un bourg ou village qui ont droit aux communaux, c'est la communauté entière qui en a la propriété: ce sont tous les habitans, tous les ménages, tous les feux de cette communauté qui en ont la jouissance. Telles sont les dispositions très expresses et très connues des anciens règlemens ".

La circostanza che i proprietari siano i soli a pagare le spese locali è ininfluente. La decisione di ammettere tutti gli abitanti ai benefici della divisione è stata adottata sia per agevolare la diffusione della piccola proprietà, sia per superare eventuali resistenze delle Corti, depositarie della legislazione sull'inalienabilità dei beni comunali:

" le partage des communaux, dont l'intérêt est bien démontré assurément, n'en est pas moins un peu en contradiction avec les anciennes lois enregistrées: de là tous les ménagemens du Conseil, pour se rapprocher autant qu'il seroit possible de ces anciennes lois, en autorisant des partages locaux, afin de ne point trouver trop de résistance de la part des Cours; de là l'attention d'admettre tous les habitans au partage, afin d'y faire participer tous ceux qui participaient auparavant à la jouissance des pacages communs. Il est d'ailleurs aussi juste qu'avantageux à la population de multiplier le nombre des propriétaires, et on ne voit pas d'inconvénient à ce que chaque part soit attachée à l'habitant de chaque maison. Il ne tient qu'au propriétaire d'en profiter s'il veut venir y habiter " (66).

---

(65) D'Ailly, che dirige il dipartimento delle imposizioni dal 1777 al 1782, sarà in seguito procuratore-sindaco dell'assemblea provinciale d'Ile-de-France e deputato agli Stati generali.

(66) Sulla base di questa considerazione viene indirizzata all'intendente una risposta di segno negativo il 23 febbraio 1781 (*côte* precedente). Esito negativo ottiene anche la richiesta della parrocchia di Crollon, generalità di Caen, di procedere a un *partage* in proporzione delle rispettive proprietà degli abitanti. L'intendente di finanza d'Ormesson scrive al riguardo il 30 marzo 1771 all'intendente di Caen, Fontette: " Monsieur, les

Talvolta il Controllo generale, che non rinuncia al consueto pragmatismo nonostante il rigore dei principi, accorda una deroga in presenza di circostanze particolari. La comunità di Bourg d'Oisant (67), generalità di Grenoble, aveva chiesto che fosse autorizzato il *partage* in proprietà con il sostegno dell'intendente (68). L'ostacolo all'accoglimento della richiesta era quello consueto:

" dans le principe, la plupart des communaux ont été abandonnés aux habitans comme une ressource qui devoit leur faciliter, dans tous les temps, le moyen de nourrir leurs bestiaux et de subvenir à leurs charges communes: ils sont plutôt usufrutiers que propriétaires de ces terreins. Le communal est le bien non seulement de l'habitant existant, mais encore de celui qui doit naître; et voilà pourquoi, lorsqu'on a agité au Conseil la question de savoir si les communaux devoient être partagés, ou non, et de quelle manière le partage devoit être fait, l'on a décidé que la portion échue à chaque copartageant étoit inaliénable. Il est de la plus grande importance de maintenir ce principe généralement vrai " (69).

---

possédans fonds de la paroisse de Crollon ont adressé un mémoire à M. le Contrôleur général, qui m'en a fait le renvoi, par lequel ils font des représentations contre l'arrêt du Conseil du 3 avril 1770 qui a permis aux habitans de cette paroisse de partager par portions égales entre tous les ménages existants leurs terreins communaux pour les mettre en valeur, et a réglé la forme dans laquelle ce partage devait être fait. Ils demandent qu'en réformant cet arrêt on ordonne qu'ils seront seuls admis à ce partage, que les manouvriers en seront exclus, qu'il sera permis à chaque possesseur d'hypotéquer et d'aliéner la part qui lui sera attribuée. M. le Contrôleur général n'a point été touché par les motifs sur lesquels ils fondent leurs représentations et ils ne lui ont pas parus capables de faire changer le plan général que le Conseil a adopté pour ces sortes de partage. Il serait trop long de vous détailler toutes les réflexions qui ont déterminé le choix de ce plan, elles sont toutes dictées par l'intérêt de l'État et par celui des paroisses qui possèdent ces communes ". Queste ragioni consistono essenzialmente nel diritto che ogni abitante vanta sulle terre comunali indivise e nella circostanza che tale divisione offre " une espèce de propriété à des gens qui n'en avoient aucune, on les attache à leurs possessions; on forme des chefs de famille et des citoyens " (AN. H^1 1488).

(67) Il *dossier*, dal quale sono tratti i documenti citati si trova in parte negli Archivi nazionali alla *côte* H^1 1490 in parte in quelli dell'Isère (AD. Isère, II. C. 307) .

(68) Il quale fa osservare che " toutes les limites qu'on peut mettre à la plénitude de la propriété sont toujours au détriment de l'agriculture et que celle-ci gagne toujours au contraire en raison de la liberté, de la facilité et de la sûreté du commerce des possessions " (minuta della risposta dell'intendente, s.d.) (AD. Isère, II. C. 307).

(69) *Observations* redatte per l'intendente di finanza de Vergennes nel giugno 1785. La questione era già stata sollevata precedentemente dalla comunità di Bourg d'Oisant senza successo. La comunità, dopo aver ottenuto nel 1782 l'autorizzazione a procedere

Senonché gli abitanti di Bourg d'Oisant potevano esibire un titolo di concessione primitivo dei loro beni comunali che autorizzava l'alienazione. In presenza di questa circostanza, il Controllo generale poteva cedere alle pressioni dell'intendente di Grenoble, per il quale il progresso dell'agricoltura non può avvenire sulla base di una proprietà precaria (70). Un *arrêt* del Consiglio del 10 luglio

---

a una divisione secondo le regole consuete, aveva insistito perché la divisione in godimento fosse convertita in divisione in proprietà. In una lettera del 17 settembre 1782, d'Ormesson aveva respinto la richiesta ricordando che l'ordinanza del 1669 si opponeva all'alienabilità, cosicché " on fait en sorte que ces biens conservent toujours leur qualité de communaux et ne soient possédés que par des propriétaires ou fermiers domiciliés par des habitans ". Quando l'abitante abbandona la parrocchia viene a trovarsi rispetto al bene comunale " dans le cas d'un fermier qui à la fin de son bail rend le bien dont il a joui ". Per conferire la massima durata possibile a questo godimento, onde permettere le migliorie, " cette jouissance est non seulement pour la vie mais on admet l'hérédité pour l'aîné ou tout autre enfant au choix des pères et mères dans la ligne directe ". Ma non bisogna perdere di vista " que la communauté ne cesse pas d'être propriétaire du terrein concédé " (*Copie de la lettre écrite par M. d'Ormesson à M. Payot le 17 septembre 1782*). Senza darsi per vinti, gli abitanti, sostenuti dall'intendente della Generalità, avevano insistito ancora nella loro richiesta (AN. H^1 1490).

(70) Già le osservazioni formulate il 17 febbraio 1783 dai *commis* sulla richiesta della comunità erano sostanzialmente favorevoli alle rivendicazioni degli abitanti. Se è vero che le ordinanze generali vietavano l'alienazione " le Roi peut accorder à quelques-uns de ses sujets des faveurs qu'il ne juge pas à propos d'accorder à d'autres parce qu'ils n'ont pas les mêmes droits pour les prétendre ". Il caso era stato sottoposto nello stesso mese al *Comité contentieux des finances* che aveva adottato una deliberazione interlocutoria, in attesa di chiarimenti dall'intendente di Grenoble (*Observations faites au Comité contentieux, février 1783*). Riproposto nel gennaio del 1785, il *dossier* otteneva infine un esito favorevole con l'*arrêt* del 10 luglio 1785. La comunità, per vincere le ultime esitazioni del Controllo generale, si era premurata di fornire un parere di tre avvocati al Parlamento di Grenoble. L'argomentazione degli avvocati era tutta basata sul principio della divisibilità della comunione: " ces ordonnances (1667 e 1669 n.d.r.) prohibent la vente et l'usurpation des communes, mais les copropriétaires ne les vendent ni ne les usurpent lorsqu'ils se les partagent d'un commun accord dans la répartition ". La " propriété indivise " diviene con la divisione " propriété fixe et déterminée " ma " ne change pas proprement de maître ". In realtà questa argomentazione suonava di per sé poco convincente nella misura in cui il titolare del patrimonio comunitativo era la persona morale-comunità e non gli abitanti, semplici usufruttuari, almeno secondo la ricostruzione giuridica consolidata in base alla legislazione regia. Senonché era ovvio che i pratici ricorressero alla figura della comunione per giustificare l'esigenza della divisione.

1785 interpretativo del precedente *arrêt* di *partage* del 30 aprile 1782 accorda le facoltà di " vendre, échanger, aliéner " nonché di trasmettere agli eredi anche collaterali i beni divisi.

Fino a quando si trattava di assecondare il voto unanime delle comunità, di respingere pretese di privilegi manifestamente infondati, di accordare deroghe episodiche alla legislazione in assenza di opposizioni (71) la politica del *partage* condotta dal centro poteva proseguire con un certo successo. Le difficoltà sorgevano di fronte ai conflitti di interesse tra le comunità e i signori e nel seno stesso delle comunità quando questi venissero amplificati dall'intervento delle autorità locali, Stati provinciali e soprattutto Corti giudiziarie. Simili incidenti rivelavano quanto fosse fondata la preoccupazione dei *commis* del Controllo generale di " ménager les cours ", di trovare soluzioni giuridiche accettabili per i Parlamenti. I magistrati non perdevano l'occasione di fare sentire la loro voce, come era del resto loro diritto trattandosi di leggi registrate, per schierarsi a favore di uno dei contendenti. In questi casi, frequenti soprattutto nei Paesi di stato, l'apparato centrale era chiamato a operare una scelta di campo e la decisione non era indolore.

Il primo tipo di conflitto è, come ovvio, quello tra comunità e signori. La scelta operata dall'editto del 1769 di accordar loro comunque il *triage* non poteva essere accolta pacificamente in quelle realtà in cui covava una forte tensione tra signoria e comunità. Gli agenti del centro non reagiscono in modo uniforme di fronte a questo antagonismo.

Due episodi sono a questo riguardo emblematici.

Gli Stati di Cambrésis domandano nel 1778 l'autorizzazione alla divisione dei beni comunali. Il Controllo generale chiede, come di prassi, il parere dell'intendente, Sénac de Meilhan (72). Questi

---

(71) L'assenza di opposizioni era la condizione essenziale per convincere il Controllo generale ad approvare una deroga. L'intendente della Generalità di Moulins invia a Versailles (20 gennaio 1788) una deliberazione di *partage* dei beni della comunità di Breuil in proporzione alla proprietà. Secondo la consuetudine i poveri non avrebbero avuto diritto a niente: ma i proprietari hanno deciso di accordare comunque due arpenti a ogni abitante. Nessuno si è opposto. La deliberazione viene approvata con l'aggiunta della clausola dell'inalienabilità (AN. H^1 1488).

(72) La risposta di Sénac de Meilhan, datata 19 gennaio 1779, così come il relativo *dossier*, si trovano alla *côte* H^1 1488 delle *Archives nationales*. Sulla vicenda cfr. G.

risponde convenendo sulla necessità di mettere in valore i beni comunali, di cui approfittano pochi grandi allevatori (73), ma in un modo diverso da quello prospettato dagli Stati. Il *partage* (74) è dannoso in quanto priverebbe le comunità di una risorsa indispensabile per provvedere alle spese obbligatorie (75) e a quelle utili, come la retribuzione di un maestro di scuola, di un chirurgo, di una levatrice, o la costruzione di una strada, altrettanti " avantages précieux " che, grazie al prodotto dei beni comunali, " subsistent dans un grand nombre de communautés de mon département ". In ogni caso, il *partage* non servirebbe il disegno di dissodare le terre incolte perché i singoli assegnatari mancherebbero delle risorse necessarie per provvedervi. La soluzione che Sénac propone è quella dell'affitto a lungo termine, soddisfacente sia dal punto di vista agronomico che da quello amministrativo in quanto avrebbe assicurato alle comunità una rendita certa.

Ma il vero obbiettivo polemico dell'intendente è il disegno del clero, che domina gli Stati provinciali, di approfittare dell'operazione per consolidare a spese delle comunità il suo potere economico. Il diritto di *triage* è il bersaglio della sua critica. Sénac dichiara di non comprendere per quale ragione i signori debbano ottenere un trattamento più favorevole di quello loro riservato dall'ordinanza del

---

LEFEBVRE, *Les paysans du Nord pendant la Révolution française*, Lille, 1924, pp. 70-71. Sénac è un tipico rappresentante degli intendenti *éclairés* (per le opere di Sénac cfr. M. ANTOINE, *Le gouvernement et l'administration sous Louis XV. Dictionnaire biographique*, Paris, 1978, p. 229).

(73) " Un ou deux riches fermiers dans chaque paroisse profitent presque seuls de ces biens puisque le plus souvent les trois quarts des bestiaux leur appartiennent ".

(74) L'intendente ripropone le consuete argomentazioni sulla natura dei comunali che appartengono alla catena delle generazioni e non agli abitanti attuali. " Par le partage absolu desdits marais les seuls habitans présens y auroient part et ceux à venir se trouveroient privés de la jouissance de ces biens communs, contre leur primitive et essentielle destination, suivant laquelle leur produit annuel doit être employé au besoin commun de la généralité des habitans ".

(75) " Par le partage absolu desdits marais, les communautés seroient hors d'état de faire face aux dépenses extraordinaires dont elles sont spécialement chargées en Haynaut, telles que réparation et reconstruction d'églises, clochers, presbitères, entretien de chemins, canaux etc. Tous ces objets s'acquittent avec une partie du produit desdits biens communaux. Il seroit difficile, même impossible de les payer autrement, puisque la somme des impositions est déjà si forte qu'elle n'est aucunement susceptible d'être augmentée pour ces frais ".

1669 che permetteva il *partage* in presenza di condizioni restrittive come la gratuità della concessione e i bisogni effettivi della comunità (76). L'esigenza di escludere o quantomeno limitare il *triage* è particolarmente avvertita nell'Haynaut dove la metà delle signorie sono possedute da " gens de mainmorte ". Il clero conta di estendere ancora i suoi possessi avvalendosi del *triage*. Per evitare che questo accada l'intendente propone di lasciare alle comunità la totalità dei beni liquidando le pretese dei signori " gens de mainmorte " con una somma forfaittaria o una rendita sostituiva. Gli Stati hanno rivendicato la giurisdizione sul contenzioso dei comunali. Se questa loro richiesta fosse accolta, ammonisce l'intendente, i signori ecclesiastici, di fatto padroni degli Stati, finirebbero per essere " juges et parties ". Il contenzioso deve essere attribuito al Consiglio in quanto:

" tout ce qui a rapport au Gouvernement des biens communaux, défrichements, partages, est du ressort du Conseil de Sa Majesté, qui protège en toutes circonstances les peuples de la campagne contre l'oppression des seigneurs ".

Nel secondo episodio che passo ora a esaminare avviene l'esatto contrario di quanto mostrato nel caso precedente: le Corti si ergono a paladine delle comunità contro l'intendente, favorevole ad ammettere il *triage* a favore dei signori. Il Consiglio superiore di Arras si oppone al *partage* se e in quanto permetta l'esercizio del *triage* da parte dei signori senza condizioni (77):

---

(76) " Car on ne conçoit pas trop la raison pour laquelle on accorde plus de faveur aujourd'hui à ces seigneurs, au préjudice des communautés, qu'ils n'en ont obtenu par l'ordonnance du mois d'août 1669 qui ne les admettoit au triage des dits marais et bois communaux, qu'autant que leur concession étoit gratuite, et que les deux tiers restants étoient suffisans pour l'usage de la paroisse. Il eût, à ce qu'il semble, été plus juste et plus conforme à l'esprit des anciennes lois du Royaume de n'admettre à l'exercice de ce droit de triage que ceux desdits seigneurs qui prouveroient une concession gratuite; et qu'autant qu'avec les deux tiers restants on auroit pu former autant de portions d'un arpent chacuns qu'il se trouveroit de chefs de famille dans chaque paroisse, soit pour les partager soit pour les affermer ",

(77) Il *dossier*, con la memoria del Consiglio superiore di Arras, si trova alla *côte* H^1 1488 delle *Archives nationales*. Nel 1773 era stato inviato al Consiglio di Arras un editto, sollecitato dagli Stati di Artois, sulla divisione dei comunali che prevedeva il solito *triage* a favore dei signori. Sulla vicenda del *partage* in Artois cfr. J.-M. SALLMANN, *Étude sur*

" les loix les plus précises, l'ordonnance de 1669, la jurisprudence constante et uniforme des tribunaux, l'équité enfin, tout nous rappelle que le droit de triage ne peut être accordé aux seigneurs qu'autant qu'ils prouveront et leur concession gratuite et l'étendue suffisante des communes pour l'usage des habitans ".

L'intendente della provincia replica che i signori ricevono con il *triage* un giusto indennizzo per quanto perdono con il *partage* e osserva che, comunque, il riconoscimento di questo diritto risparmia alle comunità una quantità di processi lunghi e dispendiosi. Questa replica non sembra sufficiente all'intendente di finanza Bertin che consiglia al suo collega di utilizzare con i giudici di Arras argomenti più strettamente giuridici, facendo valere ad esempio la natura peculiare della proprietà comunale. Da consumato giurista Bertin ricorda la natura indisponibile dei beni comunali per concludere che il diritto di cui godono su di essi gli abitanti si riduce a un semplice uso o usufrutto:

" puisque la Communauté ne peut disposer directement ou indirectement de cette propriété, sans y être expressément autorisée par le souverain dans la main duquel réside éminemment l'administration suprême des propriétés appartenantes aux communautés, et qui peut par conséquent régler l'usage que les particuliers peuvent faire pour leur plus grand avantage ou celui de l'État, sans qu'on puisse dire que le souverain porte atteinte à la propriété " (78) .

Gli abitanti non hanno il monopolio del godimento dei beni comunali, ma devono condividerlo con il signore, anche quando la concessione è avvenuta a titolo oneroso:

" puisque le seigneur y conserve toujours sa part et portion, comme premier et principal cultivateur, tant pour lui que pour ses fermiers, métayers et colons; en sorte que, relativement au seigneur, c'est une copropriété ".

E poiché nessuno è costretto a restare nell'indivisione il signore può chiedere e ottenere il *triage*.

---

l'ancien régime agraire: la question des biens communaux en Artois de la fin du XII^e siècle au début du XIX^e siècle, thèse École des chartes, 1974, pp. 146-189.

(78) Bertin espone queste osservazioni nella minuta di una lettera destinata all'intendente di Artois (febbraio 1775; AN. H[1] 1488).

L'abilità argomentativa del Controllo generale non bastava comunque per vincere la resistenza delle Corti quando esistevano forti concentrazioni di interessi locali contrari all'operazione. Se ne può avere un esempio passando al secondo ordine di conflitti, interni questa volta alle comunità. Abbiamo già detto del tentativo dei proprietari, forti delle *coutumes*, di farsi aggiudicare in esclusiva il *partage*. Si è visto come, pur con alcune concessioni, il centro abbia nel complesso resistito a queste sollecitazioni, tenendo fermo il principio della divisione "democratica". Questa opzione di fondo non aveva però escluso alla radice l'antagonismo tra le categorie economiche interessate allo sfruttamento dei comunali: braccianti, grandi proprietari e piccoli coltivatori.

Ne fa esperienza a proprie spese l'intendente di Lorena, de Galaizière, che aveva promosso nel 1771 un'ampia politica di miglioramento agricolo, iniziando a titolo sperimentale da una parrocchia di cui era lui stesso signore, Roville (79). Il piano dell'intendente non mirava solo alla divisione dei comunali, ma anche all'accorpamento delle proprietà divise, all'abolizione delle servitù di pascolo e percorso e alla redazione di un catasto. Il progetto di *partage*, ai cui benefici sarebbero stati ammessi anche i braccianti (i "manouvriers"), si scontra con la tenace opposizione della Corte di Nancy che annulla sistematicamente le divisioni autorizzate dall'intendente. Il pretesto per intervenire è offerto alla Corte dai "laboureurs" (contadini piccoli proprietari o fittavoli) che protestano contro la divisione di pascoli comuni, essenziali all'allevamento, e contestano al signore il riconoscimento del *triage* (80). La sollecitudine della Corte non era del tutto disinteressata in quanto i grandi proprietari, tra cui si trovavano parecchi magistrati, avevano lo stesso interesse

(79) Il relativo *dossier* è conservato alla *côte* H^1 1486 delle *Archives nationales*.

(80) Le critiche della Corte di Nancy sono esposte in una lunga memoria di cui una nota del Controllo generale offre il riassunto seguente: " cette Cour a répliqué par un grand mémoire qui tend toujours à soutenir: 1) que le parcours est nécessaire absolument aux Communautés de cette Province; 2) que c'est ruiner les Communautés que de les priver du pâcage commun et du parcours; 3) que le partage ne sert qu'à enrichir les seigneurs et les moines qui enlèvent sur le champ la plus superbe portion des communes et qui ne laissent à chacun des habitans que quelques lambeaux de terre qui ne leur servent à rien; et qui ne peut manquer de dépeupler les villages; qu'au surplus pourquoi donner un plan que la Province n'a pas demandé? ".

dei *laboureurs* a impedire la divisione che li avrebbbe privati di vasti pascoli per l'allevamento (81). La lettera di *jussion* che l'intendente ottiene dal Consiglio per costringere la Corte all'obbedienza non riesce ad avere ragione della sua resistenza, fondata del resto su un forte argomento: se i *laboureurs* avessero abbandonato le terre che ne sarebbe stato dei proprietari? (82). Persino nella parrocchia di cui è signore, Roville, le contestazioni sollevate dall'iniziativa dell'intendente de Galaizière di procedere al *partage* e all'abolizione del *parcours* e della *vaine pâture* non sono ancora sopite alla vigilia della Rivoluzione.

L'ostilità dei *laboureurs* in Lorena si indirizzava contro l'abolizione della *vaine pâture* e del *parcours* ancor più che contro il *partage*.

In alcune regioni erano gli allevatori a opporsi all'abolizione delle servitù collettive; in altre era l'economia di sussistenza dei ceti contadini più bassi a esigerne la conservazione. La questione, per quanto socialmente spinosa, non poteva essere elusa.

Abbiamo visto all'inizio di questo capitolo come, quasi in coincidenza con la politica dei *partages*, il Controllo generale promuova un'indagine a vasto raggio sul pascolo comune e il percorso allo scopo di adottare misure generali per la loro abolizione. Le risposte giunte dagli intendenti alla circolare del 24 giugno 1768 che li

---

(81) A questo interesse dei grandi proprietari fanno riferimento le *observations* redatte dai *commis* del Controllo generale l'8 ottobre 1783 in merito alla richiesta della comunità di Labry in Lorena di ottenere l'autorizzazione al *partage*, osteggiata come sempre dalla Corte di Nancy. " En effet les membres du parlement ", rileva la nota, " sont en général les plus riches propriétaires de la province, ils possèdent des biens et des terres considérables qu'ils afferment; leurs fermiers et laboureurs élèvent presque seuls des troupeaux, ils ont par conséquent seuls intérêt de s'opposer aux partages, de les empêcher (...) ". Le comunità hanno diritto di decidere la divisione dei loro beni e il Consiglio, al quale spetta in esclusiva il potere di valutare queste richieste, deve autorizzarle " d'après le principe que les communautés sont censées mineures ". La comunità di Labry viene accontentata: nel cartone è infatti riportata copia dell'*arrêt* che autorizza la divisione (AN. H^1 1493/2).

(82) Bourde osserva giustamente che questa vicenda rivela la difficoltà per l'apparato centrale di conciliare in una legislazione tendenzialmente uniforme nei suoi principi, come quella sui *partages*, interessi sociali contrapposti, diversità regionali, istanze favorevoli allo sviluppo agricolo e preoccupazioni amministrative (op. cit., t. 2°, p. 1187).

invitava a fornire il loro parere sono riassunte in una memoria (83) predisposta dai servizi del Controllo generale. Il *commis* che ne è autore rileva come la maggior parte degli intendenti si sia pronunciata in favore dell'abolizione. Nondimeno, le obiezioni sollevate da alcuni intendenti (come Du Cluzel a Tours) vengono prese attentamente in esame. Esse ricordano quelle in cui ci siamo imbattuti in relazione alle misure di *partage*: il percorso e il pascolo comune sono indispensabili agli abitanti poveri; si tratta di antiche consuetudini la cui abolizione altererebbe la vita delle comunità; della loro soppressione risentirebbe la stessa agricoltura che avrebbe perso uno strumento indispensabile per l'allevamento (84).

Di tutte queste critiche l'anonimo autore della memoria si sofferma su quella più solida, la minaccia che un'abolizione indiscriminata costituirebbe per il sostentamento dei poveri. Ma chi sono questi poveri insidiati nei loro diritti essenziali? Esclusi i vagabondi, che sono in realtà criminali, gli infermi e gli anziani, per i quali soli si può applicare questa qualifica, " poveri " non possono definirsi certamente i braccianti esposti alle naturali ristrettezze di un'" occupazione poco lucrativa ". Se questi braccianti sono anche proprietari o locatari di un qualsiasi bene fondiario nella parrocchia in cui sono domiciliati, essi possono vantare un diritto di percorso e pascolo comune, diritto reale e non personale, nella misura in cui questo sia riconosciuto dalle consuetudini. In caso contrario, il loro unico pa-

---

(83) *Mémoire sur l'abolition du parcours*, novembre 1769 (AN. H^1 1486). L'anonimo Autore dà una definizione giuridica nitida di questi diritti: " le droit de parcours est la faculté qu'ont les habitans de plusieurs communautés de conduire leurs bestiaux réciproquement sur le territoire les uns des autres, aussitôt après les fenaisons et moissons. Il ne faut pas confondre ce droit avec celui de vaine pâture. La vaine pâture est celui qu'ont les habitans d'une communauté d'envoyer leurs bestiaux sur les terres vaines de cette communauté, c'est à dire sur les terres non inséminées " (p. 1 della memoria).

(84) " Ceux qui sont contraires à l'abolition du parcours disent que c'est un usage ancien qu'il faut respecter, qu'il sera difficile d'accoutumer les paysans à s'en passer, que d'ailleurs, outre la perte de terrein qu'occasionneront les clôtures, les frais en seront trop considérables pour que les pauvres osent les entreprendre, qu'ainsi les riches resteront possesseurs du droit de parcours sans le supporter réciproquement. Nous ne dissimulons point les objections. Il y en a deux sur lesquelles on insiste le plus: l'une est l'intérêt des pauvres habitans de la campagne, et des journaliers, qui souvent n'ont d'autre ressource que ce droit qui leur procure des fourrages gratuits; l'autre est la crainte de voir diminuer les bestiaux en empêchant les pauvres habitans d'en élever (...) " (p. 23 della memoria).

trimonio è il salario che il fittavolo è in condizione di offrirgli (85). È pertanto loro interesse che aumenti il profitto dei proprietari:

" car c'est de ces derniers que les journaliers attendent leur subsistance: plus les productions augmentent, plus les propriétaires ont besoin de leur travail, plus ce travail leur produit de salaires " (86).

La memoria termina auspicando l'adozione di una legge generale che in tutto il regno restituisca ai proprietari la loro naturale libertà.

Simili conclusioni sarebbero piaciute a uno Chabrol e ai fautori di una liberazione delle proprietà. Contro questi diritti consuetudinari l'apparato centrale sembra finalmente muoversi con fermezza. Su questo fronte si direbbero venute meno le cautele che frenano la contestuale politica dei beni comunali, gestita dagli stessi *commis* ma in uno spirito ben più conciliante verso le ragioni della proprietà collettiva.

Ancora una volta però l'ortodossia individualista e fisiocratica di cui questo documento offre una testimonianza esemplare non doveva preludere affatto a un'offensiva generalizzata contro le servitù collettive.

Proprio nell'Alvernia di Chabrol, gli intendenti esitano a raccomandare per la loro provincia l'abolizione di percorso e pascolo comune. In una bozza di rapporto redatta nel 1768 dall'intendente o dai suoi servizi viene riconosciuto senza difficoltà l'effetto positivo che un affrancamento delle proprietà avrebbe prodotto sull'agricol-

---

(85) " Venons à l'objection de la subsistance des pauvres. Le nom pauvre, dont on abuse quelquefois, ne doit avoir ici aucune application. Il n'y a de pauvres absolus dans un État que les mendians et les vieillards auxquels on peut joindre les infirmes. Les premiers méritent plutôt l'animadversion que la faveur du Gouvernement; les autres n'ont aucuns bestiaux, aucune terre à cultiver, l'abolition du parcours ne peut les intéresser. Il ne peut donc être question ici que des simples journaliers, qui éprouvent la misère commune à toute industrie peu lucrative. Ces habitans ont un domicile dont ils sont ou propriétaires, ou locataires. Ce n'est qu'en vertu d'une de ces deux qualités qu'ils peuvent prétendre le droit de pacage qui est attaché à leur domicile, et non à la personne. Quand ils n'ont qu'un domicile sans propriété, ils ne doivent avoir la jouissance que des pacages de la commune; lorsqu'ils l'exercent sur les terres des particuliers c'est non seulement un abus, mais une usurpation. Le véritable patrimoine de ces petits occupans est le salaire qu'une heureuse culture met les fermiers en état de leur donner et que l'abondance seule peut faire augmenter " (pp. 24 e 25 della memoria).

(86) p. 18 della memoria.

tura: i grandi proprietari ne avrebbero tratto un cospicuo vantaggio e nuove colture sarebbero state introdotte. Ma la fine delle servitù collettive avrebbe assestato un duro colpo ai contadini poveri nella duplice veste di produttori e contribuenti. Una scelta netta tra interessi contrapposti diviene allora inevitabile: sacrificare i poveri alle ragioni del capitalismo agrario o lasciare le cose così come le ha consacrate nel tempo la consuetudine (87). È giusto costringere il coltivatore povero " à vendre son travail au riche "? Sorge il dubbio che la stessa agricoltura rischi alla fine di perdere più che guadagnare da questo cambiamento:

" parce qu'enfin l'agriculture ne peut bien fleurir que par une juste balance qui conserve le vray cultivateur et laboureur dans une honnête aisance encouragé par l'esprit d'un gain personnel. Ce cultivateur réduit dans l'état d'un pur mercenaire qui ne fait plus rien pour luy, mais pour le riche possesseur ne travaille plus avec la même activité " (88).

Una preoccupazione analoga esprime l'intendente di Tours, Daine: il diritto di percorso è vitale per l'economia delle famiglie

---

(87) " Sans conclure dans ce combat de raisons pressantes pour le maintien comme pour la révocation de la loy municipale, je ne doute pas que le Roy n'ait fait le plus grand bien des provinces pour lesquelles il s'est expliqué en permettant aux propriétaires de clore leurs héritages pour interdire le pâturage commun des bestiaux, ainsy que le droit de parcours. Il est nombre de provinces où la liberté de ces paturages n'est pas de la même importance, mais pour l'Auvergne j'y distingue deux classes d'habitans et je dis que le riche possesseur y trouvera un avantage réel et considérable dans la révocation de cette loy, mais que le pauvre en souffrira un préjudice encore plus notable " (*Projet de réponse de l'Intendant au Contrôleur général*, Clermont, 1768, AD. Puy-de-Dôme, C. 1840).

(88) L'intendente Monthyon cambia peraltro parere in un rapporto dell'anno seguente (1769) al Controllo generale nel quale si dichiara favorevole alle recinzioni. Ma questo nuovo atteggiamento non si traduce in alcun risultato concreto. D'altronde il suo successore, Chazerat, non nasconde le sue perplessità rispetto a un cambiamento radicale della consuetudine e si dichiara pertanto in favore di una riforma limitata. Nemmeno questa via più modesta sarà comunque battuta. Ancora alla vigilia della Rivoluzione nessuna iniziativa era stata assunta per introdurre le recinzioni. Queste esitazioni la dicono lunga sul reale sentimento degli intendenti alverniati, sostanzialmente contrari a qualsiasi mutamento dello *status quo* che potesse ripercuotersi negativamente sull'amministrazione ordinaria. Molto giustamente osserva Poitrineau che " l'administration ne peut pas envisager de gaieté de cœur les troubles et émotions populaires, les difficultés dans le recouvrement de l'impôt, l'émigration définitive — la " désertion " - qui pourraient accompagner des réformes radicales " (A. POITRINEAU, *La vie rurale en Basse-Auvergne au XVIII^e siècle (1726-1789)*, Paris, 1965, t. 1°, p. 245).

povere: " ce seroit donc retrancher à la classe indigente ses principaux moyens de subsistance que de leur ôter ce droit " (89). A sua volta, l'intendente di Valenciennes, Taboureau, avverte che l'editto del 1771 sull'abolizione del percorso e le recinzioni può essere applicato nella sua provincia solo a prezzo di forti tensioni nelle comunità rurali. Chi trae sicuri vantaggi dall'editto sono i signori ecclesiastici; è certo invece " que nombre des pauvres manouvriers sont lésés par la privation où ils se trouvent de pouvoir faire nourrir une ou deux vaches dans les prairies du territoire de leur paroisse " (90).

Non c'è da sorprendersi che di fronte a tanti scrupoli dei suoi agenti provinciali, il Controllo generale rinunci a procedere con un'operazione su vasta scala. L'autorizzazione alle recinzioni è concessa empiricamente provincia per provincia senza che riesca nemmeno a profilarsi l'ipotesi di una misura di portata generale (91).

A questo punto possiamo tentare di dare una risposta all'interrogativo che ci siamo posti alla fine del precedente paragrafo: se la propaganda per l'individualismo agrario nella seconda metà del XVIII secolo abbia modificato l'atteggiamento " tutorio " del centro nei confronti delle comunità di abitanti. Ci sembra proprio che sulla base degli elementi finora esaminati si debba escludere una vera discontinuità nell'atteggiamento della monarchia. Trattando del *partage* e delle servitù collettive abbiamo visto le ragioni dell'amministrazione fare aggio sulla politica di sviluppo agricolo e l'aspirazione al progresso di un individualismo possessivo libero da intralci cedere di fronte alla volontà di salvaguardare i privilegi e di arbitrare i conflitti tra le parti interessate (92). Per necessità e per convinzione

---

(89) Lettera all'intendente di finanza De Vergennes in data 24 marzo 1787 (AN. H^1 1486).

(90) L'intendente è favorevole alle recinzioni ma ne teme le conseguenze sociali per l'ordine pubblico. Lettera dell'intendente Taboureau, datata Valenciennes, 12 luglio 1772 (AN. H^1 1487).

(91) Due esempi sono l'editto del luglio 1768 per le recinzioni e l'abolizione del percorso da villaggio a villaggio destinato alla Borgogna (AN. H^1 1488) e l'analogo editto del marzo 1769 per lo Champagne (AN. H^1 1486). Li avevano preceduti gli editti per la Lorena e il Bar; per il Béarn; per i Trois-Évêchés; per la Franca contea.

(92) Gli interessi del capitalismo agrario vengono assecondati più che con il *partage*, favorendo la politica delle *adjudications* dei beni comunali: affitti a lungo termine di cui i grandi proprietari e allevatori si rendono aggiudicatari (per il caso della Piccardia,

i *commis* del Controllo generale confermano la natura corporativa della proprietà comunale attraverso una costruzione giuridica rispettosa delle ordinanze colbertiane. Le ambizioni riformatrici del centro sono filtrate in periferia attraverso il tradizionale e consolidato arsenale giuridico che permette di realizzare un prudente compromesso nello spirito di una tecnocrazia ben consapevole dei diritti di ogni componente della società cetuale. Un compromesso che rivela beninteso anche i grossi limiti dei progetti modernizzatori dell'" amministrazione ": nel nostro caso, la rinuncia a condurre fino in fondo una politica che avrebbe cambiato il volto del paesaggio agrario francese e mutato profondamente i rapporti sociali (93).

---

cfr. F. GAUTHIER, *La voie paysanne dans la Révolution Française, l'exemple picard*, Paris, 1977, pp. 93-94).

(93) L'intendente di Caen scrive l'11 giugno 1784 al Controllo generale in favore della deliberazione adottata dalla parrocchia d'Écrammeville che ha disposto la divisione di un *marais* a scopo di bonifica in proporzione alla proprietà di ogni abitante. I piccoli proprietari hanno fatto opposizione avvalendosi del consueto repertorio di argomentazioni basate sulla legislazione colbertiana. L'intendente Esmangart osserva che " les anciens règlemens qui défendent le partage et l'aliénation des communautés sont tombés en désuétude dans plusieurs provinces; qu'il a même été rendu des édits enregistrés dans plusieurs cours pour permettre et autoriser ces partages, que quand il seroit vrai de dire qu'en général il est avantageux de conserver les communes, il est aussi des cas où le partage peut l'être davantage ". Del resto, il *marais* in questione non può essere qualificato come bene comunale in quanto vi hanno avuto sempre diritto i soli proprietari e non i semplici abitanti; e gli stessi proprietari ne godono non per testa ma in proporzione dell'estensione dei rispettivi possessi. " Ces différences sont sensibles, et font sortir absolument le marais dont il s'agit de la classe des communes ordinaires auxquelles tous les habitans sans distinction ont droit, et droit égal " (AN. H^1 1489). Il 5 ottobre 1784 il Consiglio rende un *arrêt* che autorizza il *partage*. Ma il successore di Esmangart, Feydou de Brou, cambia parere su consiglio del sottodelegato che lo informa della reale posta in gioco del *partage*. Il signore del luogo, Louis-Henry Cornet, battuto dalla comunità in un processo di *triage*, contava di ottenere la rivincita con l'appoggio dei pochi grossi proprietari del luogo mediante un *partage* in forma di *cantonnement*. L'*arrêt* del Consiglio del 1784 favoriva solo il signore e i grossi proprietari. L'intendente prende posizione a favore dei piccoli proprietari invocando l'argomento della solvibilità fiscale della comunità: i contribuenti più poveri non potranno soddisfare le pretese fiscali del Re " sans le secours des communes ". L'intendente e in seguito l'Assemblea provinciale lasciano di fatto cadere nel nulla l'*arrêt* del Consiglio. La comunità di Écrammeville procederà al *partage* solo nel 1837! (cfr. J. MUSSET, *Le «difficile problème» du partage des marais d'Écrammeville (election de Bayeux) au XVIII^e siècle*, in *Bulletin de la Société des Antiquaires de Normandie*, t. 59°, Caen, 1990, pp. 217-235).

CAPITOLO QUARTO

LA TUTELA SULLE COMUNITÀ RURALI: L'INTENDENTE, LA COMUNITÀ E I SUOI ANTAGONISTI.

1. Il controllo sugli organi della comunità: democrazia o *sanior pars?*. — 2. Le comunità di fronte alla tutela: miti e realtà dell'accentramento monarchico.

1. *Il controllo sugli organi della comunità:democrazia o sanior pars?*

L'analisi dei conflitti intorno ai beni comunali permette di indentificare con facilità le principali categorie economiche che abitano il villaggio francese di Antico regime: essenzialmente il bracciante (*manouvrier*), il grande proprietario, il piccolo coltivatore (*laboureur*) e il fittavolo (*fermier*) (1). L'elenco sarebbe incompleto se non aggiungessimo due figure assai rilevanti nella vita della comunità soprattutto nel corso del XVIII secolo: il " forain ", proprietario non domiciliato (2) e, naturalmente, il curato (3).

Chi detiene il potere nella comunità? La varietà delle consuetudini locali non permette di formulare una risposta generalmente

---

(1) Per un'analisi ben più articolata cfr. GOUBERT, *L'Ancien régime*, cit., pp. 121-172, e l'ancor valido contributo di A. SOBOUL, *La communauté rurale (XVIII^e- XIX^e siècles). Problèmes de base*, in *Revue de Synthèse*, luglio-settembre 1957, pp. 283-395. Un recente approfondimento dei conflitti tra i gruppi sociali all'interno delle comunità del Nord della Francia in un quadro di lungo periodo è offerto da J.-P. JESSENNE, *Pouvoir au village et Révolution, Artois, 1768-1848*, Lille, 1987.

(2) Sui conflitti tra abitanti e " forains " in un paese ad " alta densità feudale " come la Borgogna, cfr. de SAINT-JACOB, *Les paysans de la Bourgogne*, cit., pp. 83-85.

(3) Sul ruolo del curato come " mediatore " tra la comunità e la " société englobante " si veda l'approfondita ricerca di T. TACKETT, *Priest and Parish in Eighteenth-Century France. A Social and Political Study of the Curés in a Diocèse of Dauphiné, 1750-1791*, Princeton, 1977.

valida (4). Senza pretendere di ricondurre a un modello uniforme una realtà così diversificata come quella della società rurale francese di Antico regime, è tuttavia possibile isolare alcune costanti attenendoci come sempre al profilo istituzionale.

La prima e immediata constatazione è che sul territorio del villaggio insistono due ordinamenti giuridici in linea di principio distinti: ecclesiastico — la parrocchia — e civile — la comunità di abitanti.

Iniziando dalla parrocchia, l'istituzione più antica e radicata nel territorio (5), il suo " governo " si manifesta nella dimensione spirituale di ovvia spettanza del curato e in quella temporale che è invece di competenza degli abitanti. Nel governo temporale non rientra solo la cura della fabbriceria parrocchiale ma anche l'assistenza ai poveri e l'amministrazione delle " écoles de charité ". La gestione degli affari correnti appartiene a procuratori eletti a tempo, i *marguilliers*, che eseguono le decisioni dell'assemblea generale della parrocchia, composta da tutti gli abitanti e deliberante all'unanimità quando sia questione di introdurre nuovi oneri (" quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet ") (6). La parrocchia è soggetta alla tutela del vescovo al quale vengono resi annualmente i conti della gestione (7). Quando si parla di incombenze parrocchiali nel XVIII secolo il pensiero corre subito però all'unico adempimento veramente rilevante che faccia carico ai fedeli: la riparazione della chiesa e l'alloggio del curato. La riparazione della navata della chiesa e del presbiterio è a carico degli abitanti, così come l'obbligo di provvedere al " logement du curé ", espressamente stabilito dall'editto del 1695; al decimatore spetta la riparazione del coro della chiesa mentre il curato provvede alla manutenzione ordinaria del presbiterio.

---

(4) Per una rassegna di questa molteplicità di tradizioni, cfr. BORDES, *L'administration provinciale et municipale,* cit., pp. 175-187.

(5) G. Le BRAS, *L'église et le village*, Paris, 1976, pp. 19 e 27.

(6) D. JOUSSE, *Traité du gouvernement spirituel et temporel des paroisses*, Paris, 1769, pp. 132-134.

(7) *Ibidem*, p. 151. La parrocchia non costituisce una vera e propria persona giuridica, quanto piuttosto una fondazione, un " patrimoine affecté " (Fr. OLIVIER-MARTIN, *Les ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, Paris, 1988 (ristampa di un corso di dottorato), p. 409.

Questi oneri, con gli alti costi che comportavano, erano inevitabilmente fonte di un cospicuo contenzioso (8) che offre uno spaccato esemplare delle tensioni interne alle comunità rurali.

Il primo conflitto è tra abitanti da una parte e decimatore e curato dall'altra (9): i parrocchiani hanno un ovvio interesse a sottrarsi agli oneri che la legge impone loro o quantomeno a scaricarne una parte del peso sul clero (10) le cui immunità fiscali appaiono sempre meno giustificate (11).

Il secondo conflitto è invece all'interno del gruppo degli abitanti e divide i privilegiati dai non privilegiati e i domiciliati dai *forains* (12): questi ultimi, che non traggono nessun beneficio dalla

---

(8) Esaminato da BARDET, *Le contentieux de la réparation des églises d'après les dossiers du Contrôle général des finances*, cit.

(9) Nonché tra lo stesso curato e il decimatore, cfr. M. CUILLIERON, *Recherches sur les dernières assemblées du clergé de France: 1775-1788*, thèse droit, 1975, pp. 466-484.

(10) BARDET, cit. pp. 93-110. Per costringere gli abitanti a farsi carico dei loro doveri i curati devono talvolta ricorrere alle maniere forti. L'intendente di Alençon, su sollecitazione di un curato, fa adottare con *arrêt* del Consiglio l'aggiudicazione delle opere di riparazione della chiesa che gli abitanti di Belhomes non si decidono ad approvare. Il ruolo di imposta viene reso esecutorio e l'intendente ordina ai collettori di procedere alla sua riscossione, pena di risponderne personalmente. I collettori protestano facendo rilevare che " les habitans ne sont tenus que des réparations de leur église que pour le neuf et les cloches et non pas d'augmentations telles qu'il plaira au caprice de leurs curés d'ordonner, et ils ne sont tenus d'y fournir que lorsque les deniers de la fabrique n'y peuvent suffire " (BN. Joly de Fleury 1092).

(11) Cfr. CUILLIERON, *Recherches sur les dernières assemblées du clergé*, cit., pp. 501-513.

(12) I nobili di Borgogna inviano al Controllo generale una memoria (non datata) per sottrarsi all'onere di concorrere alla riparazione del presbiterio. La loro tesi è che " les habitans taillables des paroisses de la Bourgogne ont été de tout temps assujettis seuls au payement des réparations et constructions des presbytères. Depuis quelque temps on y veut faire contribuer les possesseurs des fonds situés dans leur étendue, soit qu'ils y résident ou non ". Ora, secondo la memoria, i presbiteri non devono essere a carico dei signori e dei *forains*, ma dei soli parrocchiani: " les seigneurs qui ne résident pas et les forains ne sont point paroissiens, et ont d'autres pasteurs ". Inoltre, la taglia in Borgogna è personale: i *fermiers* dei signori e dei *forains* pagano già l'imposta locale per i presbiteri: assoggettarvi anche i signori significa raddoppiare l'onere sugli stessi soggetti in quanto i proprietari si rivarrebbero inevitabilmente sui fittavoli. Gli Stati di Borgogna scendono in campo a fianco dei nobili sottolineando in un'altra memoria che " cette charge est très onéreuse pour ceux qui sont seigneurs de plusieurs paroisses, et ne l'est pas moins pour celui qui n'en a qu'une par la médiocrité de sa fortune ". Il signore di

chiesa, si oppongono alle imposizioni straordinarie o ai prestiti che si rendono spesso necessari per provvedere agli obblighi di legge ai quali sono tenuti a concorrere. Loro interesse è che alle spese locali siano destinati i redditi patrimoniali della comunità senza bisogno di ricorrere a nuove collettazioni (13).

St-Martin de Commune che si è visto recapitare un'ordinanza dell'intendente per costringerlo a concorrere a grosse riparazioni del presbiterio deliberate dagli abitanti su istigazione del curato, mette in guardia contro la violazione della tradizionale esenzione della nobiltà: in questo modo un'assemblea di abitanti potrà deliberare le spese più costose e inutili accollandone l'onere agli assenti, i signori e i *forains*. Gli fa eco l'abate di Cisteaux che ricorda come la nobiltà borgognona sia priva di risorse e pertanto incapace di sostenere altri oneri. Il tutto era nato dall'iniziativa dell'intendente provinciale, Saint-Contest, che aveva scritto al Controllo generale (lettera del 28 ottobre 1741) per segnalare che le comunità sollecitavano la concessioni di dazi come espediente per assoggettare i privilegiati alla spesa dei presbiteri. Vista la motivazione della richiesta, l'intendente osserva " qu' il vaut beaucoup mieux ordonner une imposition sur tous les habitans et possédans biens, privilégiez et non privilégiez, et sur les forains (...) ". La tesi dell'intendente è accolta e d'Ormesson risponde l'8 novembre 1741 che " l'intention de M. le Contrôleur général est que vous réformiez l'abus qui s'est introduit à cet égard en Bourgogne, où les seuls taillables supportent cette charge ". Poco importa che antichi privilegi sanciscano l'esenzione dei nobili quando nel resto del regno tutti, indistatamente, contribuiscono a questo onere (il *dossier* è in AN. H^1 118). Osserva BARDET che questa esenzione dei nobili e *forains* borgognoni rappresenta un'eccezione in quanto nel resto del paese valeva la regola dell'uguaglianza di fronte a tale spesa (op. cit., pp. 127-128). In effetti un analogo tentativo dei *syndics* degli Stati di Béarn di ottenere l'esenzione a favore dei nobili era fallito di fronte alla determinazione dell'apparato centrale che, anche in questo caso, conferma la generalità dell'obbligo senza distinzione di privilegi (ANTOINE, *Le Conseil royal des finances au XVIII^e siècle et le registre E. 3655 des Archives nationales*, cit., p. 59).

(13) Gli abitanti di Juvigny ricorrono al Consiglio contro un'ordinanza dell'intendente di Champagne in merito a un conflitto tra comunità e " forains " sulla riparazione del portale della chiesa. Un *arrêt* del consiglio del 1785 aveva accollato la riparazione del portale su tutti gli abitanti e possidenti, gravati da un'imposta triennale. I " forains " si oppongono nel 1788 alla riscossione del ruolo in quanto la comunità dispone di un'eccedenza di redditi patrimoniali normalmente destinata a pagare una parte delle imposte " en moins imposé ". I " forains " chiedono che con questa eccedenza si paghi la riparazione del portale. L'intendente accoglie il loro ricorso con l'ordinanza del 10 luglio 1788 fondata sulla seguente motivazione: " Vu aussi les édits de 1683 et 1695, et les règlemens du Conseil rendus successivement en matière d'églises et presbytères, lesquels veulent impérieusement qu' avant de recourir à la voye d'imposition sur les habitans et possédans fonds pour subvenir à ces sortes de dépenses, les deniers communaux soient d'abord et de préférence à touts autres employés à cet objet ". In altre parole, si può procedere all'imposizione di collette addizionali sugli abitanti e

Nel funzionamento dell'ordinamento civile del villaggio, la comunità di abitanti — che di fatto si sovrappone e si confonde in parecchi casi con la parrocchia —, ritroviamo tutti questi antagonismi, dominati da quello per così dire primordiale tra abitanti poveri e ricchi. I principali contribuenti sono infatti chiamati a sopportare la parte più cospicua del peso fiscale della comunità sia per il pagamento delle imposte regie che per quelle locali. Il loro obbiettivo è pertanto quello di limitare la prodigalità degli abitanti in spese come quelle processuali, estremamente onerose e aleatorie.

Possiamo ora tentare di dare una risposta all'interrogativo che ci ponevamo all'inizio sulla titolarità istituzionale del potere nel villaggio: con l'avvertenza che i principi e le procedure che mi accingo a descrivere riassumono il nucleo essenziale delle regole di amministrazione della comunità-persona giuridica prescindendo volutamente dalla ricca morfologia regionale nella quale si articolano concretamente.

L'organo basilare della comunità è l'assemblea generale degli abitanti. La regola del *quod omnes tangit* (14) costituisce il fondamento di un'amministrazione democratica: tutti i capifamiglia sono legittimati a prendere parte alle decisioni che interessano la comunità. Se, come concordano tutte le definizioni giuridiche, la ragion d'essere stessa della comunità di abitanti consiste nel diritto degli abitanti di un luogo di riunirsi e deliberare sugli affari comuni (15),

---

proprietari solo " subsidiairement " all'impiego dei redditi patrimoniali. " Il eût été de toute injustice de ne rien prendre sur ces revenus communaux ", spiega l'intendente al Controllo generale, " dont l'emploi par distribution sur le montant de la taille, remplirait les habitans même au delà de leur cotte-part et de faire supporter tout le poids à des propriétaires forains qui n'ont pas un intérêt aussi direct que les habitans à la construction de l'église " (lettera del 17 maggio 1790). Il Consiglio, al quale gli abitanti fanno ricorso contro l'ordinanza dell'intendente, ne conferma la decisione (AD. Marne, L 478). Nel ricorso al Consiglio di un Sieur de Fulconis (1779), a essere attaccata è invece la deliberazione della comunità di Carnoulles, avallata da un *arrêt* del Parlamento, di procedere alla costruzione di una fontana. Il ricorrente, solidale con i " forains ", sostiene che le comunità non possono intraprendere spese superflue dalle quali derivi un aggravio fiscale per i contribuenti. Il ricorso è respinto per l'evidente utilità della spesa (AN. H^1 1307).

(14) Sulla quale, Y. M. CONGAR, *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet,* in *Revue historique de droit français et étranger*, 1958, pp. 210-259.

(15) " L'objet de cette communauté consiste seulement à pouvoir s'assembler pour

è del tutto logico che si assegni un voto a ogni capofamiglia a prescindere dalla sua capacità tributaria. Il fondamento di " diritto naturale " della comunità di abitanti, che non ha bisogno di lettere-patenti per essere costituita (come è invece la regola per tutte le altre persone giuridiche) (16), riposa proprio sulla spontaneità del suo funzionamento istituzionale.

Ma accanto a questo principio " democratico " ne vige un altro, non meno importante, che affida la gestione degli affari della comunità alla *sanior et maior pars* degli abitanti (17). Vi è una ragione precisa per questa preferenza accordata ai " notabili ": il sistema di responsabilità collettive di cui è permeato l'ordinamento giuridico che configura come obbligazioni solidali i debiti fiscali o civili della comunità. Della " contrainte solidaire " in materia di riscossione della taglia abbiamo già detto. Occorre ora aggiungere che i principali contribuenti sono spesso chiamati a rispondere con i loro beni ai creditori della comunità (18). Questa solidarietà è percepita dalla coscienza giuridica come una conseguenza necessaria della personalità morale riconosciuta alla comunità. Nel momento in cui si permette alla comunità di contrarre obbligazioni come " un seul être

---

délibérer de leurs affaires communes, et avoir un lieu destiné à cet effet; à nommer des maires et échevins, consuls et syndics, ou autres officiers selon l'usage du lieu, pour administrer les affaires communes; des asséeurs et collecteurs dans les lieux taillables, pour l'assiette et recouvrement de la taille; des messiers et autres préposés pour la garde des moissons, des vignes, et autres fruits ", (DIDEROT-D'ALEMBERT, *Encyclopédie*, cit., *verbo* " communauté d'habitans ", t. 3°, p. 722).

(16) J.-B. DENISART, *Collection des décisions nouvelles et des notions relatives à la jurisprudence actuelle*, Paris, 1777, *verbo* " communauté d'habitans ", t. 4°, p. 728.

(17) Sulle origini canonistiche del principio della *sanior et maior pars*, cfr. P. MICHAUD-QUANTIN, *Universitas. Espressions du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin*, Paris, 1970, pp. 276-282.

(18) I 4 principali abitanti della comunità di Montbazon si sono visti condannare dal Presidiale di Vezoul ad anticipare le somme dovute dalla comunità ai suoi creditori. Senonché i creditori avrebbero dovuto rivolgersi all'intendente, autorità competente in base all'editto del 1683 per liquidare i debiti delle comunità. I 4 principali abitanti si rivolgono pertanto al Consiglio per ottenere la cassazione della sentenza e la ripetizione dell'indebito. Il ricorso è accolto (*Conseil des finances*, 7 août 1781, AN. E. 1588 A). In Provenza, per estinguere i debiti delle comunità, i creditori si facevano assegnare come debitore un singolo proprietario con il quale si accordavano mediante transazione (DERLANGE, *Les communautés de Provence*, cit., p. 64).

civil" occorre garantire il creditore mediante la solidarietà del debito:

" un particulier qui a plaidé contre une communauté d'habitans en nom collectif, a toute cette communauté pour obligée collectivement, tous et uns chacuns sont des débiteurs pour le tout, c'est une dette commune et indivise par rapport à celui qui a droit de l'exiger. La division, la répartition que la communauté en fait entre ses membres sont étrangères au créancier qui doit recevoir la somme entière. Il n'est point obligé de diviser dans l'exécution une action qu'il a confusément et indivisement contre la communauté" (19).

Il ricorso alla " contrainte" è frequente nel caso in cui la comunità sia battuta in giudizio: la parte vittoriosa ottiene una sentenza che autorizza l'esecuzione contro i 4 principali abitanti. Secondo Turgot, nella generalità di Limoges, il Parlamento di Parigi condanna i 4 principali abitanti persino quando la comunità non è stata autorizzata dall'intendente a stare in giudizio, contro la lettera dell'editto del 1703 che accolla solo a coloro che hanno agito l'intero onere del giudizio (20). Sono ancora i principali contribuenti a dover

(19) *Mémoire pour le Sieur de Roquigny, Chevalier, Seigneur de Feyel et autres lieux contre les habitans et communautés de la Ville d'Etaples*, senza data , ma probabilmente risalente al 1775 (AN. H^1 1636).

(20) L'*arrêt* che condanna i principali *taillables* a pagare le spese del processo perduto dalla comunità senza una preventiva autorizzazione dell'intendente " est une contravention formelle aux différens règlemens et ordonnances qui défendent aux communautés de plaider sans autorisation et qui ordonnent que faute de cette autorisation les dépens seront supportés par les déliberans en leur propre et privé nom. L'on ne peut contraindre solidairement les quatre plus haut taxés qu'autant que la communauté pourroit être regardée comme partie au procès ". La città di Laval-Magnac si era vista rifiutare dall'intendente l'autorizzazione a intentare un'azione, manifestamente infondata, contro il marchese di Lussac. Malgrado il rifiuto dell'intendente, gli ufficiali municipali si erano costituiti in giudizio ed erano stati battuti. Il Parlamento aveva condannato i principali abitanti a sborsare le spese del processo. Gli abitanti avevano fatto ricorso al Consiglio e d'Ormesson, con lettera del 15 novembre 1769, aveva chiesto il parere dell'intendente. Turgot si dichiara comunque contrario al ricorso alla " contrainte solidaire " anche qualora il processo sia stato autorizzato in quanto l'onere sui malcapitati contribuenti potrebbe essere persino superiore a quello tributario. Quando una comunità, regolarmente autorizzata, è condannata in giudizio, invece di ricorrere all'esecuzione forzata contro i principali contribuenti, basterebbe secondo Turgot ordinare che la somma fosse ripartita per via d'imposizione su tutti gli abitanti. Se invece l'azione in giudizio non è autorizzata, devono accollarsela coloro che hanno agito

anticipare le somme richieste per spese di interesse locale in attesa di un successivo rimborso da parte degli altri abitanti: le ordinanze degli intendenti o le sentenze delle corti " condannano " abitualmente i principali abitanti a versare le somme necessarie per una spesa regolarmente autorizzata (21). Appare allora ovvia una regola come quella della *sanior pars* che istituisce una diretta correlazione tra responsabilità fiscale e potere decisionale, tra *incommoda* e *commoda* (22).

Le due regole del *quod omnes tangit* e della *sanior pars* sono ovviamente in tensione tra loro: si tratta infatti di salvaguardare la versione democratica della comunità o al contrario di favorirne una " notabiliare ".

In Paesi di stato come la Provenza o la Generalità d'Auch (23) la scelta è netta a favore di un sistema oligarchico. I servizi resi dalla collaborazione del personale amministrativo locale sono troppo preziosi perché gli intendenti possano essere tentati di metterne in discussione la tradizionale primazia (24). In Linguadoca la preoccu-

---

temerariamente per conto e in nome della comunità (lettera di Turgot a d'Ormesson in data 22 novembre 1769, AD. Haute-Vienne, C. 49). Le " observations " del Controllo generale (dicembre 1769) accolgono in pieno la tesi di Turgot proponendo la cassazione della sentenza. Il Controllore generale avrebbe segnalato al Primo presidente del Parlamento l'opportunità di modificare la giurisprudenza della Corte nel senso indicato da Turgot (AN. H^1 1636).

(21) L'intendente di Linguadoca autorizza le comunità di La Baronie e Sommiers a contrarre un prestito necessario per le spese di una deputazione per un processo " et à deffaut de trouver à emprunter cette somme il doit être ordonné qu'elle sera avancée par un nombre suffisant des plus forts et plus aisés contribuables qui seront nommés par délibération de ladite communauté à quoi y faire ils seront contraints par les voyes de droit et remboursés " (ordinanza del 15 agosto 1776, AD. Hérault, C. 1054).

(22) La dichiarazione reale sulla taglia e la capitazione del 13 aprile 1761 sembra avallare, almeno in linea di principio, questa correlazione tra capacità contributiva e potere decisionale quando all'art. 13 permette ai tribunali di opporre il " fin de non-recevoir " alle deliberazioni degli abitanti prive dell'autorizzazione dell'intendente e della sottoscrizione di " un nombre d'habitans qui porteront entr'eux au moins la moitié de la taille de la paroisse " (AN. AD + 946).

(23) BORDES, *D'Etigny et l'administration de l'intendance d'Auch* , cit., t. 1°, pp. 312-314.

(24) Sull'evoluzione del diritto municipale provenzale, dal principio *quod omnes tangit* a una versione notabiliare delle deliberazioni delle comunità, cfr., MESTRE, *Un droit administratif*, cit., pp. 44-45.

pazione dichiarata dell'intendente è che le deliberazioni delle comunità siano adottate dai principali contribuenti, " présumés être plus essentiellement intéressés dans une bonne administration " (25).

Su scala nazionale, nei limiti in cui una simile generalizzazione possa essere legittima, non si assiste a un'opzione netta tra questi due principi.

Due sono essenzialmente le priorità dell'apparato centrale: fare in modo che le spese locali siano pagate da tutti gli abitanti-proprietari senza distinzioni, onde alleggerire il fardello tributario dei soli *taillables*; assicurare la regolarità delle deliberazioni, che devono riflettere il " vœu de la communauté " senza vizi nella formazione della volontà (26).

Il primo risultato viene sostanzialmente acquisito nel corso del XVIII secolo. La dottrina giuridica giunge a riconoscere che la " taglia locale " ha un carattere più reale che personale, e deve essere

---

(25) Respingendo il ricorso presentato dai consoli della comunità di Sauve, con il quale chiedevano un'elezione su base corporativa dei membri del consiglio dei notabili, l'intendente delibera che " la nomination des douze plus forts contribuables qui doivent renforcer le conseil politique ordinaire sera faite sur le résultat des rolles des différentes natures d'impositions, sans admettre d'autre distinction (...) " (AD. Hérault, C. 1054). In Linguadoca l'intendente ordina l'integrazione del consiglio politico ordinario (che regge gli affari correnti) con i 12 più forti contribuenti quando si tratta di deliberare sui processi (vari esempi in AD. Hérault, C. 1054). Nello stesso senso, il Consiglio del re, prima di pronunciarsi su una controversia interna alla comunità di Limoux (Linguadoca) in merito a una delibera su un dazio, stabilisce che dovrà procedersi a un consiglio della comunità " renforcé de douze principaux taillables de ladite ville, auquel sera appelé le sindic des habitans forains " (*Conseil des finances*, 13 décembre 1785, AN. E. 1638 A). La sostituzione delle tradizionali *assemblées générales* degli abitanti con i *conseils politiques* di notabili non avviene pacificamente in Linguadoca. Lo scontro tra gli abitanti, i " forains " (numerosi e influenti nelle comunità di Linguadoca) e i notabili residenti nella comunità si trascina fino alla Rivoluzione. Pur favorevoli in linea di massima ai *conseils politiques,* le autorità regionali non esclusero del tutto le vecchie forme democratiche: " partagés entre la crainte d'une trop étroite fermeture oligarchique et la volonté d'assurer la primauté des notables, les États et l'Intendant ne fixèrent jamais une règle stricte " (G. FOURNIER, *Démocratie et vie municipale en Languedoc. Du milieu du XVIII^e^ au début du XIX^e^ siècle*, thèse, Toulouse, 1991, t. 2°, p. 354).

(26) L'intendente d'Auch annullò con un'ordinanza del 5 febbraio 1780 la deliberazione della comunità d'Aurignac en Comminges con la quale un'assemblea composta in modo irregolare, senza la presenza degli ufficiali municipali, aveva deliberato il *partage* dei beni comunali (ricorso di De Camps d'Arné, Du Lion e Carneuve contro l'ordinanza dell'intendente, AN. H^1 1488).

pertanto sopportata da tutti i proprietari, che siano privilegiati o non, in proporzione delle proprietà di ognuno (27). Gli *arrêts* del Consiglio che autorizzano collettazioni locali recano la formula di rito che accolla l'imposta " sur tous les possédans fonds dudit bourg, exempts et non exempts, privilégiés et non privilégiés à proportion de ce que chacun d'eux y possède " (28) in quanto " s'il est question d'une dépense commune où chacun doit concourir il est également équitable que cela soit en raison des facultés " (29). Naturalmente restava ancora aperto il problema del riparto dell'onere fra le diverse categorie di contribuenti locali. Si trattava di decidere se colpire indiscriminatamente tutti i contribuenti o privilegiarne alcuni, il proprietario o il *fermier*, il *manouvrier* o l'artigiano. (30).

Il secondo obbiettivo, organizzare la comunità di abitanti, viene perseguito in due modi: mediante il tentativo di istituzionalizzare la figura di un *syndic* quale interlocutore stabile del potere centrale

---

(27) In questo senso, POIX de FRÉMINVILLE, *Traité général*, cit., pp. 20, 290, 425, 738 nonché J. BRILLON per il quale riguardo alle imposte che le comunità levano " pour leurs affaires particulières, chacun y est cotisé pour les biens qu'il y possède, quoiqu'il habite ailleurs " (*Dictionnaire des arrêts ou jurisprudence universelle des Parlements de France et autres tribunaux*, nouvelle édition, Paris, 1727, t. 2°, p. 273). Il principale onere a carico dei proprietari non domiciliati, i *forains* , era, oltre ai processi perduti dalla comunità, la spesa per gli edifici del culto di cui si è già detto (al riguardo si veda anche J.-P. GUTTON, *Villages du Lyonnais sous la monarchie (XVI^e^-XVIII^e^ siècles)*, Lyon, 1978, pp. 72-79).

(28) *Conseil des finances*, 31 janvier 1789, paroisse de Soulay, AN. E. 1670 B.

(29) Deliberazione della città di Sedan che stabilisce un'imposta sugli abitanti (*Conseil des finances*, 21 février 1786, AN. E. 1640 B).

(30) A sollevare questi interrogativi è il sottodelegato di Bar-sur-Aube in merito alla solita spesa per la riparazione dei presbiteri. In un rapporto all'intendente, il sottodelegato contesta l'equità della prassi di gravare di questa spesa i *fermiers*, i *manouvriers* e gli artigiani senza proprietà. " Mais, dira-t-on " conclude " c'est donner trop de faveur à l'exploitation et au commerce que de soustraire ainsi les fermiers et les commerçans sans propriété à ces impositions. Je réponds, mais quand conciliera-t-on nos propos et nos actions; tous les jours on dit, tous les jours on écrit et on imprime qu'il faut encourager l'agriculture et le commerce: le cas se présente-t-il, non de les encourager mais de leur faire justice, ce n'est plus la même chose ". L'intendente, fedele alla norma dell'editto del 1695, conferma che tutti i parrocchiani devono contribuire, proprietari o non (la lettera del sottodelegato del 1 luglio 1781 e la lettera dell'intendente del 18 gennaio 1782 si trovano in AD. Aube, C. 303).

nella parrocchia (31) e con la regolamentazione delle procedure deliberative delle assemblee della comunità. Gli intendenti hanno un interesse evidente a valorizzare la regola della *sanior pars* in quanto la stabile presenza di un consiglio dei notabili nella comunità permette di assicurare la continuità di un'azione amministrativa improntata a una rigorosa economia: i principali contribuenti non hanno evidentemente alcun interesse a impegnare la comunità in spese di cui sarebbero i primi a pagare il conto. Emblematiche di questa tendenza sono le ordinanze adottate a più riprese dagli intendenti dello Champagne per l'organizzazione delle comunità rurali: il principio del *quod omnes tangit* e della *sanior pars* vengono così conciliati (32): l'ordinaria amministrazione è affidata a un con-

(31) Nel 1702 viene tentata, senza successo, la creazione di un *office* di *syndic* parrocchiale.

(32) La lotta che gli intendenti di Champagne ingaggiano con gli ufficiali di giustizia per affermare la loro autorità sulle comunità di abitanti dura mezzo secolo: inizia nel 1731 (cfr. H. ARBOIS de JUBAINVILLE, *L'administration des intendants d'après les archives de l'Aube*, Paris, 1880, pp. 126 e sgg.) e si conclude nel luglio 1776 con l'*arrêt* del Consiglio che ribadisce una volta per tutte le prerogative dell'intendente — anche se gli ufficiali di giustizia si rassegneranno di malagrazia alla perdita dei loro poteri di intervento nella vita delle comunità (si veda ad es. il contenzioso tra la comunità di Beaumont en Argonne e gli ufficiali di bassa giustizia, *Conseil des finances*, 12 septembre 1780, AN. E. 1683 18). L'intendente era intervenuto in materia su sollecitazione delle stesse comunità. Nel caso della parrocchia di Aigny, ad esempio, i maggiorenti della comunità avevano chiesto l'autorizzazione a costituirsi in consiglio dei notabili. Nel 1762 il sottodelegato aveva espresso parere favorevole sulla richiesta purché ciò avvenisse " sans préjudice des assemblées générales qui pourront être convoquées comme par le passé dans le cas où elles seront jugées indispensables ". Senonché, subito dopo, i notabili della comunità, per sottrarsi al controllo dell'intendente, avevano a sua insaputa ottenuto l'omologazione della richiesta dal Parlamento. Due o tre consiglieri erano divenuti padroni del villaggio; il consiglio rifiutava di rinnovarsi mediante elezione e per giunta ingaggiava la comunità in costosi processi. Il sottodelegato reclama dall'intendente, con lettera del 12 novembre 1775, la soppressione del consiglio: occorre stabilire con regolamento il rinnovamento periodico del consiglio dei notabili e specificare i casi in cui l'assemblea generale degli abitanti dovrà essere convocata; in caso contrario sarebbe troppo facile per il consiglio dei notabili eludere la convocazione dell'assemblea. L'*arrêt* del Consiglio che adotta il regolamento per le comunità dello Champagne risale, come dicevo sopra, al 31 luglio 1776. Nell'ordinanza che provvede al rinnovo dei notabili ad Aigny nel 1786 si stabilisce che gli abitanti dovranno eleggere 9 notabili di cui tre *laboureurs*, tre artigiani, e tre *manouvriers*, chiamati ad assistere il sindaco negli affari correnti. L'assemblea generale degli abitanti deve essere convocata per pronunciarsi

siglio di notabili elettivo, mentre la decisione sui processi e gli altri atti di straordinaria amministrazione sono adottati nell'assemblea generale degli abitanti ([33]).

Ma la soluzione del problema era in realtà solo parziale.

Affidare l'amministrazione corrente a un consiglio dei notabili contribuiva indubbiamente a semplificare i rapporti tra gli uffici dell'intendente e le centinaia di parrocchie che era chiamato a sorvegliare. Ma non serviva a sciogliere il nodo fondamentale su chi fosse legittimato a esprimere la volontà della comunità sulle questioni più importanti, ad esempio la decisione sui processi.

Che cosa avrebbe deciso l'intendente se la maggioranza di una comunità si fosse espressa a favore di un processo contro il parere contrario dei più forti contribuenti? Prevaleva il principio numerico o quello qualitativo?

Se la comunità ha redditi patrimoniali sufficienti l'intendente può permettersi di seguire il voto della maggioranza degli abitanti: quale che sia l'esito del processo, non occorrerà procedere a nuove collettazioni dei contribuenti. È il caso della comunità di Aigny, Generalità di Champagne, che:

" ayant beaucoup de revenus peut suffire de ses deniers à beaucoup de frais sans répartition sur ses membres, motif ordinaire (ce dernier n.d.r) de peser les voix en raison de la taille " ([34]).

---

sulle azioni giudiziarie, sulle imposte straordinarie, sui prestiti, sulle alienazioni dei beni comunali (AD. Marne, C. 523).

([33]) Lo schema-tipo di organizzazione della comunità prevede tra l'altro l'elezione di un sindaco, espressamente tenuto a informare il sottodelegato di tutto ciò che possa interessare " le bien du Service du Roi, l'administration intérieure, la tranquillité publique, et notamment de tous les incendies, maladies épidémiques et épizootiques sur les hommes et sur les bestiaux " (ordinanza dell'intendente Rouillé d'Orfeuil del 10 settembre 1780, AN. H^1 1609). L'intendente Rouillé, prima di sollecitare l'intervento del Consiglio in materia, aveva svolto un'inchiesta personale presso gli intendenti delle Generalità vicine. Il collega di Soissons aveva ad esempio risposto: " je n'ai jamais rendu, Monsieur, aucune ordonnance pour la nomination des sindics des paroisses. Je ne pense pas même que mes prédécesseurs ayent jamais étendu sur cela leur autorité, et toutes les fois que des circonstances relatives à ces nominations ont été portées avant moi j'en ai toujours référé le jugement aux officiers des élections " (lettera del 30 dicembre 1776, AD. Marne, C. 518).

([34]) AD. Marne, C. 523. L'intendente emana un'ordinanza conforme il 30 gennaio 1778 che autorizza la comunità a continuare il processo contro il sig. Hurtault.

Quando all'interno della comunità non esistano forti conflittualità l'intendente può limitarsi ad accertare il " vœu " dell'assemblea generale, riunita secondo gli usi (35).

Una scelta secca si impone invece quando il fronte degli abitanti sia spaccato tra contribuenti e non. Nella generalità di Amiens, la comunità di Cappy ha intentato un processo al suo signore, marchese di Estourmel, per una controversia sui beni comunali (36). Battuta in primo grado la comunità chiede al Controllo generale di autorizzare un prestito per fare fronte alle spese. Necker scrive all'intendente chiedendo informazioni in merito al caso:

" je ne vois qu'avec peine les communautés s'épuiser par des procès dispendieux. Je vous prie de vous assurer si ces habitans sont fondés dans leurs prétentions, de me marquer si vous les avez autorisés à plaider, s'ils n'ont de ressource que l'emprunt, et quels seront les moyens qu'ils emploieront pour le rembourser " (37).

L'intendente non tarda a rendersi conto che le pretese della comunità appaiono dubbie sulla base delle memorie prodotte dal suo avvocato (38) e soprattutto accerta che i più forti contibuenti si oppongono al proseguimento del processo e sollecitano una transazione con il signore. Il sottodelegato informa che:

" ces délibérans, quoiqu'en petit nombre, payent entr'eux les deux tiers de la taille de la paroisse et qu'ils ont un intérêt sensible à ce que les difficultés se terminent amiablement, parce que dans le cas où on suivroit les instances et que la communauté viendroit à succomber, ils se trouve-

(35) L'intendente di Borgogna ordina che il contratto stipulato tra il vicario e gli scabini di Mirebeau, prima di ricevere il visto, " soit communiqué aux habitans de la communauté de Mirebeau, dans une assemblée qui sera convoquée et tenue en la manière accoutumée à l'effet de déclarer s'ils approuvent l'arrangement dont il s'agit, dans tout son entier, et dans le cas contraire, de faire telles observations qu'ils croiront convenables " (ordinanza del 23 dicembre 1788, AD. Côte-d'Or, C. 793).

(36) AD. Somme, C. 849.

(37) Lettera di Necker all'intendente del 10 agosto 1779.

(38) L'intendente informa l'avvocato della comunità di aver sottoposto la documentazione del processo al comitato di tre avvocati " établi près de moi pour discuter les affaires qui intéressent les paroisses de mon département ". Gli avvocati " aiant trouvé ces mémoires insuffisans et aiant désiré pour donner leur avis, avoir sous les yeux les pièces de la procédure " ha incaricato il sottodelegato di chiedere al marchese d'Estourmel e agli abitanti di Cappy l'intera documentazione (lettera del 1 gennaio 1780).

roient passibles de presque tous les frais et dépens, la dernière classe des habitans, qui est d'avis contraire (alla transazione n.d.r.) n'étant composée, pour la majeure partie, que de personnes insolvables " (39).

L'intendente avrebbe accolto volentieri il ricorso dei principali contribuenti, ma il sottodelegato fa osservare che il sindaco della comunità, il vero responsabile del contenzioso con il signore, ha replicato che:

" quand il s'agit d'affaires des communautés on s'en rapporte toujours à l'avis du plus grand nombre, sans considérer les facultés des délibérans auxquelles on ne doit avoir aucun égard " (40).

L'intendente deve ammettere che:

" son raisonnement paroît assez juste surtout dans une affaire où il s'agit comme ici de la propriété des communes qui appartiennent à tous les habitans " (41).

La conclusione è che il processo continua, il prestito viene autorizzato, malgrado l'intendente sia poco o nulla convinto della fondatezza della pretesa: a ragion veduta tenuto conto che ancora nel 1786 il contenzioso è pendente e la comunità si trova a dover deliberare sul rimborso del vecchio prestito e sulle nuove spese sopravvenute.

Troppo rispettoso del diritto per negare principi giuridici consolidati, l'apparato centrale non compie su scala nazionale una scelta netta tra la conservazione della struttura corporativo-assembleare del villaggio e un modello di " comunità dei possessori " che avrebbe indubbiamente meglio riflesso i rapporti di forza reali consegnando l'amministrazione al gruppo sociale dominante.

Bisogna attendere il 1787 perché il centro assuma l'iniziativa di introdurre nei Paesi di elezione un tipo uniforme di organizzazione della comunità rurale. Poiché però la comprensione di questa svolta presuppone necessariamente l'analisi dei progetti amministrativi di ispirazione fisiocratica, prima di giungere a questo spartiacque

(39) Lettera del 24 febbraio 1780.
(40) Lettera del sottodelegato del 30 gennaio 1782.
(41) Lettera dell'intendente al sottodelegato del 27 febbraio 1782.

occorre completare la ricostruzione dell'esperienza di governo del territorio concretamente realizzata dalla monarchia amministrativa. L'analisi che abbiamo condotto finora del rapporto tra il centro e la comunità rurale non può eludere una valutazione complessiva sulla tutela che renda conto criticamente dei giudizi espressi dalla storiografia su questa manifestazione privilegiata dell'accentramento monarchico.

2. *Le comunità di fronte alla tutela: miti e realtà dell'accentramento monarchico.*

Ripensando alla condanna che Tocqueville e Malesherbes pronunciano contro la tutela è naturale che il lettore si chieda a questo punto se essa sia meritata o no.

L'accentramento monarchico ha davvero soffocato le " libertà " delle comunità rurali?

Sarebbe temerario pretendere di dare una risposta valida su scala nazionale e per l'intero arco temporale che stiamo considerando.

Si oppongono a una simile generalizzazione la varietà regionale delle esperienze istituzionali così come la stessa evoluzione della " cultura amministrativa " dell'apparato centrale: pur investiti degli stessi poteri e funzioni, in un quadro segnato da una profonda continuità giuridica e istituzionale, gli intendenti *éclairés* della seconda metà del '700 non possono essere equiparati *tout court* ai loro duri predecessori del regno di Luigi XIV.

È nella piena coscienza di questi limiti che mi accingo a tirare alcune conclusioni sulla base di quanto sono venuto finora dicendo.

La prima, ovvia osservazione è che la tutela degli intendenti sulle comunità rurali deve essere vista sempre in rapporto con l'ordinamento signorile (42). La parocchia rurale, prima di conoscere la tutela dell'intendente non era " libera ". Il potere centrale ha quindi consolidato la sua autorità limitando l'egemonia dei tradizionali rivali della comunità.

---

(42) Ancora del resto realtà ben viva alla vigilia della Rivoluzione, quantomeno in alcune regioni (cfr. AUBIN, *La seigneurie en Bordelais d'après la pratique notariale (1715-1789)*, cit.).

Da questo punto di vista la tutela funziona oggettivamente come uno schermo protettivo per comunità nei confronti dei suoi antagonisti: non solo il signore, ma anche i creditori, i privilegiati nonché, talvolta, i giudici ordinari.

Se ne rendono conto gli avvocati delle comunità che invocano i principi della tutela come mezzo processuale per chiedere la cassazione di una sentenza sfavorevole nella misura in cui l'omissione di un adempimento essenziale è suscettibile di invalidare tutta una procedura giudiziaria proprio perché " les communautés d'habitans sont dans une perpétuelle tutelle, grevés d'une substitution qui se renouvelle de génération en génération ". La loro amministrazione, ricordano volentieri le comunità, è sottoposta dalle leggi a formalità la cui omissione:

" emporte la nullité absolue de toutes leurs opérations. Delà ces loix précises qui ont fait rentrer les habitans dans la propriété de tous les biens communs qu'ils avoient aliénés; delà ces défenses autentiques de vendre, d'engager, d'hypothéquer leurs biens communaux, de transiger sur leurs propriétés ou sur leurs droits, d'emprunter, ou de plaider, sans une autorisation du Commissaire départi pour l'exécution des ordres de Sa Majesté " ([43]).

Le comunità sono minori e non possono assumere alcuna obbligazione senza il concorso dell'autorità sovrana ([44]); i beni comu-

---

([43]) Si tratta del ricorso delle comunità di Quers, Adelans e Bonhans (Franche-Comté) che agiscono per l'annullamento di una transazione con il signore. Ancora una volta il contenzioso è sui beni comunali: " les principes sont trop connus pour qu'il soit besoin de s'étendre en longs raisonnemens sur la nullité des diverses aliénations qui excitent les justes plaintes des suppliants. Les biens des communautés sont par leur nature inaliénables et imprescriptibles: les habitans n'en ont que le simple usage et il ne leur est pas permis d'en disposer au préjudice de leurs successeurs (...) " (*Conseil des finances*, 9 luglio 1778, AN. E. 1683 18).

([44]) " Les communautés d'habitans ont toujours été regardées en France comme des mineurs qui ne peuvent contracter sans l'autorisation du souverain. Elles ne peuvent contracter aucune espèce d'engagement, supporter aucune charge, se soumettre à aucune bannalité ni à aucune corvée sans le concours de l'autorité souveraine. Cette maxime a été suivie avec encore plus d'exactitude depuis le dernier siècle ". La comunità di Marmery-en-Champagne è in lite con il signore che pretende di assoggettare la comunità alla banalità di frantoio. L'editto del 1683, prosegue il ricorso, esige una serie di condizioni, perché le comunità possano impegnarsi: " il faut que les habitans avec la permission du Sieur Intendant soient assemblés en la manière accoutumée; que la

nali sono inalienabili e gli atti di gestione che li riguardano devono essere conformi alla legislazione (1659, 1667) (45); la volontà di una comunità è viziata se non è espressa in una deliberazione adottata secondo le forme (46); le comunità hanno il diritto di esercitare la rescissione per lesione (47); le azioni in giudizio delle comunità devono essere approvate dall'intendente: in assenza di questa for-

---

proposition soit faite par les officiers municipaux; qu'elle passe à la pluralité des voix; que la délibération soit signée de la majeure partie des habitans. La loi déclare nulles toutes les transactions et autres actes qui auroient été passés sans ces formalités " (*Conseil des finances*, 24 juillet 1781, AN. E. 1587 C).

(45) Le " loix constitutionnelles " sulla tutela (1659, 1667, 1689), ricorda la comunità di Courseilles, " n'ont été établies que pour arrêter l'insatiable cupidité des seigneurs ", esse formano " una barrière insurmontable qui arrête les entreprises que les seigneurs pourroient faire sur leurs communautés ". Il bersaglio del ricorso era una transazione per il " partage " di un " marais " stipulata tra il signore e 18 abitanti che avevano preteso di impegnare l'intera comunità (composta di 400 famiglie). A parte l'irregolarità della deliberazione, in ogni caso nessuna transazione è ammissibile sui beni comunali in quanto " les biens d'une communauté d'habitans n'appartiennent pas proprement à chacun des membres de cette communauté, mais à l'État et au public. Ceux qui les possèdent ne peuvent les aliéner au préjudice de leurs successeurs, qui sont appelés par une espèce de substitution perpétuelle à les recueillir " (*Conseil des finances*, 31 janvier 1789, AN. E. 1670 B).

(46) La comunità di Auberive in Hainaut è retta da un regolamento del 1734 che stabilisce le modalità di deliberazione, richiedendo per la validità delle sue manifestazioni di volontà la maggioranza dei voti e l'adempimento di varie condizioni procedurali. Come considerare legale la deliberazione del 10 giugno 1765, impugnata dalla comunità? " Point de convocation légale, point de notification de la matière sur laquelle on doit délibérer. 13 individus se rencontrent au cabaret, ils se font un notaire, ils prennent la qualité de bourgeois composant la communauté, du moins y est-il dit, pour la plus saine et la plus grande partie; ils donnent leur procuration à l'un d'eux, ils l'autorisent à suivre un procès qui les intéresse personnellement, ils autorisent également la somme nécessaire ". Simili procedure non possono essere considerate " comme l'autorisation légale de la communauté, dont les 3/4 ignoroient absolument l'assemblée, loin d'en approuver la décision " (*Conseil des finances*, 24 octobre 1790, AN. E. 1682 A).

(47) " Les communautés ne peuvent aliéner, engager leurs droits et contracter sans les autorisations et toutes les formes établies à cet effet. L'acte dont il s'agit, fût-il même revêtu de toutes les formes, les habitans seroient encore en droit de l'attaquer et c'est ce qu'ils feroient certainement s'il étoit représenté et qu'il leur fût opposé. Il suffiroit qu'un tel acte les eût lézés et fût fait au détriment de la communauté. Les communautés sont mineures et elles ont le droit continuel de revenir contre les actes où elles ont été lézées ou trompées " (ricorso della comunità di Carentan, generalità di Caen, *Conseil des finances*, 28 août 1781, AN. E. 1588 B).

malità i giudici ordinari non possono autorizzare l'esecuzione forzata dei creditori contro i principali abitanti ma devono condannare coloro che hanno agito in proprio ([48]); d'altra parte, quando l'azione in giudizio è stata regolarmente autorizzata, i costi della condanna vanno ripartiti su tutta la comunità e non sui soli procuratori che hanno agito a suo nome e i giudici ordinari non possono costringere i sindaci nominati dalla comunità per seguire un processo a rendere conto davanti a sé dell'impiego di somme regolarmente autorizzate dall'intendente ([49]).

Di massime come queste sono costellati i ricorsi al Consiglio. Gli avvocati che redigevano le memorie sapevano bene che invocare la violazione del *droit public* sulla tutela non assicurava di per sé il positivo esito del processo — in effetti, le comunità di abitanti vengono assai spesso *deboutées* dal Consiglio. Ma sapevano anche che si trattava comunque di una carta che valeva la pena di giocare. Poteva avvenire di imbattersi in un intendente come quello di Borgogna che nel proprio *avis* prende appassionatamente le difese di una comunità aggredita con la " contrainte solidaire " dal signore vittorioso in un processo sui beni comunali:

([48]) I principali abitanti della comunità di Mollans erano stati condannati per un debito della comunità. Ma la comunità non era stata autorizzata a stare in giudizio: " la permission que les communautés sont obligées d'obtenir pour se présenter en justice, tant en demandant qu'en défendant, ne seroit plus qu'une vaine formalité dont l'effet seroit perpétuellement éludé par la facilité que l'on auroit de se faire payer des condamnations qu'on obtiendroit contre elles. La sagesse du Conseil a prévenu ce danger en réprimant avec soin toutes les tentatives que les juges ordinaires ont faites en différens temps pour étendre leur autorité au de là de ses justes bornes, soit par les saisies arrêtées des revenus des communautés, sans aucun égard à l'emploi qu'en auroit déjà fait l'administration pour l'utilité commune des habitans, soit par les contraintes qu'ils ont souvent autorisées contre les quatre principaux habitans " (*Conseil des finances*, 7 août 1781, AN. E. 1588 A).

([49]) Ricorso (accolto) di un gruppo di abitanti di Bajordan (generalità d'Auch) contro la sentenza di condanna emessa dal parlamento di Tolosa (*Conseil des finances*, 6 décembre 1785, AN. E. 1638 A). La pretesa del Parlamento di Navarra di procedere alla verifica dei conti delle comunità è contraria " au principe de notre droit public qui met toutes les administrations municipales, proprement dites, sous l'autorité et l'inspection immédiate de Sa Majesté, comme Souverain, comme chef de la société et de tous les corps politiques qui la composent " (ricorso del *syndic* e abitanti di Nay, *Conseil des finances*, 27 décembre 1788, AN. E. 1669 C).

" la situation de cette communauté est effrayante, elle est pauvre et peu nombreuse et sans ressources, elle s'est épuisée pendant 20 ans pour poursuivre un procès qu'elle ne pouvait pas se dispenser d'avoir, puisque son objet était de se maintenir dans la propriété d'un terrain inculte, d'une immense étendue, qu'elle avait lieu de regarder comme un communal puisqu'elle en jouissait de temps immémorial (...) Ainsi, Monsieur et cher Confrère, non seulement les arrêts dont les habitans de Loyette sollicitent la cassation sont contraires aux lois générales du Royaume, mais encore ils portent atteinte aux pouvoirs dont S.M. m'a revêtu, et il est d'une conséquence infinie pour toutes les communautés dont je connais seul les facultés, les besoins et les moyens d'y pourvoir, qu'elles ne puissent être forcées de supporter d'autres impositions que celles que j' y aurai ordonnées " (50).

Né gli intendenti erano i soli ad applicare con rigore i principi della tutela. Il caso di un ricorso della comunità d'Hières contro l'*arrêt* del Parlamento di Provenza che gli aveva rifiutato l'esercizio del riscatto su un pascolo venduto per estinguere un debito offre ai *Procureurs du Pays* l'opportunità di riaffermare con forza i privilegi delle comunità (51):

" il n'en est pas, disent-ils, des Communautés comme des particuliers: ceux-ci après leurs majorité sont abandonnés à leur propre conduite. S'ils aliènent leurs biens la loi ne vient à leurs secours qu'autant qu'ils sont énormément lésés. Les Communautés, au contraire, jouissent en tout temps des privilèges de la minorité, parce qu'elles sont livrées à des administrateurs dont les intentions ne sont pas toujours pures (...) la prospérité de l'État est essentiellement liée à celle des Communautés et le corps entier dont elles sont membres ne peut que ressentir des aliénations qui les ruinent ou les affaiblissent. Cette considération a déterminé le législateur à rendre l'Édit de 1667 qui les admet au rachat de tous leurs domaines aliénés depuis 1620 ".

Ma questa volta è l'intendente a dare ragione al Parlamento che ha ben giudicato respingendo la domanda di riscatto della comunità. L'intendente riconosce nel parere dei *Procureurs du Pays* la lodevole preoccupazione di evitare che la decisione del Parlamento creasse un

---

(50) La lettera dell'intendente è del 30 giugno 1786 (AN. H^1 1636).

(51) Riporto il parere dei *Procureurs du Pays* nel riassunto che ne fa il *rapport* del Controllo generale del 1787 (il testo del parere dei *Procureurs* e dell'intendente e l'intero *dossier* si trova in AN. H^1 1309).

precedente sfavorevole all'esercizio del privilegio del *rachat* da parte delle comunità. Ma il diritto al riscatto è ammissibile solo quando la comunità non disponga di un pascolo sufficiente e nel caso in esame risultava chiaramente dagli atti l'insussistenza di questa condizione (52).

Constatare questo obbiettivo interesse delle comunità a farsi scudo delle norme di tutela contro i propri avversari rappresenta già un primo passo verso una revisione della classica equivalenza tutela-oppressione.

L'azione di tutela, come ho ripetuto più volte, si estrinseca in un procedimento di giurisdizione volontaria esercitato da un giudice (sia esso *officier* o *commissaire*) e finalizzato alla tutela dell'ordine pubblico — mediante la verifica che la deliberazione non sia contraria al *droit public du Royaume* — e alla tutela del minore, soprattutto, ma non solo, a scopi fiscali. Nell'interpretazione degli intendenti, che sono — non dimentichiamolo — *maîtres de requêtes* o consiglieri di stato formati alla giurisprudenza delle corti superiori (53), scopo degli oneri procedurali imposti alla comunità è innanzitutto quello di accertare che la sua volontà non sia inficiata da vizi del consenso (54) e che sussista una garanzia di solvibilità più o meno

---

(52) In un caso analogo, che riguarda anch'esso una comunità di Provenza (Tretz), intendente e *Procureurs du Pays* si pronunciano contro la domanda di annullamento di una transazione stipulata dalla comunità con il signore in quanto non sussistono vizi del consenso (l'atto " a été passé en pleine connoissance de cause " e " la liberté des suffrages n'a point été gênée "); non vi è stata lesione (" la communauté de Tretz d'ailleurs n'a point été lézée dans le prix des droits qu'elle a aliénés "); infine la formalità dell'inchiesta *de commodo et incommodo* non era necessaria. Le *observations* del Controllo generale concludono escludendo l'applicabilità dell'editto del 1667: " l'Édit de 1667 pourroit d'autant moins être interprété en faveur de la Communauté de Tretz que l'intention du législateur n'a pu être de replonger les Communautés dans des procès terminés par des transactions intervenues sur des droits litigieux et confirmées en connoissance de cause par le Conseil ". Il ricorso è respinto (il *Rapport* e le *Observations* (1778) in AN. H^1 1307).

(53) Sulla formazione degli intendenti, cfr. V. R. GRUDER, *The Royal Provincial Intendants. A Governing Elite in Eighteenth-Century France*, Ithaca-New York, 1968.

(54) Nel rinviare al sottodelegato gli atti di citazione promossi per più liti della comunità di Thury, l'intendente di Borgogna rileva un'irregolarità procedurale in quanto " on n'a pas joint à la requête la délibération qui annonce que le vœu de la communauté est de plaider " (ottobre 1773, AD. Côte-d'Or, C. 683). L'intendente di Champagne rifiuta alla comunità di Daumartin-le-Cocq l'autorizzazione a intervenire in un processo

solida per le operazioni che intende intraprendere. Questo non significa che essi omettano di svolgere quel controllo di merito, sull'opportunità delle iniziative del minore, che è tipico del rapporto di tutela. I sottodelegati, profondamente radicati nella realtà locale, nei loro *avis* mostrano di conoscere o di intuire gli interessi in gioco nelle deliberazioni adottate dalle comunità e i rischi ai quali vanno incontro. Tuttavia, il fattore decisivo per il rilascio del visto dell'intendente finisce per essere nella grande maggioranza dei casi la verifica della sussistenza di condizioni meramente formali, al termine di un esame più o meno approfondito dei documenti.

Questo dato emerge con chiarezza nel campo delle autorizzazioni ad agire in giudizio.

È noto come i processi rappresentino la voce più onerosa del bilancio delle comunità rurali che mostrano una spiccata tendenza a ingaggiare contenziosi destinati talvolta a trascinarsi per decenni. Le rigorose norme di tutela, ribadite a più riprese, non impediscono affatto alle comunità di soccombere in una quantità di processi con effetti rovinosi sulle loro risorse. Gli intendenti, che a partire dalla seconda metà del '700 sono sempre più spesso assistiti da un consiglio di avvocati, si rimettono alle conclusioni che i propri collaboratori formulano sulla base di una mera delibazione dei titoli e dei pareri degli *hommes de lois* consultati dalla comunità (55).

---

tra alcuni suoi abitanti e il signore " attendu l'irrégularité de la prétendue délibération dont il s'agit, qui n'est revêtue d'aucun caractère d'authenticité ". Il sottodelegato aveva segnalato (25 dicembre 1764): 1° che la deliberazione prodotta per ottenere l'autorizzazione non precisava il numero degli abitanti che avevano partecipato all'assemblea; 2° che gli abitanti erano stati raggirati con la falsa affermazione che il rifiuto di contribuire al processo avrebbe comportato decadenza dai diritti d'uso contestati; 3° che, infine, il giudice del luogo aveva esercitato un'indebita pressione condannando a un'ammenda di 20 soldi un abitante che si era rifiutato di firmare il processo verbale; 4° che la data del processo verbale era anteriore di 5 mesi all'inizio del processo e quindi manifestamente falsa (AD. Aube, C. 543).

(55) Il registro delle autorizzazione a stare in giudizio accordate dall'intendente di Caen su parere del consiglio degli avvocati per gli anni 1784-1787 è particolarmente eloquente: le azioni intentate dalle comunità, per lo più su questioni concernenti i beni comunali, sono autorizzate a decine sulla base del parere di uno dei tre avvocati del consiglio (AD. Calvados, C. 1148). Che il consiglio degli avvocati procedesse solo a una delibazione sommaria è provato sia dall'infimo numero di autorizzazioni rifiutate che

Come vietare del resto alle comunità di agire in giudizio per difendere i propri beni? (56) L'intendente diverrebbe lui stesso giudice nel merito se pretendesse di esaminare " au fond " i titoli della comunità. Questa tesi, sostenuta in un ricorso al Consiglio degli scabini di Ardiège-en-Nebouzan, viene sviluppata con argomenti che vale la pena di esaminare perché determinano la decisione del Controllo generale in senso favorevole alla comunità. Un intendente — sostiene il ricorso — che ometta o ritardi il rilascio del visto per un processo dopo che i rappresentanti della comunità hanno adempiuto tutte le formalità di rito è responsabile di denegata giustizia:

" le magistrat qui est spécialement chargé de veiller aux droits et aux intérêts des communautés, peut bien prendre les précautions pour s'assurer si la délibération qu'on lui présente renferme effectivement le vœu de la communauté, et pour constater si à cet égard toutes les formalités imposées par les lois ont été observées; mais quand tout est en règle, il ne doit pas, il ne peut pas refuser son autorisation, même sous prétexte que les prétentions de la communauté ne lui paraîtront pas bien fondées, parce que encore une fois ce n'est pas lui qui est juge des droits des communautés " (57).

---

dalla quantità dei processi perduti dalle comunità (cfr. MUSSET, *L'intendance de Caen*, cit., pp. 57-58).

(56) " Si vous refusiez aux habitans de Mauvilly la permission de faire un emprunt ", scrive il sottodelegato di Chatillon all'intendente di Borgogna, " ce seroit les réduire à l'impossibilité de se défendre contre la prétention de son seigneur, qui s'est fait adjuger au Conseil, par un arrêt sur requête, le triage dans les bois de cette communauté ". La comunità non è priva di argomenti per proseguire il giudizio: sulla base del parere espresso dagli avvocati consultati dalla comunità risulta che i due terzi lasciati disponibili dopo il *triage* non sono sufficienti ai bisogni degli abitanti. È vero che la comunità non ha alcuna risorsa per pagare gli arretrati, ma l'imposizione di una somma annuale di cinquanta livree non si tradurrà in un serio aggravio per gli abitanti che potranno rivalersi con la vendita del quarto di riserva (AD. Côte-d'Or, C. 1107).

(57) Gli scabini della comunità erano stati condannati in proprio per un processo perduto con i grossi decimatori sulla " dîme ". La comunità era intervenuta nel processo che i decimatori avevano intentato ad alcuni abitanti che rifiutavano di pagare il censo. Prima di costituirsi in giudizio a nome della comunità gli scabini avevano sollecitato regolarmente l'autorizzazione all'intendente; avevano adempiuto a tutte le formalità senza ottenere alcuna risposta. La comunità si era comunque costituita ed era stata battuta in 1° grado. Gli scabini chiedono l'autorizzazione a interporre appello e a contrarre un prestito: l'intendente di Pau rifiuta con ordinanza entrambe le richieste sulla base della motivazione che in primo grado la comunità non era stata autorizzata. In

Il Controllo generale aderisce alla tesi della comunità di Ardiège con una motivazione che chiarisce i limiti del potere discrezionale di cui dispone l'intendente (58). Premesso che due sono le condizioni perché una comunità possa agire in giudizio — " l'une le consentement des habitans, l'autre la permission par écrit du Commissaire départi " — l'intendente non può " se rendre juge de la contestation " rifiutando l'autorizzazione quando ritenga infondate nel merito le pretese della comunità dopo che gli abitanti hanno deliberato e gli avvocati si sono pronunciati favorevolmente sulle pretese e i titoli. Una volta " remplies toutes les formalités qui pouvoient déterminer son autorisation " l'intendente avrebbe dovuto accordare il visto. Tanto più ciò era doveroso nel caso della comunità di Ardiège dove gli abitanti avevano espresso una chiara determinazione ad agire in giudizio e gli avvocati interpellati si erano espressi con decisione a favore del contenzioso. In sintesi, l'intendente " n'avoit aucun motif de refuser cette permission dès que l'avis étoit de suivre l'appel, quelque persuadé qu'il puisse être d'ailleurs que la prétention de la communauté étoit insoutenable au fond ". Questo orientamento ha un carattere generale. L'azione viene rifiutata quando la deliberazione non è rappresentativa (59) o nel caso

---

base alla dichiarazione del 1703 gli scabini dovrebbero rispondere in proprio. Ora è certo che l'intendente non ha dato l'autorizzazione; ma il regolamento del 1703 che ha come scopo quello di prevenire gli abusi degli ufficiali municipali e i processi inutili per le comunità " deviendroit lui-même une source de vexations et d'injustices contre les Maires et Consuls, si après avoir pris le vœu de leurs communautés et avoir sollicité, comme étant leurs organes, la permission et l'autorisation auxquelles ils sont assujettis, les sieurs Commissaires départis pouvoient arbitrairement refuser ou accorder de semblables permissions de plaider. Il en résulteroit nécessairement ou que les sieurs Intendans deviendroient eux-mêmes les seuls juges de toutes les contestations qui intéressent les communautés d'habitans, ce qui seroit contraire à l'ordre public de juridictions, ou qu'il ne tiendroit qu'à eux d'en faire courir l'événement et d'en faire supporter le poids aux seuls chefs des communautés, ce qui rendroit les fonctions des consuls extrêmement hazardeuses et même impossibles à remplir ". L'ordinanza dell'intendente di Pau " ne présente autre chose qu'un déni de justice ". Il ricorso è accolto (*Conseil des finances*, 8 août 1789, AN. E. 1674 B).

(58) Il testo delle osservazioni del Controllo generale si trova in AN. H^1 69.

(59) Gli abitanti di Beurey (Champagne) hanno deliberato di agire in giudizio contro alcuni proprietari che rifiutano di abbandonare alla comunità i terreni adiacenti la vecchia cinta di mura della comunità. Ma i proprietari in questione hanno denunciato al sottodelegato l'irregolarità della deliberazione. In effetti, riconosce il sottodelegato,

abbastanza raro in cui i motivi addotti risultino manifestamente infondati o l'azione senza alcun interesse per la comunità (60). Persino dopo che la comunità ha perduto in primo grado la prosecuzione del giudizio è normalmente autorizzata.

Un atteggiamento per molti versi simile è tenuto dagli intendenti rispetto alle spese di interesse locale effettuate dalle comunità rurali. Purché la comunità disponga di redditi patrimoniali o comunque i suoi abitanti si dichiarino pronti a collettarsi, l'intendente autorizza senza difficoltà le spese utili desiderate — maestro di scuola (61), pompa per gli incendi, guardia campestre o altro (62). Vi sono

---

" il paroît que l'assemblée du 13 avril dernier n'est point exacte ": tenuta alle 6 del mattino, di lunedì invece che di domenica, essa appare poco rappresentativa: " dans une paroisse où il y a près de 130 ou 140 habitans, il n'en est paru dans cette assemblée qu'environ dix-sept ou dix-huit habitans ". " Dans cet état il paroît, Monseigneur, qu'il y a lieu de déclarer nulle et de nul effet la délibération " (lettera del sottodelegato all'intendente in data 17 ottobre 1778, AD. Aube, C. 398).

(60) Con ordinanza del 23 marzo 1776 l'intendente di Linguadoca nega l'autorizzazione a resistere in giudizio ai consoli di Pompignan. Ma il parere espresso dagli avvocati Grenier e Albisson (quest'ultimo assai noto per la pubblicazione di un imponente trattato sugli Stati di Linguadoca) era stato sfavorevole alla continuazione del contenzioso (AD. Hérault, C. 1054).

(61) Nella Generalità di Bordeaux, le risposte fornite dai sottodelegati alle inchieste dell'intendente sulle spese locali rivelano che un numero consistente di comunità si impone per il maestro di scuola e, non di rado, anche per il medico. I sottodelegati trovavano poche voci che meritassero di essere ridotte e, se questo era il caso, a essere prese di mira erano piuttosto le " gages " degli ufficiali municipali (AD. Gironde, C. 3208 e C. 3209). In Delfinato, i moduli a stampa che autorizzano le " charges locales " e le imposte straordinarie per gli anni 1782-1786 prevedono espressamente voci come il maestro di scuola, la guardia campestre, la manutenzione delle fontane pubbliche e della chiesa (AD. Isère, II. C. 619).

(62) In Borgogna la corrispondenza tra l'intendente e i sottodelegati in merito alle spese locali delle comunità rivela una duplice preoccupazione: che i redditi patrimoniali (di cui il più importante è la vendita del quarto di riserva del bosco) siano impiegati per spese utili o necessarie; e che le procedure seguite dalle comunità siano giuridicamente corrette. Gli abitanti di Mauvilly e Meulson hanno ricevuto in donazione dal signore una rendita per pagare un maestro di scuola. Per approfittare di questo beneficio essi sono tenuti a dotarsi di un edificio per ospitare la scuola. Gli abitanti di Meulson rinunciano al beneficio della donazione mentre quelli di Mauvilly la accettano e si rivolgono pertanto all'intendente allo scopo di ottenere: 1) l'omologazione della rinuncia degli abitanti di Meulson; 2) l'omologazione del contratto di acquisto dell'edificio da destinare a scuola; 3) l'autorizzazione a prelevare la somma di 900 livree sul prodotto del taglio del bosco; 4) un progetto e un preventivo per le riparazioni da effettuare all'edificio; 5)

persino sottodelegati, come quello di Chalons-sur-Marne, che si preoccupano di favorire l'impiego dei redditi eccedenti gli oneri ordinari delle comunità per spese utili (63) e non per pagare una quota delle imposte reali dovute dagli abitanti " en moins imposé ".

Proprio la questione dei " moins imposé " offre un'utile spia per avere la conferma che non è sempre la tutela dell'intendente a mortificare la comunità rurale: la maggiore indipendenza delle comunità dai controlli degli agenti del centro non favorisce necessariamente una più ampia vitalità locale. In Provenza, dove l'intendente limita considerevolmente la sua ingerenza nella vita delle comunità a favore delle autorità tradizionali, " lascia fare " i notabili per intendersi, le " libertà " locali si esauriscono per lo più in solidi privilegi a favore delle classi dominanti. Secondo uno schema riscontrato anche in altre realtà regionali (64), le oligarchie municipali

---

l'autorizzazione a sborsare la somma necessaria per il pagamento dell'atto notarile. Su tutti questi passaggi procedurali i servizi dell'intendenza richiedono il parere conforme del sottodelegato. L'*iter* è certamente complesso, ma nondimeno indispensabile per assicurare la certezza giuridica dell'acquisto. Che sia il pubblico ministero di una Corte superiore o un intendente a esercitare questo controllo poco importa alla fine: in ogni caso l'ordinamento esige comunque l'espletamento di queste formalità per conferire efficacia e sicurezza giuridica all'atto del minore (AD. Côte-d'Or, C. 1107).

(63) " Nous croyons que le seul moyen de parvenir à ces établissemens si utiles dans tous les lieux où il y a des revenus communaux excédants les dépenses ordinaires seroit de ne permettre jusqu'à ce (*sic*) aucun emploi sur les impositions ". Il sottodelegato scriveva all'intendente in merito a una deliberazione della comunità di Aigny con la quale la stessa decideva, tra le altre cose, di acquistare una pompa contro gli incendi e di destinare 60 livree al pagamento del maestro di scuola. Il sottodelegato si pronuncia a favore di queste richieste (29 luglio 1780) (AD. Marne, C. 523). Questo dello Champagne non rappresenta un episodio isolato. L'intendente e i sottodelegati di Borgogna, quantomeno negli anni '70 e '80, favoriscono le comunità che deliberano di dotarsi di un maestro di scuola o di una " maison commune " (ex. le omologazioni delle deliberazioni delle comunità di Soirans-Fouffrans nel febbraio 1783 e di Soissons nell'ottobre 1780, rispettivamente in AD. Côte-d'Or, C. 829 e C. 831).

(64) La *Cour des aides* di Montauban ingaggia un lungo braccio di ferro con l'intendente per ottenere che i redditi delle comunità fossero destinati prioritariamente al pagamento delle imposte " en moins imposé " e non alle spese " inutili " volute dal Commissario del re (CUILLIERON, *Contribution à l'étude de la rébellion des Cours souveraines sous Louis XV*, cit., p. 53). Forti tratti di analogia presenta l'esperienza del Lazio illustrata da M. CAFFIERO, *Terre comuni, fortune private. Pratiche e conflitti internotabiliari per il controllo delle risorse collettive nel Lazio (XVIII-XIX secolo)*, in *Quaderni storici*, 1992, pp. 762-763.

invece di impiegare i redditi patrimoniali in spese utili li destinano al pagamento delle imposte statali alle quali dovrebbero altrimenti provvedere personalmente. Al contrario, nelle Generalità in cui la tutela dell'intendente è più severa, come ad esempio in Borgogna, i *coqs de village* hanno vita più difficile perché l'intendente fa uso dei suoi poteri anche per contrastarne i tentativi di monopolizzare la gestione degli interessi comunali (65) .

La tutela dell'intendente sulla comunità rurale non ha pertanto quella maschera arcigna che le ha prestato la pubblicistica liberale ottocentesca. Certamente l'interesse del " principe-padre " per i suoi " pupilli " è innanzitutto quello tutto opportunistico di impedire il depauperamento della base imponibile dei contribuenti. Ma una volta individuata la pesante ipoteca fiscale che grava sui rapporti centro-periferia, nulla vieta di riconoscere che la tutela dell'intendente contribuisce a schiudere un orizzonte più vasto alla comunità rurale.

Si giunge così a quello che può apparire un vero paradosso per chi è abituato ad associare la " tutela " a un momento negativo della vita della comunità: la " colpa " storica della tutela non sarebbe quella di soffocare una pretesa libertà comunale ma semmai di non svolgere fino in fondo la sua missione protettiva. La tutela dell'apparato centrale aiuta la comunità a meglio difendersi, a valorizzare le proprie risorse patrimoniali e a prendere coscienza della propria identità (e delle proprie divisioni intestine) (66): ma non persegue

---

(65) La comunità di Pluves chiede di essere autorizzata a pagare le imposte statali sui propri redditi patrimoniali. L'intendente scrive al sottodelegato di Auxonne per chiedergli il suo parere, tenuto conto che " les deniers communs ne doivent servir pour cet objet, et qu'il est dangereux d'accorder aux habitans de pareilles facilités " (minuta della lettera del 14 novembre 1777). Il sottodelegato risponde che " les habitans de Pluves ne sont nullement dans le cas d'obtenir la faveur qu'ils sollicitent " in quanto, tra le altre osservazioni, la loro domanda non fa che riflettere i " motifs d'intérêt des plus aisés habitans qui veulent sur un prétexte frivole se secouer d'une imposition qu'ils sont plus en état d'acquitter qu'aucuns autres ". L'intendente rigetta la domanda (AD. Côte-d'Or, C. 809). Su una richiesta del tutto analoga della comunità di Soissons, il sottodelegato si pronuncia in senso sfavorevole con il consueto argomento che una simile misura " favorise les aisés sans soulager les pauvres " (gennaio 1781) (AD. Côte d'Or, C. 831).

(66) In questo senso, cfr.: H. L. ROOT, *Peasants and King in Burgundy. Agrarian Foundation of French Absolutism*, Berkeley, 1987; Id., *The Rural Community and the French Revolution*, in *The Political Culture of the Old Regime*, cit., pp. 141-153.

affatto lo scopo di liberarla dalle tradizionali soggezioni istituzionali né tantomeno di alterare le gerarchie sociali al suo interno.

Intendenti e sottodelegati pagheranno cara questa contraddizione con la Rivoluzione quando saranno spazzati via dalla furia popolare di una popolazione contadina che non aveva motivo per amarli. Che importa alle comunità di essere autorizzate a ingaggiare il processo con il signore se poi questi riesce a vincerlo grazie a una giurisprudenza di merito a lui favorevole? Le comunità rurali avrebbero probabilmente guadagnato molto se l'intendente fosse stato istituito giudice esclusivo del loro contenzioso. Più sensibile dei giudici ordinari alle esigenze dell'amministrazione delle comunità, e meno legato dei parlamentari agli interessi della grande proprietà terriera, l'intendente ne avrebbe forse valutato con più favore le rivendicazioni. Ma la monarchia è ancora troppo rispettosa dell'ordine tradizionale delle competenze per compiere un simile passo. La giurisdizione dell'intendente, salvo rare eccezioni, si arresta davanti al contenzioso in materia di diritti reali di spettanza del giudice ordinario (67) anche contro il voto espresso dalle comunità che si

(67) La comunità di Chaignay aveva deliberato di assoggettare a un censo coloro fra gli abitanti che godevano dei beni comunali. Un *sieur* Loppin si era opposto al pagamento ed era stato citato dalla comunità davanti al giudice del luogo. I servizi dell'intendenza propongono di avocare la contestazione. Poiché infatti si tratta solo di decidere se Loppin è creditore alla comunità di un censo per l'uso di un bene comunale, " il paroit que c'est là une affaire d'administration ". Tanto più sembra opportuna l'avocazione in quanto se la contestazione fosse lasciata al giudice ordinario " elle ne manqueroit pas d'y occasionner beaucoup de frais tandis qu'elle peut être décidée sommairement par le juge naturel qui en même temps obligera la communauté à se mettre en régle en amodiant les communaux ". Ma Loppin replica che il giudice naturale non è l'intendente ma il magistrato ordinario perché la materia del contendere investe l'appartenenza stessa della terra da lui sfruttata alla comunità. Si tratterebbe infatti di una sua proprietà e pertanto " la contestation dont il s'agit, ne peut être décidée que par son juge naturel, et non pas par M. l'Intendant qui a bien la juridiction exclusive pour la vérification des dettes de communautés, et tout ce qui y a rapport, mais qui ne peut s'étendre aux droits de propriété qui sont de la compétence des juges ordinaires en première instance et qui en cas d'appel vont de droit aux juges royaux ". Queste eccezioni, ammettono i servizi dell'intendenza (aprile 1777), " changent l'état de la question ": l'intendente non può rivendicare la giurisdizione su una contestazione in materia di proprietà (AD. Côte-d'Or, C. 1236).

sottrarrebbero volentieri all'alea di un lungo processo davanti al Parlamento (68).

La tutela sulle comunità rurali diviene pertanto un campo di tensioni che l'apparato centrale contribuisce ad alimentare senza avere la volontà di disinnescarlo. L'intendente non si limita a intervenire per arbitrare i conflitti tra un corpo intermedio, la comunità, e le altre istituzioni (signoria etc.) in nome dell'interesse di una monarchia chiamata a coordinare questo pluralismo. Gli si chiede anche di definire l'identità stessa della comunità, di risolverne i contrasti interni, di scegliere tra i gruppi sociali che si contendono il potere locale. Ma per dare una risposta risolutiva occorrerebbe che la monarchia stessa non fosse combattuta al suo interno tra la logica " fiscal-militare " e quella " amministrativa ", tra la fedeltà ai diritti quesiti e l'impulso razionalizzatore, tra una rappresentazione gerarchica dell'ordine sociale e la tentazione individualista.

L'apparato centrale e i suoi agenti, proprio perché intervengono sempre più intensamente nella vita della società corporativa, assumono la responsabilità dei conflitti che non riescono a comporre e delle scelte che non osano compiere: su questo terreno l'accentramento monarchico gioca la sua credibilità.

Un osservatorio privilegiato per ricostruire questa dinamica è senza dubbio quello delle città, governate nel corso del XVIII secolo da amministrazioni oligarchiche e, assai spesso, da ufficiali venali.

---

(68) La comunità di Orthez-en-Béarn chiede la cassazione di una sentenza del Parlamento che le aveva dato torto sulla proprietà di un comunale. Poiché un *arrêt* del 1750 aveva attribuito all'intendente la giurisdizione sulle contestazioni concernenti la vendita dei comunali, la ricorrente chiede il rinvio del contenzioso davanti allo stesso intendente. Ma l'*arrêt* invocato dalla comunità concerneva un affare *ad hoc*: nulla autorizza ad affermare che l'intendente sia stato istituito giudice delle contestazioni sulla proprietà tra le comunità e i privati. Il Parlamento di Navarra ha quindi ben giudicato pronunciandosi sul contenzioso (il rapporto del Controllo generale è del 16 marzo 1783, AN. H^1 83). In un caso analogo, concernente la città di Pau, il rapporto del Controllo generale si mostra più disponibile: " on convient qu'il seroit à désirer qu'une affaire du genre de celle-ci fût soustraite à la juridiction ordinaire dont les lenteurs et les frais sont très préjudiciables à l'intérêt des communautés ". Propone pertanto un *arrêt* che dichiari l'avocazione al Consiglio di queste contestazioni per poi rimetterne la decisione all'intendente (rapporto del 15 marzo 1783, AN. H^1 83).

CAPITOLO QUINTO

LA TUTELA SULLE CITTÀ: LE OLIGARCHIE URBANE E L'AMMINISTRAZIONE MUNICIPALE

1. Cronaca di uno scacco: il controllo degli intendenti sulla gestione municipale. — 2. Il nodo della rappresentanza: conflitti urbani e riforme.

1. *Cronaca di uno scacco: il controllo degli intendenti sulla gestione municipale*

Le città hanno conosciuto la tutela del centro assai prima delle comunità rurali. Si può anzi dire che — fatta eccezione per gli editti in materia di salvaguardia dei beni comunali — tutto l'impianto normativo della tutela sia stato concepito innanzitutto per i centri urbani, borghi e città, e solo successivamente esteso anche ai villaggi.

Nel corso del XVIII secolo gli interventi dell'apparato centrale nella vita delle singole comunità urbane, sia con atti individuali che con discipline a carattere generale, raggiungono un'intensità senza precedenti ma con risultati assai meno lusinghieri di quelli che i tecnocrati di Versailles si attendevano.

In un rapporto sull'amministrazione delle città redatto alla fine dell'Antico regime (1), l'anonimo *commis* del *Contrôle général* che ne

(1) Si tratta del *Mémoire pour l'établissement d'un ordre général de comptabilité des Villes* conservato negli archivi della Somme (*côte* C. 505). L'assenza di una firma e di una lettera di accompagnamento non impedisce di riconoscervi uno dei tipici documenti elaborati negli uffici del *Contrôle général*, di cui ricalca fedelmente anche lo stile grafico. Per la datazione, l'inventario indica la data approssimativa del 1785. Personalmente preferirei il 1787. In effetti il documento fa riferimento al " département des municipalités et revenus des villes et communautés d'habitans ". Ora, una tale denominazione corrisponde a quella di uno dei 4 dipartimenti nei quali è suddiviso il *Contrôle général* dalla riforma del 5 giugno 1787 (cfr. LOGETTE, *Le comité contentieux des finances,* cit., p.

è con tutta probabilità l'autore traccia un bilancio pieno di ombre. " Le gouvernement est intéressé de toutes les manières et sous tous les rapports à connoître et à surveiller l'usage que les villes font de leurs revenus ", esordisce il documento. Il fondamento giuridico della tutela finanziaria è quello che già Domat aveva così chiaramente riassunto (2): i beni delle città " appartiennent à l'État " in quanto le comunità " en ont seulement l'usufruit " e pertanto spetta all'" État " stabilire la destinazione dei redditi patrimoniali delle città; la cattiva gestione delle finanze municipali, rendendo necessarie nuove imposte o sussidi del centro, compromette la capacità contributiva dei sudditi, altera il regime dei prezzi delle derrate (mediante l'aumento del dazio), interferisce con la normale destinazione dei fondi del tesoro reale. Di qui l'esigenza che il centro sorvegli attentamente la gestione municipale per assicurare il pareggio del bilancio.

A quando risale l'intervento sistematico del centro nel controllo della contabilità locale? Secondo la memoria è solo a partire dall'editto del 1764 (3) che l'apparato centrale si è impegnato seriamente su questo terreno. Ma il successo è stato effimero: gli editti del 1764 e del 1766 hanno ricevuto un'applicazione sporadica, per giunta interrotta dal ritorno al sistema della venalità delle cariche municipali nel 1771 (4). Si è tornati pertanto quasi ovunque alle consuetudini precedenti, diverse da città a città e variabili persino all'interno della stessa generalità. Il controllo sulla contabilità delle città è

---

259 e sgg.). È plausibile che questa memoria sia stata elaborata all'indomani della creazione di questa divisione allo scopo di fare il punto sullo stato della normativa in materia di tutela sulle città. Una precedente inchiesta sulla contabilità delle città era stata promossa nel 1782, durante il ministero di Necker, su iniziativa di un *maître de requêtes* del Controllo generale, M. de Villevault (i documenti relativi si trovano in AN. H^1 1091).

(2) *Supra*, p. 31.

(3) *Infra*, p. 138 e sgg.

(4) " Mais soit qu'on ait négligé de faire observer exactement ces dispositions, soit même qu'on ait reconnu qu'elles étoient insuffisantes pour le but qu'on s'étoit proposé, leur exécution d'abord incomplète et partielle, a été insensiblement abandonnée, surtout depuis l'Édit de novembre 1771, et comme cet Édit qui n'a eu pour objet que de rétablir en offices les charges municipales, a révoqué entièrement l'Édit de 1764 sans rappeler les dispositions de cette loi sur la comptabilité, l'ancien usage qui se pratiquoit à cet égard s'est renouvellé et n'a point été changé depuis. Cet usage n'est point uniforme pour toutes les villes, et il varie même dans quelques généralités ".

condiviso tra le Camere dei conti, i *Bureaux des finances* e gli intendenti, ma con modalità diverse: in generale gli intendenti controllano la gestione della risorsa più importante, i redditi del dazio, mentre i magistrati ordinari sorvegliano tutte le altre, ma talvolta vale la regola opposta. Le città di Lione e Bordeaux, ad esempio, rispondono alla Camera dei conti per i loro " deniers d'octroi " e direttamente al *Contrôle général* per eventuali imposte addizionali. In Provenza e Linguadoca vale una regola diversa perché le comunità utilizzano i loro redditi patrimoniali per pagare le imposte statali " en moins imposé " e aggiungono imposte addizionali per le spese locali.

Gli inconvenienti di questa duplicazione di competenze e di tanta varietà di conseutudini sono evidenti: la difficoltà per gli intendenti di avere una chiara visione dello stato delle finanze municipali e pertanto l'incapacità di esercitare un controllo realmente efficace ([5]). Gli ufficiali municipali riescono a ottenere facilmente l'approvazione dell'intendente per nuove spese sulla base di documenti contabili parziali, normalmente arretrati e di cui nessuno è in grado di garantire l'attendibilità ([6]). I servizi dell'intendente non

([5]) " MM. les intendans n'étant autorisés à recevoir que les comptes des revenus patrimoniaux, il arrive de là qu'ils n'ont presque jamais qu'une connoissance imparfaite de l'étendue et de l'emploi des autres revenus. Ils sont dès lors continuellement exposés malgré toute leur vigilance à être trompés sur la situation réelle des villes de leur Généralité et à ne s'apercevoir de leur désordre que lorsqu'il n'est plus possible de le cacher ".

([6]) " MM. les Intendans ne sont point à portée de prendre par eux-mêmes les mesures convenables pour éclairer de plus près cette partie intéressante de leur administration (delle città n.d.r.). Le soin qu'ils ont de se faire donner des états de situation est le seul moyen qu'il soit en leur pouvoir d'employer. Ils ne sauroient exiger que les villes leurs fournissent des copies des comptes qu'elles rendent aux Chambres des comptes; ils ne réussiroient pas facilement à les assujettir de leur propre autorité à cette double comptabilité; et cette précaution même ne les éclaireroit pas davantage, parce que les comptes étant toujours arriérés de plusieurs années, ils n'y trouveroient jamais des connoissances applicables à des circonstances postérieures et toujours différentes. Ils sont donc forcés de se contenter de demander aux villes des états de situation pour suppléer à la partie de comptabilité qui ne leur appartient pas. Mais ces états sont presque toujours inexacts: et comme l'arriement habituel et la comptabilité légale ne permet point d'en faire sur le champ la vérification, les officiers municipaux peuvent facilement les fournir à leur gré plus ou moins exagérés, ou plus ou moins affoiblis selon les circonstances ".

hanno alcun mezzo per accertare se le cifre allineate con nitidezza nei rendiconti presentati dalle città corrispondono alla reale situazione finanziaria (7). Il caso della città di Amiens è citato come emblematico: giunta a uno stato di preoccupante dissesto finanziario, la città, costretta infine a cedere alle sollecitazioni dell'intendente, si è decisa a presentare il conto " vero " che differiva considerevolmente da quello esibito in prima battuta. Per rimediare al *deficit* si sono resi necessari interventi di risanamento destinati ad alterare per molti anni la contabilità della città, con negativi riflessi anche sul resto della generalità. In una situazione analoga si trova Tours, così come molte altre città, a conferma dell' inefficacia di un sistema di controlli vanificato dalla sistematica reticenza degli ufficiali municipali. Il reale stato finanziario è svelato solo quando la situazione è ormai compromessa: al centro tocca allora l'ingrato compito di adottare le misure di risanamento a spese dei contribuenti, del tesoro reale, e dello sviluppo della città. Come se non bastasse, gli ufficiali municipali ottengono con facilità che una risorsa inizialmente prevista per fare fronte a bisogni straordinari — tipico il caso di un dazio — divenga permanente, eludendo così gli sforzi degli intendenti di limitare il peso del prelievo fiscale locale.

La memoria ricorda i tentativi di Necker per mettere ordine nelle finanze delle città ribadendo gli obblighi di rendiconto già previsti dall'editto del 1764, ma senza maggiore successo dei suoi predecessori (8). Il nodo di una riforma rimane come non mai all'ordine del giorno. La Camera dei conti di Parigi aveva proposto a Necker di accollarsi la verifica dei bilanci di tutte le città e

---

(7) " S'il s'agit par exemple de parvenir à faire approuver quelques dépenses qu'une connoissance exacte de la situation de la caisse municipale feroit indubitablement rejeter, les états présentés à M. l'intendant annoncent des ressources suffisantes. Une ville a-t-elle au contraire besoin de secours, le véritable produit de ses octrois est dissimulé; il en résulte un contraste plus frappant avec la masse de ses dettes. Cependant tout est examiné, et tout paroît juste, parce que tout est démontré par des calculs; mais ces calculs sont appuyés sur des bases fausses ou incomplètes dont l'administration et l'intendant sont rarement à portée de reconnoître l'exactitude. Ce ne sont point ici de vaines conjectures; ce sont des raisonnements fondés sur l'expérience et les faits ".

(8) " Les nouveaux états de situation n'ont pas donné des connoissances plus exactes que les précédents: on a bientôt renoncé à établir des calculs généraux sur des bases si défectueuses, et l'on a cependant toujours senti la nécessité de soumettre les villes à une surveillance plus éclairée ".

comunità della sua circoscrizione, offrendosi di ridurre le " épices " a un tasso modesto; ma questa proposta non è stata accolta perché il controllo esercitato dalle Corti è di mera legalità (9), a differenza della verifica contabile esercitata dall'intendente la quale investe anche il merito in quanto essa:

" a non seulement pour objet de vérifier l'exactitude de la recette et la régularité de la dépense, mais elle les met encore à portée d'améliorer l'une et de modifier l'autre selon les circonstances et leur prudence ".

Sono pertanto le prerogative degli intendenti a dover essere ampliate, in modo da assicurare una direzione effettiva alle finanze municipali. L'idea è quella di costringere le città a tenere un rendiconto universale delle loro entrate e uscite e a inviarlo a precise scadenze annuali al Controllo generale (dipartimento delle municipalità) che chiederà il parere all'intendente — a sua volta destinatario di una copia del rendiconto generale e dei conti dettagliati integrati dai documenti contabili — prima di sottoporlo all'approvazione del Consiglio. Si tratta insomma di riprendere il disegno riformatore già tracciato dall'Editto del 1764 per condurlo definitivamente in porto.

L'analisi tracciata in questa memoria trova facili conferme nelle ricerche condotte in tempi più o meno recenti sulla gestione delle città nel corso del XVIII (10). Le testimonianze sul disordine finanziario nel quale versano parecchie amministrazioni municipali non mancano certamente nella corrispondenza degli intendenti (11) e in

---

(9) " Les fonctions de la Chambre sont de vérifier si la perception est légale et conforme aux édits ou arrêtés qui l'ont établie; et si les dépenses sont autorisées en bonne forme et légalement justifiées, là se borne sa mission; il ne lui appartient point de rien ordonner au delà; il ne lui appartient point de critiquer l'utilité d'un article de dépense, ni de prescrire des moyens d'économie ".

(10) Cfr. H. DELSOL, *Le consulat de Brive-La-Gaillarde. Essai sur l'histoire politique et administrative de la ville avant 1789*, Brive, 1936, pp. 542-561; J.-P. MARQUE, *Institution municipale et groupes sociaux. Gray, petite ville de province (1690-1790)*, Paris, 1979, pp. 295-296; J. MAILLARD, *Le pouvoir municipal à Angers de 1657 à 1789*, Angers, 1984, t. 2°, p. 34.

(11) Nella città di St. Léonard, secondo un *mémoire* inviato all'intendente (probabilmente dal sottodelegato), i consoli non rendono mai il conto della gestione e, come se non bastasse, si sono resi aggiudicatari del dazio sotto copertura di prestanome. " Ce

quella dei Procuratori generali presso le Corti sovrane (12). Da questo punto di vista, le conclusioni alle quali giunge l'anonimo autore potrebbero essere interamente condivise se non fosse per la vistosa assenza in questa ricostruzione di qualsiasi allusione alle pesanti responsabilità del centro nel dissesto delle città. L'affermazione di una certa storiografia che " le contrôle des intendans ne produisit que de bon résultats " (13) rende indubbiamente giustizia alle buone intenzioni dei migliori agenti del re in periferia ma non rende conto del pesante sfruttamento finanziario al quale la monarchia ha sottoposto le città (14).

La prova più vistosa di questa politica dell'apparato centrale è riconoscibile nella vendita degli uffici municipali. Quelle stesse oligarchie che così ostinatamente resistono ai tentativi di razionalizzazione promossi dagli intendenti sono in realtà creature del centro

---

seroit un grand avantage pour cette communauté ", osserva il *mémoire*, " que M. l'intendant nommât deux ou quatre commissaires pour recevoir les comptes des consuls qui à l'avenir sortiroient de charge et que les sommes dont ils se trouveroient reliquataires fussent remises par acte public à quelque personne qui seroit en état d'en répondre ou au conseil entrant ". In questo modo, i fondi disponibili potrebbero essere utilizzati per spese utili e le imposte meglio ripartite tra gli abitanti. L'intendente Saint-Contest adotta un'ordinanza (15 maggio 1745) che vieta ai ricevitori delle entrate patrimoniali e agli aggiudicatari del dazio (" fermiers d'octroi ") di fare alcun pagamento per conto di città della Generalità se non su ordinanza dell'intendente stesso o su mandato dei consoli vistato dall'intendente (AD. Haute-Vienne, C. 97).

(12) Il Procuratore generale presso la Camera dei conti di Navarra, Bordenave, in una memoria inviata al Controllo generale (febbraio 1782) offre una descrizione efficace dei paralizzanti conflitti di giurisdizione che impediscono qualsiasi efficace controllo sulla gestione finanziaria delle città: " parle-t-on de deniers patrimoniaux? Cela regarde le juge ordinaire? Est-il question de surtaxes sur le rolle de la taille? Cela regarde la Cour des Aides. S'agit-il de surtaxes sur les rolles des impositions extraordinaires? Cela est attribué à l'intendance. Plaide-t-on sur des deniers d'octroy? Ils doivent se porter à la Chambre des comptes, et encore trop souvent contestera-t-on sa compétence à raison d'attributions particulières contraires aux principes " (*Mémoire sur la comptabilité intérieure des pays d'États dépendants du domaine de Navarre*, AN. H^1 84).

(13) F. DUMAS, *La généralité de Tours au XVIII^e siècle. Administration de l'intendant Du Cluzel (1766-1783)*, Paris, 1894, p. 391.

(14) Uno sfruttamento che si intensifica proprio in corrispondenza con l'accresciuto peso dell'apparato militare nella seconda metà del XVI secolo (cfr. B. CHEVALIER, *Fiscalité municipale et fiscalité d'État en France du XIV^e à la fin du XVI^e siècle. Deux systèmes liés et concurrents*, in J.-Ph. GENET, M. Le MENÉ, *Genèse de l'État moderne. Prélèvement et redistribution*, Paris, 1987, pp. 149-151).

stesso. È nelle loro mani che è stata consegnata l'amministrazione delle città da una monarchia a corto di denaro e pronta per questo ad aggiungere un nuovo anello ai già numerosi della catena cetual-corporativa. Le città sono periodicamente costrette a riscattare le loro tradizionali istituzioni versando cospicue somme al tesoro (15) o servendo da intermediarie per i prestiti richiesti dal sovrano (16) e i

(15) Nel febbraio 1704 vengono creati uffici di ispettore delle macellerie, " incorporati " alle città allo scopo di costringere le comunità ad acquistarli. Vengono contestualmente create imposte indirette la cui riscossione è aggiudicata a quei privati che hanno anticipato la somma necessaria per pagare gli *offices*: la cosiddetta *finance*. Le comunità hanno raramente i redditi necessari per provvedere all'acquisto e pertanto si fanno anticipare dai privati le somme necessarie in cambio dell'aggiudicazione dell'imposta (AD. Puy-de-Dôme, C. 4819). Sulle vicende relative alle vendite degli uffici municipali, cfr. anche M. El KORDY, *Bayeux aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, 1970, p. 39.

(16) Si veda ad esempio l'articolo 12 dell'*arrêt* del Consiglio del 29 dicembre 1733 " portant règlement pour la vente des Offices municipaux, créés et rétablis par Édit du mois de Novembre 1733 " che, nel prevedere la vendita ai privati, consente alle città la possibilità di riscatto: " permet néanmoins Sa Majesté aux Villes et Communautés, d'acquérir aucuns desdits Offices, à condition de faire par elles leurs soumissions ou enchères, Office par Office, et concurrement avec ceux qui se présenteront pour enchérir ou surenchérir " (AD. Puy-de-Dôme, C. 4803). La vendita non doveva essere andata troppo bene se il 4 maggio 1751 un *arrêt* del Consiglio (AD. Puy-de-Dôme, C. 4805) ordina la riunione degli uffici municipali ai " corps desdites Villes et Communautés ". In teoria si trattava di un vantaggio per le città che conservavano così il diritto di scegliere i propri ufficiali municipali " riscattati ". Senonché lo scopo della manovra non aveva nulla a che vedere con il buongoverno delle città: era solo un pretesto per consentire al centro di creare una nuova risorsa fiscale, comunale o provinciale, da destinare al rimborso di chi avesse anticipato la *finance* degli *offices* messi in vendita: in pratica, di chi avesse versato al tesoro la somma di cui aveva bisogno. A pagare il conto delle 400.000 livree che il sovrano contava di ricavare dall'operazione erano i contribuenti che in assenza di offerte volontarie erano costretti senza mezzi termini a riscattare in blocco gli uffici municipali. Nella lettera di risposta a Machault d'Arnouville, Controllore generale e *Garde des sceaux*, che aveva chiesto il parere dell'intendente di Alvernia prima di procedere, questi non aveva nascosto le sue perplessità sull'operazione. La proposta di ristabilire la sovrimposta sulla taglia di " trois sols pour livre " su tutta la Generalità per destinarla, insieme ai " trois sols " già riscossi e riservati parzialmente agli ospedali, al rimborso del prestito di 400.000 richiesto dal sovrano presentava diversi inconvenienti: avrebbe avuto contraccolpi negativi sulla riscossione della taglia " après 4 mauvaises récoltes successives "; avrebbe sottratto ancora agli ospedali le poche risorse che erano loro rimaste; ma soprattutto avrebbe ulteriormente aggravato il carico tributario dei " taillables ". Poiché infatti nessuna città disponeva di dazi e altri

tutori delle comunità, gli intendenti, si trovano nella poco onorevole posizione di mercanteggiarne il prezzo con i loro " pupilli " (17). Sui loro redditi patrimoniali sono imputate le " gages ", gli interessi degli uffici venali (18) e, ancora, le risorse municipali servono alle oligarchie per " comprare " e assorbire le nuove cariche create dal centro come mero espediente bursale.

---

redditi patrimoniali da destinare al rimborso (la stessa Clermont era pesantemente indebitata) la via dell'imposta sulla Generalità era obbligata. Ma ricorrendo a una sovrimposta sulla taglia, obietta l'intendente, " il n 'y a que les sujets du Roy taillables qui supportent le poids de l'imposition: les exempts, les privilégiés, les ecclésiastiques seront dispensés d'y contribuer ". Conseguenza ingiusta dal momento che i " taillables " sono i soli a provvedere anche alle altre imposte straordinarie, persino a quelle destinate a coprire le spese delle città :" les autres citoyens qui par leur naissance ou par les privilèges que leur fortune les a mis en état de se procurer, se trouvent rangés dans une classe différente, en sont presque toujours affranchis ". Che fare allora? La soluzione migliore sarebbe quella di aumentare il contingente dell'" abonnement " di alcune imposte indirette che gravano anche sui privilegiati. Ma questa scelta scatenerebbe " des représentations si fortes de la part des gentilhommes, des Cours et Compagnies et enfin du Clergé " che l'intendente non se la sente di proporla. Non resta che gravare ancora una volta i " taillables " (AD. Puy-de-Dôme, C. 4804). Le imposte introdotte per portare a termine questa vendita saranno in seguito prorogate (fino al 1767) senza riguardo per la scadenza inizialmente prevista (AD. Puy-de-Dôme, C. 4806).

(17) L'intendente di finanze Gaumont scrive al suo collega di Alvernia (13 dicembre 1726) per " offrire " alle città gli uffici di ricevitore e controllore dei dazi creati da un editto nel 1725. Un privato si è fatto avanti ma poiché " la réunion de ces offices aux villes et communautés convient beaucoup et mieux à leurs intérêts, que de les voir passer en des mains étrangères " Gaumont vuole sollecitare le proposte delle città. L'intendente di Alvernia risponde che la città di Clermont-Ferrand non può offrire più di 61.000 livree (5 febbraio 1727). La somma pare troppo modesta a Gaumont che alla fine però, grazie ai buoni uffici dell'intendente di Alvernia, finisce per accettare un compromesso (AD. Puy-de-Dôme, C. 4801).

(18) Non vi era una regola precisa in materia: le *gages* potevano essere imputate sui redditi patrimoniali, su un'imposta *ad hoc* levata sulla Generalità o, ancora, a carico del tesoro. Naturalmente la decisione di gravare i redditi patrimoniali delle città di questa voce contribuiva non poco ad alterarne l'ordinata contabilità. " Les octrois n'ont été accordés aux villes que pour subvenir à leurs besoins ", ricorda al sovrano il Parlamento di Parigi nelle rimostranze del 18 dicembre 1733 contro la decisione di destinare i redditi patrimoniali delle città al pagamento delle " gages " degli ufficiali municipali appena creati, " par préférence à toutes leurs dettes et charges ". Se questo avvenisse, ammoniva il Parlamento, " les entretiens les plus urgents, les réparations les plus nécessaires, les créances les plus incontestables, seront aussitôt anéantis " (FLAMMERMONT, *Rémontrances*, cit., t. 1°, p. 315).

Questi interventi non giovavano certamente al regolare andamento delle finanze comunali. La lista di oneri imposti alle città per il *service du Roy* ne risultava ulteriormente aggravata. Come ricorderà Dupont de Nemours all'Assemblea costituente (19), le città si trovavano a fare fronte agli adempimenti fiscali, ai quali si provvedeva di regola con " abonnements " e con il prodotto dei dazi; a oneri militari, come costruzione di caserme (20); e a una varietà di altre spese che il centro sotto vari pretesti poteva in qualsiasi momento accollare alle città — tipico esempio quella della riparazione degli edifici di giustizia (21). Una volta provveduto al servizio del debito e adempiuti gli obblighi legati al *service du Roy* (22)non

(19) Dupont de Nemours ricorda all'Assemblea costituente che le città, prima della Rivoluzione, " indépendamment de ce qu'elles fournissaient directement au Trésor public, acquittaient comme charges municipales et locales les dépenses de fournitures aux troupes ou aux états-majors; et ces dépenses de quelques villes étaient une seconde espèce d'impôt à la décharge ou du département de la guerre ou du service des pensions " (AP, 10 février 1791, t. 23°, p. 97); e che la maggior parte dei debiti delle città era stata contratta " pour des dépenses générales qui n'auraient pas dû être à la charge des villes, telles sont les fortifications et des parties de route " (AP, 5 août 1791, t. 29°, p. 193).

(20) La città di Valognes (4 gennaio 1777) chiede all'intendente un indennizzo sui fondi della capitazione per compensarla delle rendite che è costretta a pagare per un edificio destinato a caserma. L'intendente risponde negativamente (14 gennaio 1777): se gli abitanti non vogliono pagare per la caserma che provvedano ad alloggiare i soldati presso di loro (AD. Calvados, C. 1261).

(21) Le spese di giustizia erano normalmente a carico del demanio regio o dei signori alti giustizieri. Con un *arrêt* del 29 marzo 1773 il Consiglio accolla alle città la manutenzione di tutti gli edifici di giustizia, prigioni comprese. Il tesoro si riservava di integrare con sussidi occasionali le risorse delle città che non avessero fondi sufficienti. Il provvedimento viene giustificato dai *commis* di Versailles con il solito principio della corrispettività tra oneri e benefici: le città che ospitano edifici di giustizia si avvantaggiano della presenza di questo servizio (AD. Haute-Vienne, C. 394). Nella Generalità di Caen le spese per la ricostruzione e le riparazioni delle prigioni e aule di giustizia venivano pagate per 1/3 dal tesoro e per 2/3 da un'imposta su tutti i proprietari della Generalità (AD. Calvados, C. 1286).

(22) La perdita di autonomia delle città si accompagna a un considerevole incremento dei compiti svolti dagli ufficiali municipali per conto del centro. " The loss of autonomy ", sottolinea Gail Bossenga, " on the part of municipal governments, then, did not necessarily entail a loss of functions. On the contrary, as the power of the state expanded, the crown drew local governments more securely into its orbit and relied upon municipal governments to do its work. In short, municipal corporations were not

restava molto nelle casse di parecchie città, giustificando almeno parzialmente la reticenza dei loro amministratori nei confronti delle inchieste informative dal centro ([23]) e dello zelo razionalizzatore degli agenti reali, che poteva sempre nascondere nuove pretese fiscali ([24]).

I " bilanci " che il Controllo generale impone alle città, così come le regole procedurali che gli ufficiali municipali sono tenuti a seguire, rappresentano indubbiamente un grosso passo avanti nella direzione di una moderna contabilità: troviamo già la distinzione ottocentesca tra spese obbligatorie e facoltative, l'approvazione delle previsioni di spesa, il visto del mandato di pagamento, il rendiconto con giustificazione dei documenti contabili.

Senonché lo stesso Controllo generale che elabora lunghi regolamenti di contabilità pubblica, come ad esempio quello del marzo

---

destroyed by the monarchy, they were co-opted " (G. BOSSENGA, *City and State: an Urban Perspective on the Origins of the French Revolution*, in *The Political Culture of the Old Regime*, cit., p. 119; nello stesso senso, N. TEMPLE, *Municipal Elections and Municipal Oligarchies in Eighteenth-Century France*, in *French Governement and Society, 1500-1850*, a cura di J. F. BOSHER, London, 1973, pp. 77-87 nonché della stessa, *The Control and Exploitation of French Towns during the Ancien Régime*, in *History*, 1966, t. 51, pp. 17-34).

([23]) Tipica la dichiarazione reale del l'11 febbraio 1764 " concernant les Octrois et autres Droits dont jouissent les Corps, Pays d'États, Villes, Bourgs, Collèges, etc. " con la quale si fa carico a queste istituzioni di inviare al Controllo generale informazioni dettagliate sull'entità dei diritti percepiti e sul loro impego (art. 1), nonché sull'ammontare e la destinazione dettagliata di tutti gli altri redditi patrimoniali (art. 2). In pratica, un'indagine conoscitiva su tutte le risorse a disposizione delle istituzioni locali (AD. Hérault, C. 2950).

([24]) L'*État général des revenus et des charges de la Ville d'Abbeville* (1778) si premura di mettere in rilievo che gli ufficiali municipali non dispongono di risorse da destinare a spese utili: " il n'est pas possible de détailler ni de prévoir tous les objets de dépenses que le hazard et les événements peuvent occasionner à la ville sans avoir pour cause ou son embellissement ou des établissements utiles, car l'état de la caisse patrimoniale ne permet pas d'y songer. Les majeurs et échevins ne peuvent pas, même avec l'économie la plus minutieuse, subvenir aux dépenses indispensables, les crédits seuls soutiennent leur administration, mais à force de faire chevaucher une année sur l'autre on se trouvera dans l'impossibilité absolue de satisfaire aux premières dépenses ". In effetti, il " bilancio " della città prevedeva voci onerose come il pagamento delle imposte reali, tutte " abonnées ", le *gages* degli ufficiali municipali, l'alloggio degli ufficiali dell'esercito e della *maréchaussée*, oltre alle spese ordinarie e a quelle straordinarie (AD. Somme, C. 531).

1717 destinato alla città di Marsiglia ([25]), poi non ha scrupoli alla prima necessità finanziaria di gravare le città di nuovi oneri, alterandone le previsioni e le allocazioni da lui stesso approvate.

Al Controllore generale, che ha imposto un severo regolamento contabile alla città di Bordeaux ([26]) alludendo a presunti sperperi nella gestione delle sue finanze, gli ufficiali municipali replicano risentiti che se la città ha un tale fardello debitorio il centro vi ha certamente la sua parte di responsabilità:

" vous voyez, Monseigneur, que les dettes de notre ville ne seroient pas si considérables, si elle n'avoit été forcée d'en contracter et que si ses revenus n'avoient pas été diminués elle auroit été en état de satisfaire bientôt au payement de celles qui avoient été faites autrefois et dont elle avoit déjà payé une somme considérable " ([27]).

Tocca all'intendente prendere le difese della città per ricordare che:

" l'incertitude de ses revenus ne permet pas de proportionner ses

---

([25]) Soprattutto gli articoli 63, 68, 105, 132 e 133, (AN. AD. XVI 8). Sulla crisi delle finanze municipali di Marsiglia, cfr. M. CORDURIÉ, *La dette des collectivités publiques de Marseille au XVIII^e siècle*, Marseille, 1974, pp. 105-110.

([26]) Un *arrêt* del 3 agosto 1768 " mettant un terme à la mauvaise gestion des finances municipales " aveva introdotto norme procedurali per l'approvazione di ogni spesa da parte della municipalità, rafforzando nello stesso tempo la tutela del centro. Sembra però che i controlli fossero divenuti regolari solo dopo il 1774, quando un *arrêt* dell'11 dicembre dello stesso anno, aveva ribadito la tutela dell'intendente (AN. H[1] 92, 1^er *dossier*; AD. Gironde, C. 1229).

([27]) I consoli (14 gennaio 1775) lamentavano che l'*arrêt* dell'11 dicembre 1774 facesse allusione alla cattiva amministrazione della città dimenticando le ripercussioni delle decisioni assunte da Versailles che aveva arbitrariamente ridotto o stornato le principali fonti di reddito delle città. Secondo i consoli, la documentazione contabile attesta che il grosso del debito è stato assunto dalla città a partire dal 1764 " pendant l'administration de M. l'Intendant ". La città, insistono i consoli, " n'a point contracté des dettes, mais il lui en a été imposé ". Il Controllore generale risponde con tono conciliante (25 gennaio 1775) che il solo scopo del regolamento era quello di permettere ai consoli di introdurre la necessaria economia nelle finanze della città defalcando le spese inutili. Il visto dell'intendente " vous donne un moyen d'y mettre toute l'économie que vous croirez juste et nécessaire, sans vous exposer à aucun reproche de la part des personnes qui peuvent y être intéressées ". Vale la pena osservare per inciso che, seppure raramente, l'intendente rifiutava il visto dei mandati di pagamento degli ufficiali municipali che non fossero adeguatamente giustificati (AD. Gironde, C. 1229).

charges ni de les fixer; il y auroit beaucoup d'inconvénient à réduire ces revenus au dessous des besoins de la ville " (28).

La tutela finanzaria sulle città giunge così a un'*impasse*. Le ragioni del fisco, a caccia di risorse di pronta riscossione, entrano in collisione con quelle del buon governo. Gli intendenti si trovano a giocare due ruoli alla lunga incompatibili: esattori per conto del centro e tutori della città, garanti come tali della sua buona amministrazione. La tensione profonda tra monarchia amministrativa e società corporativa raggiunge il suo acme nella questione della venalità delle cariche municipali.

Chi è legittimato a esprimere il voto della città? Ben difficilmente gli sforzi del centro di mettere ordine nella gestione municipale avrebbero potuto eludere il problema della rappresentanza che la monarchia stessa aveva così pesantemente ipotecato con la politica della venalità.

2. *Il nodo della rappresentanza: conflitti urbani e riforme*

L'apparato centrale non poteva disinteressarsi della formazione della volontà delle comunità cittadine per molti, buoni motivi.

Già di per sé la natura stessa del rapporto tutela esige che il tutore accerti l'assenza di vizi nella manifestazione della volontà del minore. Una comunità non poteva evidentemente ritenersi vincolata da una deliberazione assunta da pochi ufficiali venali: occorreva che fosse quantomeno ratificata da un'assemblea dei notabili.

Gli sforzi degli intendenti di mettere ordine nella gestione contabile delle città andavano in questa stessa direzione. I controlli e gli obblighi imposti agli amministratori difficilmente avrebbero raggiunto lo scopo senza la previsione di una procedura attendibile di deliberazione all'interno della città. Gli ufficiali municipali dovevano essere costretti a confrontarsi con assemblee rappresentative dei principali interessi organizzati nella comunità.

---

(28) Lettera di Dupré de St. Maur, intendente di Bordeaux, al Controllo generale del 29 ottobre 1776. In questo rapporto, l'intendente rivela una sincera sollecitudine per un impiego produttivo dei redditi della città, da destinare a lavori necessari o utili come manicomi, case di correzione, fontane. Tutte queste spese non potranno essere effettuate, avverte l'intendente, se il Controllo generale ridurrà ulteriormente le risorse della città (AN. H^1 92, 2^e *dossier*) .

In ogni caso, la monarchia non poteva prescindere dalla presenza di interlocutori sufficientemente legittimati per svolgere la sua funzione arbitrale nei conflitti locali. Le città erano luoghi di elevata conflittualità, soprattutto fiscale, e il centro era chiamato spesso a pronunciarsi in modo risolutivo.

La questione dei dazi, gli *octrois*, è un esempio tipico dell'imbarazzo nel quale poteva venirsi a trovare l'apparato centrale. Introdurre un dazio, la fonte di reddito patrimoniale più importante delle città, significava favorire alcuni interessi sacrificandone altri: città o *plat pays*; in quanto la tariffa coinvolgeva le comunità vicine ai centri urbani ([29]); libertà di commercio o protezionismo locale ([30]); produzione o consumo, nella misura in cui una tassazione di

---

([29]) I consoli del borgo di Vaize, alle porte di Lione, ricorrono al Consiglio per protestare contro l'*arrêt* che li ha assoggettati al dazio di Lione. Gli abitanti di Vaize, espone il ricorso, debbono sopportare in questo modo gli oneri che gravano sulle comunità " du plat pays " e in più quelli della città di Lione, dalla quale sono considerati come " forains ". Ora, se lo scopo dell'" octroi " è quello di provvedere alle necessità delle città " il en résulte que ces droits d'octroi doivent se lever uniquement, limitativement et taxativement sur les citoyens que la Ville renferme soit dans son enceinte, soit dans les fauxbourgs. Ils ne peuvent être étendus au-delà et pour être soumis au paiement de ces droits il faut être habitant de la ville ou d'un de ses fauxbourgs et participer aux privilèges dont jouissent les habitans de la ville, parce que c'est la communion des charges et des privilèges d'une ville qui en constitue essentiellement l'habitant " (*Conseil des finances*, 10 janvier 1789, AN. E. 1670 A.)

([30]) I proprietari di alcuni frantoi siti nel comune di Vitrolles ricorrono al Consiglio contro la decisione del corpo municipale di introdurre un'imposta sulle olive importate. Le comunità provenzali possono certamente introdurre imposte locali purché non contrastino con l'eguaglianza dei contribuenti e con la libertà di commercio: " par le statut de Provence, les communautés ont le droit de s'imposer pour le payement de leurs charges; mais comme ces charges sont communes à tous les habitans, l'égalité qui doit être observée dans leurs distribution seroit blessée si l'imposition destinée à les acquitter ne frappoit pas sur toute la masse des contribuables, et que les uns fussent affranchis de toute contribution tandis que les autres en seroient écrasés ". Già questo basterebbe a rendere illegittime simili imposte. Ma " ces impositions sont encore moins tolérables lorsqu'elles tendent à arrêter la marche du commerce et à gêner la circulation des matières premières sur lesquelles l'industrie s'exerce: sous un pareil régime, les communautés qui doivent se procurer un secours mutuel pour concourir au bien général et à la prospérité commune seroient bientôt isolées les unes des autres (...) " (*Conseil des finances*, 6 décembre 1788, AN. E. 1669 C). Il protezionismo delle comunità di Provenza rifletteva gli interessi dei proprietari terrieri che ne erano i veri padroni (cfr. DERLANGE, *Les communautés de Provence*, cit., pp. 481- 485).

prodotti di lusso o di prima necessità avrebbe colpito rispettivamente i mercanti o il *menu peuple* ([31]); privilegio o eguaglianza, se la tariffa sostituiva imposte dirette che avrebbero dovuto essere pagate da tutti e in proporzione maggiore dai benestanti. Si trattava di una scelta cruciale per l'equilibrio all'interno della comunità in quanto il dazio, proprio perché fonte di un gettito fiscale cospicuo, permetteva alle città di pagare sul suo prodotto tutte o una parte delle imposte regie. L'intendente Esmangart, appena giunto nella Generalità di Caen, si trova a confrontarsi con uno di questi conflitti.

Il borgo di Condé-sur-Noireau aveva ottenuto nel 1661 un dazio sostitutivo della taglia. Questa tariffa, imposta sulle merci, aveva funzionato per oltre un secolo. Nel 1773 il Controllo generale ordina una riforma delle tariffe degli *octrois* per favorire il commercio in un'ottica liberista. Le tariffe dovranno colpire preferenzialmente gli oggetti di consumo. Convocata la comunità per procedere alla revisione della tariffa si formano due opposte fazioni: quella capeggiata dagli ufficiali municipali e di giustizia favorevole a una tassazione dei beni di commercio (in contrasto quindi con le direttive del centro); quella dei commercianti, ovviamente favorevole alla tariffa sui consumi. Nel presentare questi due opposti pareri al Controllo generale, il predecessore di Esmangart, de Fontette, si era pronunciato a favore della proposta degli ufficiali municipali, sostenuta dalla maggioranza degli abitanti, ma Versailles aveva deciso per l'ortodossia liberista. Viene in conseguenza adottato un *arrêt* il 29 novembre 1773 che omologa il progetto dei mercanti. Le entrate del nuovo dazio si rivelano peraltro assai inferiori del necessario e il ricevitore della taglia procede contro i principali abitanti per costringerli ad anticipare la somma mancante. Gli abitanti finiscono così per pagare due volte: i diritti sui beni di consumo e la taglia. Il

([31]) Gli osti, *cabaretiers* e mercanti di vino della città di Saint-Quentin in Piccardia ricorrono al Consiglio contro l'*arrêt* ottenuto dagli ufficiali municipali che proroga il dazio sul vino. In questo modo, sostengono i ricorrenti (che abilmente si presentano come paladini del *menu peuple*), il popolo deve pagare per i debiti comunali contratti per i piaceri dai borghesi: " il n'est pas naturel qu'une classe quelconque soit chargée d'acquitter les dettes de tous. Les simples lumières de la raison et de l'équité disent qu'une dette commune doit être acquittée par l'universalité des citoyens ". I ricorrenti non erano rappresentati nel consiglio della comunità (*Conseil des finances*, 31 janvier 1789, AN. E. 1670 B).

tribunale dell'Elezione accoglie il loro ricorso e ripristina provvisoriamente il vecchio dazio del 1661. L'intendente Esmangart, che ha cercato di proteggere gli abitanti dalle esecuzioni forzate intentate del ricevitore della taglia, si dichiara a favore della tariffa del 1661 (32). Secondo l'intendente in materia di prelievo fiscale occorre rispettare per quanto possibile la volontà delle comunità senza irrigidirsi sui principi generali (33) quando la riscossione dell'imposta non ne soffre.

Ma come accertare il "vœu de la communauté"? Il sottodelegato aveva chiesto all'intendente un'ordinanza che regolasse la composizione dell'assemblea:

> " sans quoi la discorde, les cabales, et les parties qui en sont les suites ne cesseront d'interrompre l'harmonie que vous avez pour but de rétablir " (34).

L'intendente rende allora un'ordinanza con la quale convoca un'assemblea composta da rappresentanti degli ufficiali di giustizia, dei commercianti e degli altri abitanti. L'assemblea delibera a favore del dazio del 1661.

L'intendente riesce a ottenerne l'approvazione dal Controllo generale: il vecchio *octroi* viene prorogato per tre anni (dal 1777 al 1779). Tuttavia, alla scadenza della proroga, i conflitti si ripropongono puntuali: i mercanti chiedono che la taglia venga ripristinata al posto del dazio; i nobili si oppongono al ripristino della taglia ma chiedono di essere esentati dal dazio; tutti gli altri si pronunciano a favore del mantenimento del dazio. L'intendente decide di convocare un'assemblea degli abitanti che pagano 12 livree di capitazione, incaricando 7 deputati (2 ufficiali di giustizia, 1 cavaliere di San Luigi e 4 mercanti) di formulare una proposta per conciliare tutte le posizioni. Viene nuovamente deliberata la vecchia tariffa con alcune modifiche più favorevoli al commercio: il Consiglio approva con

---

(32) Rapporto del 29 febbraio 1776, AD. Calvados, C. 1273.

(33) " Il me semble que si l'administration doit s'occuper des moyens d'assurer le prompt recouvrement des impositions, elle doit aussi se prêter aux desseins des communautés qui les acquittent, sur le mode de perception qui leur paroît préférable, quand d'ailleurs il n'en résulte point d'inconvénients sensibles " (lettera dell'intendente a d'Ormesson del 9 settembre 1776, AD. Calvados, C. 1273).

(34) Lettera del 20 gennaio 1776, AD. Calvados, C.1273.

arrêt nel 1780 seguito da lettere-patenti. Senonché il gettito del dazio si rivela insufficiente e il Controllo generale, che ha ricevuto nuovi reclami dai commercianti, ripristina la taglia, integrata da un dazio sulle bevande. L'intendente protesta: proprietari e "laboureurs" finirebbero in questo modo per sopportare l'intero fardello fiscale ([35]). L'intendente riesce ad avere ancora una volta la meglio, ma la questione non si chiude. I mercanti continuano a protestare, il gettito del dazio resta inadeguato e ancora alla vigilia della Rivoluzione il problema rimane irrisolto ([36]).

L'interesse di questa vicenda consiste certamente nell'ostinata opposizione dell'intendente alla politica liberista stabilita dal centro, che appare singolarmente remissivo nei confronti del suo agente periferico. Ma a risaltare ancora di più è il corto circuito decisionale che paralizza un Controllo generale evidentemente disorientato di fronte ai molteplici *voeux de la communauté* tra i quali non riesce a decidere. Quale rappresenta davvero l'interesse della comunità? La risposta è difficile per l'assenza di una procedura istituzionale che preveda la rappresentanza corporativa o numerica della popolazione. Alla fine tutto è affidato all'intendente che stabilisce la composizione delle assemblee e adotta la decisione sulla base delle informazioni di cui dispone e, perché no, delle sue preferenze personali (o di quelle dei suoi collaboratori).

In questo modo, il centro si espone a divenire referente e bersaglio di una conflittualità locale che non trova *in loco* canali istituzionali per esprimersi e comporsi.

La riforma promossa dal Controllore Laverdy negli anni 1764-66, una delle iniziative più importanti adottate dal Controllo generale, risponde obbiettivamente all'esigenza di dotare le città di istituzioni municipali rappresentative nella chiara consapevolezza che la tutela del centro non può prescinderne per la sua stessa efficacia come ammette del resto il preambolo stesso dell'editto del maggio 1765:

([35]) Lettera dell'intendente del 17 febbraio 1782. De Vergennes aveva spiegato a Esmangart (11 agosto 1781) che Necker aveva fino ad allora seguito la sua opinione, ma che di fronte all'obbiettiva inadeguatezza del dazio, aveva infine deciso di ripristinare la taglia (AD. Calvados, C. 1275).

([36]) AD. Calvados, C. 1276.

" la liberté d'élire les officiers municipaux, la nécessité de les changer, celle de faire délibérer les notables dans les cas qui intéressent la commune et la forme de compter de toutes les recettes et dépenses, nous ont paru les voies les plus propres à faire fructifier les revenus, à diminuer les dépenses et à rappeler l'ordre et l'économie nécessaires dans toutes les administrations publique " (37).

In precedenza il centro aveva adottato numerose iniziative individuali per riorganizzare le istituzioni municipali rafforzandone l'elemento notabiliare (38), ma mai prima della riforma Laverdy la sua ambizione si era spinta fino a un regolamento generale tendenzialmente valido per tutto il regno. La disposizione più innovativa della riforma consiste nella soppressione degli uffici municipali che vengono sostituiti da organi eletti su base corporativa tra gli artigiani, le professioni liberali, gli ufficiali. La scelta del criterio corporativo, che può sembrare a prima vista arcaica, rispondeva invece alla logica di dare voce agli interessi organizzati, consolidati e per così dire " istituzionali ". Non a caso il fulcro della nuova struttura è l'assemblea di notabili chiamata a eleggere gli ufficiali municipali, votare le spese, e approvare i conti.

Accanto a queste norme di organizzazione, già di per sé innovative se non per il contenuto quantomeno per la loro generalità, la nuova regolamentazione disciplinava l'azione degli organi, le loro responsabilità e le competenze dell'autorità di tutela, condivisa tra intendenti e giudici ordinari, con una spiccata preferenza per quest'ultimi (39). La riforma realizzava su questo terreno un notevole

---

(37) Il testo dell'editto è riportato da M. BORDES, *La réforme municipale du Contrôleur général Laverdy et son application (1764-1771)*, Toulouse, 1965, p. 18. È interessante notare che, negli stessi anni, i Borboni di Spagna promuovono iniziative di riforma dell'amministrazione municipale per molti versi affini a quelle francesi, non fosse altro per l'intento di rafforzare i controlli sulla gestione finanziaria della città (cfr. J. GUILLAMÓN, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980; B. GONZÁLES ALONSO, *El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII*, in *Sobre el estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, pp. 203-234).

(38) Ex.: *arrêt* del 7 luglio 1760 che istituisce un consiglio di " prudhommes " nella città di La Charité (A.N H^1 1660).

(39) In una lettera-circolare agli intendenti del 22 agosto 1764, Laverdy giustifica questa scelta con la volontà di lasciare ai giudici ordinari i controlli e il contenzioso correnti per riservare all'intendente il monitoraggio sulla gestione finanziaria. Sbararaz-

salto di qualità mediante una razionalizzazione dei controlli e delle norme contabili (40).

Malgrado le concessioni alla *justice déléguée*, le magistrature tradizionali esprimono diffidenza e scetticismo nei confronti di questa riforma. Per farsene un'idea basta scorrere le osservazioni formulate sul progetto di editto dell'agosto 1764 dalle *Gens du Roy* del Parlamento di Parigi, il potentissimo Procuratore Joly de Fleury e gli avvocati generali (41). Difficile immaginare un'avversione più netta alla sola ipotesi di fare concorrere insieme i tre ordini alla gestione delle città:

" les ecclésiastiques, les nobles et officiers militaires voudroient-ils concourir dans des assemblées avec des artisans tels que les villes de province les peuvent fournir avec des vignerons et des laboureurs? "

Il disprezzo della *robe* per il *troisième ordre* delle città di provincia non potrebbe essere più palese:

" on croit inutile de parler du troisième ordre des villes qui n'en mérite guère le nom et qui ne semble pas devoir être compris dans le projet ".

Oltre a essere eversivo delle gerarchie sociali, l'editto sembra ai magistrati pericoloso per la stabilità della monarchia nel momento in cui realizza la riunione degli ordini in un'assemblea deliberante:

" on ajoutera encore qu'il est dangereux de composer de tous les états et professions un corps qui est nécessité pour la multitude de ses fonctions qu'on luy donne dans chaque ville d'estre presque toujours assemblé et que sous prétexte d'un intérêt de ville peut s'assembler subitement lorsqu'il le jugera à propos ".

Il Controllo generale replica punto per punto alle obiezioni dei magistrati ribadendo con forza le ragioni politiche e tecniche della

---

zati dai dettagli dell'ordinaria amministrazione, sollevati dall'onere di opporre sgradevoli rifiuti alle comunità locali, gli intendenti avrebbero potuto limitare il loro controllo agli atti più importanti della vita municipale. Il parere degli intendenti sarebbe stato determinante nella decisione sui dazi richiesti dalle singole città di ogni Generalità (AD. Indre-et-Loire, C. 328).

(40) Viene prevista tra l'altro la figura di un " Syndic-Receveur " incaricato di assicurare l'ordinata contabilità dei redditi municipali e di un " secrétaire-greffier " competente per l'amministrazione.

(41) BN. Joly de Fleury, 389.

riforma. " Il n'est pas toujours nécessaire de savoir lire ou écrire pour être capable d'un bon avis "; nobili ed ecclesesiastici accoglieranno con favore la prospettiva di collaborare con il Terzo stato al buon governo della comunità; tutti i contribuenti hanno il diritto di vigilare sulla gestione delle finanze pubbliche: " le troisième ordre des Villes n'est pas plus à négliger que les deux premiers. Et lorsque les Villes ou Bourgs ont des revenus, il paraît nécessaire de ne pas les abandonner à la déprédation ". Infine, il rischio che nelle assemblee municipali si creino coalizioni minacciose per la monarchia è giustamente minimizzato: i notabili non hanno interesse alcuno a fomentare disordini. L'obbiettivo che si è prefisso il Controllo generale è quello di stabilire " une jurisprudence uniforme " nell'amministrazione delle città per mettere ordine nella loro gestione. Per conseguire questo scopo non vi era scelta: " le seul moyen d'éviter la déprédation (des finances municipales n.d.r.) étoit de faire concourir les personnes sensées et l'élite de chaque corps dans chaque lieu à une administration sur laquelle chacun a intérêt à économiser ". Laverdy, anch'egli proveniente dai ranghi parlamentari, si è emancipato dai pregiudizi nei quali rimangono prigionieri i suoi ex colleghi; mostra di aver compreso che l'interesse dell'apparato centrale alla supervisione sulle finanze municipali e quello degli amministrati alla partecipazione al governo locale convergono nell'inevitabile ridefinizione della legittimazione decisionale: il nodo della rappresentnza doveva essere comunque sciolto.

Gli editti di Laverdy, destinati a ricevere un'applicazione diversificata a seconda della popolazione delle comunità — erano previsti regimi differenziati per le città di 4.500 abitanti e oltre, tra i 4.500 e i 2000, e al di sotto dei 2.000 ([42]) — finiscono per arenarsi nelle sabbie mobili del particolarismo locale e degli interessi corporativi. Otterranno un'attuazione parziale e contrastata ([43]), per essere poi

([42]) L'intendente di Riom (Auvergne) informa il Controllore generale che solo 6 città contavano una popolazione di 4.500 abitanti e oltre (AD. Puy-de-Dôme, C. 4807).

([43]) Gli intendenti, che vedevano ridimensionati i propri poteri di tutela, non nascondevano il loro disappunto. L'intendente di Borgogna ricorda al Controllore generale che gli intendenti sono i " surveillans naturels " dell'amministrazione delle comunità e " qu'il y auroit de grands inconvénients à la soustraire à leur inspection " (memoria dell'intendente sull'applicabilità degli editti del 1764 e 1765 in Borgogna, AN. H^1 144). Il Controllore generale Laverdy scrive (22 luglio 1766) all'intendente di Caen,

accantonati nel 1771 quando la venalità degli uffici municipali verrà ristabilita (anche se alcune città conserveranno fino alla Rivoluzione il regime Laverdy). La monarchia perdeva così una buona occasione per risolvere le contraddizioni nelle quali essa stessa aveva bloccato l'amministrazione municipale. Si apriva così un fronte di contestazione che sarebbe cresciuto di intensità con l'approssimarsi della Rivoluzione (44).

Già nel 1765 (45) Prost de Royer, *officier* e autore di opere giuridiche divulgative, rivendicava con molta chiarezza il diritto della comunità di eleggere i propri ufficiali, definiti come mandatari degli abitanti (46) e di assicurare la trasparenza del governo della città (47). L'autore respinge lo stesso principio dell'elezione su base corporativa, adottato dalla riforma Laverdy, al quale preferisce l'elezione su base di quartiere (48), procedura più adatta alla libera

---

de Fontette, per segnalargli che l'ultimo rendiconto della città di Valognes da lui inviatogli " n'est point du tout conforme aux dispositions de l'Édit du mois d'août 1764 qui doit servir de règle pour cette comptabilité " (AD. Calvados, C. 1260). Questo non significa comunque che la riforma restasse solo sulla carta: almeno in alcune sue parti essa era applicata. Ad esempio, la comunità di Avranches, conformemente all'editto che prevedeva la nomina del sindaco tra tre candidati presentati dalla città, invia regolarmente la rosa dei suoi nomi al Controllo generale (AD. Calvados, C. 1062).

(44) Gli abitanti di Albert (generalità di Amiens) si rivolgono (giugno 1785) al duca di Chartres per pregarlo di sobbarcarsi una parte della spese per riscattare gli uffici municipali e ristabilire l'elettività delle cariche. È l'unico modo per sbarazzarsi di ufficiali municipali venali accusati di opporsi a un impiego proficuo dei redditi dei " communes ". Questi amministratori " faisant mal à propos une distinction du corps municipal d'avec celuy de la communauté, s'arrogent seuls le droit d'une administration exclusive au profit de ce qu'ils appellent la ville dont ils sont administrateurs ". Le risorse della comunità vengono sprecate per pagare gli interessi delle " finances " degli ufficiali e per altre " dépenses de fantaisie " (AD. Somme, C. 546).

(45) PROST de ROYER, *De l'administration municipale ou lettres d'un citoyen de Lyon sur la nouvelle administration de cette ville*, s.l., 1765.

(46) " Le droit de nommer des mandataires, disent les loix, n'appartient qu'au mandant. Le choix de ses représentans ne peut donc être fait que par le peuple " (*Ibidem*, p. 27).

(47) " Des fondés de procuration ne doivent avoir ni mystère ni réserve pour ceux qui les ont commis ". In effetti " le secret est nécessaire pour les affaires politiques; mais pour les affaires d'une ville, il est absurde, dangereux; il choque la nature des choses " (*Ibidem*, p. 31).

(48) " Le choix des notables par corps a un grand inconvénient, c'est que chaque député porte dans l'assemblée générale l'esprit de son corps particulier " (*Ibidem*, p. 29).

formazione dell'interesse generale. La polemica non manca di investire nemmeno i rapporti tra città e potere centrale: le amministrazioni municipali devono essere lasciate libere di provvedere agli interessi della comunità ([49]), così come ogni individuo è libero di gestire la propria autonomia patrimoniale ([50]). Argomentazioni simili echeggieranno ([51]) nei *cahiers* dell'89 e sarà la Rivoluzione municipale che provvederà a spazzare via le vecchie istituzioni venali e corporative.

Al contrario " le choix par quartiers est simple, écarte mille embarras et va au bout. C'étoit la manière des anciennes communes " (*Ibidem*, p. 28).

([49]) " J'ai oublié de parler de la liberté essentielle au corps municipal: je n'en fixerai point l'étendue. Je dirai seulement que si on la gênoit, si on la mettoit dans quelque dépendance particulière, on n'y verroit bientôt que des esclaves ". I corpi municipali sono gli anelli di una catena che giunge fino al monarca per riceverne l'impulso (*Ibidem*, p. 33).

([50]) Se fosse vero che il monarca deve tutto regolare " bientôt il faudroit aussi ôter à chaque citoyen, l'administration de ses biens et de sa personne; car les communautés des villes sont dans l'État comme les citoyens, et ne sont que la réunion nécessaire de plusieurs; que rien n'est si conforme à la nature des choses, que de laisser aux citoyens d'une ville le droit et le soin de veiller à l'intérêt de cette ville, et d'administrer tout ce qui en dépend " (*Ibidem*, pp. 129-130).

([51]) " Il faut l'avouer, les places municipales sont bien dégénérées; elles ont perdu presqu'entièrement la considération qu'elles avoient, et qu'elles doivent avoir; on se fait un honneur de les éviter... " (BOILEAU, *Recueil des règlemens et recherches concernant la Municipalité,* Paris, 1784, p. 8).

CAPITOLO SESTO

"PADRE" DEI SUOI SUDDITI: LE RISPOSTE DEL CENTRO AI BISOGNI DELLA PERIFERIA

1. Lo Stato-paterno e il "bien public" dei sudditi. — 1.1. Proteggere il consumatore: la "police économique". — 1.2. La politica ospedaliera. — 1.3. Repressione della mendicità e tutela dell'ordine pubblico. — 1.4. Gli *ateliers de charité*. — 1.5. Gli *enfants trouvés*. — 2. La finanza locale nei Paesi di elezione. — 3. Diagnosi di una crisi: le "Considérations" del marchese di Argenson.

Fino a ora abbiamo osservato il centro agire sulla periferia per imporvi l'osservanza di un complesso di regole essenzialmente concepite per consentire alle comunità locali di servire meglio gli interessi del sovrano, il "service du Roy". Si è visto l'apparato centrale assoggettare le istituzioni della società corporativa a un esteso controllo e subordinarne l'attività alle proprie esigenze fiscali e militari mediante la tutela. Nella tutela abbiamo riconosciuto il punto di raccordo e di tensione più significativo tra monarchia amministrativa e società corporativa: di raccordo perché grazie a essa il centro può coordinare una molteplicità di istituzioni sociali; di tensione perché l'intervento continuativo nella vita di queste stesse istituzioni ne altera gli equilibri interni e ne modifica le funzioni, innescando processi di contestazione di cui il centro è al tempo stesso involontario promotore e bersaglio.

A questo punto viene da chiedersi se il rapporto centro-periferia nella Francia di Antico regime sia qualcosa di più di una relazione fondata sulla soggezione-sfruttamento in funzione fiscal-militare.

In che modo la monarchia amministrativa soddisfa i bisogni della periferia? Questo interrogativo è suggerito dalla stessa definizione di "monarchia amministrativa" attribuita all'esperienza del tardo assolutismo francese: una definizione che lascerebbe pensare a un protagonismo del centro più spiccato di quello dei contemporanei "Stati di polizia" europei. La teoria generale del diritto ha

ricavato dalla concreta esperienza storica due modelli che illustrano le modalità con le quali i poteri pubblici assicurano le utilità sociali di cui ogni collettività ha bisogno.

La scuola normativista, con Hans Kelsen, parla di amministrazione " indiretta " e " diretta " (1); la dottrina francese si esprime nei due termini più tradizionali di " police " e " service " (2). Pur non essendo del tutto speculari, le due coppie di categorie possono essere utilizzate insieme nel nostro contesto in quanto concettualizzano la stessa intuizione: e cioè che un apparato centrale può provvedere ai bisogni della collettività mediante un'attività di regolamentazione assistita da comandi-sanzione (amministrazione indiretta, " police ") (3) oppure assumendo direttamente il compito di erogare determinate utilità avvalendosi di proprie risorse fiscali e di una burocrazia professionale (amministrazione diretta, " service ").

Dopo quanto siamo venuti dicendo finora, è facile individuare nella " police "/amministrazione indiretta la tecnica privilegiata dagli apparati di Antico regime e il lettore riconoscerà a colpo d'occhio nella " police " proprio una delle categorie essenziali elaborate dalla scienza giuridica prerivoluzionaria.

La fortuna della " police " ha una facile spiegazione nella " costituzione " della monarchia che rappresenta il sovrano come punto di unione e giudice supremo della catena cetual-corporativa. Grazie a essa, la pluralità degli ordinamenti giuridici tipica della società di ordini viene pienamente riconosciuta e consolidata. Il potere edittale si suddivide e articola dalla " grande police " del sovrano, massima espressione della volontà di " disciplinamento " che anima il potere

---

(1) H. KELSEN, *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello Stato*, in *Il primato del parlamento*, trad. it., Milano, 1982, pp. 96-100 nonché dello stesso autore, *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it., Milano, 1980, pp. 284-285.

(2) Cfr. per tutti J. RIVERO, J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, 1992, pp. 371 e 380.

(3) Astrattamente parlando, un potere pubblico che disimpegnasse tutti i suoi compiti mediante la tecnica del comando-sanzione non avrebbe al limite bisogno di risorse fiscali proprie. " L'État, les gouvernants, se confineraient uniquement dans la tâche d'autorité, de commandement, d'édiction de règles à suivre (...). Au lieu de faire lui-même, l'État ferait faire par les personnes privées physiques et morales " (P. AMSELEK, *Peut-il y avoir un État sans finances?*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1983, pp. 276-283).

pubblico (4), in quella esercitata dai municipi, dalle corporazioni, dai Parlamenti, dai signori. Niente di più logico che la monarchia agisca prevalentemente attraverso un'accorta direzione della società corporativa, salvaguardandone l'autosufficenza economico-patrimoniale e orientandone i comportamenti mediante una dettagliata regolamentazione (5).

Prevalentemente ma non esclusivamente.

Dei " ponts et chaussées " ho già detto e posso pertanto limitarmi a ricordare come l'impegno del tesoro reale nella creazione delle infrastrutture e la pianificazione delle opere su scala nazionale da parte di una burocrazia tecnicamente qualificata costituiscano novità che si collocano ben oltre la semplice " police ".

Se prescindiamo dall'istruzione pubblica, settore nel quale il centro è sostanzialmente assente (fatta eccezione per la sovvenzione delle istituzioni di rilievo nazionale e la concessione di un numero limitato di borse di studio) (6), l'altro grande banco di prova sul quale occorre misurare la modernità dell'assolutismo francese è quello dell'assistenza (7). È qui che sono stati riconosciuti nella

---

(4) Su questo concetto, cfr. G. OESTREICH, *Problemi di struttura dell'assolutismo europeo*, in ROTELLI, SCHIERA, *Lo stato moderno*, cit., t. 1°, pp. 186-190.

(5) Un caso tipico di norma di " police ", di " amministrazione indiretta ", è quella che obbliga le comunità a dotarsi di un guardia-boschi " à faute de quoi il y sera pourvu par les juges des lieux qui taxeront les salaires pour être payés par les communautés " (*Dictionnaire raisonné des eaux et forêts*, par M. CHAILLAND, Paris, 1769, t. 1°, p. 86).

(6) Per il resto merita segnalare tre tipiche norme di " police ": le dichiarazioni del 13 dicembre 1698 e del 14 maggio 1724 che rendevano in teoria obbligatoria la creazione di scuole primarie nelle comunità, autorizzando allo scopo imposizioni fino a 150 livree; l'editto del febbraio 1763 che ordina l'istituzione di un " bureau d'administration " nei collegi, rafforzandone la tutela (J. MORANGE, J.-F. CHASSAING, *Le mouvement de réforme de l'enseignement en France (1760-1798)*, Paris, 1974, pp. 57-60). Secondo un'interpretazione, le dichiarazioni del 1698 e del 1724 avrebbero come scopo quello di combattere l'eresia protestante, e non di alfabetizzare le campagne (R. CHARTIER, D. JULIA, M. M. COMPÈRE, *L'éducation en France du XVI^e au XVIII^e siècles*, Paris, 1977, p. 15).

(7) Occorrerebbe in realtà trattare anche dell'interventismo economico del Controllo generale, feriomeno indubbiamente di grande interesse per valutare le ambizioni dirigistiche dell'apparato centrale. Senonché questo vasto e complesso tema esigerebbe di per sé un approfondimento monografico che esula evidentemente dall'ambito della presente ricerca. Mi limito pertanto a rinviare alla (non molta) bibliografia in materia (tra i più recenti: S. CHASSAGNE, *Le coton et ses patrons, France 1760-1840*, Paris, 1991, Ph. MINARD, *L'inspection des manufactures et la règlementation industrielle à la fin du XVIII^e*

monarchia amministrativa i lineamenti dello " Stato-paterno " (8) e che si è descritta un'evoluzione dell'amministrazione di Antico regime verso un moderno concetto di " service public " (9).

Un ulteriore, importante osservatorio è quello della finanza locale, dell'allocazione delle risorse dal centro alla periferia, cartina di tornasole per misurare la fondatezza delle accuse di Argenson al " despotisme " dell'amministrazione degli intendenti.

1. *Lo Stato-paterno e il " bien public " dei sudditi*

1.1. *Proteggere il consumatore: la " police économique "*

Uno dei classici casi di intervento regolativo del centro nella vita delle istituzioni cetuali è indubbiamente la " police des corporations " (10). Duplice scopo di questa disciplina è quello di perseguire gli obbiettivi produttivi assegnati dal potere centrale al settore manifatturiero (11) e di salvaguardare gli interessi dei consumatori.

Questo secondo aspetto, la protezione del consumatore, è quello sul quale voglio soffermarmi. La " police économique " (12)

---

siècle in AA. VV., *Naissance des libertés économiques*, Paris, 1993, pp. 49-59, H. PARKER, *The Bureau of Commerce and its Policies with Respect to French Industrie*, Durham, 1979; per una recente rassegna bibliografica: P. BUTEL, *L'économie française au XVIII^e siècle*, Paris, 1993, pp. 305-311).

(8) Cfr. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État*, cit., pp. 191-193.

(9) Mi riferisco soprattutto a C. BLOCH, *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, (1908) Paris, 1974.

(10) Sulla quale il classico E. COORNAERT, *Les corporations en France avant 1789*, Paris, 1941.

(11) Tra i contributi recenti sui rapporti tra potere centrale e corporazioni, meritano di essere segnalati per la loro attenzione ai profili istituzionali: E. ANDERSSON, *Les corporations du textile à Caen au XVIII^e siècle*, thèse droit, Caen, 1992, pp. 70-71 e 150-201; T. MULLER-HAMON, che approfondisce la competenza del Parlamento in materia di tutela e " police " delle corporazioni (*Les corporations en Bretagne au XVIII^e siècle*, thèse droit, Rennes, 1992, pp. 154-172); nonché B. GALLINATO, *Les corporations à Bordeaux à la fin de l'Ancien Régime,* Bordeaux, 1992, pp. 181-193.

(12) Si veda Fr. OLIVIER-MARTIN, *La police économique de l'Ancien régime*, (cours de doctorat 1944-1945), ristampa, Paris, 1988.

costituisce l'espressione emblematica di quella che è stata definita l'" economia morale " dell'Antico regime (13).

La tutela dell'ordine pubblico e la stessa idea cristiana del " bien public ", conseguito grazie al sollecito paternalismo del sovrano e dei ceti dominanti, esigono che i poteri pubblici assicurino il regolare approvvigionamento dei mercati e il controllo dei prezzi. Il patto tra il " menu peuple " e i poteri pubblici si rompe non appena il primo si veda minacciato nel suo diritto all'esistenza e le autorità vengano meno alla loro missione di garanti della solidarietà del corpo sociale (14). Una delle preoccupazioni costanti degli intendenti è pertanto quella di assicurare in ogni Generalità l'approvvigionamento dei grani (15), vigilando sul rispetto dei calmieri, intervenendo per reprimere gli accaparramenti e per acquistarne quantitativi a spese del tesoro nei periodi di carestia, mediando infine tra le comunità territoriali per agevolare la circolazione dei convogli di cereali (16).

Ma il vero e proprio laboratorio della " police économique " si trova nelle città dove una regolamentazione assai risalente (17) viene

---

(13) L'espressione è di E. P. THOMPSON, *Società patrizia, cultura plebea. Otto saggi di antropologia storica sull'Inghilterra del settecento*, trad. it., Torino, 1981, pp. 57-136.

(14) S. KAPLAN, *Les ventres de Paris. Pouvoir et approvisionnement dans la France d'Ancien régime*, trad. franç., Paris, 1988, p. 499.

(15) L'approvvigionamento alimentare è riconosciuto come uno dei fattori più importanti nella formazione degli Stati moderni da Ch. TILLY, *Approvvigionamento alimentare e ordine pubblico nell'Europa moderna*, in *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, a cura di Ch. TILLY, trad. it., Bologna, 1984, pp. 227-296.

(16) Su questo argomento, ampiamente: S. KAPLAN, *Bread and Political Economy in the Reign of Louis XV*, The Hague, 1976, 2 voll. L'autore sottolinea con forza la natura per così dire " costituzionale " della polizia dei grani, vista nell'Antico regime come uno dei primi doveri del sovrano nei confronti dei suoi sudditi. In omaggio alla metafora del principe-padre, i sudditi si attendevano che le pubbliche autorità provvedessero ad approvvigionare i mercati di cereali a basso prezzo e intervenissero con misure di calmiere nei periodi di carestia. " For the sake of its own conservation and in pursuit of its interests, for the well-being and peace of society, to meet its traditional obligations, and for still other reasons which we touched upon, the state intervened in subsistence affairs and encouraged or condoned in most instances the intervention of other public authorities not acting expressly upon its instructions " (*Bread and Political Economy*, cit., t. 1°, p. 8).

(17) Cfr. A. RIGAUDIÈRE, *Réglementation urbaine et " législation d'État " dans les villes du midi français aux XIII^e et XIV^e siècles*, in N. BULST, J.-Ph. GENET, *La ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne (XII^e-XVIII^e siècles)*, Paris, 1988, pp. 51-52.

applicata, corretta e integrata dagli ufficiali municipali nella doppia veste di " legislatori " e giudici di polizia (quando sono investiti del potere di bassa giustizia) (18). Gli intendenti lasciano fare in questo campo alle autorità locali, riservandosi di intervenire come istanza arbitrale o nelle situazioni di emergenza; gli ufficiali municipali dal canto loro assumono di buon grado questo ruolo di " padri del popolo " che serve a legittimarli di fronte a una massa popolare estranea alla vita pubblica della città e sempre turbolenta.

La forma più radicale di protezione del consumatore consiste nell'aggiudicare a un privato la fornitura di un prodotto di prima necessità — ad esempio la carne — in regime di monopolio (19) o nella creazione di servizi comunali per le derrate come i forni e le macellerie pubbliche. Bisogna premettere a questo riguardo che l'ordinamento giuridico conosceva due forme di erogazione dei servizi: la " régie ", quando il servizio veniva espletato direttamente dalla autorità pubblica con propri mezzi e personale; la " ferme " quando si procedeva a un appalto di opere o servizi. Tra la " régie " e la " ferme " la procedura normalmente preferita era la seconda. Con il " bail à ferme " l'aggiudicatario si impegnava, sotto la sua responsabilità, a fornire il servizio (o il denaro, se si trattava di appalto per la riscossione delle imposte) nella quantità e secondo le modalità stabilite dal regolamento accluso al contratto di appalto e stilato a cura degli ufficiali municipali (20). Il " fermier " era assimilabile a un incaricato di pubblico servizio che dispone di poteri di polizia per assicurare il rispetto del suo monopolio (accertamento delle violazioni, denuncia dei contravventori etc.). A loro volta, i privati potevano ricorrere contro il " fermier " per la mancata esecuzione del contratto o per l'inosservanza del regolamento alle-

(18) Per una dettagliata ricostruzione di questa attività: G. SAUTEL, *Une juridiction municipale de police sous l'Ancien régime. Le Bureau de Police d'Aix-en-Provence*, thèse, Aix, 1946. Indicazioni anche in GUIGNET, *Le pouvoir dans la ville*, cit., pp. 295-309.

(19) Nel " bail de boucherie " di Grenoble si stabilisce ad esempio che " il ne sera permis à aucunes personnes de quelque qualité et condition qu'elles puissent être ny à aucuns corps, communautés, séculières, régulières et hôpitaux de se pourvoir de viande ailleurs que dans les étaux qui seront établis par l'adjudicataire (...) " (AD. Isère, II C 305).

(20) MESTRE, *Un droit administratif*, cit., pp. 363-368.

gato (21). L'assunzione in " régie " o l'aggiudicazione in monopolio della fornitura di derrate era una soluzione eccezionale: il ricorso a questa procedura si giustificava quando il prodotto offerto dai privati fosse insufficiente, troppo caro (perché le tariffe calmierate non erano osservate) oppure di difficile approvvigionamento (22): in assenza di una di queste condizioni, le città non potevano entrare in concorrenza con i privati (23). Inoltre, la " régie " presentava rispetto alla " ferme " l'inconveniente di esporre direttamente le finanze comunali, e di costringere gli ufficiali municipali a svolgere compiti di gestione ai quali non erano preparati.

La risposta che era consuetudine dare ai bisogni del consumatore si limitava pertanto nella grande maggioranza dei casi alla regolamentazione che copriva un vasto spettro di settori. Una prima manifestazione di questa legislazione locale è riconoscibile nel protezionismo municipale (24). Nel capitolo precedente (25) ci siamo imbattuti in un caso tipico di questa regolamentazione, la salvaguardia degli oli locali, che aveva determinato il ricorso dei proprietari di frantoi di Vitrolles fortemente danneggiati dal dazio sulle olive importate (26). La protezione del consumatore era però assicurata soprattutto dal regime dei prezzi amministrati (imposti sui prodotti di prima necessità, pane innanzitutto) e dalla disciplina della vendita al dettaglio delle derrate. Le autorità obbligavano i grossisti e i contadini a trasportare ed esporre le derrate al mercato pubblico —

(21) *Ibidem*, p. 373.
(22) *Ibidem*, p. 346.
(23) *Ibidem*, pp. 340-345.
(24) SAUTEL, *Une juridiction municipale*, cit., p. 89.
(25) *Supra*, p. 135, n. 30.
(26) I *Procureurs du pays* e l'intendente si erano pronunciati a favore della pretesa della comunità di assoggettare l'olio importato a un dazio in quanto: *a*) la " Constitution du pays " e il " droit municipal de la Province " autorizzavano simili imposte; *b*) l'esigenza di assicurare la *bonne foi* mediante la garanzia della qualità del prodotto era un interesse del commercio non meno della libertà degli scambi; *c*) infine, l'imposta non era gravosa (le memorie delle parti, le lettere dei *Procureurs du Pays*, dell'intendente e la memoria riassuntiva del Controllo generale si trovano in AN. H^1 1309). In Linguadoca una vicenda analoga ha uno svolgimento esattamente opposto: nel 1781 gli Stati di Linguadoca, appoggiati dall'intendente, chiedono in nome della libertà di commercio la revoca da parte del Consiglio del privilegio concesso nel 1757 alla città di Béziers di proibire l'ingresso di vini stranieri (il *dossier* è in AN. H^1 1091).

la vendita al mercato pubblico era la chiave di volta della *police* d'Antico regime (27) — e severe ammende erano inflitte ai dettaglianti della città che acquistavano i prodotti prima che raggiungessero i mercati per rivenderli agli abitanti a un prezzo maggiorato rispetto a quello fissato in via regolamentare. Questo stesso scopo, la lotta contro gli speculatori, ispirava le norme che vietavano ai fornai e rivenditori di cereali di presentarsi al mercato per acquistare grano prima di una certa ora, in modo da impedire gli accaparramenti e di consentire ai privati di acquistare a prezzi che non fossero artificialmente gonfiati (28).

Sempre nell'interesse del consumatore, gli ufficiali municipali vigilavano sulla qualità e igiene dei prodotti e sulle frodi nella quantità, obbligando i commercianti a servirsi di bilance e pesi verificati ovvero imponendo il ricorso a impiegati municipali conosciuti sotto il nome di " peseurs publics " (29). Tutte queste disposizioni erano integrate dalla disciplina del salario per i mestieri che non erano organizzati in corporazioni (30): tipico esempio, quello dei facchini ai quali era spesso riconosciuto un vero monopolio per le operazioni di carico e scarico nel mercato (31).

1.2. *La politica ospedaliera*

Quando a metà del XVI secolo la monarchia era intervenuta nel campo dell'amministrazione ospedaliera, lo scopo che perseguiva si limitava a favorirne la laicizzazione e ad affermare la propria tutela mediante la sostituzione dei giudici reali all'autorità ecclesiastica nella veste di supervisori delle istituzioni di assistenza (32). Il prin-

---

(27) OLIVIER-MARTIN, *La police économique*, cit., p. 198.

(28) SAUTEL, *Une juridiction municipale*, cit., p. 92.

(29) *Ibidem*, pp. 93-94.

(30) *Ibidem*, p. 99.

(31) I mercanti di grano ricorrono al Consiglio contro una sentenza del Parlamento di Parigi che confermava il monopolio dei " porte sacs " della duchessa della Vallière per le operazioni di " portage, chargement et déchargement " (*Conseil des finances*, 17 décembre 1776, AN. E 1532 B).

(32) La volontà della monarchia di occuparsi dell'assistenza ospedaliera, fino ad allora materia tipicamente ecclesiastica, si manifesta per la prima volta con l'editto del 15 gennaio 1545 (J. IMBERT, *Le droit hospitalier de l'Ancien régime*, Paris, 1993, p. 18). Il

cipio in materia di assistenza rimaneva quello tipico di diritto comune del " quaecumque civitas suos pauperos " ribadito dall'Ordinanza di Moulins (1566): ogni parrocchia era tenuta a provvedere ai suoi poveri ([33]) mentre le città si avviavano verso la " municipalizzazione " del servizio di assistenza con la creazione di " bureaux d'aumône " ([34]).

L'effettività della tutela esercitata dalle magistrature sugli ospedali si rivela molto limitata ed è solo con il regno di Luigi XIV che il centro assume un'iniziativa su vasta scala nel campo dell'assistenza. L'editto del 14 giugno 1662 ([35]), con tipica norma di " police ", ordina la fondazione di ospedali in tutte le città che ne erano prive. Questa misura, necessaria nel disegno della " grande segregazione " che si veniva delineando ([36]), non prevedeva un sostegno finanziario diretto del centro che comunque si impegnava ad assicurare agevolazioni fiscali. Si riallacciava invece direttamente alla legislazione del XVI secolo la dichiarazione del 12 dicembre 1698, equivalente per gli ospedali delle norme di tutela imposte in quegli stessi anni alle comunità di abitanti. Le finalità della dichiarazione sono quelle tipiche dell'intervento tutorio: assicurare la corretta gestione patrimoniale e finanziaria dell'istituto accollandone la responsabilità a una rappresentanza di notabili — i soliti ufficiali di giustizia, gli ufficiali municipali, il curato e ora anche un'assemblea di borghesi ([37]).

Il senso dell'intervento della monarchia non è dunque quello di

---

fenomeno ha un carattere generale in Europa e non si pone in un rapporto di vera discontinuità con la pratica sociale del medioevo: l'intervento dei poteri pubblici sistematizza più di quanto non innovi le misure organizzative di assistenza ai poveri (B. GEREMEK, *Uomini senza padrone. Poveri e marginali tra medioevo e età moderna*, trad. it., Torino, 1992, pp. 204-206).

([33]) BLOCH, *L'assistance et l'État*, cit., p. 43. Nelle parrocchie veniva riscossa una " taxe des pauvres ", sorta di elemosina obbligatoria che tutti gli abitanti erano tenuti a versare (*Ibidem*, p. 45).

([34]) *Ibidem*, p. 44.

([35]) DURAND de MAILLANE, *Dictionnaire de droit canonique et de pratique bénéficiale*, Lyon, 1770, t. 2°, p. 594.

([36]) *Infra*, pp. 155-160.

([37]) DURAND de MAILLANE, *Dictionnaire*, cit., t. 2°, pp. 597 e sgg. Altra importante creazione è quella della figura del tesoriere o ricevitore, responsabile per la parte finanziaria e contabile dell'amministrazione dell'istituto.

rimpiazzare la tradizionale assistenza ospedaliera — non fosse altro perché la sua stessa presenza permette all'apparato centrale di limitare al minimo l'impegno di spesa nel settore — ma di razionalizzarne il funzionamento mediante la tutela, esercitata anche con la soppressione e accorpamento delle istituzioni inutili.

Potremmo fermarci qui nella descrizione della politica ospedaliera della monarchia amministrativa in quanto essa rimane fino alla Rivoluzione sostanzialmente fedele a queste coordinate se non meritasse attenzione la presenza in seno all'apparato centrale di un indirizzo radicale e alternativo di cui vale la pena trattare brevemente. Tra le grandi ordinanze del cancelliere d'Aguesseau, l'editto dell'agosto 1749 sulla manomorta riguardava evidentemente anche gli ospedali, proprietari di cospicui beni fondiari. L'editto prendeva di mira gli acquisti di immobili che venivano severamente circoscritti, le fondazioni *post mortem*, vietate del tutto e quelle per atto tra vivi, anch'esse limitate (38). In questo modo veniva assestato un duro colpo all'estensione del patrimonio ospedaliero per considerazioni che non erano solo dettate dalla volontà di limitare gli immobilizzi nella manomorta, ma che investivano lo stesso buon andamento del servizio di assistenza. Nel motivare ai Parlamenti le ragioni dell'editto, il cancelliere puntava il dito contro gli sprechi e l'inefficienza della gestione di un patrimonio immobiliare tanto consistente quanto strutturalmente complesso (39). D'Aguesseau non pensava probabilmente a una soluzione così radicale come quella della liquidazione dell'asse immobiliare e di una sua sostitutizione con rendite pubbliche a favore degli ospedali. Questo sbocco era comunque nella logica della lotta alla manomorta e lo prova bene l'opera di liquidazione promossa in Toscana dal Granduca Leopoldo.

Un'iniziativa analoga a quella toscana viene del resto proposta da Necker al sovrano nel 1780. Secondo la testimonianza dello stesso Necker (40), l'opposizione del re a un provvedimento autoritativo di vendita del patrimonio immobiliare degli ospedali sarebbe alla base

(38) Sull'editto del 1749 cfr. IMBERT, *Le droit hospitalier*, cit., pp. 64-83.

(39) IMBERT, *Le droit hospitalier*, cit., pp. 66-67.

(40) *De l'administration des finances de la France*, in *Œuvres complètes de J. Necker*, publiée, par A. L. de Stäel-Holstein, Paris, 1820, t. 5°, p. 392.

dell'editto 1780 (41) che prevede come meramente facoltativa l'alienazione dei beni degli ospedali al demanio il quale avrebbe assicurato in cambio una rendita. L'operazione non ha successo e le risorse degli ospedali continuano a essere alimentate dai redditi patrimoniali (42), dalla beneficenza privata, e da un concorso pubblico (tesoro reale, ma anche Stati provinciali e città) che diviene sempre più consistente e oneroso in corrispondenza alla crescita delle incombenze degli istituti.

Ma nel complesso, pur riconoscendo l'incremento dell'impegno finanziario del tesoro, l'assistenza rimane ancora in larga misura un affare privato gestito con risorse patrimoniali o caritative e il cammino verso un " service public " dell'assistenza non pare alla fine dell'Antico regime così scontato come pure si è autorevolmente sostenuto (43).

È altrove che prendono corpo le iniziative più innovative dell'apparato centrale. Ho accennato innanzi alla politica della " grande segregazione ". È venuto ora il momento di osservarne più da vicino gli sviluppi.

1.3. *Repressione della mendicità e tutela dell'ordine pubblico*

La politica di repressione della mendicità, suggerita allo stesso tempo da preoccupazioni di ordine pubblico e da considerazioni economiche (44), viene inizialmente affidata per la sua esecuzione

---

(41) BLOCH, *L'assistance et l'État*, cit., p. 311.

(42) I redditi patrimoniali sono alimentati anche dai censi feudali e da rendite costituite da privati a favore dell'ospedale (cfr. P. CUGNETTI, *L'hôpital de Grenoble des origines à la fin du Second Empire*, Grenoble, 1980, pp. 403-406).

(43) Camille Bloch, nella sua pionieristica ricerca, ha molto insistito sulla continuità tra la politica ospedaliera della monarchia e quella della Rivoluzione che sarebbero entrambe ispirate da un ideale di " service public ". Più realistico mi sembra il giudizio di Jean Imbert che conclude per l'assenza di una coerente politica ospedaliera nell'Antico regime: " certes l'idée d'un véritable service public d'assistance fait de nets progrès chez les esprits éclairés, notamment Turgot et Necker, comme dans l'opinion des encyclopédistes: en fait, seules des mesures ponctuelles, sans plan d'ensemble, ont traduit la volonté du pouvoir central d'aider les établissements charitables et de réprimer les abus éventuels de leurs administrateurs " (op. cit., p. 42).

(44) Alla base della politica della " grande segregazione " dei poveri non v'è solo un'ovvia constatazione di pericolosità sociale del fenomeno della mendicità, ma anche la

materiale agli ospedali, che si vedono riconoscere a questo scopo importanti prerogative autoritative — in particolare la possibilità di arrestare i mendicanti con proprie forze di polizia, gli " archers des pauvres ". In questo modo il centro si limitava a intervenire con una tipica misura di " police " senza impegnarsi in prima persona: impartiva l'ordine e lasciava alle istituzioni corporative il compito di attuarlo. Lo zelo degli amministratori degli ospedali nel disimpegnare una missione che esulava dalle incombenze di ordinaria gestione non doveva apparire troppo soddisfacente se nel 1724 la monarchia decide di intervenire con una misura assai più energica.

La dichiarazione del 18 luglio 1724 segna in effetti una svolta significativa nella politica del Controllo generale (45). Essa muove dalla constatazione del fallimento delle misure di " police " adottate per la repressione della mendicità in quanto " l'exécution n'en avoit pas été générale dans tout le Royaume ". La nuova politica del centro abbandona la brutale e indiscriminata repressione fino ad allora praticata per colpire selettivamente la mendicità nella sua manifestazione parassitaria e socialmente pericolosa. Centrale è la distinzione tra mendicanti " per vocazione " e poveri per necessità con la previsione di trattamenti differenzati per le due categorie (46).

Ma ciò che appare più moderno e meritevole di attenzione non sono tanto gli obbiettivi della dichiarazione quando gli strumenti previsti per attuarla.

Due sono le novità principali di questa dichiarazione.

La prima consiste nel riconoscimento di una responsabilità finanziaria del tesoro reale che avrebbe sovvenzionato regolarmente gli

---

preoccupazione tipicamente mercantilistica di rendere disponibile forza lavoro e capacità contributiva per lo Stato (cfr. R. M. SCHWARTZ, *Policing the Poor in Eighteenth-Century France*, Chapell Hill and London, 1988, p. 23).

(45) " Déclaration du 18 juillet 1724 concernant les mendiants et vagabonds " riportata in appendice da J. P. GUTTON, *L'État et la mendicité dans la première moitié du XVIII^e siècle. Auvergne, Beaujolais, Forez, Lyonnais*, Centre d'études foréziennes, 1973.

(46) Gli infermi e i disoccupati avrebbero ricevuto dagli ospedali accoglienza e un lavoro proporzionato alle loro capacità. I mendicanti per scelta avrebbero dovuto, entro 15 giorni, rientrare nella parrocchia di origine o cercare un lavoro. Qualora non lo avessero trovato, si sarebbero dovuti presentare agli ospedali che avrebbero provveduto. Tutti gli altri sarebbero stati arrestati e internati negli ospedali in regime di reclusione. Pene più severe, come le " galères ", erano previste per i recidivi.

ospedali designati dagli intendenti in ogni Generalità nella misura in cui fossero impegnati nella realizzazione della strategia definita dalla dichiarazione (47). I contributi del centro sarebbero stati prelevati su una cassa alla quale le Generalità erano chiamate a versare una quota. Il Controllore generale ne avrebbe stabilito l'erogazione sulla base delle proposte che affluivano dalla periferia (48).

La seconda consiste nell'impiego della *maréchaussée,* antesignana della moderna gendarmeria, nell'attuazione della politica di repressione della mendicità: si trattava di uno dei primi riconoscimenti ufficiali delle funzioni di moderna polizia assegnate a questa forza.

L'intera operazione entra in crisi finanziariamente con la guerra di successione polacca ma non per questo il centro rinuncia ad affrontare la questione della mendicità sulla quale l'opinione pubblica richiama costantemente la sua attenzione. A metà degli anni '60, su impulso del Controllore generale Laverdy che istituisce un'apposita commissione di studio (49), il centro riprende con forza l'iniziativa: vengono creati " dépôts de mendicité " a spese del

(47) GUTTON, *L'État et la mendicité*, cit., pp. 27 e sgg.; SCHWARTZ, *Policing the Poor*, cit., pp. 36 e sgg. L'intervento del tesoro reale era integrativo delle risorse degli ospedali. Il sovrano prendeva a suo carico la parte di poveri che gli ospedali non erano in grado di mantenere.

(48) Non vi era nessuna corrispettività tra il contributo versato da una Generalità e la somma che riceveva. L'impiego della cassa era stabilito sulla base delle decisioni discrezionali del Controllore generale come è spiegato in una lettera all'intendente di Riom: " par l'examen que j'ai fait des états que vous m'avez adressés, j'ai jugé que la dépense d'une année commune pourroit être évaluée à 25.000 livres dans votre généralité, et vous pouvez disposer du produit des droits et impositions qui s'y lèvent au profit des hôpitaux jusqu'à la concurrence de cette somme seulement, le surplus devant être remis à la caisse générale pour soutenir les autres provinces " (AD. Puy-de-Dôme, C. 4801). Moderna appare anche la procedura contabile utilizzata per l'erogazione. Si prevedeva che il contributo finanziario del tesoro fosse commisurato al prezzo medio di mantenimento giornaliero di un mendicante. Per la sua onerosità, questo sistema viene in seguito rimpiazzato da quello di un contingente forfaittario assegnato alla Generalità e distribuito a cura dell'intendente: sistema quest'ultimo certo meno innovativo di quello del sostentamento diretto da parte del tesoro di una quota di mendicanti (GUTTON, *L'État et la mendicité*, cit., p. 159).

(49) Sulla quale anche T. MCSTAY ADAMS, *Bureaucrats and Beggars*, New York, 1990, pp. 36-48. L'editto che ordina l'arresto dei mendicanti è del 31 agosto 1764.

governo (50) mentre la *maréchaussée* è sguinzagliata alla ricerca e arresto dei mendicanti tra il consenso dei proprietari e della popolazione rurale (51).

Dicevo che questa vicenda si impone all'attenzione per due motivi: l'intervento diretto del centro nel campo dell'assistenza con propri mezzi finanziari; l'affermazione di una moderna forza di polizia, la *maréchaussée*. Mi soffermo ancora un attimo su questo secondo profilo che potrebbe riassumersi nella scoperta del moderno concetto di ordine pubblico non più inteso come garanzia di un ordine sociale, la " police ", nel senso fino a ora esaminato, ma come tutela della sicurezza dei beni e delle persone.

La testimonianza del trattato di Guyot e Merlin appare emblematica di questa evoluzione:

> " la police veille sur nous et nous garantit dans les villes; mais quand nous sortons de leur enceinte, quand le commerce, le goût des sciences, le plaisir des voyages, nos affaires nous appellent d'un lieu à l'autre, qui veillera sur nous? L'attention du gouvernement a placé sur nos pas les yeux de la maréchaussée, établissement utile, et qui, pour procurer de plus grands avantages, n'auroit besoin que d'être étendu à un plus grand nombre de lieux " (52).

Questo apprezzamento sull'efficienza delle forze di polizia rifletteva la trasformazione avvenuta nel corso del XVIII secolo in tale settore; un'evoluzione che consiste come dicevo nel graduale passaggio dalla classica " police ", intesa come attività regolamentare-giurisdizionale, a una polizia modernamente intesa come prevenzione e repressione criminale.

A Parigi la " police " esercitata dal Parlamento, destinata essen-

---

(50) Cfr. K. NORBERG, *Rich and Poor in Grenoble (1600-1814)*, Berkeley, 1985, pp. 216-226.

(51) Laverdy raccomanda all'intendente di La Rochelle di impiegare la *maréchaussée* soprattutto per arrestare le " troupes de mendiants qui courent les campagnes et qui mettent les laboureurs à contribution " (lettera del 12 febbraio 1768, AD. Charente Maritime, C. 180). A questo scopo il Controllore generale autorizza l'allocazione di fondi nella Generalità per l'" operation de la supression de la mendicité " sulla base di un " bordereau " presentato dall'intendente. L'intendente è autorizzato a pagare le spese urgenti e impreviste salvo chiedere l'approvazione del Controllore generale esibendo i documenti contabili (AD. Charente-Maritime, C. 227).

(52) GUYOT et MERLIN, *Traité des droits*, cit., p. xviij.

zialmente a mantenere l'equilibrio tra i diversi corpi, ciascuno dei quali al suo interno provvedeva a mantenere l'ordine, si rivela sempre più carente di fronte alla crescita demografica della città e all'allentamento della coesione corporativa. La dilatazione dei compiti e dell'autorità del luogotenente generale di polizia, dapprima motivata da preoccupazioni politiche (tenere a bada evenuali tentazioni di *fronde*), trova una convincente giustificazione nell'esigenza di garantire l'ordine pubblico al posto delle inadeguate istituzioni tradizionali. Si sviluppa una strategia di sicurezza pubblica articolata sugli strumenti della prevenzione, repressione e detenzione e su un moderno personale che agisce di propria iniziativa senza formalità giudiziarie ([53]).

Contestualmente, nelle campagne, la *maréchaussée* viene assumendo funzioni comparabili a quelle della gendarmeria ottocentesca. Organizzata in brigate, riformata nel 1778 ([54]), malgrado la modestia dei suoi effettivi (circa 5.000 unità) essa assolve una funzione di controllo del territorio che viene apprezzata dall'opinione pubblica. Il duca di Choiseul prende atto di questa evoluzione quando raccomanda agli intendenti di spiegare le brigate sul territorio della Generalità secondo tipici canoni di sicurezza pubblica:

" La facilité de contenir et arrêter les déserteurs plutôt dans un endroit que dans un autre; le besoin de garnir les grandes routes et passages dangereux pour la sûreté des voyageurs et du transport des deniers du Roy; les représentations fondées des officiers de justice sur le défaut de main-forte pour l'exécution de leurs decrets et mandements; enfin les foires et marchés établis dans les villes ou gros bourgs: voilà les considérations qui doivent déterminer le choix des lieux où il faudra placer les brigades nouvelles et il convient cependant d'observer les distances de manière qu'elles puissent aisément communiquer avec celles déjà existantes, entretenir une correspondance continuelle, et même se rassembler plusieurs fois en un jour s'il en étoit besoin " ([55]).

([53]) Su questa evoluzione si veda l'approfondita ricerca di P. PIASENZA, *Polizia e città. Strategie d'ordine, conflitti e rivolte a Parigi tra Sei e Settecento*, Bologna, 1990 mentre sull'organizzazione delle forze di polizia di Parigi cfr. A. WILLIAMS, *The Police of Paris*, Baton Rouge, 1979.

([54]) Tra i pochi studi recenti dedicati alla *maréchaussée* si segnala C. EMSLEY, *La maréchaussée à la fin de l'Ancien régime. Note sur la composition du corps*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1986, pp. 622-626.

([55]) Lettera del duca di Choiseul all'intendente di La Rochelle del 26 dicembre 1767

1.4. *Gli "ateliers de charité"*

Si è detto che la chiave di volta della politica di repressione della mendicità consisteva nella distinzione tra poveri per necessità e per vocazione: in pratica, tra disoccupati e vagabondi. Di questi ultimi si occupava la polizia e la *maréchaussée* equiparandoli a una categoria di criminali.

Una soluzione diversa esigeva invece il problema della disoccupazione. La risposta abitualmente fornita dal Controllo generale era quella della creazione di *ateliers de charité*.

Ogni anno il Controllore generale, al momento della preparazione degli stati di previsione di spesa, comunicava agli intendenti l'entità della somma che non sarebbe stata incamerata dal tesoro per essere lasciata a beneficio dei sudditi: i *moins imposé*. Una parte dei *moins imposé* veniva destinata a sgravi di imposta accordati ai contribuenti della taglia, secondo la tradizione; l'altra era invece riservata ai lavori di carità che ogni intendente era tenuto a promuovere nella sua Generalità per impiegare la manodopera disoccupata (56).

(AD. Charente-Maritime, C. 255). Alla *maréchaussée* sono inviate dettagliate istruzione anche nell'ambito dell'operazione di distruzione della mendicità (*Instruction pour MM. les Lieutenants de Maréchaussée, sur la conduite qu'ils doivent tenir relativement à l'opération de la destruction de la mendicité et sur la manière de remplir les états imprimés qui leur ont été adressés de la part de M. le Duc de Choiseul*, 20 juillet 1768, AD. Indre-et-Loire, C. 306). È stato giustamente messo in rilievo che l'attività di tutela dell'ordine pubblico nelle campagne viene a rappresentare nel corso del XVIII secolo l'impegno di gran lunga prioritario della *maréchaussée*, chiamata a operare in termini analoghi alle forze di polizia rurali alle quali siamo oggi abituati (I. CAMERON, *Crime and Repression in the Auvergne and the Guyenne. 1720-1790*, Cambridge, 1981, pp. 5-7).

(56) Tipica questa lettera del Controllore generale Turgot all'intendente di Limoges: " j'ai rendu compte au Roi, Monsieur, de la situation de votre généralité et des différents motifs qui pouvoient déterminer l'étendue des secours que Sa Majesté accorde chaque année sur la taille. Elle a fixé à la somme de deux cent mille livres la diminution en moins imposé effectif; et à celle de cent cinquante mille livres celle qui, continuant d'être imposée, sera employée en travaux de charité. La somme en moins imposée est destinée uniquement au soulagement de ceux qui ont éprouvé des pertes dans leurs récoltes, ou d'autres accidents tels qu'incendies, mortalité des bestiaux etc. Tout autre emploi, si l'on pouvoit se le permettre, seroit très répréhensible aux yeux de Sa Majesté. Celle consacrée aux travaux de charité, vous donnera les moyens d'établir des ateliers publics dans les lieux où les récoltes sont moins abondantes, où la misère pourroit se faire sentir, où il est

Per comprendere origini e *ratio* degli *ateliers de charité* lasciamo la parola a una memoria anonima conservata presso gli archivi dell'intendenza di Limoges (57):

" c'est à l'époque où on a voulu détruire la mendicité qu'ils ont fortement représenté qu'il étoit injuste de renfermer les hommes qui mendioient, sans leur donner en même temps le moyen de vivre sans cette ressource; on a donc cru de la justice du Gouvernement de leur offrir du travail pour vivre, ou de les renfermer s'ils vouloient vivre sans gagner leur vie par leur travail. Telle est l'origine des ateliers de charité ".

Per provvedere agli *ateliers de charité*, informa esattamente la memoria, i fondi *en moins imposé* sono stati divisi: una parte, la più consistente, ha conservato l'originaria destinazione di sgravio dei contribuenti; l'altra è stata destinata agli *ateliers*.

L'impiego dei fondi per gli *ateliers* da parte degli intendenti ha conosciuto, secondo l'autore, una sofferta evoluzione. La regola generale seguita per la scelta dei cantieri da aprire con questi contributi è stata inizialmente quella di privilegiare le opere per le quali i privati si offrissero di versare i 2/3 della spesa. Il risultato, dal punto di vista delle realizzazioni, è stato disastroso: non soltanto i proprietari terrieri non si sentivano obbligati a impiegare i disoccupati, frustrando così lo scopo degli *ateliers*, ma le stesse realizzazioni risultavano precarie nella misura in cui i cantieri aperti senza nessuna pianificazione venivano subito abbandonati nella fase della manutenzione.

Di fronte a questo insuccesso, alcuni intendenti hanno scelto di dividere i fondi. Una parte veniva destinata ai lavori da eseguirsi in prossimità delle città allo scopo di impiegare il più alto numero di mendicanti; l'altra era utilizzata nella costruzione delle strade vici-

---

le plus nécessaire enfin de procurer des salaires aux journaliers " (Lettera in data 5 novembre 1774, AD. Haute-Vienne, C. 330). In una lettera successiva (20 settembre 1775) Turgot raccomanda all'intendente di inviare al dipartimento delle imposte i progetti di opere da eseguire con i fondi di carità redatti dall'ingegnere e dai sotto-ingegneri dei *ponts et chaussées* (stessa collocazione).

(57) *Mémoire sur les fonds de charité, dans lequel toutes les questions sont traitées sur tous les rapports* (AD. Haute-Vienne, C. 329). È possibile che l' autore della memoria, non datata, sia l'ingegnere dei *ponts et chaussées* della Generalità.

nali ([58]). Gli ingegneri dei *ponts et chaussées* erano incaricati della redazione dei piani. Ma al fine di incoraggiare i contributi dei privati gli intendenti hanno commesso l'errore di disperdere i pochi fondi assegnati alla Generalità in una miriade di cantieri con risultati deludenti, anche perché la tecnicità dei lavori prescelti rendeva necessaria la direzione di " conducteurs " che assorbivano da soli con la loro retribuzione la metà dei fondi.

Altri intendenti hanno scelto allora di concentrare i fondi nella realizzazione di opere di terrazzamento, comprendendo che per occupare la manodopera non qualificata occorreva limitarsi a opere di facile realizzazione. Senonché le strade vicinali, alle quali i lavori di carità erano prioritariamente destinati, venivano decise prescindendo dalla rete stradale nazionale e dai piani stabiliti dalla direzione dei *ponts et chaussées*. In questo modo nessun raccordo era previsto tra la rete viaria locale e quella nazionale, benchè fosse chiaro " qu' il est en effet presque superflu de sortir de sa paroisse si on ne peut aller plus loin ".

La soluzione che propone la memoria è dunque quella di prevedere che tutte i progetti di opere vengano approvati dalla direzione dei *ponts et chaussées* in modo da coordinare la rete viaria regionale a quella nazionale, e di impiegare i fondi nazionali degli *ateliers de charité* e dei *ponts et chaussées* in modo razionale. Ma per ottenere questo risultato occorre mettere d'accordo i responsabili dei due dipartimenti ministeriali interessati: quello delle imposte (de Vergennes) e quello dei *ponts et chaussées* (de la Millière).

L'interesse di questa testimonianza risiede innanzitutto nella capacità di analisi e pianificazione di cui danno prova gli agenti periferici del Controllo generale, tra i quali deve probabilmente annoverarsi l'autore del documento, che riescono a coniugare in una strategia d'insieme due distinte politiche pubbliche, la progettazione del territorio e l'assistenza.

In secondo luogo, essa rivela la logica dell'intervento del centro per fronteggiare la disoccupazione. Per Versailles i *fonds de charité*

([58]) Questa politica viene seguita nella generalità di La Rochelle. Tra la carte della generalità di Limoges è conservato copia di un regolamento adottato in questo senso dall'intendente di La Rochelle e da questi comunicato al collega di Limoges (AD. Haute-Vienne, C. 329).

hanno la funzione di stimolare e orientare la beneficenza privata, non di sostituirla ([59]). La prassi corrente è quella di accordare sovvenzioni là dove i privati ([60]) o le città ([61]) offrano di farsi carico di una parte della spesa, e l'auspicio formulato dalla memoria per una pianificazione razionale e integrata dei lavori è per lo più disatteso.

Pur con questi limiti, l'iniziativa della creazione degli *ateliers de charité* rappresenta un approdo importante: per la prima volta

---

([59]) La somma accordata per gli *ateliers* era variabile: per l'anno 1785 il Controllore generale accorda alla Generalità di Caen solo la somma di 50.000 livree (lettera del Controllore generale Calonne in data 12 febbraio 1785, AD. Calvados, C. 4397). La preoccupazione del Controllo generale di stimolare la beneficenza privata è rivelata tra l'altro da una circolare in data 25 maggio 1783 inviata agli intendenti con la quale si raccomanda di favorire l'istituzione di " bureaux d'aumône " e di altre iniziative caritatevoli private. Gli intendenti avrebbero dovuto utilizzare queste istituzioni per distribuire i soccorsi annuali accordati alle parrocchie. " Vous pouvez même ", aggiunge la circolare, " les faire consulter par vos subdélégués ou les consulter vous même pour la répartition particulière du moins imposé, les modérations et décharges de capitation et le choix des individus à employer aux ateliers de charité. Ces marques de confiance flatteuses pour les administrateurs pourront exciter les charités et provoquer l'établissement de nouveaux bureaux " (AD. Charente-Maritime, C. 227 e AD. Puy-de-Dôme, C. 4807).

([60]) Cfr. O. HUFTON, *The Poor of Eighteenth-Century France. 1750-1789*, Oxford, 1974, p. 187.

([61]) All'intendente di Poitiers, che chiede quali comunità siano disposte a versare un contributo volontario integrativo del fondo di carità per la realizzazione di opere di interesse locale, il sottodelegato di Montmorillon risponde " que bien peu d'entre elles seront à même d'accepter ce projet, le défaut d'habitans aisés dans les bourgs et paroisses, et le peu de bonne volonté de ceux qui pourroient fournir une contribution honnête leur fera échapper une ressource tellement avantageuse à leurs intérêts et à leur bonheur " (lettera de 22 febbraio 1786). Nella generalità di Poitiers l'intendente deve pertanto rassegnarsi ad accordare i fondi di carità anche senza il contributo volontario o con uno modesto. La città di Montmorillon nel 1785 ottiene il concorso dei *fonds de charité* per la costruzione di un ponte e lo stato dei fondi impegnati dal re (aggiornato al febbraio 1786) rivela la sproporzione con il concorso dei privati: 110.348 livree di fondi pubblici e solo 36.644 di contributi privati (AD. Vienne, C. 46). Altrove, come nella generalità di Orléans, le aperture dei cantieri seguono disordinatamente le offerte dei privati (GUÉRIN, *L'intendant de Cypierre*, cit., pp. 41-63) mentre nella Generalità di Montauban l'intendente distribuisce senza alcun criterio gli *ateliers*, disattendendo le istruzioni del centro (J.-L. HAROUEL, *Les ateliers de charité dans la province de Haute-Guyenne*, Paris, 1969, p. 31).

l'assistenza viene fornita nella forma di un salario che assomiglia a un vero sussidio di disoccupazione (62).

1.5. *Gli "enfants trouvés"*

Rimanendo sempre nel campo dell'assistenza, è inevitabile imbattersi nel problema dei trovatelli (" enfants trouvés "), una delle principali piaghe sociali alla fine dell'Antico regime.

Il principio generale in materia era quello che spettasse ai signori " haut-justiciers " il mantenimento dei trovatelli; e tale obbligazione gravava sullo stesso sovrano, là dove esso rivestisse la qualità di " haut-justicier ", come ad esempio a Parigi.

Il sovrano adempiva il suo dovere finanziando regolarmente l'" hôpital des enfants trouvés " a Parigi, istituzione alla quale venivano accordati fondi, privilegi e sgravi fiscali. Al contrario, in periferia, i signori alti-giustizieri si sottraevano altrettanto puntualmente a questa incombenza inviando gli " enfants trouvés " all'ospedale generale di Parigi, che veniva così onerato di un carico superiore alle sue forze — per tacere della moria di neonati lungo il tragitto.

Per porre fine a questa situazione, il sovrano, pur senza mettere in discussione il vecchio principio feudale (formalmente abolito solo con la Rivoluzione), con la dichiarazione del 10 gennaio 1779 (63) fa obbligo agli ospedali di ricevere gli " enfants trouvés " impegnando il tesoro reale a provvedere al rimborso delle spese: Necker valutava nel suo " compte rendu " tra i 12 e i 14 milioni annui l'onere statale per questo servizio (64).

Qualcosa di simile avveniva quasi nello stesso periodo su scala

---

(62) HAROUEL, *Les ateliers de charité*, cit., pp. 3-4.

(63) BLOCH, *L'assistance et l'État*, cit. p. 233.

(64) Citato da BLOCH, *L'assistance et l'État*, cit., p. 269. Nella generalità di Limoges, alla vigilia della Rivoluzione, le spese per gli " enfants trouvés" erano pagate sulla cassa del demanio regio in base a mandati degli ufficiali di giustizia vistati all'intendente (AD. Haute-Vienne, C. 375 e C. 376). In precedenza, questa voce di spesa figura tra le imposte accessorie a carico di alcune Elezioni della generalità. Si trova infatti una voce di 23.538 livree per gli " enfans exposés" per l'Elezione di Limoges e un'analoga somma di 3929 livree destinata allo stesso servizio nell'Elezione di Angoulême (*état des impositions qu'on se lève dans la généralité de Limoges, année 1764*, AD. Haute-Vienne, C. 105).

regionale in Provenza. La vecchia procedura per assicurare il sostentamento degli " enfants trouvés " consisteva nella ricerca e individuazione di un " responsabile della colpa " al quale accollare il debito degli alimenti: gli ospedali attribuivano l'onere alle comunità e quest'ultime procedevano alla ricerca del responsabile. Queste " inchieste " non erano, come è facile immaginare, molto efficaci (65). La soluzione adottata nel 1763 dall'assemblea generale delle comunità di Provenza è dunque quella di socializzare la spesa a livello provinciale: ogni anno sarebbe stato allocato un fondo per gli " enfants trouvés " da ripartire tra le comunità che avrebbero provveduto a rimborsare gli ospedali per le spese dei " bâtards " (66).

Si può quindi parlare di un " service public " degli " enfants trouvés "? L'espressione sarebbe eccessiva, non solo perché i vecchi principi non vengono formalmente abrogati, ma anche per il titolo che giustifica l'intervento del potere centrale in questa materia: è la carità cristiana che impone al re di soccorrere i trovatelli accordando i rimborsi agli ospedali, non un dovere giuridico (67). Nel caso della Provenza, il passaggio da una concezione " privatistica " al riconoscimento di una solidarietà pubblica è invece più marcato, anche perché si accompagna ad analoghi interventi in altri settori dell'as-

---

(65) G. VALRAN, *Misère et charité en Provence au XVIII^e siècle. Essai d'histoire sociale*, Paris, 1899, p. 180.

(66) *Ibidem*, p. 180. In una lettera del Controllore generale all'intendente di Provenza del 1 giugno 1781 viene rifiutata la richiesta di una sovvenzione avanzata dall'ospedale di " Charité " di Digne per il servizio degli " enfants trouvés ". L'ospedale aveva ricordato al Controllore generale l'*arrêt* del 9 dicembre 1769 che accordava una diminuzione della capitazione per ogni capofamiglia che prendeva a carico un " enfant trouvé " all'età di 7 anni. L'ammontare complessivo di queste rimesse era detratto dal contingente della capitazione che la Provenza pagava al re annualmente. Gli ospedali, osservava il ricorrente, non pagano la capitazione e accolgono abitualmente gli " enfants trouvés "; appariva dunque equo che ricevessero un sussidio equivalente nella forma di una gratificazione per ogni " enfant trouvé " ricevuto. L'intendente aveva dato parere favorevole, ma la richiesta è respinta in quanto " le sacrifice que le Roi a bien voulu faire pour la Provence en 1769, est déjà assez grand "; se accordasse questa grazia a un ospedale tutti gli altri non tarderebbero a reclamarla per sé: che fosse dunque la città a provvedere a integrare le risorse dell'ospedale nella misura necessaria (AN. H^1 1310).

(67) Il punto è sottolineato da N. ARNAUD-DUC, *L'entretien des enfants abandonnés en Provence sous l'Ancien régime*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 1969, pp. 62-63.

sistenza (senza peraltro che questo autorizzi a parlare di un " collectivisme provincial ") (68).

Dedico infine una menzione alle altre misure nel campo della " tutela dell'infanzia ". Vale la pena ricordare la dichiarazione reale del 24 luglio 1769 che istituisce una vigilanza pubblica sui baliatici (69) e l'istituzione di " cours d'accouchement " in seguito a un'inchiesta condotta dal procuratore generale presso il Parlamento di Parigi (70).

2. *La finanza locale nei Paesi di elezione*

Uno degli osservatorî privilegiati per ricomporre in un quadro sintetico i rapporto centro-periferia è indubbiamente quello della finanza locale dei Paesi di elezione che, come sappiamo, designano le circoscrizioni territoriali affidate senza mediazione di istituzioni provinciali alla esclusiva responsabilità dell'intendente.

Il versante dal quale occorre iniziare è quello del drenaggio delle risorse fiscali dalla periferia al centro.

Nell'analizzare la politica tributaria del Controllo generale (71), ho enumerato le principali imposte dirette che gravano sul territorio nel corso del XVIII secolo: la taglia, la capitazione (imposte di ripartizione) e la *vingtième*, (imposta di quotizzazione). Occorre ora completare questa sommaria descrizione precisando le voci di spesa che corrispondono a questi prelievi allo scopo di chiarire per quanto possibile il rapporto " dare-avere " tra centro e periferia. Possiamo subito sbarazzarci della *vingtième* che, in quanto imposta di quotizzazione introdotta relativamente tardi nell'ordinamento tributario, non entra a far parte del sistema di finanza locale perché integralmente incamerata dal centro.

Mi soffermerò invece sulle classiche imposte di ripartizione, taglia e capitazione che da sole e con i loro " accessori " concorrono ad articolare la contabilità dell'amministrazione periferica. L'ammontare della taglia e della capitazione è annualmente stabilito con brevetto dal Controllo generale per essere poi diviso tra le Genera-

---

(68) L'espressione è di VALRAN, *Misère et charité*, cit., p. 338.

(69) BLOCH, *L'assistance et l' État*, cit., pp. 108-109.

(70) *Ibidem*, pp. 248-249.

(71) *Supra*, pp. 38-46.

lità e, al loro interno, tra le Elezioni. Fino al 1768 il brevetto della taglia comprende essenzialmente i seguenti accessori: le imposte " militari ", il *taillon*, il soldo della *maréchaussée*, il fondo delle *étapes,* e le spese di riscossione. Queste voci, tuttavia, non esauriscono lo spettro delle imposte accessorie, nel quale occorre comprendere tutte le imposte introdotte via via con singoli *arrêts* del Consiglio e che riguardano spese di interesse " statale " o di interesse locale (72). A partire dal 1768, il *taillon*, il soldo della *maréchaussée*, e le *étapes*, in quanto voci normalmente ricorrenti, vengono comprese nel brevetto principale della taglia, mentre un secondo brevetto viene creato per includervi le imposte accessorie. Nel secondo brevetto troviamo capitoli che sono anch'essi ordinari e che vengono ripartiti fra tutte le Generalità dei Paesi di elezione : il contributo per i porti marittimi del regno, per la manutenzione degli *haras*, per le spese dei canali di Piccardia e Borgogna (cito dal secondo brevetto della Generalità di Caen del 1780) (73) per fare alcuni esempi. Altre voci fanno parte invece di spese di ordinaria amministrazione, anch'esse di interesse generale, a carico di ogni singola Generalità: il contributo alla retribuzione dell'ingegnere dei ponti e strade, " les trois deniers pour livre " destinati agli ospedali, la somma per l'affitto dei locali di alcune giurisdizioni, per caserme e convogli militari, per la milizia etc. Un'utima rubrica è quella di alcune spese annuali o pluriennali di interesse locale accollate alla Generalità o ad alcune Elezioni della Generalità. L'entità dei due brevetti è stabilita ogni anno sulla base delle informazioni e delle proposte degli intendenti provinciali (74).

---

(72) Nel quadro sinottico delle imposte sopportate dalla Generalità di Caen per gli anni 1720 e 1721 si leggono le seguenti voci di imposte accessorie (introdotte con *arrêts* del Consiglio): per la continuazione dei lavori ai porti di Honfleur, Lescamp, Saint Valery, e Treport (*arrêt* del 1720); retribuzione dell'ingegnere dei ponti e strade (*arrêt* del 1716); retribuzioni degli ispettori delle manifatture (*arrêt* del 1718); contributo alla riparazione del ponte della città di Lione (*sic*) (*arrêt* del 1720) etc. (*Parallèle du montant de la taille de l'année 1720 à 1721*, AD. Calvados, C. 4310).

(73) AD. Calvados, C. 4400.

(74) Tipica la seguente lettera dell'intendente di finanza d'Ormesson all'intendente di Caen: nel comunicare l'estratto del 1° brevetto, d'Ormesson sollecita il collega di Caen a trasmettere il progetto di ripartizione tra le Elezioni della generalità. L'intendente provinciale è anche invitato a fornire le informazioni in merito alle gelate, e altri accidenti

Questo sistema viene nuovamente modificato dalla dichiarazione del 13 febbraio 1780 ([75]) che sopprime la distinzione tra i due brevetti, unificati in un solo brevetto generale di cui è dichiarata l'immodificabilità se non con lettere — patenti registrate dalle Corti, mentre le imposte locali di singole comunità sarebbero state autorizzate con *arrêt*.

Dal punto di vista contabile, il sistema è semplice ed efficace: i ricevitori generali della Generalità e quelli delle singole Elezioni conoscono esattamente la quota di imposte che devono inviare al tesoro reale e quella che devono trattenere presso le loro casse per effettuare i pagamenti per conto del centro ([76]). I movimenti di denaro dal centro alla periferia sono ridotti al minimo e l'intendente può emanare i mandati di pagamento sulle casse del ricevitore generale per provvedere alle necessità dei vari servizi ([77]).

Sul piano sostanziale è giocoforza osservare che il principio ispiratore del sistema è quello solito di diritto comune della reciprocità tra vantaggi e oneri: ogni Generalità paga le spese che la riguardano, " statali " come locali — queste ultime peraltro di gran

---

naturali che possano giustificare la concessione di sconti d'imposta a favore di qualche elezione. L'intendente dovrà altresì inviare a Versailles " un état particulier et détaillé des impositions accessoires de la taille à comprendre dans le 2ème brevet " (lettera del 26 luglio 1769, AD. Calvados, C. 4393).

([75]) *Déclaration du Roi concernant la taille et la capitation* (AN. AD + 1045).

([76]) Gli *états des finances* conservati agli Archivi nazionali mostrano come le varie spese (militari, amministrative, *gages* degli ufficiali etc.) fossero imputate dal punto di vista contabile su diverse casse: su quella del tesoro reale, a sua volta articolata in diverse casse (*Ponts et chaussées* etc.); su quella del ricevitore della Generalità; su quella del ricevitore della Elezione (a titolo di esempio si vedano gli *états des finances* della Generalità di Champagne per gli anni 1779-1781, AN. P. 5295).

([77]) Questo sistema presentava un ulteriore vantaggio sul piano finanziario. I ricevitori generali delle Generalità, all'inizio di ogni anno, inviavano al centro una quantità di " buoni spesa " con i quali anticipavano al tesoro una parte della somma che si erano impegnati a riscuotere nella Generalità con la raccolta delle imposte. In questo modo, l'apparato centrale disponeva in forma anticipata delle somme necessarie per provvedere alle voci dell'*état du roi*. Il ricevitore generale non si limitava del resto ad anticipare le somme al tesoro ma sollecitava il risparmio privato che riusciva ad attirare grazie al credito personale di cui godeva come cassiere del sovrano. In questo modo, finanza pubblica, contabilità amministrativa e risparmio privato entravano nello stesso circuito (J. F. BOSHER, *French Finances (1770-1795). From Businness to Bureaucracy*, Cambridge, 1970, p. 94).

lunga minoritarie rispetto alle prime, nettamente dominanti soprattutto con le voci militari. La giustificazione di questa scelta risiede indubbiamente nella sua chiarezza (78) e appare del resto coerente con il sistema dell'imposta di ripartizione: al contingente della circoscrizione fiscale che sarà incamerato integralmente dal centro si aggiungono tutte le spese di interesse generale e locale che dovranno essere effettuate nell'ambito di quella stessa circoscrizione. Ogni Generalità costruisce le sue caserme, stipendia la sua *maréchaussée*, sovvenziona i suoi ospedali, paga l'imposta sostitutiva della *corvée* , etc. Nello stesso tempo però essa è tenuta a contribuire ad alcuni fondi integralmente socializzati a livello nazionale. Oltre al fondo per la repressione della mendicità, solo parzialmente " nazionalizzato ", le risorse interamente gestite a livello nazionale sono quelle afferenti alla direzione dei *ponts et chaussées*: il fondo ordinario (" ouvrages d'art ") (79); il fondo straordinario; i fondi ordinari e straordinari per la navigazione; quello per le *turcies et levées* (le chiuse) e per i porti marittimi, nonché per il *pavé de Paris* (80).

Proprio perché integralmente " nazionalizzato ", non vi era nessuna corrispettività tra il contributo di una Generalità ai *ponts et chaussées* e la quota a lei assegnata. I commissari del dipartimento del Puy-de-Dôme, nel quale è suddivisa con la Rivoluzione una parte della Generalità di Riom, scoprono con disappunto che 2/3 di ciò che l'Alvernia versava per i " travaux d'art " erano impiegati in opere realizzate fuori dai confini della Generalità (81) (fino

(78) Un dato che mette in rilievo Moreau de Beaumont, intentende al dipartimento delle imposte e pertanto profondo conoscitore del sistema (*Mémoires concernant les impositions,* cit., t. 2°, p. 10).

(79) Il fondo ordinario era alimentato in parte dal principale della taglia, in parte dalle imposte accessorie alla taglia.

(80) Per avere un'idea dell'entità rispettiva di questi fondi, nel 1789, secondo le cifre suggerite da Chaumont de la Millière, direttore generale del servizio, il fondo ordinario ammonta a 3.669.000 livree mentre quelli per la navigazione a 1.410.000. È significativo peraltro che l'imposta sostitutiva della *corvée*, pagata individualmente da ciascuna Generalità, ammonti alla cifra di 13.000.000, di gran lunga la somma più consistente tra tutte quelle destinate alle opere pubbliche (*Mémoire sur le département des ponts et chaussées*, Paris, Janvier 1790).

(81) AD. Puy-de-Dôme, L. 836. Si tratta del verbale della riunione (1 agosto 1791) dei commissari dei dipartimenti del Puy-de-Dôme, Cantal e Haute-Loire, con il quale procedono all'esame dei conti dell'amministrazione dell'intendente nei 18 anni prece-

al 1786) (82). In realtà le Generalità non potevano accampare nessuna pretesa per una ripartizione di questi fondi più rispettosa del loro sacrificio rispettivo, perché il senso della loro " nazionalizzazione " e della solidarietà forzosa imposta alle province riposava sulla natura delle opere intraprese, strategiche sul piano militare, economico o amministrativo e non di mero interesse regionale.

A questo punto però resta ancora tutto da scoprire in che modo un apparato centrale fiscalmente così esigente provvedesse all'allocazione dei servizi di interesse locale a favore della periferia e svolgesse eventualmente un ruolo perequativo tra le varie circoscrizioni territoriali.

Le tecniche seguite dal centro nel soddisfare gli interessi locali dei Paesi di elezione erano essenzialmente due. La prima si esauriva nel socializzare a un livello superiore una spesa che gravava su una comunità o su un gruppo di comunità. Per citare alcuni esempi tipici: l'onere della ricostruzione di città distrutte da eventi naturali accollato parzialmente all'intera Generalità; la sovvenzione agli ospedali, spesa in origine di natura locale, distribuita anch'essa sull'intera Generalità. La seconda consisteva invece nel finanziamento indiretto di opere o servizi mediante la rinuncia da parte del centro a incamerare una parte dei tributi a lui destinati che veniva lasciata *in loco* a disposizione dell'intendente, ovvero nella concessione di uno sgravio d'imposta o di un privilegio fiscale (83).

In entrambi i casi non ci troviamo in presenza di una risorsa

---

denti. La stessa sproporzione è rilevata da Petot per altre Generalità (*Histoire de l'administration des ponts et chaussées*, cit., p. 42).

(82) L'*arrêt* del 6 novembre 1786 stabilisce che i fondi per i *travaux d'art* di ogni provincia sarebbero stati impiegati a beneficio del suo territorio. Si trattava di una " concession aux idées décentralisatrices " che rompeva in questo settore il principio della solidarietà tra tutti i Paesi di elezione (PETOT, *Histoire de l'administration des ponts et chaussées*, cit., p. 241).

(83) La città di Amiens chiede una sovvenzione al sovrano per riparare il ponte St.Michel. L'intendente di finanza de Courteille risponde che " comme cette dépense est à la charge de la ville c'est à elle à chercher les moyens d'y pourvoir sur ses revenus ordinaires ou autrement et le Roy ne doit y entrer pour rien ". Alla fine viene accordata alla città la facoltà di imputare il costo delle riparazioni sul prodotto del dazio (AD. Somme, C. 765). Il contributo del centro alla ricostruzione di Rennes distrutta da un incendio si traduce prevalementemente in agevolazioni fiscali (C. NIÈRES, *La reconstruction d'une ville au XVIII^e siècle. Rennes (1720-1760)*, Rennes, 1972, p. 216).

finanziaria ordinaria a disposizione della provincia: nel primo si procede a una diversa imputazione di una spesa comunque locale, nel secondo si concedono in via straordinaria quote di tributi erariali.

Ma esisteva o no un " fonds de la province " ordinario? La risposta è affermativa e vale la pena di analizzarne sommariamente le voci (84):

— *fondi liberi della capitazione*: si tratta della parte della capitazione che il Controllo generale decide di lasciare alla provincia per coprire i *non valeurs* (le imposte non riscosse), per accordare *modérations et décharges* a favore dei contribuenti (sgravi di imposta), per provvedere a spese fisse (percentuali dei collettori e ricevitori preposti alla riscossione delle imposte), a spese obbligatorie (spese varie amministrative, talvolta anche le indennità di esproprio) e infine a spese utili.

La somma che resta disponibile per le spese utili è limitata: dopo aver provveduto ai costi di funzionamento dell'intendenza e altre spese fisse della macchina amministrativa, quello che resta per il " bien public " della provincia è ben poco (85).

---

(84) Questa ricostruzione della contabilità dei Paesi di elezione ha un valore di massima. L'amministrazione di Antico regime non era ossessionata come quella post-rivoluzionaria dall'uniformità: pur seguendo procedure largamente standardizzate, essa ammetteva eccezioni e deroghe, lasciando un notevole margine di azione agli intendenti. In ogni caso, gli elementi che ho ricavato dal confronto di 4 Generalità risultano concordanti sugli elementi essenziali. Quanto alle riforme della contabilità del 1768 e 1780, esse non hanno alterato in modo significativo il regime di finanza locale dei Paesi di elezione. Tra le fonti che si sono rivelate particolarmente utili si segnalano i rendiconti forniti dagli intendenti agli amministratori dipartimentali in esecuzione del decreto dell'Assemblea nazionale del 20 aprile 1790: AD. Haute-Vienne, C. 3; AD. Puy-de-Dôme, L. 836; AD. Marne, C. 508.

(85) I capitoli di spesa abitualmente imputati sui fondi liberi della capitazione sono: 1) trattamento dell'intendente, del personale dell'intendenza, spese di ufficio della stessa, manutenzione dell'edificio che la ospita, nonché gratificazioni ai sottodelegati; 2) spese di ufficio dell'ingegnere capo dei ponti e strade e alloggio dello stesso; 3) incoraggiamenti per la distruzione dei lupi; 4) soccorsi straordinari per malattie; 5) farmaci e altri soccorsi a favore dei malati epidemici; 6) spese per gli allievi della scuola veterinaria; 7) contributi a istituzioni scolastiche; 8) contributi alle famiglie numerose; 9) *pepinière*; 10) incoraggiamento alle manifatture o ad accademie. Sui fondi liberi della capitazione erano accordate, dietro approvazione del Consiglio, pensioni a singoli individui. La tendenza del Controllo generale era comunque quella di accordare in questi casi rimesse di

L'intendente emanava i mandati di pagamento per le spese imputate su questo fondo in base a un'autorizzazione preventiva del Controllore generale (il *bordereau de la capitation*) per le spese fisse, predeterminate dal centro nello stesso documento di autorizzazione, ad autorizzazioni individuali per le spese straordinarie ([86]), o ancora in base ad approvazioni successive delle sue ordinanze ([87]). In ogni caso, alla fine di ogni esercizio, doveva rendere al Controllore generale il conto dell'impiego dei fondi liberi della capitazione ([88]). L'intendente, se si fa eccezione per la distribuzione degli sgravi di imposta e per i pochi fondi da destinare al *bien public* che poteva gestire con discrezionalità (le sue proposte di impiego erano regolarmente accolte dal Controllo generale) ([89]), si trovava rispetto alle spese obbligatorie nella posizione di un mero ordinatore.

Per dare un'idea dei fondi effettivamente utilizzabili per il " bien

---

imposte piuttosto che gravare i già modesti fondi liberi della capitazione (si vedano a questo riguardo i *dossiers* relativi alle richieste di pensioni e soccorsi vari in AD. Haute-Vienne, C. 257 e C. 268).

([86]) Ad esempio, l'intendente di Caen ottiene da Necker l'autorizzazione a impiegare una quota dei fondi liberi della capitazione per provvedere a urgenti lavori di arginatura del fiume che attraversa la comunità di Vire (AD. Calvados, C. 1279).

([87]) Turgot, nell'informare l'intendente di Caen sull'ammontare della capitazione, invia il *bordereau* della sua destinazione, chiarendo che " cette destination doit être exactement remplie, tant pour la partie du trésor royal qui ne peut être entamée sous aucun prétexte que ce soit, que pour celle des décharges et modérations qui doit tourner principalement au soulagement des taillables ". Quanto alle altre spese: " je conserverai l'ordre établi par mes prédécesseurs. J'approuverai toujours volontiers l'emploi que vous m'en proposerez, quand vous m'en ferez connaître préalablement l'utilité pour les peuples de votre généralité: c'est là le principal objet de votre attention et auquel ces fonds sont destinés " (lettera del 10 settembre 1774, AD. Calvados, C. 4526).

([88]) " J'ai reçu ", scrive l'intendente di finanza d'Ormesson al collega di Caen, " avec la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'envoyer le 6 de ce mois, le bordereau de l'employ total des fonds de la capitation imposée en 1765 dans votre département. Je l'ai communiqué à M. le Contrôleur général et il l'a trouvé parfaitement en règle, toutes les dépenses qui y sont comprises et qui ont été acquittées sur vos ordonnances ayant été autorisées particulièrement et n'ayant eu lieu que pour des objets utiles à la Province " (lettera del 31 maggio 1768, AD. Calvados, C. 4524).

([89]) Nell'informare l'intendente di Caen che le sue proproste di impiego dell'" excédent de la capitation " erano state approvate, d'Ormesson chiede comunque " un état détaillé de toutes les dépenses auxquelles vous aurez employé votre excédent distinguées par chapitre et par leurs différentes natures " (lettera del 27 agosto 1760, AD. Calvados, C. 4524).

public " della provincia, basti considerare che, secondo i calcoli effettuati dai commissari dei dipartimenti alverniati all'atto del passaggio di consegne con l'intendente di Riom, degli oltre 17 milioni di livree di capitazione pagati in 10 anni dall'Alvernia solo 1.291.698 livree erano rimaste alla provincia per essere assorbite all'80% da sgravi di imposta e costi di riscossione. Non a caso l'intendente ricorreva all'espediente di " truccare " la contabilità per riservare qualche risorsa supplementare alla provincia (90).

— *fondi delle spese variabili*: questa rubrica designa a partire dalla riforma del 1780 le spese precedentemente incluse nel secondo brevetto ed imputate agli accessori della taglia e della capitazione. La denominazione di " variabili " era dovuta al fatto che l'ammontare di queste voci, prevalentemente militari, poteva variare di anno in anno. Il tesoro reale provvedeva a coprire l'eventuale *deficit* della provincia che era tenuta a sua volta a versare al centro l'eventuale *surplus*.

L'ammontare e la destinazione di queste spese era predeterminato da un *bordereau* del Controllore generale o comunque da lui autorizzato. Alle spese variabili possono essere assimilati i fondi destinati al *casernement*, talvolta presentati come una voce distinta.

— *moins imposés*: sappiamo già di cosa si tratta: il sovrano rinunciava a riscuotere una quota annuale di imposte di cui una parte era riservata ad alleviare l'onere fiscale dei contribuenti che avessero subito perdite economiche, mentre l'altra era destinata agli *ateliers de charité*.

Siamo ora in grado di dare una risposta al quesito che ci ponevamo all'inizio di questo capitolo: in quale misura il rapporto centro-periferia possa essere ricondotto al modello dell'amministrazione indiretta (" police ") e a quello dell'amministrazione diretta (" service ").

---

(90) AD. Puy-de-Dôme, L. 836 (cit.). Analoghe proporzioni si possono riscontrare nelle altre Generalità. Una visione d'insieme dei fondi liberi della capitazione e dei fondi per le spese variabili relativa all'anno 1788 si trova in AN. F^5 l. 1. Anche se questo quadro riguarda le assemblee provinciali, esso ha un valore indicativo anche per gli anni precedenti dal momento che la contabilità delle assemblee provinciali è ricalcata su quella in vigore prima della riforma.

Una componente di amministrazione diretta è chiaramente riconoscibile nel servizio dei *ponts et chaussées*, divenuto con il tempo espressione di un preciso obbligo giuridico della monarchia. In forma meno netta un embrione di "service" sembra delinearsi anche in alcuni settori dell'assistenza. Gli interventi del centro in questo campo procedono in modo troppo empirico e senza un titolo giuridico chiaro — la beneficenza e la carità del sovrano, la supplenza rispetto all'inadeguatezza delle strutture tradizionali etc. — perché si possa parlare dell'affermazione di un "service public" dell'assistenza prima della Rivoluzione, come vorrebbe Camille Bloch. È vero tuttavia che la vecchia "police"-amministrazione indiretta non riesce più a rispondere ai bisogni di un paese in crescita demografica ed economica, e che questa inadeguatezza impone all'apparato centrale di ampliare i suoi interventi ben oltre quell'attività di regolamentazione-sorveglianza alla quale si sarebbe volentieri limitato.

Nel complesso, l'impegno assunto dal centro per l'erogazione di utilità a favore del territorio appare quantitativamente modesto se confrontato con le altre voci del "bilancio" pubblico nel quale i capitoli consacrati all'amministrazione civile appaiono poca cosa rispetto all'entità delle spese militari e del servizio del debito (91). La vocazione fiscal-militare dell'accentramento monarchico trova quindi piena conferma.

3. *Diagnosi di una crisi: le "Considérations" del marchese di Argenson*

Non è tuttavia questo intenso sfruttamento del territorio a rappresentare di per sé un fattore di crisi del rapporto centro-periferia. Il massiccio drenaggio delle risorse fiscali a favore dell'apparato centrale è un prezzo che viene pagato anche in altri paesi per sostenere i costi della proiezione coloniale e militare, rappresen-

---

(91) Sul peso rispettivo di queste voci, cfr. A. GUÉRY, *Les finances de la monarchie française sous l'Ancien Régime,* in *Annales Économie, Société, Civilisation*, 1976, pp. 216-239 e M. MORINEAU, *Budgets de l'État et gestion des finances royales en France au XVIII^e siècle*, in *Revue Historique*, 1980, pp. 289-336 mentre sul sovraccarico fiscale dei Paesi di elezione cfr. R. SCHNERB, *Les contributions directes à l'époque de la Révolution dans le département du Puy-de-Dôme*, Paris, 1933, pp. 8 e 41.

tando un dato pressoché fisiologico nella formazione dello Stato moderno.

La vera tensione è altrove, nel rapporto tra monarchia amministrativa e società corporativa.

L'impulso dell'apparato centrale a provvedere a bisogni sociali che la vecchia amministrazione indiretta (" police ") non è più in grado di soddisfare da sola trova un ostacolo formidabile nella catena cetual-corporativa da lui stesso alimentata intorno al principio del privilegio. L'espansione dei compiti pubblici, soprattutto quando avviene lungo un'ambiziosa coordinata di " service ", non può non sollevare la questione tributaria, mettendo a nudo l'ineguaglianza del carico impositivo dei sudditi e le sperequazioni tra le circoscrizioni territoriali alle quali è accollato il contingente fiscale. La capacità dell'apparato centrale di mobilitare risorse e di creare consenso intorno alla propria azione viene a essere così subordinata alla volontà della monarchia di spezzare i numerosi legami che la uniscono alla società corporativa. Le ricorrenti crisi internazionali innescano una forte tensione tra centro e periferia: moltiplicando la pressione esercitata dal *service du Roy* sulle strutture cetuali, mettono a nudo la loro inadeguatezza nel creare risorse e consenso per l'azione statuale. Si svelano in tutta la loro crudezza i rapporti di forza tra i diversi attori — privilegiati e non, comunità urbane e *plat pays*, signoria e comunità rurale etc. — e la contestazione finisce per investire il ruolo stesso del centro, preso tra il fuoco dell'opposizione parlamentare e la protesta delle minoranze sociali.

Nello stesso arco di tempo, il rivale più temuto, l'Inghilterra, riesce nell'impresa di fondare su solide basi lo " Stato fiscal-militare ". Ne costituiscono gli assi portanti l'elevata capacità di mobilitare le risorse nazionali e di coagulare l'opinione pubblica intorno agli obbiettivi di politica internazionale, traguardi che sono resi possibili dall'intesa costituzionale tra monarca e parlamento, dal sostegno della *City*, dallo sviluppo di una efficiente fiscalità indiretta (92). Ma la strada di una riforma " costituzionale " è improponibile per la monarchia francese che non intende fare concessioni sulla supremazia conquistata con tanta fatica dopo una lunga lotta con Stati

(92) È la tesi sostenuta persuasivamente da J. BREWER, *The Sinews of Power. War, Money, and the English State, 1688-1783*, London, 1989, pp. 128-132.

generali e Parlamenti. E altrettanto preclusa è la via "prussiana" alla modernizzazione statuale fondata su un'intesa privilegiata tra monarchia e nobiltà terriera (93), soluzione impraticabile per un assolutismo che è nato emancipandosi proprio dall'aristocrazia.

Resta aperto lo sbocco delle riforme settoriali, di ispirazione tecnocratica, in grado di razionalizzare il funzionamento dell'apparato centrale. Si tratta di una strada pressoché obbligata per una monarchia che si impegna a fondo nella creazione delle infrastrutture necessarie all'unificazione e alla difesa del paese; che promuove lo sviluppo commerciale e industriale; che, infine, interviene su sollecitazione dell'*opinion éclairée* per supplire alle carenze delle istituzioni corporative in settori essenziali come l'ordine pubblico e l'assistenza. La ricerca dei mezzi necessari per fare fronte a tutti questi compiti, sovrastati come sempre dalla priorità militare, non può avvenire senza che il rapporto tra monarchia amministrativa e società corporativa venga messo a dura prova. Occorre infatti introdurre uniformità di trattamento laddove vige il privilegio e prendere in considerazione il suddito in quanto individuo al posto della comunità, del corpo, o dell'ordine di cui è parte. La monarchia non giunge a operare una scelta di campo tra la fedeltà alla società corporativa che le rende importanti servizi e l'impulso irresistibile a liberarsi dal suo abbraccio per instaurare un rapporto diretto coi sudditi-individui. Rimane prigioniera di questa contraddizione, troppo legata alla società corporativa per poterne fare a meno ma allo stesso tempo troppo moderna per rassegnarsi a subirla.

Le molte esitazioni di fronte a questo nodo "costituzionale" mettono in crisi la legittimazione di un rapporto centro-periferia giocato in assenza di una rappresentanza istituzionale degli interessi locali o in presenza di istituzioni insufficientemente legittimate, come è spesso il caso degli Stati provinciali. Drasticamente ridimensionati nelle loro pretese "costituzionali", gli Stati provinciali si rassegnano nel corso del XVIII secolo a un più modesto ruolo di gestori degli interessi locali. Dotati di personalità giuridica (94), di

(93) Cfr. C. B. A. BEHRENS, *Society, Government, and the Enlightement. The Experiences of Eighteenth-Century France and Prussia*, New York, 1985, pp. 56-68 e 176-185; nonché T. SCHIEDER, *Federico il Grande*, trad. it., Torino, 1989, pp. 48-70.

(94) I Paesi di stato erano proprietari di beni immobili. Lo dimostra il decreto

proprie imposte e di un'autonoma organizzazione, queste istituzioni servono gli interessi del re pagando il *don gratuit* annuale (95), sollecitando il credito pubblico per conto del centro, concorrendo alla costruzione di infrastrutture civili e militari di interesse nazionale. Purché gli obblighi fiscali e tutti gli altri oneri vengano puntualmente adempiuti, il sovrano permette che l'ordinaria amministrazione venga co-gestita tra intendente e istituzioni locali. La contropartita per l'acquiescenza alle pretese fiscal-militari dell'apparato centrale si manifesta nel consolidamento del potere locale nelle mani dei suoi tradizionali detentori (96). Ma la struttura oligarchica di queste istituzioni diviene essa stessa oggetto di contestazione per la sua inadeguatezza a riflettere i rapporti sociali reali: in ogni caso poi, queste istituzioni regionali coprono circa 1/3 del territorio nazionale. L'" opinone pubblica ", che si forma trasversalmente alle istituzioni cetual-corporative nel circuito delle accademie e delle logge massoniche (97), si vede esclusa nel resto del paese dalla partecipazione diretta alla gestione della cosa pubblica, mentre nelle aree in cui sopravvivono le istituzioni regionali essa è costretta a subirne le costrizioni " gotiche ", barriere storiche che negano la sua vocazione universalistica.

La difficoltà della sfera pubblica borghese di accedere alle

12=17 aprile 1791 sulla liquidazione dei debiti dei Paesi di stato. All'art. 6 dichiara infatti: " en conséquence des articles ci-dessus, toutes les propriétés, tant mobilières qu'immobilières, appartenant aux ci-devant pays d'états à titre collectif, seront déclarées domaines nationaux " (J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois*, etc., Paris, 1824, t. 2°, p. 356).

(95) Somma forfaittaria sostitutiva delle imposte reali.

(96) A queste conclusioni giungono, da prospettive diverse, BEIK per la Linguadoca durante il regno di Luigi XIV (op.cit., pp. 335-339) e FOURNIER per la seconda metà del '700; EMMANUELLI (*Pouvoir royal*, cit., t. 2°, pp. 528-529) e DERLANGE (op. cit., pp. 485-488) per la Provenza nella seconda metà del XVIII; per la Bretagna A. REBILLON, *Les États de Bretagne de 1661 à 1789*, thèse, Rennes, 1932, p. 760, nonché H. FRÉVILLE, *L'intendance de Bretagne (1689-1790)*, Rennes, 1953, t. 1° che tende però a sottolineare gli elementi conflittuali tra intendenti e istituzioni regionali; GUIGNET (op. cit., p. 112) per le Fiandre (che peraltro vantavano lo statuto " atipico " di *Pays conquis*).

(97) Cfr. D. ROCHE, *Intellettuali e rappresentanza politica tra il tardo ancien régime e i primi anni della Rivoluzione*, in CAPRA, *La società francese dall'Ancien régime alla Rivoluzione*, cit., pp. 229-250; R. CHARTIER, *Le origini culturali della Rivoluzione francese*, trad. it., Bari, 1991, pp. 157-165; K. M. BAKER, *Politique et opinion publique sous l'Ancien Régime*, in *Annales Économie, Société, Civilisation*, 1987, pp. 41-64.

funzioni politiche ([98]) si avverte con la stessa intensità nella dimensione " amministrativa " del governo locale come in quella " costituzionale " del controllo sulle decisioni di politica nazionale. Il circuito politico-amministrativo lascia poco spazio ai destinatari delle decisioni pubbliche per orientarle nei loro contenuti e controllarle nella fase dell'esecuzione. I tradizionali canali di comunicazione tra centro e periferia, tra sudditi e monarca sono stati neutralizzati senza che dei nuovi siano giunti a sostituirli ([99]).

Le " Considérations " del marchese di Argenson sono giustamente celebri non solo per la personalità dell'autore, tipico esponente della " noblesse de robe " versagliese, ma soprattuto per aver suggerito questa analisi già in una fase molto precoce della crisi dell'Antico regime, quando ancora i sintomi del malessere non erano ancora chiaramente percepibili come lo saranno dopo il 1750.

Negli stessi anni in cui Boulainvilliers ripropone la " costituzione tradizionale " del regno ([100]), Montesquieu rinnova l'ideale dello stato misto e l'opposizione parlamentare comincia a precisare la sua strategia discorsiva ([101]), Argenson affronta il nodo delle riforme adottando l'ottica tipica dell'apparato centrale ([102]). Per il segretario di stato agli esteri, ex intendente, consigliere di stato, lui stesso figlio di un celebre luogotenente generale di polizia, non si tratta di di-

---

([98]) Mi riferisco alla classica definizione e analisi della formazione della sfera pubblica borghese di J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1988², soprattutto pp. 85-93.

([99]) FURET, *Penser la Révolution française*, cit., p. 65 e D. RICHET, *La France moderne: l'esprit des institutions*, Paris, 1973, p. 162.

([100]) Su Boulainvilliers, cfr. H. A. ELLIS, *Boulainvilliers and the French Monarchy. Aristocratic Politics in Early Eighteenth-Century France*, Ithaca, 1988 e, in polemica con il precedente, D. VENTURINO, *Le ragioni della tradizione. Nobiltà e mondo moderno in Boulainvilliers (1658-1722)*, Torino, 1993.

([101]) Sulla quale si veda P. ALATRI, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del settecento*, Bari, 1977.

([102]) L'opera, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France* viene pubblicata ad Amsterdam nel 1764 dopo la morte del marchese. La sua redazione originaria risale però al 1737. La *querelle* sull'autenticità dell'edizione del 1764 o di quella del 1784 è risolta a favore della prima da E. HINTZE, *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution*, Berlin, 1928, pp. 98-99. Della stessa opinione sono anche Pierre Renouvin e Marguerite Boulet-Sautel (*Un épisode de la lutte contre les prérogatives de l'Administration: les " Considérations " du Marquis d'Argenson*, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris, 1977, pp. 750-752).

scutere i fondamenti dell'assolutismo ma solo di renderne più efficace l'azione e soprattutto di legittimarne l'autorità. L'interrogativo che si pone Argenson rivela eloquentemente lo spirito della sua proposta: " avec quel tempérement, avec quel art pourroit-on permette une espèce d'indépendance, au milieu de la dépendance?" (103).

Con molta lucidità Argenson ha individuato il fattore di crisi nel rapporto tra monarchia amministrativa e società corporativa. L'apparato centrale ha dilatato a dismisura la sua autorità minando l'autonomia dei corpi, sottraendo loro attribuzioni e libertà decisionale. La provincia, nel vedersi negare dal centro qualsiasi partecipazione e responsabilità, ha reagito con l'inerzia e con una sorda contestazione. La pretesa di amministrare direttamente il paese si è rivelata al di sopra delle forze del governo che è riuscito solo a indebolire lo spirito pubblico e a snervare ogni forma d'intraprendenza locale.

La responsabilità di questo fallimento è imputata alla politica dell'assolutismo da Richelieu in poi che ha dimenticato la vecchia massima della monarchia, *divide et impera (104)*, alla quale occorre tornare per consolidare l'autorità del sovrano.

Quello che Argenson propone è in realtà nient'altro che una razionalizzazione della classica funzione giurisdizionale del monarca: lasciare gli interessi sociali liberi di esprimersi, privilegiando gli uni o gli altri a seconda della loro contingente conformità all'interesse generale:

" le souverain doit connoître là où il faut gêner les intérêts pour les empêcher de se choquer, et là où il faut les laisser agir avec tout l'essor et toute liberté pour le bien des intérêts généraux " (105).

Argenson, così come il contemporaneo abate Dubos (106), concentra la sua attenzione sugli interessi locali, soprattutto comunali, ai

(103) *Ibidem*, p. 29.

(104) *Ibidem*, p. 219.

(105) *Ibidem*, p. 27.

(106) *Histoire critique de l'établissement de la monarchie françoise dans les Gaules*, par M. l'Abbé Dubos, Paris, 1743. L'Autore svolge la sua ricostruzione storica contestando la legittimità del regime signorile. Polemizza con la massima " nulle terre sans seigneur " ed esalta l'alleanza medievale in funzione antiaristocratica tra la monarchia e i " communes ".

quali propone di lasciare libertà di espressione fino al limite in cui essa non si risolva in una minaccia per il potere centrale. L'arte di governo consiste in un accorto bilanciamento degli interessi e delle sfere di autorità:

" diviser les parties d'un État et subdiviser les sphères d'autorité jusqu'au point où elles se suffisent à elles-mêmes pour se bien gouverner; mais où elles ne puissent ombrager en rien l'autorité générale d'où elles relèvent " (107).

Niente Stati generali e provinciali allora, troppo pericolosi per l'autorità sovrana, ma una molteplicità di amministrazioni municipali chiamate a gestire gli interessi locali sotto la supervisione degli intendenti e sottodelegati. La misura di " democrazia " che Argenson ammette nel suo sistema si esaurisce nel riconoscimento alle comunità della facoltà di presentare i candidati alle funzioni municipali tra i quali l'intendente avrebbe operato la sua scelta.

Liberato dai dettagli della gestione, l'apparato centrale avrebbe potuto così dedicarsi ai compiti di grande legislazione e di soluzione delle controversie che rappresentano la sua naturale vocazione (108). Negli ufficiali municipali elettivi l'amministrazione regia avrebbe trovato i suoi naturali ausiliari *in loco* senza avere d'altra parte alcun obbligo finanziario per le spese locali interamente a carico delle singole comunità.

In sintesi, non vi è nulla di eversivo nel piano di Argenson che appare anzi interamente conforme alla tradizionale strategia della monarchia di cui offre al massimo una versione consapevole e aggiornata.

La giusta intuizione sul *deficit* di partecipazione che mina il

---

(107) *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, cit., p. 31.

(108) " L'autorité Royale juge du besoin de la Loi et la maintient, l'intérêt du public y veille et l'exécute avec intelligence. Delà deux pouvoirs subordonnés et nécessaires à soutenir dans leurs rôles différens: l'un par les Officiers Royaux, l'autre par les Officiers du Peuple. A-t-on eu jusques ici des idées bien nettes dans notre Gouvernement de ces deux fonctions? Les Officiers Royaux ne se trouvent-ils pas aujourd'hui chargés seuls de la Police générale et particulière, de l'entretien de tous les ouvrages Publics, de l'exécution des Loix, de stipuler eux seuls les intérêts du Public, qu'ils ne peuvent, ni ne veulent connoître et de pourvoir à toutes les choses, où les réprésentans du peuple et les plus simples particuliers eussent bien mieux travaillé pour le commun que tous ces Agents Royaux qui ne participent à la Royauté que par ses défauts " (*Ibidem*, pp. 32-33).

sistema politico-amministrativo non viene sviluppata fino al punto di attaccarne le fondamenta cetuali e corporative. Argenson condanna l'invadenza e il protagonismo di quell'apparato centrale di cui lui stesso fa parte, ma non rinnega affatto la rappresentazione tradizionale della società.

Per imbattersi in un progetto che si ponga in netta rottura con i vecchi paradigmi occorre attendere la seconda metà del secolo, quando avviene l'incontro tra l'esponente più intelligente della tecnocrazia amministrativa, Turgot, e il movimento dell'illuminismo riformatore più attento alla dimensione economica e istituzionale, la fisiocrazia.

Titolo II

IL 'PROGETTO BORGHESE'

Capitolo Unico

TURGOT, LA FISIOCRAZIA E LE *MUNICIPALITÉS*

1. Dalla società cetuale all'individualismo atomista: interesse, proprietà, contratto. — 2. L'armonia prestabilita: il potere e la ragione. — 3. Autorità sovrana e autogoverno sociale: un modello decentrato. — 3.1. La dissoluzione dell'apparato centrale. — 3.2. Le funzioni delle *municipalités*.

Se il ministero di Turgot segna un punto di non ritorno nella crisi delle istituzioni di Antico regime non è solo per i possenti colpi sferrati contro l'organizzazione cetual-corporativa. L'ex intendente di Limoges non è il primo né l'ultimo ministro riformatore al quale la monarchia abbia affidato le proprie sorti. Ben più rilevante è la circostanza che nella breve ma intensissima esperienza di Turgot prenda corpo un 'progetto borghese' di società e di governo chiaramente alternativo a quello realizzato dalla monarchia assoluta.

Tra il 1774 e il 1776 vengono smantellati o delegittimati alcuni dei più importanti capisaldi della società di Antico regime come l'organizzazione corporativa (soppressione delle *jurandes*), la *corvée,* la *contrainte solidaire* per la riscossione della taglia, l'"economia morale" (liberalizzazione del commercio dei grani) (1).

Nel 1775 vede la luce il *pamphlet* di Bigot de Sainte-Croix contro le corporazioni (2) e nell'anno successivo la requisitoria di Boncerf contro la proprietà feudale (3). Ma soprattutto nel 1775, un

---

(1) Cfr. C. A. Bouton, *L' 'économie morale' et la guerre des farines*, in AA.VV., *La guerre du blé au XVIII^e siècle*, Paris, 1988, pp. 95-97. Sul liberismo di Turgot, cfr. C. Bordes, J. Morange, *Turgot, économiste et administrateur*, Limoges, 1982, pp. 141-145.

(2) Cfr. F. Venturi, *Settecento riformatore, la prima crisi dell'Antico regime (1768-1776)*, Torino, 1979, t. 3°, p. 375.

(3) "La prosperité des États est en raison de la liberté des personnes, des choses et des actions: ces trois genres de liberté rejettent l'esclavage des personnes, les différentes servitudes établies sur les fonds par le droit féodal et les obstacles qu'apportent au

anno prima della pubblicazione della " Ricchezza delle nazioni " di Smith, il fisiocratico Dupont de Nemours elabora sotto le direttive di Turgot un *mémoire sur les municipalités* destinato a grande fortuna dopo la morte del ministro.

L'incontro tra il riformismo tecnocratico di un grande amministratore e la dottrina economica fisiocratica conferisce al ministero di Turgot il suo eccezionale significato, permettendo di riconoscervi un momento di forte consapevolezza degli imperativi dell'ordine sociale borghese inteso nel suo significato economico-giuridico " classico ": la sostituzione della proprietà e del contratto ai legami cetual-corporativi; l'affermazione del diritto del cittadino-proprietario di

---

commerce les privilèges de vente et de fabrication, et ensuite les péages, douanes et prohibitions " (P. F. BONCERF, *Inconvénients des droits féodaux*, Paris, s.d., p. 23). Boncerf non avrebbe potuto enunciare con più chiarezza il manifesto economico-giuridico dell'offensiva contro l'ordine corporativo. Per i magistrati del Parlamento di Parigi che condannano il suo opuscolo non era difficile coglierne tutta la carica eversiva. In effetti, l'autore procede a una sistematica demolizione dei fondamenti giuridici ed economici della proprietà divisa: " les droits de cens, rentes, champarts, dîmes et tous autres droits réels et fonciers, sont de co-propriétés qui diminuent le travail du possesseur autant que les avantages qu'il en retireroit " (*Ibidem*, p. 68). E, come se non bastasse, giunge persino a minare il principio di " droit public " dell'inalienabilità del demanio. È il re che, secondo Boncerf, deve dare il segnale favorevole alla consolidazione della proprietà nelle mani di un solo titolare ammettendo il riscatto dei propri diritti demaniali, per poi, in un secondo tempo, invitare (o costringere) i signori feudali a consentire il riscatto della loro diretta dietro indennità. Tirando le somme di un'evoluzione plurisecolare nel senso di una riduzione drastica dei rapporti di potere-soggezione all'unico legittimo tra legge e individuo, Boncerf osserva che " le domaine éminent de la souveraineté est plus efficace que la souzeraineté; l'autorité législative, plus puissante que l'autorité féodale; et le droit de citoyen présente des liens plus précieux que ceux de vassal et de seigneur " (*Ibidem*, p. 65). Questa testimonianza è tanto più significativa in quanto largamente eterodossa in una pubblicistica giuridica ancora per lo più refrattaria a rassegnarsi all'inevitabile tramonto del dominio diviso. Se è vero infatti che giuristi come Pothier e Hervé valorizzano al massimo la figura dell'utilista, fino a farne di fatto il vero proprietario, la cesura con il vecchio ordine di idee feudale non è ancora del tutto consumata (P. GROSSI, *Un paradiso per Pothier (Robert-Joseph Pothier e la proprietà 'moderna')*, in *Il dominio e le cose*, cit., pp. 406-410). L'operazione ideologica di convertire il sistema giuridico feudale in quello modernamente capitalistico, lasciando intatta l'egemonia economica e sociale dei possidenti-notabili, è realizzata dalla dottrina giuridica con Merlin de Douai, il più lucido interprete alla Costituente di questa grande " novazione " (cfr. R. ROBIN, *Fief et seigneurie dans le droit et l'idéologie juridique à la fin du XVIII^e siècle*, in *Annales historiques de la Révolution française*, 1971, pp. 560-571).

prendere parte alla gestione della cosa pubblica; la limitazione delle funzioni dell'apparato centrale.

Certo, questo modello riassume in modo necessariamente 'ideal-tipico' le tendenze prevalenti di un dibattito molto ricco nel quale numerose e autorevoli sono le " opinioni dissenzienti " su singoli elementi di questo 'progetto borghese': Turgot e la fisiocrazia divergono sul ruolo del capitale (4); Quesnay e Mirabeau, padri della fisiocrazia, sono molto più reticenti di Boncerf sull'abolizione dei diritti feudali (5); Baudeau, Mercier de la Rivière e Mirabeau

---

(4) Turgot considera, come i fisiocratici, la produzione agricola quale unica fonte del capitale: " l'unica fonte di tutte le ricchezze che, con la loro circolazione, animano tutte le attività della società " (TURGOT, *Le ricchezze, il progresso e la storia universale*, cit., p. 108, e l'*Introduzione* di R. FINZI, pp. XXXVII-XLVII). Così pure, egli ritiene che esista una sola *classe disponibile*, quella dei proprietari, mentre coltivatori e artigiani " hanno entrambi la sola retribuzione del loro lavoro " (*Ibidem*, p. 112). Ma a differenza della scuola di Quesnay, Turgot coglie la centralità del capitale come fattore di accumulazione in tutti i settori della produzione, e non solo in quello agricolo: " da quanto è stato appena detto, vediamo come la coltivazione delle terre, le manifatture d'ogni genere, e tutte le branche del commercio s'impernino su di una massa di capitali o di ricchezze mobiliari accumulate che, anticipate dapprima dagli imprenditori in ciascuno di questi generi di lavoro, devono ritornare loro ogni anno con un profitto costante: il capitale per essere riversato ed anticipato di nuovo per la prosecuzione delle stesse imprese, e il profitto per la sussistenza più o meno agiata degli imprenditori " (*Ibidem*, p. 148). La figura del capitalista-imprenditore diviene l'architrave del sistema nonché elemento di ulteriore differenziazione all'interno delle *classi laboriose*. Non è infatti il solo proprietario ad anticipare il capitale: anche coltivatori e artigiani si distinguono in detentori del capitale e in semplici salariati: " da ciò consegue che la classe dei coltivatori, come quella dei manifatturieri, si divide in due ordini d'uomini, quello degli imprenditori o capitalisti che fanno tutte le anticipazioni, e quella dei semplici operai salariati " (*Ibidem*, p. 144).

(5) Indubbiamente nel sistema fisiocratico il prelievo feudale costituisce una sorta di co-proprietà e come tale è condannabile (J.-C. PERROT, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique*, Paris, 1992, pp. 230-231). Tuttavia, come ha messo in luce E. FOX-GENOVESE (*The Origins of Phisiocracy*, Ithaca, 1976), Quesnay e Mirabeau rimangano prigionieri di una contraddizione insolubile nel momento in cui sostengono la proprietà come unità economica indivisa (in un'ottica rigorosamente capitalistica), senza avere il coraggio di rinnegare con decisione la sovrastruttura feudale che costituiva uno dei principali impedimenti alla consolidazione nelle mani di un solo titolare della proprietà libera da ogni tipo di gravame (*Ibidem*, pp. 220; 228-229; 238-243; 294); (nello stesso senso, J. CARTELIER, *Introduction à* F. QUESNAY, *Physiocratie* (*droit naturel, Tableau économique et autres textes*), Paris, 1991, p. 20). Sulla questione della proprietà feudale, ad esempio, Turgot e Le Trosne sono assai più radicali di Quesnay e Mirabeau. Il primo è riconosciuto quale probabile ispiratore del *pamphlet* di Boncerf, mentre il secondo

sono più " autoritari " di Dupont de Nemours e Le Trosne. Il campo dell'*opinion éclairée* e della tecnocrazia si divide ulteriormente sul rapporto tra " Stato " e " mercato ", opponendo ai fautori di un liberismo ortodosso chi ritiene necessario un ruolo attivo dei pubblici poteri per assicurare il corretto funzionamento del mercato o per favorire la produzione (6).

La consapevolezza dell'esistenza di tutte queste declinazioni del 'liberalismo economico' non impedisce tuttavia di ricostruire intorno a un minimo comune denominatore i lineamenti di un 'progetto borghese' che qui interessa assai più nella sua dimensione politico-istituzionale che per la sua incidenza nella storia delle dottrine economiche. Per comprendere tutto il rilievo della rottura epistemologica che segna questo momento, insieme ai limiti della dimensione politica del 'progetto borghese', procederò innanzitutto all'analisi della visione antropologica dell'*homo œconomicus*, valutandone in un secondo momento i risvolti istituzionali.

1. *Dalla società cetuale all'individualismo atomista: interesse, proprietà, contratto*

L'affermazione di Marx secondo la quale il sistema fisiocratico sarebbe una riproduzione borghese dei rapporti feudali (7) coglie un aspetto essenziale dell'operazione ideologica compiuta da questa scuola di pensiero: che è appunto quello di convertire i depositari di un potere sociale tradizionale (i signori) in detentori di un potere economico razionale in quanto 'naturale' (i proprietari).

---

attacca frontalmente il sistema feudale in una *dissertation* inclusa nella sua opera sulle amministrazioni provinciali (cfr. M. GARAUD, *Histoire du droit privé français (de 1789 à 1804). La Révolution et la propriété foncière*, Paris, 1958, pp. 155-160). Ma ancora agli inizi della Rivoluzione, un fisiocratico come Dupont de Nemours esiterà a invocare l'abolizione pura e semplice dei diritti feudali (J.-P. HIRSCH, *L'abolizione dei privilegi. La notte del 4 agosto 1789*, trad. it., Roma, 1983, pp. 42-86).

(6) Per la corrente del " liberalismo ugualitario " si veda S. MEYSSONNIER, *La balance et l'horloge. La genèse de la pensée libérale en France au XVIII^e siècle*, Paris, 1989, mentre per una ricostruzione complessiva delle dottrine economiche in stretta connessione con la progettualità politica, dal mercantilismo a Sieyès, si rinvia a C. LARRÈRE, *L'invention de l'économie au XVIII^e siècle*, Paris, 1992.

(7) K. MARX, F. ENGELS, *Teorie sul plusvalore*, I, in *Opere complete*, t. 34°, Roma, 1979, p. 17.

L'unica relazione che i fisiocratici riconoscono tra gli individui, una volta rimosso l'involucro corporativo, è quella della proprietà e del contratto (8). Solo l'*intérêt* e non più la solidarietà di corpo o di ordine deve costituire l'esplicito *lien social* (9) di una classe dirigente divisa dalle superfetazioni cetual-corporative ma fondamentalmente omogenea per la comune titolarità della proprietà.

Per i fisiocratici la società costituisce una realtà naturale e autosufficiente che essi descrivono sociologicamente come luogo dei produttori e dei rapporti sociali costruiti intorno alla proprietà. La continuità organicistica tra società e sovrano, mediata dalla catena dei corpi e degli ordini, viene sostituita da uno spazio sociale omogeneo che coincide interamente con lo spazio economico (10). L'interesse generale non è altro che la somma degli interessi individuali dei singoli proprietari e la giustificazione storica e teorica della convivenza risiede nella constatazione che l'individuo è un soggetto-di-bisogni continuamente impegnato nel proprio appagamento:

" notre existence est une consommation perpétuelle; et la nécessité physique des subsistances établit la nécessité physique de la société " (11)

L'atomizzazione sociale non si risolve nel *bellum* hobbesiano per la rassicurante capacità della proprietà — naturale complemento della convivenza (12) — di armonizzare le pulsioni individuali,

---

(8) La classe *laboriosa* si divide a sua volta per Turgot in classe *produttrice* e *stipendiata* (o *sterile*): " una, con il suo lavoro, produce o piuttosto trae dalla terra ricchezze continuamente rinascenti che forniscono a tutta la società i mezzi di sussistenza e le materie per soddisfare tutti i suoi bisogni; l'altra, occupata a preparare le materie prime prodotte e a dar loro le forme che le rendono atte all'uso da parte degli uomini, vende ai primi il suo lavoro, e ne riceve in cambio i mezzi di sussistenza " (TURGOT, *Le ricchezze, il progresso e la storia universale*, cit., p. 108).

(9) In questo senso, anche P. STEINER, *Le projet physiocratique: théorie de la propriété et lien social*, in *Revue économique*, 1987, pp. 1123-1127.

(10) Per la comparazione con gli analoghi 'luoghi' dell'utilitarismo inglese cfr. COSTA, *Il progetto giuridico*, cit., pp. 145-148.

(11) MERCIER de la RIVIÈRE, *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, Londres, 1767, p. 8. " Pressés par l'attrait du plaisir physique de satisfaire aux besoins essentiels à notre existence, et ne pouvant nous procurer, que par le moyen de la société, les choses relatives à ces mêmes besoins, il est évident que notre réunion en société est une suite naturelle et nécessaire de l'appétit des plaisirs " (*Ibidem*, p. 7).

(12) " Une fois que nous reconnoissons la nécessité physique dont il est, que nous

moltiplicando le opportunità di soddisfazione dei bisogni e assicurando la stabilità giuridica dei possessi (13).

Quando Turgot o Le Trosne affermano che la Francia " n'a pas de constitution " (14) essi negano che la piramide sociale tradizionale di ordini e corpi corrisponda alla natura e alla ragione proprio in quanto intimamente contraddittoria con la rappresentazione della società come realtà economica dominata da attori individuali. Prima ancora di familiarizzarsi con la fisiocrazia, Turgot aveva manifestato nell'articolo *Fondation* dell'*Encyclopédie* (15) l'opzione a favore di una società ridotta alla sua componente elementare individualista, relegando " les corps particuliers " nell'area delle persone giuridiche artificiali create per " l'utilité publique " e suscettibili pertanto di venire soppresse non appena questa fosse cessata. Secondo Le Trosne, che scrive alla fine degli anni '70, il legame cetual-corporativo è inevitabilmente condannato a una drastica eliminazione:

" la révolution ne peut donc manquer de blesser ce qu'en France on appelle *constitution*, ou du moins ce qui en tient lieu: elle tendra à affoiblir ce sentiment qui lie les hommes à des corps particuliers, qui ont leurs prérogatives, leurs distinctions, leurs privilèges, leur esprit propre " (16).

Ma perché ciò avvenga il governo deve cessare di essere " gardien et garant de ces prétentions et de ces distinctions " (17).

---

vivions en société, nous voyons évidemment qu'il est d'une nécessité, et conséquemment d'une justice *absolues*, que chaque homme soit exclusivement propriétaire de sa personne et des choses qu'il acquiert par ses recherches et ses travaux" (*Ibidem*, p. 14).

(13) " Cette multiplication de subsistances ne peut s'opérer que par la culture, et la culture n'est possible que dans la société; car il est évident que personne ne cultiveroit si personne n'avoit la certitude morale de jouir de la récolte, et que ce n'est que dans la société que cette certitude morale peut s'établir, parce qu'elle suppose des droits qui, comme on le verra dans la suite, ne peuvent avoir lieu qu'en société " (*Ibidem*, p. 9).

(14) TURGOT-DUPONT de NEMOURS, *Mémoire sur les municipalités*, in *Œuvres de Turgot et documents le concernant,* éd. Schelle, Paris, 1922, t. 4°, p. 576.

(15) *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, cit., Paris, 1757, *verbo* " fondation (politique et droit naturel) ", t. 7°, p. 75.

(16) G. F. LE TROSNE, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt,* (1779), Basle 1788, t. 1°, p. 210.

(17) *Ibidem*. " On ne peut croire combien cet esprit particulier de corps détache les hommes de la société générale et du bien commun, pour concentrer toutes leurs idées,

L'analisi dei mali della società francese che tracciano i fisiocratici è simile a quella anticipata da Argenson — mancanza di spirito pubblico, divisioni tra i sudditi, ostilità nei confronti del governo — ma le conclusioni cui giungono sono opposte, in quanto ora non si mira più a rivitalizzare la società corporativa dal suo interno e in sostanziale continuità con la tradizione, come voleva Argenson, bensì a " faire taire les prétentions particulières, les réclamations, les intérêts de corps " (18) per affermare l'" ordre naturel ".

2. *L'armonia prestabilita: il potere e la ragione*

A differenza di Rousseau che vede una netta frattura tra natura e civiltà e richiede un atto di volontà, una " grande novazione " per sanare la dicotomia tra " homme " e " citoyen ", i fisiocratici considerano la società come il contesto ideale nel quale gli individui possono massimizzare il profitto e perfezionare le loro capacità assoggettandosi a una " autorité tutélaire " (19). Un'autorità che però trae la sua legittimazione dalla capacità di esplicitare e salvaguardare le leggi naturali — " la législation positive " avverte Quesnay " consiste donc dans la déclaration des lois naturelles " (20).

Posto al di sopra e al di fuori della società, il sovrano deve assicurare il trionfo della " raison " svolgendo una funzione più pedagogica che prescrittiva. La sua legislazione non può che rispecchiare fedelmente le leggi naturali, la cui *évidence* si imporrà da sola ai sudditi illuminati da un'istruzione pubblica completamente laicizzata.

La legittimazione del potere politico è dunque ricondotta a un problema di conoscenza e non di volontà; il fondamento contrat-

---

tous leurs soins, tous leurs vœux dans l'intérêt du corps; ce qui tend à diviser et subdiviser la société, et à la mettre aux prises ", (*Ibidem*, t. 1°, p. 209).

(18) LE TROSNE, *De l'administration provinciale* , cit., t. 1°, p. 204.

(19) " Ainsi les hommes qui se mettent sous la dépendance, ou plutôt sous la protection des lois positives et d'une autorité tutélaire, étendent beaucoup leur faculté d'être propriétaires; et par conséquent étendent beaucoup l'usage de leur droit naturel, au lieu de le restreindre ", (QUESNAY, *Droit naturel*, in *Physiocratie*, cit., p. 81).

(20) QUESNAY, *Droit naturel*, cit., p. 84. Cfr. anche G. REBUFFA, *Fisiocrazia, ordine naturale, diritti individuali*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1971, p. 229 e sgg.

tualistico dell'autorità sovrana, pure adombrato da Turgot (21), è messo in sordina a favore della fiducia nella capacità del monarca di mettersi in sintonia con la società, interpretando il ruolo di garante dell'*ordre naturel*. È stato giustamente osservato (22) che in questo modo i fondamenti dello stato assolutistico sono capovolti senza alterarne l'involucro formale (23); non è più la decisionalità a regnare ma una legalità naturale esternata in modo del tutto impersonale; il potere, sebbene ancora imputato al solo monarca, perde qualsiasi connotato volontaristico per divenire funzione sociale: il despota fisiocratico non è altro che un " re fannullone " rigidamente vincolato dalla legge naturale (24). Ciò che interessa non è trasferire il potere sovrano da un soggetto a un altro bensì promuovere la razionalizzazione della società e assicurare il trionfo delle leggi naturali (25). Compito questo che può appunto realizzare anche un monarca illuminato, tanto più se il monarca si trova in una perfetta

---

(21) Turgot è con Condorcet il personaggio meno legato alla visione " olista " del potere tipica della scuola fisiocratica, dalla quale attinge alcuni principi essenziali (la centralità dei proprietari) senza peraltro condividerne lo stesso entusiasmo per il dispotismo illuminato. In una celebre polemica con l'amico Dupont de Nemours, Turgot respinge l'uso dell'aggettivo " tutélaire " per qualificare l'" autorité " in quanto i sudditi non sono " minori ", ma i mandanti nel cui interesse l'autorità pubblica viene esercitata (cfr. D. FIOROT, *La filosofia politica dei fisiocratici*, Padova, 1954, p. 207).

(22) R. KOSELLECK, *Critica illuminista e crisi della società borghese*, trad. it, Bologna, 1972, p. 191.

(23) Quesnay non spiega come sarebbe avvenuta la trasformazione della società, una volta esclusa la strada rivoluzionaria (FOX-GENOVESE, *The Origins of Phisiocracy*, cit., p. 310). " The physiocratic doctrine of Quesnay and Mirabeau heroically, if unsuccessfully, attempted to construct a synthesis of the statist and " feudal " strands of French political thought, buttressed by a rigorous market economics derived from the observation of English development " (*Ibidem*, p. 304). In effetti, come osserva giustamente l'Autore, " traditional order and the market economy are arbitraly wedded in the diagram, but are never merged " (*Ibidem*, p. 306).

(24) L. DUMONT, *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, I, Paris 1985^2, p. 62.

(25) Vale a questo riguardo, l'osservazione di P. RAYNAUD che ricorda come " pour la plupart des penseurs du XVIII^e siècle français, le problème majeur n'est pas celui de l'identité du souverain, mais celui de la rationalisation de l'ordre social, qui peut très bien être effectuée par un régime qui reste formellement fidèle à la monarchie traditionnelle, du moment que celui-ci est guidé par la Raison et par le souci du bien public " (*La déclaration des droits de l'homme*, in C. LUCAS (ed.), *The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, 1989, p. 143).

identità di interessi con i propri sudditi come affermano i fisiocratici per i quali la condivisione tra proprietari e sovrano del prodotto netto è la più forte garanzia di razionalità del governo. Laddove infatti il proprietario ricava il suo prodotto netto dalla rendita fondiaria, ovvero il prezzo pagato dal fittavolo al proprietario, il sovrano ottiene la propria parte sotto forma di imposta, premio di assicurazione pagato dai proprietari perché sia garantita la sicurezza dei beni (26). Una volta identificati nei proprietari i veri " azionisti " dell'impresa sociale, in contrapposizione alla classe sterile di coloro che beneficiano dei vantaggi senza sopportarne gli oneri (industriali, commercianti etc.) (27), l'organizzazione " costituzionale " deve ruotare tutta intorno alla proprietà, sia facendo dell'imposta unica fondiaria l'unica risorsa finanziaria statale, sia attribuendo ai proprietari, naturali ausiliari del sovrano, il posto che loro compete nel governo del paese:

" ce n'est donc qu'avec les possesseurs titulaires du produit net, que le souverain est censé entrer en compte. Le souverain et les propriétaires du produit net et disponible; voilà ce qui compose l'État. Tous les autres hommes vivans dans la société sont soudoyés, ou à gages, ou à salaires, ou à entreprises et profits.Tous ont droit à la justice distributive et à la sauve-garde de tous les genres de propriété qu'ils apportent, ou qu'ils font valoir par le concours de leurs travaux, à l'effet d'avoir part aux subsistances qu'ils acquerront, en échange de leurs travaux. Mais ils n'ont aucun titre social à la manutention publique, à moins qu'ils ne l'ayent personnellement reçu comme préposés du souverain; ils n'ont aucun droit à se tenir pour chargés des véritables intérêts de l'État " (28).

Sebbene alcuni autori come Turgot pensassero di introdurre dei

---

(26) M.-C. LAVAL-REVIGLIO, *Les conceptions politiques des physiocrates*, in *Revue française de science politique*, 1987, p. 196.

(27) " La classe des propriétaires comprend le souverain, les possesseurs des terres et les décimateurs. Cette classe subsiste par le revenu ou produit net de la culture, qui lui est payé annuellement par la classe productive, après que celle-ci a prélevé, sur la reproduction qu'elle fait renaître annuellement, les richesses nécessaires pour se rembourser de ses avances annuelles et pour entretenir ses richesses d'exploitation. La classe stérile est formée de tous les citoyens occupés à d'autres services et à d'autres travaux que ceux de l'agriculture, et dont les dépenses sont payées par la classe productive et par la classe des propriétaires, qui eux-mêmes tirent leurs revenus de la classe productive " (QUESNAY, *Analyse du tableau*, in *Physiocratie*, cit., p. 210).

(28) V. de MIRABEAU, *Lettres sur la législation*, Berne, 1775, t. 2°, p. 675.

temperamenti a questo monopolio dei proprietari (29), non v'è dubbio che l'architrave dei piani di *municipalités* sia tutto in questa primazia accordata alla terra, e nella netta distinzione tra una sorta di " cittadinanza attiva ", di cui sono titolari coloro che possono partecipare all'amministrazione in quanto titolari di una quota di territorio e tutti gli altri, i " cittadini passivi " meri beneficiari dei diritti civili.

In questa ricostruzione si riconosce a colpo d'occhio l'assenza di autonomia della dimensione politica (30). All'esatto opposto del contratto sociale di Rousseau, che realizza nella volontà generale la massima concentrazione immaginabile di *imperium*, l'ordine naturale dei fisiocratici nega la soggettività di un potere pubblico ridotto a mera appendice dell'automatismo economico:

> " tout bon gouvernement ", dichiara Mirabeau, " consiste à ce qu'il y ait le moins d'affaires publiques possibles; et la *Démocratie* fait affaire publique de tout " (31).

In assenza della coppia concettuale società-Stato non può evidentemente parlarsi in senso tecnico di una problematica costituente. La " costituzione " dei fisiocratici consiste nella rivelazione delle leggi che devono necessariamente informare la società, destinata ad autoregolarsi come una macchina dopo che sia caduto il velo dell'ignoranza. La constatazione dell'assenza di una moderna dialettica costituente non toglie comunque nulla all'interesse del modello sia perché esso propone un'articolazione dei rapporti centro-periferia del tutto inedita, sia per la notevolissima fortuna di cui gode tra i contemporanei.

3. *Autorità sovrana e autogoverno sociale: un modello decentrato*

Il modello di amministrazione che delineano i progetti fisiocratici di *municipalités* si differenzia da quello tipico della monarchia

---

(29) Turgot, pur accordando ai proprietari il ruolo più importante all'interno delle *municipalités,* riconosceva l'opportunità di ammettere nelle assemblee i non proprietari quando non fossero in gioco decisioni di spesa ma si trattasse di stabilire misure di " police " concernenti la libertà degli individui (secondo la testimonianza di Dupont de Nemours riportata in *Œuvres de Turgot* , cit., t. 4°, p. 571).

(30) DUMONT, *Homo aequalis*, cit., p. 62.

(31) Citato da G. WEULERSSE, *La physiocratie sous les ministères de Turgot et de Necker (1774-1781)*, Paris, 1950, p. 110.

amministrativa su alcuni punti essenziali: il ruolo assegnato al centro e la configurazione giuridica degli organi di amministrazione periferica; l'attribuzione di una funzione politica e di funzioni amministrative alle municipalités.

3.1. *La dissoluzione dell'apparato centrale*

Uno dei suoi aspetti più caratteristici consiste nella dissoluzione dell'apparato centrale del monarca, la cui funzione viene limitata esclusivamente a una legislazione generale senza più alcuna assunzione diretta di compiti amministrativi in periferia.

Se la volontà del monarca può comunicarsi in periferia con una rapidità " semblable à l'action de l'electricité " (32) ciò dipende dalla petizione di principio che sovrano e proprietari si trovino in un'armonica identità di interessi. Non è più necessaria la presenza di una rete di agenti periferici incaricata in via esclusiva di fare valere le ragioni del centro e quand'anche essa sia prevista l'intendente finisce per limitarsi a un ruolo di supervisione e di controllo del tutto ausiliario rispetto a quello delle *municipalités*.

La nuova posizione del sovrano è espressa con la metafora di Dio che legifera " par des lois générales " (33) e che lascia agire " les causes secondes " (34): vale a dire che tutta la parte esecutiva gli viene sottratta per essere affidata ai diretti interessati, i proprietari, che possono gestire gli affari locali con maggiore competenza delle " autorités intermédiaires " burocratiche di cui il monarca si è circondato divenendone lui stesso prigioniero.

Ma in cosa differiscono le *muncipalités* dai tradizionali *États provinciaux, corps de ville, communautés d'habitans*?

La distinzione è affermata con chiarezza. Mentre le comunità territoriali tradizionali sono persone morali corporative, titolari di un interesse egoistico che le contrappone al resto della società, le *municipalités* assomigliano piuttosto a un consorzio necessario di proprietari che in ogni circoscrizione territoriale provvede al riparto

---

(32) V. DE MIRABEAU, *Mémoire sur les états provinciaux*, Avignon, 1757, p. 89.
(33) TURGOT-DUPONT, *Mémoire*, cit., p. 576.
(34) LE TROSNE, *De l'administration*, cit., t. 1°, p. 550.

dell'imposta unica sulla proprietà e cura autonomamente le spese locali. Su questo aspetto insistono un po' tutti gli autori: le assemblee provinciali, che costituiscono lo snodo più importante del progetto amministrativo fisiocratico, non hanno nulla a che vedere con gli Stati provinciali. Prive di un'autonoma personalità, esse nascono dal rifiuto del principio della divisione per ordini (35). Inoltre, le *municipalités* non esercitano le loro funzioni in base a una autorità propria storicamente riconosciuta dal sovrano, come è il caso degli Stati provinciali, ma derivano i loro poteri dal monarca stesso che ne fa concessione in ossequio all'*ordre naturel* che ha nella proprietà fondiaria la sua pietra angolare.

La *municipalité* è infatti nient'altro che " le concours naturel des propriétaires à la portion du bon ordre, qui est rélative au canton où sont situées leurs possessions " (36). E anche se formalmente la responsabilità per questo " bon ordre " compete per intero al solo sovrano, egli " ne sauroit voir ni pourvoir à tout par lui-même " (37). Piuttosto che abbandonare la gestione amministrativa a una legione di impiegati irresponsabili è certo preferibile che egli si affidi all'assemblea dei proprietari " organe naturel et dans l'ordre, pour donner connoissance au souverain des besoins et du produit net réel de chaque canton " (38).

Senza entrare nel dettaglio dei singoli progetti, di cui altri hanno più volte offerto una descrizione puntuale, è sufficiente in questa sede delinearne quei tratti comuni che meglio ne connotano il profilo.

L'aspetto che forse più colpisce è quello della configurazione della *municipalité* come una sorta di *società per azioni*, di *condominio* o *consorzio* nel quale chi ha più quote dispone correlativamente di maggiori poteri. Nei progetti di Le Trosne (39) e Turgot, una volta

---

(35) " Il ne s'agit pas de mettre les pays d'Élection en pays d'États, tels qu'il en existe plusieurs, mais d'établir dans les Provinces des Conseils d'Administration, qui soient chargés de l'assiette et de la perception de l'impôt, ainsi que des dépenses à faire dans chaque Province " (LE TROSNE, *De l'administration*, cit., t. 1°, p. 530).

(36) MIRABEAU, *Lettres sur la législation*, cit., t. 2°, p. 676.

(37) *Ibidem*.

(38) *Ibidem*, p. 679.

(39) LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 576. Questa costruzione del voto come manifestazione della titolarità di quote proprietarie multiple è il sintomo di una concezione della rappresentanza nella quale il territorio conserva ancora una sua

stabilito a 600 livree il reddito per un " citoyen entier ", si attribuisce il voto plurimo a coloro che possiedano multipli di questa cifra, e si richiede a chi produca un reddito inferiore (" citoyens fractionnaires ") di associarsi con altri per giungere alla soglia di un voto (40).

Già nell'articolo " fondation " dell'*Encyclopédie* Turgot aveva anticipato la struttura essenziale della *municipalité* descritta come " une société du même genre que celles qui se font dans le commerce ", con la differenza che questa " n'a pour objet que le bien public ". Si tratta di una società gestita dai suoi membri con criteri di efficienza non diversi da quelli di un'impresa privata:

" comme les fonds ne sont employés que sous les yeux des actionnaires, ils sont à portée de veiller à ce qu'ils soient employés de la manière la plus avantageuse " (41).

La *municipalité*, sostiene Le Trosne, è un *service public* che non ha nulla di burocratico in quanto si esaurisce in un onere e in un onore accessorî alla proprietà. Contro il particolarismo delle istituzioni corporative, la *municipalité* viene concepita all'insegna dell'*uniformità*. Costruita intorno alla figura del proprietario l'amministrazione municipale non può che essere uniforme, nella sua struttura e nelle sue procedure, in quanto fedele espressione di un *ordre naturel* razionale che non deve subire eccezioni. Si prevede pertanto un'organizzazione omogenea per tutto il territorio nazionale (dapprima applicata ai Paesi di elezione, la riforma sarebbe stata estesa successivamente ai Paesi di stato che non avrebbero tardato ad apprez-

---

consistenza politica. " Pour Turgot, c'est encore autant le territoire que l'individu qui est représenté. Ce n'est pas la représentation parlementaire des propriétés, à l'anglaise, mais ce n'est pas non plus la représentation des individus propriétaires " (P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992, p. 51).

(40) Da questa posizione di Turgot prende le distanze il suo più illustre discepolo, Condorcet, che nell'*Essai sur les assemblées provinciales* , pubblicato alla vigilia della Rivoluzione, ammetterà i soli proprietari come elettori, ma senza concedere il voto plurimo, in quanto la proprietà verrà in considerazione solo come garanzia di una propensione alla razionalità delle decisioni politiche. A essere rifiutata da Condorcet è dunque la concezione della collettività come " società per azioni ", alla quale egli preferisce una partecipazione politica fondata solo ed esclusivamente su un' astratta razionalità, sganciata dal peso degli interessi proprietari (K. M. BAKER, *Condorcet: raison et politique*, trad. fran. Paris 1988, pp. 331-332).

(41) TURGOT, *verbo* " fondation ", cit., p. 75.

zarne i vantaggi) e si procede allo stesso tempo a una ridefinizione dello spazio secondo criteri di funzionalità (42). Se le circoscrizioni parrocchiali sono tracciate " au hasard " occorre sostituirle con altre artificiali, non solo per consentire agli abitanti di accedere con facilità al capoluogo della circoscrizione, ma anche per assicurare un nuovo *equilibrio* tra distretti urbani e rurali, liberando questi ultimi dal giogo delle città che hanno assoggettato il " plat pays " agli aborriti dazi (43).

Il territorio viene ridisegnato anche per conferire solidità al sistema rappresentativo di cui le *municipalités* costituiscono gli anelli portanti. Le comunità rurali devono essere " sociétés particulières " abbastanza ampie da racchiudere un numero sufficiente di " gens éclairée " e da costituire la " base de la pyramide " (44) rappresentativa. Le *municipalités* non formano infatti assemblee amministrative a sé stanti, ma sono articolate secondo un criterio di competenza territoriale e coordinate tra loro mediante il principio elettivo. Ciascuna elegge o invia propri membri nell'assemblea superiore fino a giungere alla *grande municipalité* che avrebbe riunito il *vœu* della nazione.

La *rappresentanza* che queste assemblee esprimono è analizzata sotto due luci diverse. È vista innanzitutto come una " loi constitutive

---

(42) I fisiocratici sono tra i primi a intuire l'importanza dello spazio geografico come luogo di mediazione tra le esigenze dell' unità e quelle dell' autonomia e come condizione per la realizzazione di nuovi rapporti sociali (cfr. M. V. OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements*, Paris, 1989, p. 29).

(43) Il piano di Turgot-Dupont de Nemours, oltre a sopprimere gli " octrois ", limita considerevolmente il peso politico-rappresentativo delle città. Ogni centro urbano, per quanto popoloso esso fosse, avrebbe ottenuto nell'assemblea di elezione (la *municipalité* immediatamente superiore a quella di base) un solo rappresentante, alla pari delle comunità rurali. In questo modo, la preponderanza delle città viene radicalmente ridimensionata a tutto vantaggio delle comunità rurali (TURGOT-DUPONT, *Mémoire*, cit., pp. 605-607).

(44) LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 575. Le Trosne propone di disegnare le circoscrizioni di base in " arrondissements " quadrangolari di 3000 tese per lato (*Ibidem*, p. 576). Turgot, secondo la testimonianza di Dupont de Nemours, avrebbe desiderato fissare per i distretti circoscrizioni tali da consentire agli abitanti di recarsi al capoluogo e di rientrare al proprio villaggio nella stessa giornata (*Œuvres de Turgot*, cit., p. 571).

et essentielle " (45) in quanto condizione necessaria dell'unità politica della nazione: " ôter à une nation le droit d'avoir des Représentans " avverte Le Trosne, " c'est la dissoudre, c'est la réduire à n'être plus une société civile " (46). Ma è anche vista quale traduzione puntuale di un principio sociale moderno come quello della *specializzazione delle funzioni*: l'interesse di una nazione agricola consiste infatti " en ce que le moins de gens possible soyent détournés de leur tâche privée, pour vaquer à la tâche publique " (47). Questo concetto di rappresentanza appare dunque innovativo sia perché rifiuta implicitamente la pretesa del sovrano di essere l'unico depositario dell'unità politica della nazione, sia perché ridimensiona l'importanza tradizionale del mandato imperativo a favore di una deliberazione razionale sugli interessi della comunità (48). Ciò che importa non è che le assemblee veicolino fedelmente una volontà precostituita, ma che esprimano i bisogni sociali e li soddisfino razionalmente.

3.2. *Le funzioni delle municipalités*

Se l'obbiettivo immediato che si propongono i piani fisiocratici è quello di riformare il sistema fiscale, affidando la ripartizione dell'imposta a consigli formati da proprietari, tale risultato non viene visto come la soluzione di un problema puramente amministrativo, ma come un vero nodo " costituzionale ". E non solo perché verrebbe così intaccato il privilegio fiscale, pietra angolare della società corporativa e tallone d'Achille della monarchia, ma anche perché nei consigli municipali può nascere l'" esprit national ". L'interesse per la cosa pubblica è destinato a svilupparsi grazie ai legami di solidarietà tra i proprietari, invitati a dialogare su un piede di parità sugli affari della propria circoscrizione.

La *municipalité* è il *luogo di mediazione* tra interessi omogenei e come tale articolazione essenziale di uno spazio sociale non conflittuale che realizza una perfetta osmosi tra soddisfazione del bisogno

---

(45) MIRABEAU, *Lettres sur la législation*, cit., t. 2°, p. 681.

(46) LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 540.

(47) MIRABEAU, *Lettres sur la législation*, cit., t. 3°, p. 541.

(48) Tale aspetto è opportunamente sottolineato da K. M. BAKER, *Representation*, in *The Political Culture of the Old Regime*, cit., pp. 483-484.

individuale e prosperità collettiva. È *luogo di integrazione* tra gli individui, che scoprono di appartenere a una stessa " cité " (" ils deviendront Citoyens, puisqu'ils auront une *cité*, et les intérêts de leur Communauté à discuter ") (49) e alla medesima " nation ", al di là delle artificiose divisioni cetuali. È ancora luogo di *socializzazione politica* nella misura in cui il dibattito sugli interessi comuni dell'" administration locale " rende visibile la cosa pubblica, forma dei veri " citoyens " e apre un *cursus honorum* per i giovani talenti (50). Riformare l'amministrazione significa quindi allo stesso tempo rinnovare i rapporti sociali e creare uno *spazio pubblico* fondato sulla partecipazione, sulla discussione e sul controllo dell'amministrazione (51).

Uno dei principali obbiettivi polemici di questi progetti è costituito dalle procedure della monarchia amministrativa che negano *partecipazione* e *trasparenza* e non solo in materia fiscale, ma in tutte le decisioni concernenti gli affari locali. La costruzione di una strada è deliberata senza che i diretti interessati ne abbiano nemmeno comunicazione, salvo che per pagarne le spese (52). Le imposte

---

(49) LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 2°, p. 142.

(50) " On est Gentilhomme, Militaire, Ecclésiastique, Magistrat, Commerçant; et tous ces états ont leurs principes à part, très contraires souvent à l'intérêt social. On ne peut croire combien cet esprit particulier de corps détache les hommes de la société générale et du bien commun, pour concentrer toutes leurs idées, tous leurs soins, tous leurs vœux dans l'intérêt du corps; ce qui tend à diviser et subdiviser la société, et à la mettre aux prises. Mais il faut aux hommes un intérêt auquel ils s'attachent. Lorsque la société générale ne leur présente que des rapports vagues et trop étendus, ils cherchent à rétrécir la sphère, et à placer quelque part leur affection, au grand préjudice de la grande société. Ils sont de tel et tel état, et ils ne sont pas citoyens. Mais il faut que les hommes tiennent à quelque chose; et en travaillant à affoiblir cet esprit de corps, qu'on regarde presque comme faisant partie de la constitution, il faut proposer à l'attachement des citoyens un autre intérêt qui substitue l'esprit patriotique à l'esprit de corps. Or, c'est à quoi l'on ne peut réussir qu'en appelant les citoyens à l'administration locale qui est à leur portée, en leur montrant un intérêt public et commun, qui puisse remplacer l'esprit particulier " (LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 209).

(51) Su questo punto, le osservazioni di HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., pp. 118-119 e CHARTIER, *Le origini culturali della Rivoluzione francese*, cit., pp. 21-40.

(52) " Qu'on prenne pour exemple la confection d'un chemin. Il est arrêté sans que la province en sache rien; elle n'en est avertie que par l'exécution. Peut-être n'est-il entrepris que par des vues de faveur; peut-être, en le supposant utile, y en auroit-il de

addizionali alla taglia sono stabilite senza alcun controllo e senza un chiaro rapporto con i bisogni delle spese locali (53). Ecco l'*arbitraire* contro cui questi autori invocano il controllo dell'opinione pubblica e l'elettività degli amministratori:

" il faut que ces gens soient choisis par ceux qui ont le plus grand intérêt au choix, c'est-à-dire, par la Nation elle-même. Il faut qu'ils soient contenus par les regards publics, qui sont un frein si puissant, lorsque les opérations sont exposées au grand jour " (54).

Senza però che questa apertura alla partecipazione amministrativa debba avvenire a spese dell'unità nazionale, garantita dalla creazione di una *municipalité* centrale che sancisca l'appartenza di tutte le *municipalités* allo stesso " corps social ".

Nelle *municipalités* fisiocratiche è stato visto l'embrione del comune moderno e l'anticipazione di concetti giuridici fondamentali come quello di " pouvoir municipal " (55). Turgot sarebbe quindi un precursore dei costituenti rivoluzionari e in particolare di Sieyès e Thouret, padri riconosciuti della celebre legge del 14 dicembre 1789 sull'amministrazione locale.

Questa interpretazione contiene una parte di verità nella misura in cui l'opera dei Costituenti in materia amministrativa e in particolare la divisione del territorio è largamente tributaria della riflessione fisiocratica. Come pure essa coglie nel segno quando sottolinea il

---

plus nécessaires. La Province ne peut faire aucune représentation, puisqu'elle ne fait point corps, et qu'elle n'a aucun moyen pour se faire entendre. Si quelques particuliers osent réclamer, de quel poids peut être leur avis? S'ils insistent, leur démarche sera taxée de témérité. Et à qui peuvent-ils adresser leurs représentations? A celui qui dans son cabinet a décidé seul. S'ils l'adressent au Ministre, comme il n'en a aucune connoissance, il ne peut que renvoyer à celui qui est chargé de cette partie, et qui devient juge souverain de sa propre opération. Conviendra-t-il qu'il s'est trompé, ou qu'il a été surpris? " (LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 547).

(53) " L'imposition de la taille n'est-elle pas dans le même cas? Si le premier brevet est invariable, qui ne sait que le second admet tous les impôts additionnels qu'il plaît d'y ajouter? Qui ne sait la manière dont se fait la répartition par Généralités et par Élections? " (*Ibidem*, t. 1°, p. 548).

(54) *Ibidem*, t. 1°, p. 553.

(55) E. GARCÍA de ENTERRÍA in *Turgot y los origenes del municipalismo moderno*, in *Revoluciòn francesa y administracion contemporanea*, Madrid 1981, pp. 71 e sgg., opera di recente tradotta in francese con il titolo *Révolution française et administration contemporaine*, Paris, 1993, pp. 55-80.

salto di qualità rispetto al vecchio assetto delle comunità locali che, nel pensiero fisiocratico, passano da una configurazione " corporativa ", secondo la quale i " corps et communautés " sono istituzioni a sé stanti che racchiudono al loro interno una complessa gerarchia sociale, a una concezione " associazionista ", nella quale la *municipalité* altro non è che il consiglio di amministrazione dei proprietari di una circoscrizione territoriale tracciata artificialmente.

Non può affermarsi tuttavia che la *municipalité* fisiocratica sia assimilabile al comune ottocentesco e questo per diverse ragioni. Mentre infatti il comune ottocentesco francese è una persona giuridica privata (56) che gestisce i propri beni, amministra gli affari locali e svolge le funzioni che le sono delegate dall'apparato centrale come circoscrizione statale, nella *municipalité* fisiocratica non solo è impossibile rintracciare con chiarezza una distinzione netta tra funzioni proprie e funzioni delegate ma è persino difficile affermare che essa costituisca una persona giuridica dal momento che nessuna menzione è fatta dei beni comunali e persino della sua stessa soggettività che sembra invece negata quando si insiste sulla sua natura di semplice assemblea intermittente dei proprietari.

Ciò che manca nel modello fisiocratico è tanto lo Stato-persona (con il suo corredo di apparato centrale e periferico) che il suo interlocutore locale, il comune-persona giuridica-circoscrizione statale, dotato di una spiccata soggettività simboleggiata dal suo patrimonio e dal suo territorio storico. Qui la funzione del monarca si arresta a una legislazione che non è manifestazione di volontà imperativa arbitraria ma esplicitazione delle leggi naturali la cui attuazione è affidata al consenso razionale e illuminato delle assemblee di proprietari: " gouverner des hommes raisonnables, c'est employer la raison et la conviction pour les diriger, pour leur avantage, vers un but fixe et connu " (57). Il monarca assomiglia a un osservatore scientifico che rende oggettivamente consapevoli le leggi meccaniche che reggono la società, non ha interessi antagonistici

(56) Almeno fino a quando non verrà riconosciuta agli enti territoriali la personalità giuridica di diritto pubblico

(57) LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 545.

rispetto a essa né una propria volontà da far prevalere ([58]) (" l'ordre social, une fois établi, se maintient et se perpétue de lui-même comme l'ordre physique ") ([59]). Pertanto, non solo non vi è bisogno di un'amministrazione esecutiva, ma non vi è nemmeno una differenziazione marcata tra gli interessi dello Stato e della società che si confondono e si identificano nelle *municipalités*, istituzioni sociali e politiche allo stesso tempo.

Quella fisiocratica concretizza pertanto una " terza via " tra l'esperienza corporativa di Antico regime e il modello di amministrazione postrivoluzionaria destinato ad affermarsi in Europa nel corso dell' 800 e questo lo si vede molto bene nella parte relativa alle imposte e alla finanza locale.

La più significativa funzione delle *municipalités* è infatti quella di pagare l'imposta territoriale unica che viene ripartita tra le circoscrizioni territoriali. Il vecchio brevetto della taglia, con la sua appendice di accessori per le imposte locali, era stabilito dal Consiglio " clandestinamente " per essere poi distribuito tra le Generalità, le Elezioni e le parrocchie senza che il contingente di ciascuna circoscrizione rispecchiasse fedelmente la sua capacità contributiva. Nell'ottica fisiocratica, le *municipalités* permettono di ovviare a entrambi questi inconvenienti, la determinazione " clandestina " del fabbisogno pubblico e la sua non meno arbitraria ripartizione. Al primo, perché l'ammontare dell'imposta richiesta dal sovrano ai proprietari è strettamente commisurata ai bisogni dell'apparato centrale che viene allo stesso tempo sollevato dal grosso delle incombenze dell'amministrazione interna e finisce quindi per svolgere funzioni complessivamente limitate. Al secondo, perché il diritto di prendere parte alle assemblee amministrative è subordinato alla titolarità di un reddito determinato, cosicché la fedele dichiarazione della base imponibile diviene la condizione indispensabile per esercitare un ruolo pubblico corrispondente al proprio peso economico. In questo modo, la realizzazione di un catasto fiscale, dal quale dipende un' equa ripartizione dell'imposta, diviene

([58]) Su questo punto, vedi L. MANNORI, *Uno stato per Romagnosi*, t. 1°, *Il progetto costituzionale*, Milano, 1984, pp. 201-206.

([59]) LE TROSNE, *De l'administration provinciale*, cit., t. 1°, p. 550.

un adempimento naturale senza apprezzabili resistenze da parte dei diretti interessati.

Una volta pagata al sovrano l'imposta territoriale, i proprietari provvedono alle spese locali — lavori pubblici, beneficenza, istruzione — come se si trattasse di un affare privato. È vero, infatti, che le deliberazioni delle *municipalités* provinciali debbono essere approvate dal sovrano. Ma che interesse può avere questi a negare il suo consenso una volta ottenuta la parte di prodotto netto che gli spetta?

" d'ailleurs, lorsque l'impôt est acquitté, il est clair que les propriétaires sont bien les maîtres de faire de leur revenu ce qu'il leur plaît " (60).

Nel piano di Le Trosne è lo stesso *Conseil National* permanente eletto dalle assemblee provinciali ad autorizzare i lavori pubblici proposti dalle singole provincie e a stabilire la somma da destinare alle imprese di rilievo nazionale. Il risultato è quello di un autogoverno dei proprietari che funziona con l'automatismo di una macchina senza necessità di interventi esterni:

" toutes les affaires particulières, celles des paroisses, celles des élections, celles des provinces même, se feraient toutes seules, par les gens qui en seraient les plus instruits, et qui, décidant dans leur propre chose, n'auraient jamais à se plaindre " (61).

Questo principio viene applicato a tutte le spese pubbliche rilevanti.

Strade e opere pubbliche, fino ad allora decise unilateralmente dal governo e accollate per la spesa in larga misura alla periferia, sarebbero state deliberate ed eseguite dai diretti interessati senza intervento dell'amministrazione centrale.

L'assistenza pubblica, che nel sistema centro-periferia della monarchia amministrativa faceva perno sulle risorse corporative delle istituzioni ospedaliere (episodicamente sovvenzionate dal centro), è ora rimessa all'iniziativa dei proprietari che istituiscono " ateliers de

(60) TURGOT-DUPONT, *Mémoire*, cit., p. 591.
(61) *Ibidem*, p. 620.

charité " per i disoccupati e predispongono l'assistenza a domicilio per i malati poveri della parrocchia (62). La razionalizzazione invocata dall'*opinion éclairée* non significa " statizzazione " di questo servizio — " plus le secours vient de loin, moins il vaut " osserva Dupont de Nemours — quanto piuttosto una risposta organizzata da parte della società in un settore nel quale essa ha una precisa responsabilità verso i suoi membri. La presa di coscienza dell'asprezza delle leggi del mercato e della necessità che il potere pubblico si faccia carico di quei soggetti che non riescono a vendere con il contratto il proprio lavoro (63), si traduce in un progetto di riorganizzazione su basi laiche e uniformi di un servizio fino ad allora gestito dalle istituzioni corporative locali sotto la tutela dell'apparato centrale. I notabili locali sono chiamati ad assumersi una vasta responsabilità sociale in questo settore come in quello dell'istruzione pubblica, anch'essa destinata a essere sottratta al clero e laicizzata.

Unica eccezione rilevante a questo principio di autogestione degli affari locali è quella relativa ai centri urbani che vengono assoggettati a una " police " severa da parte del monarca in considerazione della loro pericolosità per l'ordine pubblico (si prevede pertanto che gli ufficiali municipali siano nominati dal monarca stesso su una lista di candidati) (64).

Il modello " costituzionale " fisiocratico imperniato sulle *municipalités* realizza pertanto una sorta di auto-amministrazione in una società atomizzata (65). Malgrado le apparenze, il sovrano dei fisiocratici è assai più innocuo di quanto non lascino immaginare l'ap-

---

(62) DUPONT de NEMOURS, *Idées sur les secours à donner aux pauvres malades dans une grande ville*, Philadelphie, 1786, p. 12.

(63) Il nesso tra la " legge ferrea dei salari " e l'obbligo di assistenza pubblica è messo in evidenza con grande lucidità da Necker, più " interventista " in questo campo di Turgot e di Quesnay (cfr. H. GRANGE, *Les idées de Necker*, Paris, 1974, pp. 184-193).

(64) TURGOT-DUPONT, *Mémoire*, cit., p. 604. " Quant à la municipalité des villes, la loi constitutive d'un État bien ordonné ne sauroit y trop borner l'autorité du citoyen "..." leur police est une des principales charges de la souveraineté, qui seule doit y pourvoir. Leurs octrois, leurs domaines, leurs privilèges sont dans la loi constitutive autant d'invasions sur le domaine public, sur le domaine légal de la souveraineté " (MIRABEAU, *Lettres sur la législation*, cit., pp. 681-683).

(65) H. HINTZE, *Staatseinheit und Föderalismus*, cit., pp. 103-104.

pellativo di " autorité tutelaire " e può parlarsi in effetti di una sorta di " self-government " locale (66).

La visione olista della società, che ha tanto colpito gli interpreti da Tocqueville in poi, non si risolve in un'esaltazione dello Stato-apparato centrale ma, paradossalmente, nella sua dissoluzione.

A suggerire questa lettura della proposta fisiocratica non sono solo le testimonianze che abbiamo esaminato finora ma anche, indirettamente, il confronto con un'esperienza di riformismo illuminato alla quale Turgot guarda con grande interesse. Mi riferisco alla riforma dell'amministrazione comunitativa realizzata dal Granduca Leopoldo (67).

Il confronto tra il caso francese e il ridotto laboratorio riformatore toscano avrebbe indubbiamente poco senso se non fosse per la chiara concordanza tra l'ispirazione dei " Regolamenti generali " del 1774 e la filosofia politica fisiocratica. L'attenzione di Turgot e del suo *entourage* per il riformismo toscano ha una solida ragion d'essere nello scopo della legislazione leopoldina che persegue l'obbiettivo di rinnovare il rapporto centro-periferia sul circuito *proprietà-censo-rappresentanza* tipico del modello fisiocratico (68). Scopo dei Regolamenti è quello di lasciare agli 'interessati' la facoltà di:

> " eleggere una o più persone che gli rappresentino legittimamente e governino ed amministrino la loro azienda in quella maniera che gli prescriveranno per rapporto al loro proprio interesse ed in quella forma che di ragione ogni principale può farlo col suo procuratore o commissionario " (69).

Una visione tutta privatistica, dunque, nella quale le comunità locali sono viste come consorzi di proprietari che autogestiscono i loro affari.

Ebbene, l'ordinamento toscano, che non ha subito quella trasformazione da *societas* a *universitas* tipica dell'assolutismo francese,

---

(66) Che ovviamente non ha nulla a che vedere con il " self-government " inglese, imperniato sulla figura del giudice di pace (cfr. CHESTER, *The English Administrative System (1780-1870)*, Oxford, 1981, pp. 52-57).

(67) Ora analizzata approfonditamente da B. SORDI, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, 1991.

(68) SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit., p. 121.

(69) Francesco Maria Gianni citato da SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit., p. 106.

vede in parte rinnovati con la riforma i suoi fondamenti " costituzionali " — grazie alla centralità della figura proprietaria — ma rimane 'consociativo' nell'articolazione dei rapporti centro-periferia. Per spiegarmi meglio: le comunità locali continuano a disimpegnare come prima la quasi totalità dei compiti pubblici; ma la grossa differenza dopo la riforma leopoldina consiste nella natura di queste comunità, che non sono più istituzioni corporative dotate di un loro patrimonio (70) e assoggettate alla tutela del centro, bensì associazioni di proprietari che si " autogovernano ". In altre parole, l'apparato centrale non esce per nulla rafforzato dalla riforma leopoldina, confermando così indirettamente la vocazione " antistatualista " del modello fisiocratico. Un modello che è quindi moderno e arcaico allo stesso tempo: moderno perché radicalmente individualista, liberista, anticetuale e anticorporativo; arcaico perché rimangono estranei al suo orizzonte la moderna dimensione della cittadinanza e lo 'Stato' come momento politico e articolazione relativamente autonoma della società dei produttori.

Ciò che per ora merita sottolineare è che nella crisi dell'Antico regime la proposta delle *municipalités* rappresenta un'alternativa forte all'ibrido di *police* e *service* realizzata dalla monarchia amministrativa. Un progetto così suggestivo non poteva mancare di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica e della stessa classe dirigente nella fase di crisi istituzionale acuta che attraversava la Francia tra la fine del regno di Luigi XV e i primi anni di quello del suo successore. Contro la proposta " restaurativa " delle Corti, tutta proiettata verso il passato e impregnata della logica tradizionale del " contrappeso " all'autorità sovrana, questo progetto presentava il notevole vantaggio di lasciare formalmente inalterata l'autorità del monarca e di fondarne la legittimazione su basi esclusivamente razionali. Nello stesso tempo risolveva in un'ottica tecnocratica e liberista la questione finanziaria che costituiva la più grossa debolezza della monarchia.

La vicenda delle assemblee provinciali rappresenta lo sfortunato tentativo di tradurre in atto queste idee.

(70) I beni di comuni e ospedali vengono liquidati e sostituiti con rendite.

Titolo III

DALLE RIFORME ALLA RIVOLUZIONE

Capitolo Primo

L'ESPERIENZA DELLE ASSEMBLEE PROVINCIALI

1. Il riformismo illuminato: le assemblee provinciali di Necker e Calonne. — 2. Struttura e funzioni delle assemblee provinciali. — 3. Natura giuridica delle assemblee provinciali e regime dei loro atti. — 4. Le risorse finanziarie delle assemblee provinciali. — 5. L'eredità delle assemblee provinciali.

Tocqueville condanna l'amministrazione di Antico regime che accusa di essere la culla dell'accentramento livellatore napoleonico, ma risparmia le assemblee provinciali che avrebbero lasciato in eredità alla Francia post-rivoluzionaria le sue " meilleures méthodes administratives " (1).

È naturale che Tocqueville apprezzasse il tentativo compiuto negli ultimi anni della monarchia di creare le condizioni per un'ampia partecipazione alla vita pubblica locale, pur tra le contraddizioni e le incertezze di un esperimento tardivo che ambiva a conciliare autonomia e accentramento, società cetuale e uguaglianza borghese.

1. *Il riformismo illuminato: le assemblee provinciali di Necker e Calonne*

Istituite inizialmente a titolo sperimentale in Berry (1778) e Haute-Guyenne (1779) (2), le assemblee provinciali, come spiega Necker nel celebre *mémoire au roi*, dovevano permettere ai proprietari della provincia di pronunciarsi sulla ripartizione delle imposte e sulle spese locali, senza peraltro che l'autorità del monarca ne risultasse indebolita:

---

(1) Tocqueville, *L'Ancien régime et la Révolution*, cit., t. 1°, p. 183.

(2) Due altre assemblee istituite in Dauphiné e Bourbonnais non entrarono in funzione.

" il est sans doute des parties d'Administration, qui, tenant uniquement à la police, à l'ordre public, à l'exécution des volontés de votre Majesté, ne peuvent jamais être partagées, et doivent constamment reposer sur un Intendant seul; mais il en est aussi, telles que la répartition de la levée des impositions, l'entretien et la construction des chemins, le choix des encouragemens favorables au commerce, au travail en général, et aux débouchés de la Province en particulier, qui, soumises à une marche plus lente et plus constante, peuvent être préférablement confiées à une Commission composée de propriétaires, en réservant au Commissaire départi l'importante fonction d'éclairer le Gouvernement sur les différens règlemens qui seroient proposés " (3).

Nell'intento di conciliare ordine cetuale e individualismo proprietario, partecipazione e autorità monarchica, Necker aveva previsto che una parte dei membri delle assemblee sarebbe stata nominata dal re nei tre ordini, in una proporzione che accordava al Terzo stato il " raddoppio " rispetto agli altri due, mentre l'altra sarebbe stata integrata per cooptazione. Malgrado queste cautele, che riflettevano il prudente riformismo del ginevrino, l'esperimento assumeva un significato che andava ben oltre le apparentemente modeste realizzazioni istituzionali (4). Per la prima volta si creavano le premesse per l'apertura di un circuito politico-amministrativo nel quale si sarebbero inverati quei principi della partecipazione, della trasparenza, della pubblicità, del decentramento rivendicati da anni dall'*opinion éclairée* (5).

Nel 1787 è il ministro Calonne a riprendere l'esperimento su

---

(3) *Mémoire de M. Necker au Roi, sur l'établissement des administrations provinciales,* Paris, 1781, p. 7.

(4) Per una valutazione complessiva di questo progetto, cfr. GRANGE, *Les idées de Necker*, cit., pp. 366-382.

(5) Lo capiscono bene le Corti che avversano il progetto per le ragioni che spiega una memoria conservata nel fondo del Procuratore generale Joly de Fleury : " le goût d'administrer est devenu une mode qu'il est important de faire tomber; les ressorts les plus secrets du gouvernement intérieur ont été trop découverts, il devient pressant de faire rétrograder les esprits; chaque gentilhomme de Province s'est cru capable de gouverner l'État et il faut nous replacer à l'époque où l'on raisonnait moins sur des opérations qu'il est impossible de diriger lorsqu'on n'en a pas fait l'étude de toute sa vie et dont il est si dangereux de s'occuper lorsqu'on n'a que des connoissances imparfaites " (*mémoire sur l'enregistrement des lettres-patentes portant établissement d'une administration provinciale dans la généralité de Moulins*, s.d., BN. Joly de Fleury, 1037)

basi in parte diverse e più ampie (6). Venuto a conoscenza per il tramite di Dupont de Nemours e del conte di Mirabeau (figlio del marchese) del contenuto del *mémoire sur les municipalités* di Turgot, egli sottopone all'assemblea dei notabili, convocata per affrontare la crisi delle finanze statali, un progetto di assemblee per tutti i Paesi di elezione che è capitolo essenziale di un pacchetto di riforme di stampo fisiocratico (vi figura anche l'imposta territoriale unica). Le principali differenze strutturali con il disegno di Necker consistono nella previsione di tre livelli di assemblee — municipale, dipartimentale e provinciale — così come previsto del resto nel *mémoire* di Turgot, e nell'ammissione del principio elettivo, seppure per la prima formazione sarebbe stato ancora una volta il re a nominare metà dei membri dell'assemblea provinciale (l'altra metà doveva essere integrata per cooptazione). Il principio della divisione per ordini viene conservato — la proposta di superarlo era stata giudicata " anticonstitutionnelle de la monarchie " (7) — ma, anche in questo caso, è corretto dal raddoppio del Terzo stato e dal voto per testa.

Come era prevedibile, un progetto di questo tenore si scontra con l'ostilità delle Corti (8) che si sentivano minacciate nel loro ruolo politico-amministrativo non meno della burocrazia regia la quale, a

---

(6) Calonne aveva una chiara consapevolzza della crisi del sistema e delle soluzioni radicali che esigeva quando affermava che " la disparité, la discordance, l'incohérence des différentes parties du corps de la Monarchie est le principe des vices constitutionnels qui énervent ses forces et gênent toute son organisation ", e invocava " un ordre plus uniforme " capace di soddisfare le aspirazioni dell'" opinion publique " (citato da W. DOYLE, *Des origines de la Révolution française*, trad. franç., Paris, 1988, p. 76).

(7) Affermazione contenuta nel verbale della riunione dei servizi del Controllo generale (probabilmente del dipartimento delle imposte) in data 26 febbraio 1787 dedicata alla proposta di istituire le assemblee provinciali (AN. H^1 1600).

(8) Se le assemblee provinciali si consolidano, paventa un membro della *noblesse de robe*, le Corti " seront réduites successivement aux seules fonctions judiciaires, les parlements deviendront les juges d'Angleterre, tandis que les Assemblées provinciales réunies entr'elles acquiéreront la force et la consistance de la Chambre des communes ". I veri difensori delle comunità rurali sono le Corti e persino gli intendenti che assicurano loro una protezione contro quei proprietari assenteisti ai quali si vorrebbe affidare la gestione degli interessi locali (*Réflexions sur les administrations provinciales*, BN. Joly de Fleury, 1037).

sua volta, nutriva forti riserve nei confronti di una riforma destinata a privarla di una quota consistente di poteri.

Basta scorrere le osservazioni predisposte dai servizi del dipartimento delle imposte sul progetto presentato da Calonne all'assemblea dei notabili per farsi un'idea dei sentimenti dell'*Administration* verso le assemblee provinciali (9).

Le considerazioni che vi sono svolte appaiono in parte dettate da semplice buon senso, come quando, ad esempio, si giudica irrealistica ed eccessiva la cifra di 600 livree quale base per l'esercizio del diritto di voto e si rifiuta il principio fisiocratico del voto plurimo per i proprietari con reddito multiplo della cifra suddetta; o, ancora, quando è criticata la scelta di affidare in prima battuta al re la nomina dei componenti delle assemblee provinciali, e di rinviare le elezioni ai successivi rinnovi, correndo così il rischio di delegittimare di fronte all'opinione pubblica le neonate assemblee (10).

Ma la vera filosofia che ispira le osservazioni affiora nella parte relativa ai rapporti tra amministrazione e assemblee provinciali. Ritroviamo allora il linguaggio e la strategia di un Argenson laddove la preoccupazione principale diviene quella di opporre un " contrepoids " all'autorità delle assemblee provinciali, affinché " ne puis-

---

(9) La minuta di queste osservazioni, " observations sur le mémoire des assemblées provinciales " è conservata nel cartone H^1 1600 alle *Archives Nationales*. Secondo Renouvin (op. cit., p. 95, nota 1) ne è autore Tarbé, collaboratore di De Vergennes al dipartimento delle imposte. Nella lettera di accompagnamento, datata 7 aprile 1787, De Vergennes chiarisce il senso delle modifiche apportate al testo del *mémoire* :" En cherchant à m'éloigner le moins qu'il m'a été possible de la ligne qui m'étoit tracée, j'ai cru cependant que quelques unes des dispositions annoncées par le mémoire ne pourroient peut être avoir leur exécution soit par la difficulté de la chose en elle-même, soit par le préjudice qui en seroit résulté pour l'autorité royale, soit enfin pour les obstacles non prévus que ces dispositions apporteroient au succès même de l'établissement ".

(10) " Cette forme de régénération est en effet imparfaite. Elle peut flatter l'amour propre du propriétaire au moment où il est choisi; mais elle n'échauffe jamais son cœur pour le bien public. Revenu dans ses foyers, il n'a point à rendre compte à ses concitoyens du vœu qu'il a exprimé, ni des efforts qu'il a fait pour leur plus grand avantage. Pourroit-il s'en faire un mérite auprès d'eux: ne lui ayant donné aucune mission, ils n'ont point à désirer de savoir s'il a justifié leur confiance. Enfin ils n'attendent rien de lui parce qu'ils n'ont rien à en exiger ".

sent jamais nuire à l'autorité royale " (11); ovvero quando si afferma la necessità di fissare rigidamente le prerogative degli ordini per impedire che uno possa avere il sopravvento sugli altri (12).

Se proseguiamo nei dettagli delle osservazioni, la diffidenza verso la riforma affiora in modo netto. L'attività delle assemblee provinciali deve essere circoscritta alla riscossione delle imposte e alla deliberazione di spese ben definite (" ateliers de charité ", imposta sostitutiva della *corvée*, " ponts et chaussées "); l'impiego di tutti gli altri fondi, " seroit fait par l'intendant seul d'après l'autorisation du ministre de la finance ", fermo restando che all'intendente spetta comunque la " juridiction ", in particolare quella contenziosa (13).

Gli fa eco un altro anonimo funzionario che protesta contro la riduzione della tutela dell'intendente sulle comunità di abitanti: in questo modo si consegneranno le comunità nelle mani dei loro più

---

(11) " Lorsqu'il n'existait que deux administrations provinciales on a pu sans inconvénient leurs donner des pouvoirs étendus; il n'étoit pas à craindre qu'elles en abusassent; elles avoient sans cesse devant les yeux les moyens dont le gouvernement pouvoit se servir pour les réprimer, leur suppression et le retour à l'ancien régime. Ce frein n'existe plus lorsque les assemblées provinciales seront devenues une forme générale d'administration. Il est donc bien essentiel de les combiner de manière qu'elles ne puissent jamais nuire à l'autorité royale. Deux précautions paroissent indispensables: la première seroit d'opposer au pouvoir des administrations provinciales un contrepoids continuel dans chaque province. La deuxième de ne point se borner à faire respecter ce contrepoids, mais de chercher encore à le faire aimer ". Questo contrappeso è, evidentemente, l'intendente che l'autore vorrebbe fosse assistito dai magistrati dei " bureaux des finances " per dargli maggiore autorità e per assicurare la continuità dell'azione di controllo pur negli avvicendamenti dei singoli intendenti. Inoltre, al solo intendente sarebbe spettata la competenza di accordare le " grâces " a nome del re, in modo da conquistare al governo le simpatie della popolazione.

(12) " Si l'on n'admet point la distinction des ordres, il est à craindre qu'insensiblement un seul des ordres ne compose seul ces assemblées. Ce ne sera point le clergé, il ne l'oseroit point; et ne seroit point la noblesse: si elle ne jouit d'aucune distinction elle prendra ces assemblées en défaveur; elles seront donc abandonnées au tiers état, et il y a plus, elles ne seront bientôt composées que d'une classe du tiers état ", e cioé gli " officiers de justice " più competenti degli altri in materia amministrativa, con il rischio di assoggettare così le nuove assemblee all'influenza dei Parlamenti.

(13) Calonne nega esplicitamente alle assemblee provinciali una propria *juridiction* (*infra,* p. 221); " à la bonne heure ", commenta Tarbé per il quale non deve riconoscersi alle assemblee né la " juridiction " né alcuna " autorité exécutrice ", espressione che, del resto, " ne présente point un sens assez clair ".

accaniti nemici, il signore e i proprietari assenteisti. Solo l'intendente ha l'autorità necessaria per ridimensionarne l'influenza e proteggere gli interessi della comunità (14).

Ma erano davvero giustificate le preoccupazioni dei *commis* di Versailles?

2. *Struttura e funzioni delle assemblee provinciali*

La riforma di Necker si limitava a introdurre assemblee a livello provinciale senza variare l'organizzazione delle comunità di abitanti e delle città e senza introdurre ulteriori circoscrizioni intermedie tra le parrocchie rurali e l'assemblea provinciale stessa.

Le due assemblee provinciali di Berry e Haute-Guyenne si suddividono in un'assemblea e in una commissione intermediaria che opera tra le sessioni della prima. La loro funzione è essenzialmente quella di provvedere alla " répartition, assiette, et recouvrement " delle imposte, di accordare sgravi ai contribuenti (15), di deliberare sui lavori pubblici e sul " bien public ", e di svolgere alcune funzioni di tutela sulle comunità rurali (16). L'intendente

---

(14) " En effet la plupart des propriétaires ne résident pas dans les paroisses, et ils ne retirent aucun avantage des réparations qu'ils sont obligés de payer, et à l'égard des autres affaires des communautés c'est contre elles que la plupart des demandes sont dirigées. Quelle lenteur! Quelle difficulté n'éprouveraient pas les paroisses, si elles dépendroient pour tous les objets essentiels de l'assemblée de ces mêmes propriétaires souvent leurs adversaires secrets quel que soit leur parti déclaré " (*Réponses aux réflexions sur les administrations provinciales*, manoscritto anonimo non datato, AN. H^1 1601).

(15) Cfr. la sezione terza del regolamento del 6 giugno 1785 per la provincia di Berry (AN. H^1 1601).

(16) Le lettere-patenti per l'assemblea provinciale della Haute-Guyenne del 26 novembre 1779 attribuiscono a questa istituzione i seguenti poteri: " avons attribué et attribuons à ladite Assemblée, ainsi qu'à la Commission intermédiaire, tous pouvoirs nécessaires pour faire, sous notre autorité, la Répartition, l'Assiette et le Recouvrement, tant des impositions qui se lèvent à notre profit, que de celles pour réparation d'Églises, Presbytères, et autres Charges locales des Communautés; ainsi que la confection et l'entretien des Canaux et des routes. Attribuons spécialement à ladite Assemblée et à ladite Commission intermédiaire les pouvoirs dont étoit ci-devant revêtu, pour tous lesdits objets, notre Commissaire Départi dans ladite Province (...) " (AN. H^1 1601). Il successivo regolamento esecutivo ridimensiona a favore dell'intendente l'autonomia operativa dell'assemblea, che acquista una certa libertà di azione solo con un ulteriore

conserva le competenze contenziose nonché una penetrante sorveglianza sull'attività delle assemblee.

La struttura delle assemblee del 1787 appare più articolata e completa di quella del 1778-79. Partendo dalla base dell'organizzazione, troviamo una *assemblée municipale* in ogni comunità di abitanti: novità di grosso rilievo in quanto istituzionalizzava gli organi di governo locale in tutte quelle comunità rurali che fino ad allora si erano amministrate con " syndics " e assemblee intermittenti. Ora, invece, si stabilisce che la comunità sia retta da un'assemblea composta da membri di diritto, il curato e il signore, (17) e da membri elettivi nominati da un'assemblea parrocchiale su base censitaria (occorreva pagare almeno 10 livree d'imposta per essere elettore e 30 livree per essere eleggibile). Le funzioni esecutive erano affidate a un " syndic " che presiedeva l'assemblea in assenza del signore, destinato comunque a giocare un ruolo di primo piano nella vita della comunità — o così almeno si sperava. Questa riforma coltivava infatti l'ambizioso quanto irrealistico disegno di riconciliare la popolazione rurale con il proprio signore, facendo di quest'ultimo un membro di diritto e un responsabile della vita della comunità (18). In più essa accantonava l'assemblea generale degli abitanti, che costituiva l'organo per così dire naturale della comunità, per privilegiare un'organizzazione rappresentativa (19).

L'idea di consegnare il governo della comunità alla " sanior et maior pars " degli abitanti non era certo una novità. Mentre però gli intendenti avevano a lungo esitato a sancire l'eclissi del principio " quod omnes tangit ", ora invece la generalità degli abitanti poteva essere teoricamente tagliata fuori dalle deliberazioni più importanti come quelle relative a imposte locali (20). Si vedono allora gli

---

regolamento interpretativo del 10 marzo 1785 (G. BOSCARY, *L'Assemblée provinciale de Haute-Guyenne (1779-1790)*, Paris, 1932, pp. 53-57).

(17) Che poteva farsi rappresentare da un " fondé de pouvoir ".

(18) J. EGRET, *La pré-Révolution française, 1787-1788*, Paris, 1962, pp. 112-113.

(19) Si è osservato del resto che " composées de propriétaires, les municipalités soutiennent les vœux des possédants " (M. BOULOISEAU, A. BUCHOUX, *Le municipalités tourangelles de 1787*, Paris, 1969, p. 64).

(20) La commissione intermediaria di Rouen scrive al Controllore generale il 24 luglio 1788 per sapere se l'assemblea municipale può levare un'imposta sugli abitanti senza convocazione di un'assemblea generale: " sa délibération suffit-elle pour autoriser

intendenti assumere le difese degli organi naturali della comunità — l'assemblea generale contro l'assemblea municipale, il " syndic " parrocchiale contro il " syndic " municipal — in nome della tutela degli interessi generali degli abitanti (21), ma con il secondo fine di opporre un fuoco di sbarramento all'invadenza delle commissioni intermediarie (22). Era scontato infatti che queste commissioni, animate da due " procureurs-syndics " e attive tra le sessioni delle rispettive assemblee, costituissero una seria minaccia per l'autorità dell'intendente sulle comunità rurali. L'intera gerarchia amministrativa era ormai articolata su organi collegiali gelosi delle loro prerogative (23) e obbiettivamente rivali dell'intendente.

---

l'établissement d'une contribution individuelle? N'est-il pas nécessaire en ce cas que la communauté en général délibère dans une assemblée paroissiale, comme il a été toujours pratiqué (...)? ". Il quesito viene riproposto in un'altra memoria inviata al Controllo generale: " l'assemblée municipale d'une paroisse peut-elle et doit-elle suppléer dans tous les cas les assemblées générales d'habitans qu'il étoit précédemment d'usage de convoquer, et une délibération par l'assemblée municipale doit-elle toujours être regardée comme le vœu suffisamment exprimé de toute la communauté? Telle est la question à résoudre " (AN. H^1 1609).

(21) L'intendente di Tours, in una lettera del 20 ottobre 1788 al Controllore generale, si oppone alla soppressione del tradizionale " syndic " parrocchiale voluta dalla commissione intermediaria. " C'est qu'il y auroit un grand inconvénient ", avverte l'intendente, " de supprimer la ligne qui sépare encore aujourd'hui le corps d'habitans de celui des municipalités pour la conservation de leurs intérêts, qui seroient sans doute souvent compromis. Quel seroit en effet le sort de ces communautés, si les membres de ces assemblées, principalement ceux qui sont inamovibles, les rendoient victimes de leur caprice ou de leur cupidité, par des vexations de toute espèce? Comment pourroient-elles se rassembler pour consigner leurs plaintes dans leurs délibérations, et les faire entendre au Conseil? " (AN. H^1 1609).

(22) L'intendente di Tours si era rivolto al Controllore generale, nella lettera che abbiamo precedentemente citato, perché la commissione intermediaria pretendeva che tutta la corrispondenza dell'intendente alle assemblee municipali dovesse essere trasmessa per il suo tramite. Non a caso l'intendente teneva molto alla conservazione dei " syndics " parrocchiali che, a differenza di quelli municipali di nuova istituzione, erano abituati da sempre a ricevere i suoi ordini.

(23) L'amministrazione cerca di sfruttare le rivalità tra le commissioni intermediarie provinciali e gli analoghi organi delle assemblee di dipartimento, allo scopo di impedire alle prime di acquistare un peso eccessivo. Il Controllore generale ricorda alla commissione intermediaria di Nancy, con una lettera del 27 marzo 1788, che " les assemblées d'élection, département, ou district, ont été organisées comme les assemblées provinciales; elles ont par conséquent dans l'étendue de leur district, la même existence, la

Occorre del resto tenere conto che se le funzioni delle assemblee del 1787 non differivano apparentemente da quelle delle assemblee di Necker che le avevano precedute — riparto delle imposte e lavori pubblici, essenzialmente — in realtà però le formule utilizzate nell'editto del 23 giugno e nel regolamento del 5 agosto 1787 segnavano un sensibile progresso rispetto all'esperienza precedente. Ora ogni circoscrizione è chiamata a provvedere alla cura dei propri interessi e a eseguire gli ordini del sovrano. La distinzione tra funzioni proprie e funzioni delegate, tipica dell'amministrazione locale ottocentesca, è consacrata da questa riforma con grande nitidezza. Non che in precedenza questa distinzione fosse ignorata. Abbiamo visto infatti che la gestione degli interessi patrimoniali della comunità e gli obblighi inerenti al *service du Roy* costituivano due momenti distinti nella vita delle parrocchie nell'Antico regime. Questa volta però le assemblee si vedevano riconoscere una vocazione generale alla gestione degli interessi locali e assumevano una parte delle funzioni di tutela precedentemente esercitate dall'intendente (24). È significativo che le deliberazioni delle assemblee municipali concernenti gli interessi locali divenissero esecutorie solo dopo l'approvazione dell'assemblea provinciale o della commissione intermediaria resa sulla base del parere conforme dell'assemblea di dipartimento (25). Ed è ancora l'assemblea provinciale che rivede i conti delle assemblee municipali e di dipartimento (26), concede la riduzione del contingente di imposta che esse richiedono (27), si

---

même vie pour ainsi dire, que l'assemblée provinciale a dans toute la province. " La commissione intermediaria provinciale non può dunque impartire istruzioni alle commissioni delle assemblee di dipartimento. La commissione intermediaria provinciale deve " s'abstenir des détails " e limitare il suo ruolo alla sorveglianza (AN. H^1 1600).

(24) Le disposizioni favorevoli alla competenza delle commissioni intermediarie previste dal regolamento del 5 agosto 1787, giudicate ancora troppo timide dalle assemblee provinciali, sono ampliate da istruzioni inviate dal governo nel novembre 1787 (RENOUVIN, *Les assemblées*, cit., pp. 140-143).

(25) *Règlement fait par le Roi sur les fonctions des assemblées provinciales et de celles qui leur sont subordonnées, ainsi que sur les relations de ces assemblées avec les intendans de provinces* , Paris, 5 août 1787 art. 8 sez. I (BN. F. 23631 (77)). Anche: *Assemblée provinciale de Champagne. Instruction pour les municipalités et avis au contribuables. 14 mars 1789,* (AD. Marne, C. 2679) .

(26) Regolamento, cit., art. 15 sez. I e art. 6 sez. II.

(27) *Ibidem*, art. 3 sez. III.

pronuncia sui prestiti o imposte addizionali deliberate dalle comunità in vista di processi ([28]), accorda l'autorizzazione per le spese che richiedono la riscossione di imposte locali fino a 500 livree al posto dell'intendente (al quale, inizialmente, sulla base del regolamento del 5 agosto, spettava questa competenza) ([29]). L'assemblea di dipartimento, a sua volta, aggiudica i lavori deliberati dalle comunità, sostituendosi in questa funzione al sottodelegato ([30]) mentre la commissione intermediaria autorizza la riparazione della chiesa e presbiterio ([31]).

La prudente apertura di credito alle assemblee provinciali innesca una riflessione critica sulla legittimità e sull'efficacia delle tecniche di governo del territorio tradizionalmente praticate dagli intendenti. Non stupisce che agli occhi dei nuovi amministratori appaiano irrazionali o troppo onerose le precauzioni alle quali sono assoggettate le spese delle comunità e i loro atti di amministrazione ordinaria; è naturale che il margine di iniziativa di cui godono le assemblee provinciali venga sfruttato dai loro membri per affrancarsi dalla tutela dell'intendente. Esemplare è il caso dell'assemblea provinciale di Champagne che adotta un regolamento provvisorio sull'amministrazione dei redditi delle municipalità per accordare loro la facoltà di decidere spese fino a 50 livree senza bisogno di chiedere l'autorizzazione ([32]). L'assemblea provinciale di Lione rivendica invece la

---

([28]) *Ibidem*, art. 10 sez. prima. Ma l'autorizzazione ad agire in giudizio era data dal solo intendente.

([29]) RENOUVIN, *Les assemblées*, cit., p. 143.

([30]) Regolamento del 5 agosto 1787, cit., art. 8 sez. II.

([31]) Questa prerogativa viene accordata alle assemblee di dipartimento dalle istruzioni del novembre 1787 (RENOUVIN, *Les assemblées*, cit., p. 141).

([32]) *Copie de la délibération prise par M. M. de la Commission intermédiaire de la province de Champagne, 14 mai 1788*. Nel comunicare questo regolamento ai *bureaux* dei dipartimenti la commissione intermediaria informa che denuncerà nuovamente al Consiglio " tous les inconvéniens attachés à une marche aussi lente que celle que nous sommes forcés à suivre ": procedura definita " ruineuse pour les communautés, par les entraves qu'elle leur donne " (AD. Aube, C. 303). L'adozione di questa deliberazione è preceduta da una corrispondenza con i *bureaux* delle assemblee di dipartimento che lamentavano l'eccesso di formalismo della tutela imposta alle comunità, reso ancora più gravoso dalla divisione dei compiti tra la vecchia linea gerarchica (*syndic* parrocchiale-sottodelegato-intendente) e la nuova (*syndic* municipale-*bureaux intermediaires*- assemblea provinciale). La rivendicazione dei *bureaux* è quella di circoscrivere i rapporti tra le

pubblicità per le spese cui sono destinati gli accessori della taglia e protesta contro il progetto del governo di rompere la solidarietà provinciale nella realizzazione delle opere pubbliche per accollarne l'onere a ciascuna comunità (33). La pratica quotidiana dell'amministrazione permette alle *élites* chiamate a queste nuove responsabilità di assegnare obbiettivi molto concreti al proprio riformismo. Si trattava di un'esperienza inedita in regioni come i Paesi di elezione dove più forte si faceva sentire l'assenza di una rappresentanza organizzata degli interessi locali. Sarebbe spettato alla monarchia definire i limiti di questa sperimentazione istituzionale, decidendo fino a che punto assecondarla a dispetto dell'ostilità che essa suscitava nei tradizionali detentori del potere burocratico e giudiziario.

3. *Natura giuridica delle assemblee provinciali e regime dei loro atti*

Le competenze concesse alle assemblee, che tanto allarmavano gli intendenti, erano dal punto di vista tecnico attribuzioni di *juridiction*, e ciò malgrado il Controllore generale avesse solennemente affermato di fronte all'Assemblea dei notabili che il loro ruolo avrebbe dovuto essere esclusivamente consultivo:

" il est contraire aux principes du Gouvernement que les administrations destinées seulement à l'éclairer par leurs observations, et à déterminer des charges et impôts, aient aucune autorité exécutrice ou aucune juridiction " (34).

Alla fine il governo aveva dovuto cedere accordando alle assemblee una quota di giurisdizione volontaria (tipiche le competenze tutorie e in materia di riparto delle imposte).

---

municipalités e il sottodelegato alle esigenze del *service du Roy* lasciando alle assemblee provinciali e di dipartimento, con i rispettivi *bureaux* e commissioni intermediarie, il disbrigo dell'ordinaria amministrazione delle comunità con procedure di controllo semplificate (il *bureau* di Bar-sur-Aube si esprime in questo senso in due lunghe memorie: " de la nécessité d'accorder aux municipalités l'administration des biens communaux ", 6 novembre 1787 e " observations sur le règlement relatif à l'administration des biens des communautés ", 12 marzo 1788, AD. Aube, C. 301).

(33) Deliberazioni adottate rispettivamente nelle sedute del 16 novembre e del 2 dicembre 1787 (AN. K. 692. A.1).

(34) CALONNE, *Premier mémoire sur l'établissement des assemblées provinciales*, A.P., 1ère série, t. 1°, p. 201.

Ciò non significava tuttavia che le assemblee provinciali fossero assimilabili agli Stati provinciali. Esse non hanno alcuna esistenza giuridica autonoma dalla volontà del sovrano e sono viste più come ausiliarie dell'apparato centrale che come enti esponenziali di una collettività territoriale:

" ce sont donc comme autant de commissaires départis " — precisa Necker — " autorisés par le souverain à seconder en commun ses vues bienfaisantes, et à remplir une partie des devoirs cumulés auparavant dans la seule personne de l'intendant " (35).

Queste assemblee non rappresentano nessuno, non hanno titolo " pour traiter avec le souverain, comme fondés de pouvoir de la part de ses sujets " (36). Così come l'intendente era tenuto a sottoporre i suoi *arrêts* all'approvazione del Controllo generale o a preparare con un *avis* la decisione del Consiglio, nello stesso modo le deliberazioni delle assemblee provinciali, nel 1778 come nel 1787, non hanno forza esecutoria propria ma debbono ottenere l'omologazione del Consiglio del re (37).

4. *Le risorse finanziarie delle assemblee provinciali*

L'analisi del bilancio delle assemblee offre una spia interessante per comprendere il loro grado di autonomia.

I regolamenti esecutivi per le assemblee istituite nel 1778 prevedevano che le commissioni intermediarie potessero emettere man-

---

(35) *De l'administration des finances de la France*, cit., p. 53.

(36) *Ibidem*, p. 55.

(37) Naturalmente questi adempimenti procedurali non erano molto graditi alle assemblee come testimonia questo passaggio tratto da un rapporto della commissione intermediaria di Trois Évêchés e Clermontois : " mais il est fort à désirer que l'on puisse diminuer beaucoup ces cascades sans nombre et ces filières interminables par où doivent passer les moindres affaires, et dont l'effet inévitable sera des lenteurs, des frais et le mécontentement des parties intéressées. Il faut des formes sans doute, mais trop multipliées elles nuisent plus qu'elles ne servent. D'ailleurs de quelle énergie sera capable, à quelle considération pourra prétendre une administration perpétuellement tenue aux lisières, et à qui dans nulle occasion on ne laisse pas autant d'autorité, on n'accorde pas autant de confiance qu'au moindre subdélégué " (rapporto dei " procureurs-syndics provinciaux " inviato al *Contrôle général* il 18 dicembre 1788, AN. H^1 1602).

dati di pagamento sulla base di stati di previsione di spesa preventivamente autorizzati dal Consiglio, ovvero che fosse l'intendente a emettere i mandati sulla base di un visto della commissione intermediaria (38).

Nel 1787, il Controllo generale si muove con altrettanta prudenza nel definire l'ambito dei poteri di spesa delle assemblee provinciali volute da Calonne.

Viene innanzitutto ribadito il principio che ogni circoscrizione paga le sue spese con proprie risorse: la classica regola di diritto comune sulla corrispettività tra oneri e benefici rimane tale e quale nel regolamento del 5 agosto 1787 sulle funzioni dei tre gradi di assemblee. Il vantaggio di questa responsabilità finanziaria era troppo evidente perché si potesse pensare a rinunciarvi: il Controllore generale sapeva di toccare un tasto sensibile quando invitava le commissioni intermediarie a spendere con parsimonia il denaro dei loro concittadini (39). L'autoresponsabilità finanziaria di ogni assemblea trovava un limite solo nel principio di sussidiarietà che impegnava la circoscrizione superiore a intervenire con proprie risorse quando la spesa eccedesse le possibilità dell'assemblea inferiore e rivestisse nello stesso tempo un interesse di portata più generale.

Questa sostanziale continuità con il regime della finanza locale precedente non sorprende più di tanto visto che gli stessi progetti

---

(38) Il regolamento per l'amministrazione di Berry prevedeva all'art. 9 che il solo intendente potesse emettere i mandati di pagamento per le spese provinciali, sulla base del visto della commissione intermediaria. Per i soli " travaux de charité " si stabiliva all'art. 10 che fosse emanata da parte dell'intendente un'unica ordinanza di pagamento globale che autorizzava la commissione intermediaria a emettere singoli mandati, sulla base dei preventivi di spesa autorizzati dal Consiglio; mandati che sarebbero stati pagati dalla cassa del " receveur général ". A fine esercizio, tutta la documentazione sarebbe stata inviata al Consiglio per la verifica contabile (*Règlement du Conseil du 23 août 1783, concernant l'administration provinciale du Berri,* AN. H^1 1601). Con due *arrêts* successivi, a scopo interpretativo, la libertà di manovra contabile delle commissioni intermediarie di Berry e Haute-Guyenne viene estesa, ampliando il ricorso alla prassi dell'ordinanza globale (RENOUVIN, *Les assemblées*, cit., p. 75).

(39) " Je suis bien persuadé, Messieurs, de l'intention scrupuleuse que vous apporterez à l'emploi le plus économique de ces fonds, en considérant qu'ils appartiennent à la province, à vos concitoyens, et qu'une dépense superflue ou trop considérable vous ôteroit les moyens de pourvoir à une dépense plus utile, ou la jouissance d'un acte de bienfaisance " (lettera del 18 marzo 1788, AN. H^1 1601).

fisiocratici prevedevano che ogni *municipalité* provvedesse autonomamente alle proprie spese, proprio come un consorzio di proprietari. Mentre però — ed è qui la differenza essenziale — i progetti fisiocratici concepivano le spese locali come un affare privato dei proprietari che dovevano restare liberi di decidere discrezionalmente sull'impiego delle risorse, pur sotto una vigilanza formale del re, nei regolamenti adottati per le assemblee provinciali l'autonomia decisionale è assai più ridotta.

In sostanza, le assemblee provinciali possono contare sulle stesse risorse di cui disponeva l'intendente (40) ovverosia:

— *il fondo per i "ponts et chaussées"*, che comprende sia la parte del tesoro reale che la prestazione sostitutiva della *corvée* (con la dichiarazione del 7 giugno 1787 il sistema dell'imposta sostitutiva della *corvée* è generalizzato a tutto il regno);

— *il fondo per i "moins imposés"*;

— *gli "ateliers de charité"*;

— *il fondo variabile della taglia*;

— *i fondi liberi della capitazione.*

Alcune di queste voci coprivano, come già sappiamo, un ampio spettro di spese obbligatorie rispetto alle quali l'autonomia dell'assemblea provinciale era limitata: caserme per la *maréchaussée*, riparazione di prigioni e tribunali, alloggio per le truppe, rimesse d'imposta, percentuali spettanti ai *receveurs*, spese di funzionamento dell'assemblea etc. Ciò che restava dopo l'adempimento di queste spese fisse poteva essere utilizzato per il *bien public* della provincia. L'assemblea provinciale aveva dunque tutto l'interesse a evitare che il centro imputasse nuove spese obbligatorie sui fondi della provincia (41) e a ottenere la più ampia discrezionalità nell'impiego delle spese facoltative.

---

(40) Si vedano, ad esempio: il " Compte rendu par la commission intermédiaire de la ci-devant province d'Isle-de-France, à messieurs les administrateurs des départemens, le 1 septembre 1790 " (AN. H^1 1448); H. FROMONT, *L'administration de l'assemblée provinciale d'Orléans*, thèse, Paris, 1907, pp. 292 e sgg.; G. CŒURET, *L'assemblée provinciale de Haute-Normandie (1787-1789)*, thèse, Paris, 1927, pp. 89-93.

(41) Proprio su questa preponderanza delle spese obbligatorie si appuntava una delle principali doglianze della commissione intermediaria dello Champagne che lamenta di disporre di meno fondi di quelli che amministrava l'intendente in quanto il Consiglio con propri *arrêts* ha imputato ulteriori spese fisse, come quelle per il

Dopo un primo regolamento contabile piuttosto restrittivo (42) una lettera circolare di Necker del 10 gennaio 1789 (43) stabiliva che l'intendente avrebbe emesso all'inizio di ogni esercizio due ordinanze (rispettivamente per i fondi liberi della capitazione e per i fondi variabili della taglia) sulla cui base le commissioni intermediarie potevano emanare mandati per le spese annuali fisse già approvate dal Consiglio nonché per spese urgenti di beneficenza e per le gratificazioni, rispetto alle quali la commissione si vedeva riconoscere un'effettiva autonomia. Ma per tutte le altre spese occorreva un'autorizzazione *ad hoc* del Consiglio. A questo scopo, ogni due mesi, le commissioni intermediarie avrebbero inviato un rendiconto sullo stato dei fondi liberi e dei fondi variabili corredato da un'esposizione dettagliata dei mandati di pagamento emessi per beneficenza e gratificazioni, per le spese fisse già autorizzate nonché per quelle di cui si richiedeva l'autorizzazione. Quanto alle spese militari, l'assemblea era tenuta a liquidarle sulla base di una semplice ordinanza dell'intendente.

Il capitolo di spesa di gran lunga più importante a disposizione delle assemblee provinciali restava quello dei *ponts et chaussées*. Beninteso, anche per questa voce le assemblee erano tenute a formulare le proposte al Consiglio al quale spettava l'approvazione. Una risorsa di cui le assemblee provinciali potevano avvalersi era quella di votare sovrimposte provinciali: ma anche in questa ipotesi era necessaria l'autorizzazione del Consiglio, quale che fosse l'importo della sovrimposta deliberata.

5. *L'eredità delle assemblee provinciali*

La riforma delle *municipalités*, nelle originarie intenzioni del

---

pagamento dei collettori della taglia e dei *receveurs*. (*Précis succint des opérations de la commission intermédiaire de l'assemblée provinciale de Champagne pendant l'année 1788 adressé à Monsieur le Directeur général des finances*, 1er mars 1789, AN. H[1] 1602).

(42) Una circolare dell'8 marzo 1788 obbligava le commissioni intermediarie a sottoporre all'autorizzazione preventiva del Consiglio tutte le spese che esse intendevano fare sui fondi liberi, nonché gli stati di distribuzione dei " moins imposés " e dei fondi di carità. Il Consiglio poteva ridurre o modificare le allocazioni (RENOUVIN, *Les assemblées*, cit., p. 306).

(43) Si trova in AN. H[1] 1609.

governo, avrebbe dovuto essere gradualmente estesa anche alle città (44). Per prepararla, e a titolo sperimentale, era stato emanato nel novembre 1788 un regolamento per la città di Versailles (45), fino ad allora priva di un suo corpo municipale. La città veniva divisa in quartieri, ciascuno dei quali eleggeva 4 rappresentanti; erano elettori tutti coloro che pagassero un'imposta di 20 livree, eleggibili coloro che appartenessero a certe categorie (procuratori, notai, commercianti) o pagassero 100 livree d'imposta. L'assemblea generale, composta dai rappresentanti dei quartieri e da ufficiali reali, nominava il comitato municipale tra i rappresentanti dei quartieri. Questo organo avrebbe provveduto a tutte le spese locali e al riparto delle imposte tra gli abitanti, effettuato sotto la vigilanza dei rappresentanti dei quartieri che dovevano essere riuniti ogniqualvolta si trattasse di deliberare nuove spese. Ma questo tentativo sperimentale non viene generalizzato.

Il giudizio della storiografia è stato spesso severo con le assemblee provinciali. Di fronte alla modestia delle realizzazioni concrete all'attivo di queste istituzioni, si è tutt'al più disposti a riconoscere loro il merito di aver preparato una classe politico-amministrativa destinata a occupare di lì a poco le scene della Rivoluzione.

A nostro parere, invece, merita senz'altro un apprezzamento più positivo l'esperienza che, pur tra tante esitazioni, ha perseguito l'attuazione di un modello di amministrazione periferica alternativo a quello impersonato dagli intendenti, i quali rivelano di essere perfettamente consapevoli dell'entità della svolta quando intravedono una " dissolution prochaine " dell'" autorité tutélaire du Gouvernement " sotto i colpi dell'" esprit d'indépendance " delle assem-

---

(44) Come testimonia una nota manoscritta e anonima trovata nei cartoni del *Contrôle général* in cui si afferma " que la ville de Versailles, n'ayant jamais eu de municipalité, le gouvernement pouvoit dès ce moment lui en donner une analogue à l'établissement des assemblées provinciales et que si cette forme pouvoit réussir et étoit jugée bonne, alors elle pourroit être le type des nouvelles municipalités à former dans les villes. Tel est le but que l'administration s'est proposé en rédigeant le règlement de Versailles, et les membres les plus éclairés des différentes assemblées provinciales ont vu dans ce règlement, rendu public par l'impression, le modèle de la réforme à opérer dans les municipalités des villes " (AN. H^1 1660, senza data).

(45) *Règlement fait par le Roi pour la formation et composition de l'assemblée municipale de la Ville de Versailles, du 18 novembre 1788* (AN. H^1 1605).

blee (46). Sul piano amministrativo non vi è dubbio infatti che le assemblee provinciali segnino un momento di forte discontinuità con la prassi di governo del territorio consolidata dalla monarchia. Pur con tutti i limiti imposti alla loro autonomia giuridica, le assemblee, per la loro stessa presenza, riescono a sottrarre di fatto la gestione degli interessi locali al rappresentante del centro. Anche se le risorse di cui dispongono sono ridotte — il sistema della finanza locale resta invariato — l'apertura di credito alla partecipazione è notevolissima: le assemblee si occupano delle strade e deliberano sul "bien public" della provincia, intrattengono rapporti quotidiani con il governo e con le comunità subordinate, stampano i loro resoconti per sottoporli all'opinione pubblica locale. Persino sul piano fiscale, dove le realizzazioni sono parziali, il programma fisiocratico ottiene importanti riconoscimenti ufficiali e comincia a delinearsi il profilo di un sistema tributario fondato sulla marginalizzazione dell'imposta di quotizzazione e sulla centralità dell'imposta di ripartizione sulla proprietà terriera: in una parola, il programma fiscale di lì a poco realizzato dall'Assemblea costituente.

Il fallimento delle assemblee provinciali non si consuma pertanto sul terreno dell'amministrazione, dove le iniziali difficoltà operative appaiono scontate per qualsiasi nuova istituzione in una congiuntura economica critica. Lo scacco è in realtà tutto "costituzionale". Il modello fisiocratico di autogoverno locale al quale la riforma si ispirava mirava infatti a una "rigenerazione sociale" che la riforma del 1787 non avrebbe consentito di raggiungere se non in un lungo periodo. Il rifiuto dell'elettività, la conservazione del principio cetuale, l'offensiva mancata contro il privilegio fiscale lasciano inalterate le contraddizioni che il rinnovamento istituzionale avrebbe dovuto sanare. Era inevitabile allora che un nodo di tale portata non potesse esser sciolto senza mettere in discussione la stessa legittimazione dell'assolutismo monarchico, investendo frontalmente quella "costituzione" del regno che le riforme di Necker e Calonne si erano preoccupate di salvaguardare.

(46) Dalla memoria già citata dell'intendente di Tours.

CAPITOLO SECONDO

DALLE RIFORME ALLA COSTITUZIONE: LA QUESTIONE AMMINISTRATIVA ALLA VIGILIA DELLA RIVOLUZIONE

1. Il dibattito politico prerivoluzionario: la " scoperta " del potere costituente. — 2. Unità e decentramento: i " cahiers de doléances "

1. *Il dibattito politico prerivoluzionario: la "scoperta" del potere costituente*

" Il est bon de remarquer les progrès qu'ont faits en France les idées sur les assemblées municipales " (1). In effetti, quale che fosse l'esito concreto della riforma del 1787, è certo che essa poteva quantomeno vantare il merito di avere aperto un confronto pubblico senza precedenti sulla questione amministrativa e sullo stesso problema fondamentale della " costituzione " del regno.

Tra le tante testimonianze di questo dibattito, ci sembra emblematico un *pamphlet* pubblicato nel 1787 in forma anonima (ne è autore il conte de Virieu, destinato a giocare un ruolo di spicco alla Costituente) e costruito come un dialogo tra un magistrato del Parlamento di Delfinato e un borghese su un tema di scottante attualità politica: la formazione delle assemblee provinciali nella Generalità di Grenoble (2).

---

(1) *Objets proposés à l'assemblée des notables par de zélés citoyens-premier objet-administrations provinciales*, Paris, 1787, t. 1°, p. 69 (BN. Lb^{39} 348). Si tratta di uno dei tanti *pamphlets* pubblicati su questo argomento tra il 1787 e il 1788.

(2) *Dialogue sur l'établissement et la formation des assemblées provinciales dans la généralité de Grenoble, entre M.M **, Conseiller au Parlement de Dauphiné, membre de la Chambre des vacations de 1787, et M.N***, habitant dans les Baronies*, s.l., 1787 (BN. Lb^{39} 360). Per l'inquadramento di questo *pamphlet* nel dibattito prerivoluzionario in

Il magistrato dà voce ai classici argomenti dell'opposizione parlamentare quando ricorda che esistono leggi fondamentali del regno di cui sono depositari i Parlamenti, veri " États au petit pied " a confronto dei quali le assemblee provinciali appaiono niente più che un mero espediente per agevolare la riscossione delle imposte (3). Il suo contraddittore replica che la Francia non ha " constitution ", definita come la convenzione scritta che stabilisce " la détermination précise et authentique des différentes parties de l'ensemble du système social " e che " fixe invariablement la nature et l'étendue de leur action " (4). Perché vi sia una costituzione occorre che questa precisi " à qui doivent appartenir la direction et l'exercice de ces différents pouvoirs " (5). Il potere legislativo appartiene solo all" assemblée de la nation ": senza l'approvazione dell'" opinion publique ", che non è altro che " le résultat de la volonté générale ", nessuna legge può venire deliberata. Quanto all'" administration ", essa non può prescindere dal concorso dei sudditi: " les administrateurs de l'État ne sont, comme tels, que les fondés de procuration de la nation" (6). In questo senso, le assemblee provinciali segnano l'inizio di una vera " révolution " che può servire da fondamento " à une solide constitution " (7), proprio perché con la loro creazione si è riconosciuto, almeno in linea di principio, il diritto dei cittadini di eleggere propri rappresentanti; e perché con esse si è rotto il velo di " clandestinité " che avvolgeva l'azione dell'amministrazione regia, ammettendo i cittadini all'esercizio del diritto naturale di concorrere alla ripartizione delle imposte e di sorvegliare la gestione degli interessi locali.

Questa coesistenza di argomenti d'ispirazione rousseauviana con il tradizionale discorso d'opposizione " frondeur " non rappre-

---

Delfinato cfr. P. VIOLA, *Il crollo dell'Antico regime. Politica e antipolitica nella Francia della Rivoluzione*, Roma, 1993, pp. 67-100.

(3) *Dialogue*, cit., pp. 3-4.

(4) *Ibidem*, p. 11. Sul confronto tra queste due accezioni di costituzione, intesa tradizionalmente come " leggi fondamentali del regno " o come atto fondante un nuovo ordine giuridico, si veda M. VALENSISE, *La constitution française*, in *The Political Culture of the Old Regime*, cit., pp. 454-460.

(5) *Dialogue*, cit., pp. 21 e sgg.

(6) *Ibidem*, p. 91.

(7) *Ibidem*, p. 42.

senta un episodio isolato ma riflette una generale radicalizzazione del dibattito sull'amministazione di cui si trovano testimonianze non solo nei *pamphlets* più polemici ma persino in opere giuridiche divulgative.

Un esempio di scritti del primo tipo è quello del " Catéchisme du citoyen " di Joseph Saige (8), opera maturata negli anni del più duro confronto tra monarchia e Parlamenti, pubblicata nel 1775 e successivamente ristampata alla vigilia della Rivoluzione. L'originalità di questo documento consiste nel fatto di riproporre in un linguaggio mutuato dal Contratto sociale i classici argomenti della polemica parlamentare: nel sopprimere i Parlamenti (il riferimento è al " Parlamento Maupeou ") (9) si è violata la volontà generale della nazione di cui queste istituzioni costituiscono l'espressione più genuina insieme agli Stati generali. Sul piano amministrativo, Saige immagina il Terzo stato distribuito in una molteplicità di " communes ", viste come altrettante " petites républiques " che esercitano liberamente " l'autorité législative " sugli affari locali ed eleggono i magistrati " qui agissent et parlent au nom de la législation municipale " (10). " Il n'appartient qu'à l'universalité des citoyens ou Bourgeois de la communauté de faire des règlemens généraux pour le bien et la conservation de cette société " (11). Le " petites sociétés " (12) comunali devono essere libere nella gestione dei loro interessi purché rispettino la legislazione generale dello Stato.

---

(8) *Catéchisme du citoyen, ou élémens du droit public français, par demandes et réponses*, (1775), en France, 1788. Il contributo di Saige deve essere visto nel contesto della fioritura di una pubblicistica " costituzionale ", spesso di ispirazione giansensista, negli anni dell'esilio del " Parlamento Maupeou " (D. VAN KLEY, *The Jansenist Constitutional Legacy in the French Prerevolution*, in *The Political Culture of the Old Regime*, cit., pp. 180-181 e 188).

(9) Il cancelliere Maupeou aveva soppresso nel 1771, con un colpo di forza, il vecchio Parlamento di Parigi, sostituendolo con un organo dalle competenze ridotte e con Consigli superiori decentrati, formati da commissari e non più da *officiers*. La riforma viene revocata nel 1774 da Luigi XVI che ripristina lo *status quo ante*.

(10) *Catéchisme*, cit., p. 98.

(11) *Ibidem*, p. 69.

(12) *Ibidem*, p. 98. " ..le tiers-état est séparé en différentes portions, dont chacune jouit d'une vie légale, absolument indépendante de celle des autres: ces portions sont appelées Communes ou communautés, forment autant de petites républiques dans le sein de la grande république de la nation française.. " (*Ibidem*, p. 68).

In poche battute veniva così liquidata la prassi della venalità delle cariche e la stessa tutela ministeriale, giustificabile solo come una vigilanza sul rispetto delle leggi dello Stato, mai come una direzione degli affari interni delle comunità, prerogativa questa di esclusiva competenza della " commune ", democratica assemblea dei cittadini, e di ufficiali municipali vincolati dal mandato imperativo (13).

Lasciando i *pamphlets* per un'opera di sistemazione giuridica come il tomo IX " police et municipalités " della *Encyclopédie méthodique* di Panckoucke, si scopre con sorpresa che l'intera materia non è trattata dall'autore, Jacques Peuchet (14), con il distacco e il formalismo consueti nei dizionari giuridici (quantunque *l'Encyclopédie méthodique* non sia del tutto assimilabile a questo genere editoriale) bensì con un' aperta connotazione politica. Le assemblee municipali create con il decreto del 1787 vi vengono descritte come *comices populaires*, chiamati a riscattare il popolo dai vincoli feudali che l'opprimono, a illuminarlo sui suoi interessi, a difenderlo dal fisco e a iniziarlo alle virtù civiche (15). Dopo aver ripercorso tutta la letteratura di stampo riformatore sull'amministrazione, da Argenson a Turgot, l'autore conclude pronunciandosi a favore dell'attribuzione ai magistrati municipali di tutte le competenze inerenti alla *police économique* che consiste nel " maintien de l'ordre, l'exécution des loix dans tout ce qui a rapport à la richesse nationale, à la culture, à l'industrie, au commerce, aux impôts, à l'administration des finances, à la population " (16). Al governo centrale e ai suoi agenti non sarebbe restata che la *police civile*, comprensiva della sicurezza pubblica e di una generica " exécution

---

(13) Questa centralità nell'opera di Saige dell'autogoverno locale e del mandato imperativo, di matrice rousseauviana, è sottolineata anche da K. M. BAKER, *A Classical Republican in Eighteenth-Century Bordeaux: Guillaume-Joseph Saige*, in K. M. BAKER, *Inventing the French Revolution. Essays on French Political Culture in the Eighteenth - Century*, Cambridge, 1990, p. 149.

(14) Che dopo essere stato amministratore al comune di Parigi, militerà come pubblicista nei ranghi dei realisti, per poi divenire funzionario del ministero dell'interno durante il Direttorio e, infine, archivista alla prefettura di polizia dopo il 1815.

(15) *Encyclopédie méthodique ou par ordre de matières*, *Jurisprudence*, t. 9°, " police et municipalités ", *discours préliminaire*, Paris , 1789, p. LXIIJ.

(16) *Ibidem*, p. LXIX.

des loix " (17). Quali sono gli organi dell'amministrazione municipale? La risposta di Peuchet è simile a quella di Saige: " la *commune* constitue et la *municipalité* est constituée" (18). Fanno parte della " commune " tutti i cittadini che abitano in una circoscrizione territoriale: a essa sola spetta esprimere la *municipalité* " élue par elle pour gérer ses affaires, veiller à ses intérêts, et lui rendre compte de sa conduite " (19). La " commune " è legittimata a darsi le proprie regole di governo senza dover ricevere prescrizioni da nessuno: il suo è un " pouvoir actif " e naturale che deriva dalla decisione di un gruppo di individui di vivere sotto una norma e un'amministrazione comune (20). Al suo interno non esistono che cittadini, a prescindere da qualsiasi distinzione d'ordine (21).

Questa forte rivendicazione di autonomia non era isolata. A parte i *pamphlets* con maggiori ambizioni teoriche come quelli di Virieu e Saige, in una forma per lo più disordinata si moltiplicavano un po' ovunque gli appelli agli storici diritti di singole provincie all'autogoverno (22), in polemica contro l'" arbitraire " degli inten-

---

(17) *Ibidem*, p. LXVIJ.

(18) *Encyclopédie méthodique*, cit., t. 9°, *verbo* " commune ", p. 574.

(19) *Ibidem*.

(20) " On peut développer les principes d'une administration ou gouvernement municipal; dire comment il doit protéger les intérêts de tous, quelles règles, quels moyens d'ordre il peut employer pour cela; mais on ne peut pas dans son véritable sens prescrire des règles à une *commune*; elle les reçoit du nombre de ses habitans, de sa localité, de sa volonté; c'est un pouvoir actif dont la nature gît dans la réunion d'un nombre plus ou moins grand de personnes qui veulent suivre des loix communes de défense, de protection et d'administration. Telle est au moins l'idée qu'on s'en fait à la vue de ces espèces de républiques qui se formèrent lorsque les peuples, las du despotisme des nobles, se réunirent pour repousser en commun la tyrannie " (*Ibidem*, p. 574).

(21) " Ainsi donc tout ce qui jouit du droit de cité compose la *commune*: elle ne reconnoît point de distinction d'ordres, comme *commune*, parce qu'elle ne considère tous les habitans que comme citoyens, ou membres de la *commune* " (*Ibidem*, p. 575).

(22) Si può prendere a titolo di esempio il *Parallèle des assemblées provinciales établies en Normandie, avec l'assemblée des États de ce duché*, s.l., 1788, (BN. Lb^{39} 798). " La province de Normandie ", sostiene l'anonimo autore, " a le droit d'avoir une assemblée des trois ordres. Ce droit remonte à l'époque de l'établissement des Normands ". Queste istituzioni sono legittimate " à octroyer librement au Roi une aide, un subside ou un impôt pour les nécessités urgentes de l'État ". Sono depositarie delle franchigie e dei diritti della provincia e non hanno nulla in comune con le assemblee

denti (23) e senza che gli stessi Stati provinciali restassero immuni da pesanti contestazioni per la loro struttura oligarchica (24).

Man mano però che la crisi politica si acutizza e si infittisce la campagna a favore degli Stati generali, si assiste anche a una graduale trasformazione delle premesse che sostenevano la richiesta di autogoverno locale. Gli argomenti che vengono ora proposti potrebbero così riassumersi: se è legittima l'aspirazione a una maggiore autonomia da parte della periferia, ciò non deve avvenire a scapito dell'unità nazionale; i sentimenti particolaristici non hanno più diritto di cittadinanza nel momento in cui minacciano la fondamentale solidarietà tra tutte le parti del regno.

A farsi interprete tra i primi di questa forte esigenza di unità è Rœderer (25), magistrato al Parlamento di Metz e futuro consigliere di stato di Napoleone, che interviene con un suo *pamphlet* nel vivo del dibattito sulla formazione degli Stati generali (26).

È del tutto da escludere, afferma il magistrato, che i corpi municipali o le assemblee provinciali possano rappresentare con propri deputati il Terzo agli Stati generali. Per ciò che riguarda le prime, ovvero le amministrazioni municipali, esse altro non sono che roccaforti di egoismo, così come le aveva descritte Turgot nel suo *mémoire*, ripiegate sul loro interesse particolare e incapaci di espri-

---

provinciali create nel 1787 che sono prive di una propria " juridiction " e interamente subordinate agli intendenti (*Ibidem*, pp. 11-28).

(23) Le assemblee provinciali, lamenta l'autore del *pamphlet, À monseigneur de Loménie de Brienne, Archevêque de Sens, principal ministre*, s.l., 1787, (BN. Lb^{39} 369), non possono fare niente senza l'intervento degli intendenti: " il faudroit au contraire qu'elles les surveillassent " (*Ibidem*, p. 2).

(24) In Linguadoca imperversa la " théocratie du clergé " mentre l'aristocrazia dei nobili domina in Bretagna, in Provenza e in tutti i Paesi di stato. Il Terzo ha diritto a una rappresentanza uguale a quella degli altri due ordini coalizzati (*Réflexions sur la réformation des États provinciaux* par M.S. ancien avocat, s.l., 1788, pp. 8-32) (BN. Lb^{39} 796). Per il raddoppio del Terzo stato e il voto per testa si schiera anche l' *Arrêté de l'ordre des avocats du présidial d'Angers en réponse au mémoire de la Commission intermédiaire de l'Assemblée provinciale de l'Anjou, ayant pour titre: " Mémoire pour le rétablissement des États particuliers de la Province"* , Angers, 1788, p. 7 (BN. Lb^{39} 700).

(25) Pierre-Louis Rœderer (1754-1835) consigliere al Parlamento di Metz prima della Rivoluzione, eletto alla Costituente dal Terzo stato di Metz, brillante pubblicista, ricopre numerose cariche durante il Consolato e l'Impero tra cui quella di consigliere di stato.

(26) *De la députation aux États-généraux par M. Rœderer, Conseiller au parlement de Metz, de la société royale des sciences et arts de la même ville*, s.l., novembre 1788.

mere un voto disinteressato per la formazione della legislatura nazionale. Quanto alle assemblee provinciali:

" les admettre à exercer le pouvoir législatif, c'est les rendre toutes indépendantes; c'est leur conférer l'autorité d'États provinciaux; c'est les laisser libres de faire chacune, dans leur ressort, tout ce qu'elles jugeront à propos. Vainement les délibérations seront communes entre les députés de ces assemblées aux États-généraux, et les résultats obligatoires pour toutes les provinces uniformément; qui empêchera que ces assemblées elles-mêmes ne s'affranchissent du statut commun? Qui réclamera si elles s'en écartent? Ne sera-ce pas comme si différentes républiques étaient convenues dans un congrès, formé de leurs envoyés, de gouverner chacune dans leur intérieur suivant des principes déterminés? Elles seraient sans doute les maîtresses de se dégager ensuite de leurs conventions " (27).

Si potrebbe certo obbiettare che una volta garantita l'unità nazionale e chiarite le relazioni reciproche tra le provincie, nulla vieterebbe che il regime interno di ognuna di esse possa essere diversamente concepito, allo scopo di calibrarlo esattamente sulle peculiari esigenze di ciascuna area geografica:

" nous répondons à cette objection, que des lois générales et authentiques auront beau régler les relations de province à province, elles s'isoleront les unes des autres d'une manière qui échappera à toute censure nationale; elles s'isoleront en contractant une personnalité secrète, un égoïsme caché, des préjugés hostiles, des antipathies générales " (28).

Ma poi, si chiede Rœderer, che cosa succederebbe se un cittadino, in un regime " républicain ", potesse ottenere da un'autorità locale " tout ce qu'il est en droit de demander à l'État? ". Allora si perderebbe il senso dell'appartenenza alla nazione e i legami tra le province non tarderebbero a disgregarsi rigettando la Francia in una sorta di anarchia feudale. Quanto agli Stati provinciali, di cui si reclama la restituzione, essi sono ancora più pericolosi delle assemblee provinciali (così come organizzate nel 1787) in quanto alimentano per loro natura un focolaio di tenace particolarismo. Rœderer ammette che queste istituzioni tradizionali siano state utili e persino necessarie per opporsi al dispotismo. Ma esse appaiono ora

(27) *Ibidem*, p. 31.
(28) *Ibidem*.

" incompatibles avec l'ordre d'une société où la souveraineté d'une nation, c'est-à-dire sa liberté, serait constante et reconnue, où des assemblées périodiques de représentans assureraient au peuple la jouissance de ses droits " (29).

Gli Stati provinciali impediscono " la coalition parfaite de toutes les parties de la nation " e indeboliscono la forza del potere legislativo a tutto vantaggio del potere esecutivo che non esiterà a servirsene per affermare la propria supremazia.

Il senso di questa presa di posizione è chiaro: le rivendicazioni di autonomia locale sono legittime solo a condizione che non interferiscano con la formazione di quella volontà unica nazionale dalla quale l'opinione pubblica si attende la " régénération de l'État ". Il movimento per gli Stati provinciali appare irrimediabilmente datato, in quanto espressione di una logica di contrappesi all'" arbitraire " del sovrano destinata a cedere il passo all'indiscussa centralità della legislazione creata dalla rappresentanza nazionale. È da essa, e non dagli Stati provinciali, che i francesi debbono attendersi la salvaguardia dei loro diritti e la distruzione degli odiati privilegi.

Rœderer non è il solo ad attestarsi su queste posizioni in quel laboratorio di pensiero giuspubblicistico che è la congiuntura prerivoluzionaria, terreno di coltura delle formule destinate di lì a poco ad attivare il processo rivoluzionario.

Condorcet, accademico delle scienze, matematico ma anche intellettuale militante da buon allievo di Turgot, condanna senza appello le pretese delle province di conservare le loro franchigie e istituzioni: " elles ne veulent plus faire partie de la Monarchie française, mais devenir autant de républiques indépendantes " (30). Questo programma restaurativo, proteso in un passato di privilegi e particolarismi, non è solo impolitico, in quanto minaccioso per l'unità nazionale, e controproducente per le stesse province, che dall'appartenenza a una grande comunità ricavano i maggiori benefici, ma soprattutto profondamente irrazionale:

---

(29) *Ibidem*, p. 32.

(30) *Sentiments d'un Républicain sur les assemblées provinciales et les États-généraux, Suite des lettres d'un citoyen des États-Unis à un Français, sur les affaires présentes*, attribuito a Condorcet, Philadelphie, 1788, p. 22 (BN. Lb^{39} 797).

" il est encore évident que toutes ces Provinces ont le plus grand intérêt à renoncer à toute distinction, par la raison très-simple, que toute loi générale uniforme pour un grand royaume, agréé par la généralité des députés de ses provinces sera naturellement plus conforme à la raison et à la justice " (31).

La preferenza di Condorcet va all'idea di Turgot di una piramide di assemblee che abbia come base i circondari rurali per innalzarsi fino alla *grande municipalité* nazionale. Condorcet apporta al progetto del suo maestro importanti correttivi in un impegnativo trattato sulle assemblee provinciali (32). Respinge innanzitutto il sistema fisiocratico del voto plurimo ai proprietari che dispongano di un reddito multiplo di una cifra prestabilita. Il diritto di cittadinanza spetta sì ai proprietari, ma il possesso di un bene viene in considerazione ora più come garanzia di razionalità delle decisioni (33) che come espressione di un pacchetto più o meno consistente di " quote " o " azioni ", la cui titolarità legittimi l'esercizio del potere politico nella società.

Anche il problema della cittadinanza è posto da Condorcet con più forza dei fisiocratici. Occorre ridimensionare l'influenza del signore e del curato per favorire l'emersione di una classe dirigente locale. A questo scopo propone la creazione di circoscrizioni municipali rurali che comprendano almeno 4 o 5000 abitanti, che siano così in grado di emanciparsi dalla soggezione alle città offrendo un numero più elevato di candidati alle funzioni pubbliche.

L'altra grossa novità è nella struttura delle assemblee, distinte a seconda della funzione: elettorale, deliberativa, esecutiva. I " citoyens " avrebbero esercitato il loro diritto eleggendo dei rappresentanti: per Condorcet la maggior parte degli individui non ha i lumi sufficienti per prendere parte direttamente agli affari pubblici e deve pertanto limitarsi a selezionare la minoranza dei più capaci (34).

---

(31) *Ibidem*, p. 25.

(32) *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, s.l., 1788, 2 voll. (BN. Lb^{39} 800).

(33) *Essai*, cit., t. 1°, pp. 15-16 (cfr. anche E. e R. BADINTER, *Condorcet*, Paris, 1988, p. 276).

(34) " C'est à cette fonction, c'est-à-dire, à choisir des électeurs que se borne

Inoltre, nessuna assemblea amministrativa avrebbe eletto i propri organi esecutivi o i membri dell'assemblea superiore. Tutta questa complicata articolazione — ogni assemblea amministrativa era affiancata da un'assemblea elettorale e da una commissione intermediaria — era concepita per evitare che si ricreasse lo spirito di corpo e i particolarismi egoistici e per favorire invece l'adozione di deliberazioni razionali secondo regole di certezza matematica ([35]).

Il piano di Condorcet rappresenta così allo stesso tempo l'espressione più avanzata del pensiero fisiocratico sulle *municipalités* e l'avvio del suo superamento. I presupposti sono ancora, almeno in parte, quelli fisiocratici: la centralità della figura del proprietario, la rappresentanza vista più come un procedimento conoscitivo razionale che come espressione di una volontà, il principio di sussidiarietà nel riparto delle funzioni tra le varie assemblee ([36]), la fiducia nella capacità di realizzare riforme graduali senza bruschi sconvolgimenti partendo proprio dalle assemblee provinciali.

Ma era ancora possibile credere nella fisiocratica armonia d'in-

---

l'exercice immédiat du droit de cité. Dans tout le reste, les citoyens n'agissent que par leurs représentans " (*Essai*, cit., t. 1°, p. 77).

([35]) " Ne faudrait-il pas plutôt chercher à détruire qu'à favoriser l'idée que les communautés, les districts ont des intérêts séparés ou contraires, et l'idée non moins dangereuse que les députés, ou représentans doivent voter, non d'après la raison ou la justice, mais suivant l'intérêt de leurs commettants " (*Essai*, cit., t. 1°, pp. 39-40). Condorcet, nell'*Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix* del 1785, si proponeva di completare l'opera di Turgot, sviluppando le intuizioni appena accennate nel *Mémoire sur les municipalités* , per dare una risposta scientifica al problema politico più complesso ed essenziale: assicurare la razionalità nelle deliberazioni assunte da assemblee collegiali (BAKER, *Condorcet*, cit., pp. 335-338). L'*Essai sur les assemblées provinciales* si situa nella linea di questo sforzo concettuale e rappresenta un approdo fondamentale che eserciterà una notevole influenza su uno dei principali artefici delle riforme amministrative della Rivoluzione, l'abate Sieyès.

([36]) " En parcourant les détails dans lesquels nous sommes entrés, sur les fonctions qui peuvent être utilement confiées aux assemblées de différents ordres, on a pu s'apercevoir que nous avons constamment adopté pour principe de laisser à chaque assemblée le soin de régler ce qui intéressait uniquement la partie du territoire dont elle représente les propriétaires, et de donner à une assemblée d'un ordre supérieur, le soin de régler ce qui pourrait intéresser ou la totalité des territoires qu'elle embrasse, ou plusieurs d'entr'eux: par ce moyen, jamais une assemblée ne peut être supposée avoir un autre intérêt dans une décision que l'intérêt général de tous ceux sur le sort de qui cette décision doit influer " (*Essai*, cit., t. 2°, p. 321).

teressi tra sovrano e sudditi? Le riforme potevano realizzarsi in pacifica intesa con il monarca senza alterare radicalmente la forma di governo? (37)

L'abate Sieyès che in quei mesi sperimentava sul campo la riforma delle assemblee provinciali come membro della commissione intermediaria d'Orléans ne dubitava e non esitava a mettere radicalmente in discussione dalle fondamenta il progetto politico fisiocratico:

" défiez vous des vues ultérieures des économistes. Ils pensent:
1) que les seuls propriétaires des terres méritent d'être représentés. Ce sont les seuls citoyens, tout le reste ne mérite que le nom d'habitant. 2) Ils produisent déjà la proposition que pour représenter quelqu'un il n'est pas toujours nécessaire d'avoir son aveu, que les peuples peuvent fort bien être représentés, quoiqu'ils n'ayent pas concouru à l'élection de leurs députés. Il suffit, disent-ils, que les représentans nommés ayent un intérêt commun avec ceux que l'on suppose représentés. Mais c'est abuser étrangement des termes que de les employer ainsi. Qui est-ce qui auroit le droit de déterminer l'identité d'intérêts? L'intérêt apparent n'est pas toujours l'intérêt réel. J'ai 2.000 livres de rentes rurales, mais je peux en avoir 4.000 livres sur une fabrique, 10.000 en pension etc. Mais le système que j'ai adopté, le tour de mes idées me rendent étranger à ce que vous croyez mes intérêts. 3) Delà, ils concluent qu'on peut se passer de la démocratie, que c'est au ministre à nommer les représentans des peuples. " (38).

Dei fisiocratici Sieyès rifiuta l'identità cittadino-proprietario e la presunzione di un'armonica intesa tra sudditi e sovrano tale da rendere al limite perfino superflua l'investitura elettiva dei rappresentanti. Certo, egli condivide con gli " economisti " la condanna dei "*privilèges locaux*" distruttivi dell'" unité sociale " e crede come Condorcet che " la division *administrative* n'a aucune droit à servir de mesure à une division *représentative* " (39). Ma queste circoscri-

---

(37) La fiducia nel " dispotismo legale " è scossa alla vigilia della Rivoluzione anche in Mercier de la Rivière che pure ne era stato venti anni prima uno dei più coerenti fautori. Anche lui chiede ora il consenso dei " représentants de la Nation " per la riscossione delle imposte (G. WEULERSSE, *La physiocratie à l'aube de la Révolution (1781-1792)*, Paris, 1984, p. 207).

(38) AN. 284. AP 7 d.4 (*dossier personnel de Sieyès pour l'Assemblée provinciale de l'Orléanais, 1787-1788*).

(39) " *Base de la représentation.* Il seroit bien essentiel de faire une nouvelle division territoriale, par espaces égaux par-tout, excepté aux frontières du Royaume, où pourtant

zioni e queste assemblee che immagina di ritagliare su tutto il territorio nazionale non servono più a esprimere una rappresentanza dell'interesse proprietario e a favorire una scientifica ricerca dei modi migliori per soddisfare i bisogni comuni: esse sono chiamate ad eleggere deputati che formino una *volonté commune* nazionale, dalla quale sola può dipendere la garanzia di unità del corpo sociale contro i particolarismi disgregatori, contro gli odiati privilegi. Non vi è più spazio per la rappresentanza virtuale:

" la représentation ne peut commencer que par en bas pour s'élever jusqu'à la députation nationale. Si vous quittez cette direction, et même cette hiérarchie, pour en revenir aux choix ministériels, tout est perdu, vous n'avez plus de représentans, vous n'avez que des intendants et subdélégués. Peu importe que ces mandataires soient en plus grand nombre, qu'ils soient pris parmi les propriétaires de la province: ils ne tiendront toujours leurs mission que du ministre, ils ne seront que les hommes du ministère " (40).

Non si può prescindere dall'elezione né limitare la rappresentanza al solo interesse proprietario perché la dimensione politica non si risolve esclusivamente in un problema di conoscenza e molteplici sono gli interessi sociali ai quali occorre dare voce:

" l'intérêt général ne peut se déterminer que par le choc des intérêts particuliers, qui se heurtant, se mêlant, se confondant, finissent par donner

---

on se rapprocheroit le plus qu'il est possible de la division adoptée. Ce n'est qu'en effaçant les limites des provinces, qu'on parviendra à détruire tous ces *privilèges locaux*, utilement réclamés lorsque nous étions sans Constitution, et qui continueront à être défendus par les provinces, même lorsqu'ils ne présenteront plus que des obstacles à l'établissement de l'unité sociale. Puisque la Constitution est une chose nouvelle, pourquoi nous astreindre à la calquer sur des divisions anciennes? Que le nouvel ordre de représentation embrasse uniformémement toutes les parties de la France, et bientôt vous le verrez se substituer à ses partages disproportionnés, qui au fond, ne sont relatifs qu'à des différences d'administration. Il est sûr que la division *administrative* n'a aucun droit à servir de mesure à une division *représentative*, et il n'est pas moins certain que les assemblées représentatives une fois établies partout, opposeront aux vieilles réclamations des Pays d'État, une force irrésisistible de raison et d'intérêt, lié avec l'intérêt national. Je ne connois pas de moyen plus puissant et plus prompt de faire sans troubles, de toutes les parties de la France, un seul Corps, et de tous les Peuples qui la divisent, une seule Nation " (*Instruction donnée par S.A.S Monseigneur le duc d'Orléans, aux représentans aux Bailliages. Suivie de délibérations à prendre dans les assemblées*, s.l., 1789, pp. 48-49). Sieyès è l'autore di questo documento.

(40) AN. 284 AP 7 d.4.

le résultat de la réunion du plus grand nombre. Sa connoissance suit la délibération et ne la précède pas. En vain prétendez vous la pressentir. Exclure un seul intérêt particulier de la délibération, c'est préjuger l'intérêt général, et personne n'en a le droit " (41).

Le assemblee provinciali avrebbero potuto dare una rappresentanza alla nazione e renderla *una* se fossero state elette senza distinzione di ordine, chiamando tutti a dibattere degli interessi comuni: ma questo obbiettivo è stato mancato per la scelta miope di sacrificare l'elezione alla nomina dall'alto e di subordinare l'uguaglianza al principio cetuale (42).

Ciò che conta ora è che la nazione prenda coscienza di sé contro i suoi nemici di sempre, i privilegiati, e si dia per questo una costituzione, un *établissement public*: " une loi commune et une représentation commune, voilà ce qui fait *une* nation " (43). È solo all'interno di questa decisione politica fondamentale che si colloca la questione dell'autonomia locale, alla quale Sieyès non è certamente insensibile ma che concettualizza alla luce dell'opzione costituente. Egli non esita a riconoscere un ampio potere di autogestione dei loro affari a quelle grandi circoscrizioni rurali nelle quali vorrebbe riunire le sparse e impotenti parrocchie. Versailles non si è mai occupata seriamente della periferia: " l'impôt, la cour et la guerre l'ont constamment absorbé " (44). È giusto allora che la periferia venga messa in condizione di provvedere alla propria amministrazione senza interferenze da parte dell'" autorité ministérielle ". Ma questo decentramento deve avvenire nel quadro di un'unità politica nazionale: " il faut à la communauté une volonté commune; sans l'*unité*

(41) AN. 284 AP 7 d.4.

(42) Solo con l'elezione dei suoi componenti " l'assemblée provinciale sera donc véritablement représentant des peuples de la généralité; chargée de la confiance et de leur procuration, elle aura qualité pour traiter de leurs intérêts, elle aura le pouvoir d'accorder pour la province en son nom de nouvelles impositions (...) " (AN. 284 AP 7 d. 4). Ma questo non è avvenuto e l'occasione è andata perduta (*Qu'est-ce que le Tiers État?*, edizione a cura di E. CHAMPION, Paris, 1989, p. 52.).

(43) *Qu'est-ce que le Tiers État?*, cit., p. 33.

(44) *Vues sur les moyens d'exécution dont les Représentans de la France pourront disposer en 1789*, s.l., 1789, p. 122.

de volonté, elle ne parviendrait point à faire un tout voulant et agissant " (45).

Man mano che si avvicina la scadenza della riunione degli Stati generali due dati risultano dunque chiari: la rivendicazione degli Stati provinciali continua a tenere banco nell'opinione pubblica esacerbata dal fallimento delle assemblee provinciali, ma gli spiriti più lucidi come Rœderer, Condorcet e Sieyès già la ricacciano nell'odiato campo del privilegio, ne denunciano la pericolosità e l'arretratezza nel momento in cui la nazione è chiamata a una missione ben più impegnativa dell'offensiva contro gli intendenti. L'alternativa agli Stati provinciali non è ormai più quella fisiocratica delle *municipalités,* respinta, malgrado i suoi moderni tratti, per l'egemonia che accorda alla proprietà terriera e per le concessioni a una monarchia che inutilmente si vorrebbe illuminata. Anche un altro futuro protagonista di spicco della vicenda rivoluzionaria, Brissot, in un *pamphlet* pubblicato nel 1788 in margine al *mémoire* di Turgot, interpreta un sentimento diffuso quando condanna il piano del grande ministro come fondato su un'inaccettabile " aristocratie de plusieurs " legittimata solo dal possesso della proprietà fondiaria (46).

Ma è indubbiamente Sieyès che, più di ogni altro, chiarisce con i suoi scritti nei convulsi mesi che precedono la riunione degli Stati generali la posta in gioco del confronto che sta per aprirsi tra sovrano, ordini privilegiati e Terzo stato; è lui a individuare l'obbiettivo strategico e a indicare i mezzi per conseguirlo: tra questi figurano certo anche le libertà locali, ma in un ruolo necessariamente subordinato rispetto al problema essenziale della fondazione di un nuovo regime politico basato su una legittimità opposta a quella dinastica.

2. *Unità e decentramento: i " cahiers de doléances "*

Qual è l'atteggiamento della generalità dei francesi nei confronti delle libertà locali alla vigilia della Rivoluzione?

Abbiamo già accennato alla rivendicazione degli Stati provin-

---

(45) *Qu'est-ce que le Tiers État?*, cit., p. 66.

(46) *Observations d'un républicain sur les différens systèmes d'administrations provinciales, particulièrement sur ceux de MM. Turgot et Necker, et sur le bien qu'on peut en espérer dans les gouvernemens monarchiques*, in A. R. J. TURGOT, *Des administrations provinciales*, Lausanne, 1788, p. 159 (BN. Lb^{39} 371).

ciali disseminata nei *pamphlets*. I *cahiers de doléances* offrono una eloquente testimonianza del peso di quest'istanza che occupa un posto di primo piano. Si potrebbe essere tentati di classificarla tra i contenuti " aristocratici " dei *cahiers*, meno " rivoluzionari " in quanto proiettati in un passato di privilegi e franchigie locali di cui si vuole la restaurazione. Ad accreditare questa tesi basterebbe forse il rilievo che la richiesta a favore degli Stati provinciali ricorra prevalentemente nei *cahiers* della nobiltà (47).

In realtà, però, ci si accorge a un esame più attento dei testi che se non mancano *cahiers* che domandano il ripristino puro e semplice delle vecchie franchigie e istituzioni locali (48), lo scopo della maggior parte dei documenti sembra piuttosto quello di reclamare una forte partecipazione degli abitanti della provincia all'amministrazione degli affari locali, senza per questo fare appello a prerogative storiche o peculiarità regionali, ma insistendo piuttosto sul diritto dei contribuenti a ripartire le imposte e a deliberare sulle spese della loro circoscrizione. L'unità nazionale, il sentimento di appartenenza a una sola realtà politica sono ovunque molto forti, così come la consapevolezza che spetti comunque agli Stati generali pronunciarsi sui limiti dell'autonomia provinciale.

---

(47) È l'osservazione di G. SHAPIRO, *Les demandes les plus répandues dans les Cahiers de Doléances*, in *L'image de la Révolution française*, a cura di M. VOVELLE, Paris, 1989, t. 1°, p. 13.

(48) " Les députés demanderont qu'il soit établi des États généraux dans toutes les Provinces et qu'en particulier ceux du Comté de Bourgogne soient rétablis; que ces États soient formés et organisés sur un plan dressé par les États généraux, sauf à chaque province assemblée préliminairement à y ajouter ce que les localités pourraient exiger; que le pouvoir et la compétence de ces États soient déterminés sur toutes matières d'administration et économie publique; que les Cours supérieures ne puissent se mêler directement ou indirectement du régime ou des opérations des États; que ces États particuliers soient déclarés dépositaires et gardiens des droits, privilèges, franchises et immunités des provinces " (*Cahier général des villes, bourgs et communautés du bailliage de Gray*, AP., t. 1°, " cahiers ", p. 780). Il clero di Alençon chiede di " remettre en vigueur les droits et prérogatives de la province de Normandie consignés dans la Charte Normande " (AP., t. 1°, " cahiers ", p. 710). Ma il Terzo stato di Alençon, che chiede anch'esso il ripristino dei privilegi e consuetudini degli Stati provinciali, precisa che ciò può avvenire solo " en tant qu'ils ne seraient pas contraires au bien général " lasciando agli Stati generali il compito di sciogliere il nodo di questa compatibilità (*Ibidem*, p. 717). Anche il clero di Bigorre chiede Stati provinciali organizzati " de la manière la plus représentative" (AP., " cahiers ", t. 2°, p. 353).

Viene da chiedersi allora se il termine " États-provinciaux " fosse il più appropriato a esprimere questa aspirazione di autogoverno locale, e non si trattasse piuttosto di realizzare delle " assemblées provinciales " rafforzate e soprattutto libere dall'interferenza dell'intendente. La distinzione concettuale tra " États " e " assemblées ", per quanto non sempre correttamente afferrata, era purtuttavia abbastanza chiara: gli Stati provinciali, come precisa un anonimo pubblicista, " se sont formés d'eux-mêmes, puis se sont réglés suivant les circonstances; ils tiennent leur puissance du droit naturel, à quoi rien d'humain ne peut suppléer " (49); le assemblee provinciali sono invece una creazione del potere sovrano che accorda loro poteri più o meno limitati. Ma ciò che stava a cuore ai redattori dei *cahiers* non era tanto ribadire questa distinzione quanto sottolineare il desiderio di partecipazione amministrativa anche al di là del particolarismo provinciale. Se è vero che il sentimento provinciale poteva essere ancora forte nei Paesi di stato, tradizionalmente dotati di un'originale identità (peraltro sempre più contestata) (50), oppure nei *cahiers* della nobiltà, ancora legata a una rappresentazione feudale dei rapporti col sovrano (l'imposta è un " don gratuit " al re) (51), nella maggior parte dei *cahiers* sembrano prevalere piuttosto

---

(49) *Résultat des assemblées provinciales, à l'usage des États d'une province*, Bruxelles, 1788, p. 2 (BN. Lb^{39} 622).

(50) Il *cahier* della comunità d'Isle d'Albigeois, ad esempio, contesta radicalmente il sistema rappresentativo adottato dagli Stati provinciali di Linguadoca. Auspica tra l'altro " qu'il sera fait une forte réduction parmi les membres des États qui ne contribuent pas, ou presque pas, aux charges de la Province, et qui par là ne doivent avoir aucun droit d'y assister " e " qu'ils seront remplacés, et le plus utilement pour l'État, par autant de petites communautés, dont le titre seul de contribuables est un droit que la raison ne sauroit désavouer... " (AD. Hérault, C. 878). Anche la città di Castres chiede una nuova costituzione per l'amministrazione provinciale (AD. Hérault, C. 878). Nemmeno la costituzione provenzale è risparmiata dalla contestazione (Terzo di Draguignan, AP., " cahiers ", t. 3°, p. 259). Altri *cahiers* chiedono sì gli Stati provinciali, ma secondo una formula organizzativa che ricorda da vicino le assemblee provinciali. Il Terzo dell'Angumois rivendica gli Stati provinciali, con il voto per testa, e " composés de députés élus librement dans les trois ordres et dans une proportion telle que le tiers état compose la moitié de l'assemblée " (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 8).

(51) La rivendicazione degli Stati provinciali è stata classificata tra i contenuti " non-rivoluzionari " dei *cahiers*, soprattutto di quelli della nobiltà nei quali ricorre frequentemente (G. V. TAYLOR, *Revolutionary and Nonrevolutionary Content in the Cahiers of 1789: An Interim Report*, in *French Historical Studies*, 7, 1972, p. 495). A

gli accenti favorevoli al consolidamento dell'unità nazionale, anche attraverso un sistema *uniforme* (52) di amministrazione territoriale che rinneghi la detestata prassi centralistica della monarchia (53). Si trattava, dunque, in ultima analisi, di dare vita ad assemblee provinciali dotate di un'autonomia assai superiore a quella realizzata nel 1787, subordinandole esclusivamente agli Stati generali e non più all'autorità ministeriale. Esse sole avrebbero dovuto esercitare la tutela sui comuni e deliberare le spese d'interesse provinciale, senza subire l'imposizione di funzionari tecnici statali, come gli ingegneri dei *ponts et chausseés* (54). Gli intendenti, destinati a essere privati della giurisdizione contenziosa a favore dei giudici ordinari, avrebbero dovuto cessare di avere voce in capitolo anche nell'amministrazione della provincia (55).

Un'altra fondamentale rivendicazione concernente l'amministrazione locale è quella di una riforma delle *municipalités* urbane: tutti i *cahiers* o quasi sono d'accordo nel reclamare la soppressione degli uffici venali nelle città e la libera elezione degli amministratori (56); qualcuno esige la giurisdizione di polizia anche per le città che

---

questo riguardo occorre osservare però che gli Stati provinciali di cui si chiede la " ricostituzione " assomigliano più ad assemblee provinciali " potenziate " che alle vecchie istituzioni ormai soppresse da tempo dalla monarchia in larga parte del paese.

(52) Richiesto ad esempio dal *cahier* della parrocchia di Boulogne (AP., " cahiers ", t. 4°, p. 369).

(53) Osserva François Burdeau che il desiderio di cementare l'unità nazionale costituisce una delle aspirazioni dominanti dei *cahiers* (F. BURDEAU, *Liberté, libertés locales chéries!*, Paris, 1983, p. 30).

(54) Tra i tanti, si può citare il *cahier* del clero di Aumont, in Franca Contea: " les États provinciaux devront être revêtus de tous droits de répartition et de perception de subsides, que les États généraux peuvent seuls accorder, de l'administration des Ponts et Chaussées, des bâtimens publics, des hôpitaux, des réparations d'églises, presbytères, et municipalités des villes, bourgs et communautés, de leurs revenus, de la vérification de leurs comptes, des troupes provinciales, et de leur entretien, de la police et conservation des forêts, du commerce des grains, généralement de tous les objets faisant partie de l'administration de province " (AP., " cahiers ", t. 1°, p. 758).

(55) Il Terzo di Douai chiede la revoca delle commissioni degli intendenti " comme devenant inutiles dès que, conformément au vœu général, leur juridiction contentieuse est restituée aux juges ordinaires sur qui elle a été usurpée, et que leur autorité administrative est rendue aux États provinciaux " (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 181). Così anche il Terzo di Montargis e Lorris (AP., " cahiers ", t. 4°, p. 27).

(56) *Cahier* del Terzo di Châlons-sur-Saône (A.P., " cahiers ", t. 3°, p. 612). " Il sera

ne sono state private (57). La gestione municipale, " ténébreuse, compliquée, frayeuse, arbitraire, sans comptabilité, du moins légale " così come la descriveva una petizione relativa all'amministrazione delle Fiandre e della città di Lille (58), non trovava difensori. Dupont de Nemours, che ispira il *cahier* della sua città, aggiunge ulteriori motivi, di chiara ispirazione fisiocratica, per riformarla: i dazi e le imposte indirette intralciano il libero gioco del mercato; i meccanismi della rappresentanza, che dovrebbero privilegiare i proprietari e i contribuenti, sono alterati dal principio della venalità (59).

Colpisce la richiesta di una normativa uniforme, da applicarsi a tutte le comunità senza riguardo per i diversi regolamenti locali (60): perfino a livello comunale, dove più forte dovrebbe essere l'attaccamento all'organizzazione consuetudinaria e la volontà di perseverare nella propria diversità, ciò che conta invece è assicurare la trasparenza amministrativa e la partecipazione dei cittadini alla vita locale. Se questo è l'obbiettivo, pare allora naturale che l'uniformità della legislazione sia vista come la migliore garanzia di questa democratizzazione della vita municipale. È vero che alcuni *cahiers* rinviano l'organizzazione di questo piano uniforme agli Stati provinciali e non agli Stati generali; ma questa preferenza sembra dettata più dalla volontà di rafforzare i legami tra i vari livelli di

---

travaillé à un plan commun de réformation de toutes les municipalités du royaume, fondé sur la nécessité de la représentation libre et complète des habitans de toutes les classes, sans distinction de corps et corporations, s'agissant des droits de l'homme comme citoyen, et non de ceux des corps ou communautés. Les membres des municipalités seront renouvelés par moitié tous les quatre ans " (*Cahier de la sénéchaussée de Rennes*, AP., " cahiers ", t. 5°, p. 545). Cfr. anche F. MÈGE, *Les cahiers des paroisses d'Auvergne en 1789*, Clermont-Ferrand, 1899, pp. 29-30.

(57) *Cahier* della città d'Angoulême (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 16).

(58) *Mémoire sur la nécessité d'établir une administration provinciale, dans la Flandre Wallonne,* s.l., 1787, p. 21 (BN. Lb.^{39} 359).

(59) AP., " cahiers ", t. 4°, p. 125.

(60) " Qu'il soit fait un règlement général pour toutes les municipalités, et que ce règlement soit appliqué à toutes les communautés sans exception, indépendamment de tous les règlemens particuliers; qu'elles soient composées de différens ordres de citoyens habitants des villes, et que l'élection des maires et officiers municipaux se fasse par l'assemblée générale de leurs habitants " (*Cahier de la Sénéchaussée de Ploërmel*, AP., " cahiers ", t. 5°, p. 385).

governo locale che da un'opposizione preconcetta a un intervento in materia degli Stati generali (61).

L'amministrazione delle comunità di abitanti è meno bersagliata di quella delle città, ma anche su di essa si appunta l'attenzione dei redattori dei *cahiers*. Si chiede che le comunità possano gestire liberamente i loro redditi (62), che la tutela venga esercitata dai costituendi Stati provinciali con formalità semplificate (63), che le circoscrizioni delle parrocchie rurali vengano modificate (64), infine, che gli ufficiali municipali debbano rispondere del loro operato alla comunità (65). Per quanto concerne la competenza delle " municipalités ", queste avrebbero dovuto detenere tutte le funzioni di

(61) " Que les municipalités de cette province, étant vicieuses, soient supprimées, et qu'il en soit établi de nouvelles, auxquelles il sera donné organisation facile et aisée, telles que les États provinciaux jugeront convenables, desquelles municipalités qui seront sous l'unique dépendance des États provinciaux, nul habitant de quelque état et condition qu'il soit ne puisse s'exempter, en attribuant aux officiers municipaux le droit de juger sommairement, sans frais et sans appel, tous objets personnels n'excédant pas la somme de 30 livres " (*Cahier* del Terzo di Perpignano, AP., " cahiers ", t. 5°, p. 375).

(62) Terzo di Digione (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 133). La parrocchia di Celles (*Paris hors-les-murs*) protesta con forza contro le formalità della tutela: " les mineurs émancipés, les communautés régulières et séculières, sont autorisés par la loi à employer tous leurs revenus à leurs besoins, sans être forcés d'en demander la permission à leurs tuteurs ou à leurs supérieurs, et les règlements donnés pour les administrations provinciales ne laissent pas aux municipalités la faculté de disposer d'un sou de leurs revenus, même aux choses les plus urgentes, sans l'autorisation des assemblées de département, de l'assemblée provinciale, souvent même de M. l'intendant, quelquefois celle du conseil du Roi; et pour parvenir à avoir cette autorisation, il y a une multitude de formes à remplir, toujours onéreuses (...) il convient qu'une loi autorise ces municipalités à employer leurs revenus comme elles jugeront convenable (...) " (AP., " cahiers ", t. 4°, p. 422).

(63) Terzo di Bigorre (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 362); Terzo di Dôle (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 166); Terzo di Lione (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 609), comunità di Mimet (Aix) (AP., " cahiers ", t. 6°, p. 351).

(64) La nobiltà di Dourdan chiede addirittura la soppressione delle municipalità di campagna e la loro riunione al capoluogo di distretto (AP., " cahiers ", t. 3°, p. 247).

(65) " Pour rendre les assemblées municipales des villes et des campagnes l'objet de la confiance des peuples, les habitans de chaque lieu auront le droit d'assister à des séances publiques, qui seront tenues tous les trois mois, et dans lesquelles il sera donné lecture des délibérations et opérations faites dans cet intervalle, de sorte que chacun puisse suivre le cours des affaires communes " (*cahier* del Terzo di Toul, AP., " cahiers ", t. 6°, p. 11).

polizia municipale ed esercitare la correlativa giurisdizione (66), ripartire le imposte, gestire liberamente i beni comunali e le risorse patrimoniali senza l'intervento continuo dell'autorità tutoria che, in ogni caso, sarebbe stata quella degli Stati provinciali a preferenza dell'intendente (67). Nemmeno nei *cahiers*, tuttavia, la comunità si presenta come un monolite: vi è chi mette a nudo senza reticenze i dissidi che la dividono sulla ripartizione dei costi e dei benefici, sull'accesso alle proprietà collettive (68), sulla gestione del potere locale.

Una delle tante opere sull'" esprit des cahiers " pubblicate nella prima metà dell'89 riassume così il contenuto essenziale della proposta di autogoverno locale espressa dai " bailliages ": " comme la nation a droit de se gouverner elle-même , par la sagesse de ses propres loix, elle doit pour la même raison, assurer aux corps particuliers qui composent son ensemble, le droit de se gouverner eux-mêmes " anche se attraverso " les loix auxquelles elle les a soumis pour leur bien particulier " (69).

Tirando le somme di questa rassegna del dibattito prerivoluzionario, mi sembra che si possano suggerire le seguenti conclusioni:

— la tradizionale rappresentazione corporativa delle istituzioni locali, viste come titolari di diritti e " libertà " via via strappate al

---

(66) " Que la police des villes soit exercée par les magistrats municipaux librement élus par les communes, approuvés par le Roi, et distingués de ceux qui seront chargés de l'administration des affaires et deniers de la commune" (*cahier* del Terzo di Riom, AP., " cahiers ", t. 5°, p. 571).

(67) " Que les municipalités, seules dépositaires des revenus des biens communaux, soient autorisées par la loi qui sera rédigée aux États généraux et sanctionnée par le consentement réciproque du Roi et de la nation, à employer les revenus des biens communaux aux améliorations et utilités particulières et locales; et pour les paroisses qui n'ont pas de biens communaux, qu'en cas de dépenses publiques, lesdites municipalités soient autorisées à imposer les propriétaires de fonds " (*Cahier* della parrocchia di Mitry en France (*Paris hors-les-murs*), AP., " cahiers ", t. 3°, p. 712).

(68) *Qui fert commodum etiam incommodum ferre debet*, ricordano i proprietari e contibuenti di Chelles (AP., " cahiers ", t. 4°, p. 422).

(69) *L'esprit des cahiers présentés aux États généraux de l'an 1789, augmenté de vues nouvelles ou projet complet de la régénération du royaume de France*, par M. L. T., juin 1789, t. 1°, p. 151.

sovrano con pattuizioni, concessioni, dichiarazioni, continua a ricorrere nella pubblicistica prerivoluzionaria;

— ma essa è insidiata dal progetto fisiocratico delle *municipalités* che si pone in netta rottura con il modello cetuale e corporativo, affermando sì l'autogoverno locale, ma su una base di individualismo proprietario antinomico rispetto alla divisione per ordini e ai corpi intermedi;

— e soprattutto essa appare inevitabilmente superata alla luce di una concettualizzazione come quella di Sieyès che affida alla legge generale e astratta, espressione della volontà nazionale, la garanzia della libertà individuale e che riconosce alla nazione il diritto di darsi una propria costituzione fondata su un catalogo di diritti imputati all' individuo come tale.

A questo punto il problema delle libertà locali viene a dipendere strettamente dalle opzioni costituzionali fondamentali, ed è destinato a divenire un'istanza subordinata all'unità politica della nazione e ai diritti dell'individuo, i due poli intorno ai quali si costruisce la nuova legittimità politica.

PARTE SECONDA

IL TUTTO E LE PARTI

Il costituzionalismo rivoluzionario e il problema dell'autonomia locale

INTRODUZIONE

1. Per i deputati che si riuniscono nella sala della Pallacorda proclamandosi Assemblea nazionale la rottura con l'Antico regime è già consumata. La giornata del 14 luglio rappresenta la cesura simbolica con un ordine politico condannato senza appello nel momento stesso in cui la legittimazione dinastica ha capitolato di fronte a quella democratica. La riflessività del potere, l'identità tra sovrano e suddito solennemente proclamata contro l'eteronomia della società cetual-corporativa non lasciano margine alcuno a un compromesso con l'eredità istituzionale dell'assolutismo. I Costituenti ne sono consapevoli quando dichiarano che " établir la constitution c'est, pour nous, reconstruire et régénérer l'État " (1). Ricostruire i poteri pubblici sulla base dei diritti dell'uomo assunti quale principio d'integrazione del nuovo patto nazionale. Rigenerare la società liberando gli individui da ogni altra dipendenza giuridica che non sia quella della legge, espressione della volontà generale.

È all'interno di questa sfida del " razionalismo costruttivista " che si colloca il problema dell'autonomia locale, parte integrante del disegno di tracciare nella costituzione i confini tra Stato e società, tra pubblico e privato, tra il " tutto " e le " parti ".

2. Lo sforzo di concettualizzare un nuovo assetto dei rapporti centro-periferia si impone ai Costituenti non appena la Rivoluzione municipale e la notte del 4 agosto 1789 annunciano la fine delle libertà locali così come le aveva intese l'Antico regime. Ricacciati nel campo del privilegio, gli statuti di autonomia delle province, delle comunità, delle corporazioni perdono d'un sol colpo qualsiasi giustificazione razionale e divengono un ostacolo all'unità che il legisla-

(1) Cito dal celebre discorso di Thouret sulla divisione territoriale del regno (AP., 3 novembre 1789, t. 9°, p. 654).

tore deve spazzare via. Il tutto nazionale non può che affermare in opposizione alle parti la propria identità " una e indivisibile " come la sovranità di cui è proclamato titolare: il pluralismo cetual-corporativo, ossatura dell'ordinamento assolutista, è ora respinto come " particolarismo ", divisione, ineguaglianza.

Se all'interno dell'esperienza della " monarchia amministrativa " le libertà locali erano franchigie opposte dalle comunità all'invadenza dell'apparato del sovrano, ora una simile dialettica tra centro e periferia ha perduto ogni ragion d'essere perché appropriandosi della sovranità i cittadini hanno conquistato il diritto di concorrere all'esercizio di un potere pubblico visibile e controllabile. Il territorio che la monarchia ha provveduto a unificare nei secoli è divenuto ora il luogo nel quale si svolge il circuito politico nazionale, articolato nei due momenti della formazione della legge e della sua esecuzione: il movimento " ascendente " e " discendente " secondo la celebre metafora di Sieyès.

3. Una volta sbarazzatosi dell'eredità assolutista il discorso costituente rivoluzionario si trova a elaborare un concetto di autonomia locale compatibile con la chiave di volta del nuovo ordine costituzionale: il principio legicentrico. La legge è l'espressione della volontà generale e come tale manifestazione per eccellenza della sovranità: " tutti i cittadini hanno diritto di concorrere personalmente o per mezzo dei loro rappresentanti alla sua formazione" (2). Sempre la legge, in quanto norma generale e astratta, garantisce l'uguaglianza giuridica contro i privilegi e assicura la mediazione tra diritti individuali e interesse generale.

Ma su entrambi i versanti del circuito costituzionale, " ascendente " e " discendente ", il rapporto tra la legge e i cittadini, che ne sono gli autori mediati e i destinatari, si presenta come problematico.

Su quello " ascendente " perché intorno a quell'antitesi " personalmente o per mezzo dei loro rappresentanti " si combatte l'aspra battaglia tra potere costituente e poteri costituiti per la conquista del diritto di dare voce alla volontà generale. Una lotta condotta con intensità nel quadro locale come in quello nazionale, a dimostra-

(2) " La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation " (art. 6, Dichiarazione dei diritti).

zione di un'istanza di protagonismo politico percepita come irrinunciabile dalla Rivoluzione a tutti i livelli di governo.

Su quello " discendente " nella misura in cui il principio di legalità, di cui il costituzionalismo rivoluzionario offre la prima moderna definizione, vieta qualsiasi discrezionalità nell'applicazione della legge da parte delle autorità esecutive ed esclude la legittimità di fonti normative subordinate di natura regolamentare: l 'unica norma applicabile è la legge nella quale si esprime e si esaurisce l'autonomia della società degli individui politicamente attivi (3).

Ma se la centralità della legge è la pietra angolare di un ordine costituzionale che guarda con sospetto al pluralismo (4), viene da chiedersi se la partita del " pouvoir municipal " non sia già perduta all'alba della Rivoluzione e se la paternità dell'assolutismo amministrativo napoleonico non spetti in realtà ai Costituenti dell'89.

4. L' obbiettivo che mi propongo in questa seconda parte è quello di rispondere a questa domanda suggerendo un'interpretazione diversa da quella, oggi prevalente, che tende a considerare l'accentramento dell'anno VIII come il logico sbocco delle scelte dell'89 (5). Vorrei dimostrare infatti che principio di legalità e accentramento non sono necessariamente le due facce della stessa medaglia nel costituzionalismo rivoluzionario. Il " pouvoir munici-

---

(3) Lo Stato legislativo, osserva Carl Schmitt, è fondato sulla fiducia nella giustizia del legislatore: " tutte le garanzie e le assicurazioni giuridiche sono trasferite nella persona dell'onnipotente legislatore o nella peculiarità della procedura legislativa " (*Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. MIGLIO e P. SCHIERA, Bologna, 1972, p. 228).

(4) " La concentration de la puissance publique ", ricorda Georges Burdeau, " signifie à la fois le monopole réservé aux gouvernants dans l'émission des règles juridiques et la centralisation à leur profit des moyens matériels d'en assurer l'exécution. Puissance normative et force publique sont réunies dans les mains des seuls agents du pouvoir étatique " (*Traité de science politique*, Paris, 1980^3, t. 2°, p. 379). In questo senso anche, GARCÍA de ENTERRÍA, *Révolution française et administration contemporaine*, cit., pp. 15 e sgg.

(5) Per una lettura in senso " accentratore " delle scelte dei Costituenti in materia locale, cfr. G. DARCY, *Unité et rationalité dans la construction révolutionnaire*, in J. MOREAU e M. VERPEAUX (a cura di), *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, 1992, pp. 47-80 e G. BACOT, *Administrations locales et élections locales selon la Constituante*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1993, pp. 1018-1033.

pal" non è la vittima predestinata di una dottrina dello Stato inevitabilmente accentratrice ma una parte integrante del disegno di fondare lo "Stato borghese di diritto" sulla Costituzione (6). Un disegno nel quale occupano una posizione chiave sia la questione della garanzia dei diritti che quella del governo, l'esigenza di una funzione esecutiva intelligente e l'aspirazione ad un effettivo decentramento territoriale.

Dal progetto di Sieyès dell'89 alla costituzione dell'anno VIII, da lui stesso ispirata, l'itinerario costituente si snoda nel mezzo delle grandi dicotomie che scandiscono la ricerca affannosa del punto di equilibrio per "terminare" la Rivoluzione senza "tradirla": volontà generale e diritti dell'uomo (7); potere costituente e poteri costituiti (8); interesse e virtù (9); libertà e rigenerazione (10); individualismo

---

(6) Riprendo qui la definizione di "costituzione dello Stato borghese di diritto" proposta da Carl Schmitt per il quale "valgono come garanzie costituzionali delle libertà borghesi: il riconoscimento dei diritti fondamentali, la divisione dei poteri, un minimo di partecipazione del popolo al potere legislativo attraverso una rappresentanza popolare". La grandezza della Rivoluzione consiste per Schmitt nell'aver coniugato l'*unité et indivisibilité* politica del popolo francese con le garanzie borghesi delle libertà, sebbene queste ultime non possano che apparire assai relative al cospetto dell'assolutismo politico di un popolo che si è fatto Stato con una decisione politica fondamentale (*Dottrina della costituzione*, trad. it., Milano, 1984, pp. 61 e 77).

(7) La rottura epocale con l'Antico regime sociale e politico è consumata nel momento in cui la nazione si appropria della sovranità "una e indivisibile" strappandola al monarca. Ma come garantire allora i diritti naturali dell'uomo che la Rivoluzione si propone di fondare? Come limitare i poteri pubblici una volta identificati società e sovrano ? Questa aporia è rivelata dalla stessa tecnica redazionale della Dichiarazione dei diritti che fa del legislatore il vero arbitro dell'estensione dei diritti riconosciuti agli individui e dell'equilibrio tra pubblico e privato. L'unica garanzia dei diritti risiede alla fine nell'autolimitazione del sovrano (cfr. S. RIALS, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, 1988, p. 372; M. GAUCHET, *La révolution des droits des hommes*, Paris, 1989, pp. 47-48).

(8) Il rapporto tra potere costituente e poteri costituiti rimane l'antitesi irrisolta di una Rivoluzione incapace di conciliare il contrattualismo individualista, ostile a qualsiasi forma di istituzionalizzazione del potere, e la tendenza tipicamente statualista a incorporare la sovranità della nazione in quella del legislatore. Volontarismo politico e dirigismo sono due poli destinati a rimanere in tensione una volta fallito il tentativo di stabilizzare la costituzione espropriando il 'popolo' del potere di indirizzo politico mediante l'artificio ideologico della "sovranità nazionale", di una sovranità imputata cioè alla rappresentanza-classe politica, la 'nazione', come sola legittima interprete della

atomista e pluralismo (11). Da questa epopea del diritto pubblico europeo si staglia il profilo sotto molti aspetti inedito di un liberalismo rivoluzionario che si sforza di resistere alla tentazione statualista e legicentrica affermando il primato della costituzione; che vuole temperare il proprio antipluralismo mediante una valorizzazione delle collettività locali; che dopo aver affermato il " tutto " nazionale contro le " parti " della società corporativa si impegna a restituire vita alle singole " parti ".

---

volontà generale (cfr. M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. I. Le libertà: presupposti culturali e modelli storici*, Torino, 1991, pp. 62-64).

(9) L'opposizione tra interesse e virtù è fondata su visioni antropologiche opposte: la prima individua nell'interesse economico e quindi nel contratto il " lien social " di una società che è rappresentata come luogo dei rapporti privati e pertanto ben distinta da una sfera pubblica limitata e funzionale (posizione esemplificata dalla figura di Le Chapelier); la seconda riconosce nella virtù, nella capacità morale di trascendere gli interessi egoistici, il fattore capace di assicurare l'identità tra uomo e cittadino, tra privato e pubblico, tra società e Stato, entità di cui si respinge ostinatamente la separazione (linea personificata da Robespierre) (cfr. L. JAUME, *Échec au libéralisme*, Paris, 1990, pp. 58-69; L. HUNT, *La Rivoluzione francese. Politica, cultura, classi sociali*, trad. it., Bologna, 1989, p. 45).

(10) L'idea di rigenerazione è al centro di una Rivoluzione che vuole emancipare l'individuo dai pregiudizi che ancora lo legano all'Antico regime per farne un uomo nuovo mediante l'istruzione e la cittadinanza. Ma nel momento in cui i poteri pubblici si impadroniscono del programma della rigenerazione, la libertà, l'autodeterminazione individuale è minacciata. L'individuo rischia di ricadere in un'eteronomia ancora più dispotica e intollerante di quella da cui la Rivoluzione lo ha liberato (cfr. M. OZOUF, *Rigenerazione*, in *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, cit., pp. 748-757).

(11) Il liberalismo francese è antipluralista nella misura in cui il pluralismo sociale evoca il privilegio, il ceto, il corpo intermedio, la corporazione. A differenza del liberalismo anglosassone, quello francese nasce sulla base di un'esclusione, di un'ostilità dichiarata nei confronti della società di Antico regime. La fedeltà al postulato atomista è vista come la migliore garanzia contro il risorgere di questi diaframmi tra lo Stato e l'individuo. Il prezzo da pagare per questo rifiuto di accettare un'articolazione di interessi nella società, economici o politici, è l'ammissione di una forte componente statualista, di una concentrazione di potere nel legislatore: proprio quel potere che nella logica di una dottrina " pura " liberale si sarebbe dovuto limitare (cfr. in questo senso, M. BARBERIS, *Sette studi sul liberalismo rivoluzionario*, Torino, 1989, pp. 55-57; L. JAUME, *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, 1989, pp. 165-167; A. SA'ADAH, *The Shaping of Liberal Politics in Revolutionary France*, Princeton, 1990, p. 150).

Titolo I

"UN GRAND TOUT NATIONAL": IL PROGETTO DI SIEYÈS E LA COSTITUZIONE DEL 1791

> " Rien de ce qui sort de la plume de M. L'Abbé Siéyes ne peut être lu avec indifférence. C'est l'homme qui a le plus pensé dans la Révolution actuelle; c'est l'homme que l'on peut combattre avec réserve quand il a tort, mais qui laisse beaucoup à penser quand il a raison " (*Journal des impartiaux*, n. VII, p. 26)

Capitolo Primo

DIVIDERE PER UNIRE: IL " MOVIMENTO ASCENDENTE "

1. Società e potere pubblico in Sieyès: il travaglio del liberalismo. — 2. Nazione, dipartimento, rappresentanza: dalle assemblee primarie alla grande " adunation politique ". — 2.1. L'invenzione dei dipartimenti. — 2.2. Una nuova " socialità ": le assemblee primarie. — 2.3. Le basi della rappresentanza. — 3. Il progetto di Sieyès e la costituzione del 1791. — 4. Come garantire la costituzione?

Non vi è dubbio alcuno che Sieyès abbia dato un notevole contributo all'elaborazione della costituzione del 1791 e che alla sua penna la Rivoluzione debba la riflessione costituzionalistica più coerente e completa. Anche se l'abate non è stato sempre seguito dai colleghi del Comitato di costituzione (1) e ha più volte dovuto rassegnarsi all'incomprensione dell'assemblea, le testimonianze dei contemporanei (2) convergono nel riconoscergli un ruolo di primo

---

(1) Sieyès è membro del secondo Comitato di costituzione (del 14/VII/1789) e del terzo (12/IX/1789). In quest'ultimo, Sieyès siede con Démeunier, Le Chapelier, Rabaut Saint-Etienne, Talleyrand, Target, Thouret e Tronchet.

(2) Non mancano le testimonianze dei contemporanei sul ruolo di Sieyès all'interno del Comitato di costituzione e sul suo contributo all'elaborazione del progetto di divisione territoriale (cfr. *infra*, p. 342 nonché J.-D. Bredin, *Sieyès. La clé de la Révolution française*, Paris, 1988, p. 169). Anche se la costituzione del 1791 ha tradito in più punti il progetto di Sieyès, la notevole influenza dell'abate nella sua elaborazione mi sembra incontestabile, come cercherò di provare nel corso dell'esposizione del suo pensiero. Di avviso diverso è Pasquale Pasquino che ritiene l'apporto di Sieyès meno rilevante di quanto non si è fino ad oggi creduto e che riconosce piuttosto in Thouret l'ispiratore dei principali rapporti del Comitato (P. Pasquino, *Le républicanisme constitutionnel de E. Sieyès*, in *Droits*, 1993, n. 17, pp. 68-70). Un importante contributo alla comprensione del ruolo di Sieyès nella costruzione del diritto pubblico rivoluzionario sarà offerto da Thomas Hafen in una tesi di dottorato di imminente pubblicazione (*Staat, Gesellschaft und Bürger im Denken von Emmanuel Sieyès*, Bern und Stuttgart, 1994).

piano che i *pamphlets* dati alle stampe e i copiosi inediti (3) permettono di confermare.

La scelta di addentrarsi nel dedalo del " discorso costituente " rivoluzionario ricostruendo l'itinerario concettuale di Sieyès non vuole togliere nulla alla coralità di un'impresa che coinvolge tutti i francesi in una grande epopea collettiva, ma può forse aiutare a cogliere le intuizioni fondamentali, i nodi problematici, i fili perduti di uno dei capitoli più importanti dello *ius publicum europaeum*.

Nelle pagine che seguono guarderò pertanto all'elaborazione della Costituzione del 1791 a partire dal progetto di Sieyès, della sua filosofia, dei suoi obbiettivi.

1. *Società e potere pubblico in Sieyès: il travaglio del liberalismo*

Ci siamo già imbattuti nel vicario di Chartres nei mesi che precedono la riunione degli Stati generali. Come nessun altro, egli aveva saputo interpretare con straordinaria lucidità l'esigenza di una rottura senza compromessi con la società cetuale e l'assolutismo. Il " Saggio sui privilegi " e il fortunatissimo " Che cos'è il Terzo stato " avevano lanciato le parole d'ordine destinate a essere di lì a poco raccolte dall'Assemblea costituente.

Tanta chiarezza di vedute era il risultato di una riflessione durata un ventennio e risalente agli anni del seminario. La formazione dell'abate era avvenuta sui fisiocratici, Condillac, Smith, Locke e, ovviamente, sull'inevitabile Rousseau, ammirato bersaglio polemico e segreto interlocutore di tutta la sua riflessione.

Contro il ginevrino e in sintonia con il sensismo e l'utilitari-

---

(3) Gli inediti di Sieyès, venuti alla luce alla fine degli anni '60 pongono, come è facile intuire, un problema di datazione dei singoli documenti, talvolta niente di più che note o appunti. La datazione suggerita da R. MARQUANT (*Les archives Sieyès. Inventaire,* Paris, 1970) appare, nel suo complesso, attendibile. In effetti, i frequenti riferimenti a singole proposte del dibattito costituente (il veto reale, i grandi comuni e le 44.000 municipalità etc.) permettono di pervenire a una localizzazione temporale, seppure approssimativa, dei documenti. Laddove questo non è stato possibile mi sono premurato di segnalarlo. Tengo a precisare, inoltre, che per alcune costanti del pensiero di Sieyès (ad es. il principio della divisione del lavoro) la datazione delle singole note è certamente meno rilevante che per i suoi progetti sulla forma di governo.

smo (4), Sieyès concepisce la convivenza umana come un fenomeno naturale. Al centro di tutta la sua riflessione campeggia il paradigma lockeano del soggetto-di-bisogni. Lo stato di natura diviene società civile senza alcuna soluzione di continuità, per il semplice effetto del progresso e dell'interesse reciproco degli individui. Nessuna conversione traumatica da uomo a cittadino e nessuna alienazione di diritti è richiesta per stipulare il contratto sociale. L'argomento del *bellum* hobbesiano è invocato da Sieyès non per esigere un abbandono dei diritti a favore dello Stato bensì per fondare la necessità logica di una convenzione che riconosca l'uguaglianza dei diritti di tutti gli individui. Una società che non presupponesse la perfetta uguaglianza degli individui sarebbe un teatro di conflitti interindividuali (5) e non un luogo di appagamento dei bisogni. L'individuo non potrebbe assecondare il proprio istinto naturale di soddisfacimento del piacere laddove invece, grazie a questo patto primordiale, egli " ne fait pas le sacrifice d'une partie de sa liberté " e amplia le possibilità di espressione della propria personalità.

Riecheggiando i fisiocratici Sieyès descrive la società come il luogo dei rapporti di produzione, ma superando Mirabeau e Quesnay sulla scia di Adam Smith, egli sposta sul principio della divisione del lavoro il baricentro della sua teoria sociale. Innovazione di capitale importanza che gli permette di affrancare la sua dottrina costituzionale dalla tirannia dell'" évidence " tipica del sistema fisiocratico per riscoprire l'autonomia della dimensione politica e statuale. La nazione viene ora definita allargando il diritto di cittadinanza all'insieme di tutti i produttori, proprietari e non, che

---

(4) Sulla formazione filosofica di Sieyès e sul suo metodo cfr. M. FORSYTH, *Reason and Revolution. The Political Thought of the Abbé Sieyès*, London, 1987, pp. 39 e sgg.

(5) " L'égalité des droits dans l'association tire toute sa force: 1) de la reconnaissance qu'en fait la majorité, car les forts sont le petit nombre et ne s'accordent pas entr'eux; ainsi dans cet acte primordial l'égalité sera toujours reconnue. Or vous savez bien que si vous ne remontez pas à cette convention primordiale, votre société ne peut avoir une base légitime, car la volonté contractante n'y seroit pas libre. L'engagement seroit nul. 2) L'égalité des droits tire une force toujours irrésistible des conséquences qu'on déduiroit du principe contraire. Une société fondée sur l'inégalité des droits paraîtrait celle des loups et des agneaux, celle de l'ogre et de ses victimes etc. Vous justifiez toutes les injustices, tous les crimes par votre supposition. Elle est donc inadmissible. Toute société fondée sur l'inégalité des droits est une fausse société, un véritable état de guerre, un ordre d'oppression humaine " (AN. 284 AP. 5 d.1(2)).

riconoscono la propria identità collettiva nell'opposizione al privilegio (6). Una nazione descritta come realtà omogenea e autosufficiente ma soprattutto proclamata soggetto costituente, titolare del potere di darsi un " établissement public ". " Ce n'est point la nation que l'on constitue, c'est son établissement "; la nazione si forma in forza del solo diritto *naturale*, il governo, invece, può appartenere solo al diritto *positivo* (7).

Il senso di queste massime è quello di tracciare una netta linea di demarcazione tra la società civile e i poteri pubblici, ribadendo che i secondi sono limitati e strettamente funzionalizzati ai bisogni della prima. Gli individui accordano al potere politico solo le prerogative strettamente necessarie e niente di più: non si può accordare niente di superfluo in questa materia (8):

" ni les individus, ni les familles ne veulent mettre en communauté leur manière d'être privée, leur bonheur individuel ou domestique. C'est pour protéger et agrandir leur liberté dans la régence privée qu'ils se mettent en société. La liberté politique est un moyen essentiel au maintien de la liberté individuelle soit en sécurité, soit en secours. Sa base essentielle est l'égalité " (9).

Con toni ancora più intransigenti, Sieyès prende le distanze dalla confusione rousseauviana tra pubblico e privato: la nazione esprime i bisogni sociali, i poteri pubblici sono i mezzi da essa predisposti per soddisfarli (10). Le due sfere rimangono ben distinte a impedire che

---

(6) In Sieyès ricorrono tre diverse declinazioni di nazione: 1° come collettività di individui liberi e uguali; 2° come comunità dei produttori, che coincide nella Francia rivoluzionaria con il Terzo Stato liberato dall'oppressione degli ordini privilegiati; 3° infine, come soggetto del potere costituente (cfr. M. BARBERIS, *L'ombra dello Stato. Sieyès e le origini rivoluzionarie dell'idea di nazione*, in *Il Politico*, 1991, pp. 524-525 e P. PASQUINO, *Il concetto di rappresentanza e i fondamenti del diritto pubblico della Rivoluzione: E. J. Sieyès*, in F. FURET (a cura di) *L'eredità della Rivoluzione francese*, Bari, 1989, pp. 297-321)

(7) *Qu'est ce-que le Tiers État?*, cit., p. 68.

(8) *Qu'est-ce que le Tiers État?*, cit., p. 66.

(9) AN. 284 AP. 4 d.4. Questa vocazione liberale del pensiero di Sieyès è sottolineata da C. CLAVREUL, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur les origines de représentation en droit public*, thèse droit, Paris, 1982, due volumi.

(10) " La fin de l'ordre politique est la liberté individuelle, la chose privée. Ceux là se trompent qui la conçoivent comme une chose abstraite, un bonheur public qui

la " ré-publique " degeneri in " ré-totale " o, come Sieyès ama ripetere, per evitare che la società si trasformi in un " convento " nel quale l'autonomia personale venga confiscata dalla collettività statale (11). La salvaguardia della libertà individuale è affidata all'*art social*, l'ingegneria costituzionale che consiste nello scomporre e ricomporre tutte le parti della *machine politique* (12) per scongiurare il dispotismo (13) realizzando *l'unité organisée* tra poteri distinti ma non separati, onde evitare la paralisi della macchina statale.

---

n'appartient à personne. Presque tous les systèmes dits républicains errent sur ce point. La chose publique n'est pour eux qu'un être abstrait, une superstition, un idôle à lequel on offre des victimes ". Licurgo ha voluto edificare lo Stato spartiate ma " les hommes lui ont servi de pierres pour son édifice; pour moi c'est la pierre qui est le tout, la fin de tout, et l'édifice est à son service " (AN. 284 AP. 5 d.1(4)).

(11) " Faites-y attention: chacun songe à soi, et veut faire son affaire à part. Il se fait de son bonheur l'idée que les circonstances lui ont permis d'avoir, et veut y aller à sa manière. S'il s'unit avec d'autres qui tous pensent de même c'est pour s'assurer de n'être point troublé dans son travail, dans ses efforts, dans sa richesse. Nous ne parlons pas, ici, de communautés monacales, ou d'un état de société tel que celui que les jésuites avoient établi au Paraguay, ou celui que les spartiates avoient adopté. Chez ceux-ci, les ilotes faisaient le travail; ils étoient esclaves et les autres n'étoient qu'une société militaire. Les jésuites, plus habiles et moins inhumains, avoient descendu la société chez ceux qui travailloient et eux s'étoient formé le gouvernement " (AN. 284 AP. 5 d.1(1)).

(12) Come spiega ai colleghi del Comitato di costituzione, che si accingono ad ascoltare il piano di divisione della Francia, compito del " costituzionalista " è per Sieyès quello di costruire innanzitutto il modello ideale, per poi adattarlo alle circostanze e alle resistenze: " avant de présenter le tableau tel que je le conçois, je préviens et je prie qu'on ne se hâte pas de le trouver métaphysique, impraticable etc. Lorsqu'un géomètre présente une démonstration abstraite, il sait très bien que l'artiste a de plus à faire le calcul des frottements et résistances. Cela n'empêche pas qu'il n'étudie d'abord la démonstration comme le modèle idéal: ensuite, on s'en écarte, mais le moins qu'on peut par la considération des circonstances. Si l'on veut être juste, on conviendra même que le calcul des résistances est encore du ressort du géomètre. Il crée d'abord sur l'idéal, ensuite il modifie sur le réel, toutes les considérations lui appartiennent " (AN. 284 AP. 4.d.3).

(13) " Despotisme: réunissez vous tous les pouvoirs politiques dans un seul corps, comme toutes les facultés de l'homme forment un seul tout organique. Alors vous établissez le despotisme et l'esclavage. Pourquoi? Parce que le corps humain qui possède les moyens de servir ses besoins, étant le même que celui qui a ces besoins, il est certain, de par la nature, qu'il employera ces moyens à leur véritable but. Sans cela il souffriroit, dépériroit, mourroit. Mais le corps politique est distinct de la nature: si donc vous mettez tous les besoins d'un côté, tous les moyens de l'autre, celui qui a tous les moyens sera le maître de les employer à ses besoins particuliers, et même c'est ce que mes passions

Quale forma di governo per l'" établissement public" ? Sieyès ne concepisce solo due: la democrazia " bruta " e " le gouvernement représentatif ": " il n'est pas d'autre manière de pourvoir aux besoins communs de la société " (14). La rappresentanza è giudicata da Sieyès il solo sistema veramente adeguato a una " commercial society ". Unica tecnica costituzionale praticabile in Stati di grandi dimensioni e in sistemi economici che hanno abolito la schiavitù (15), la rappresentanza s'impone per la sua intrinseca modernità: essa non è altro che l'applicazione in politica del principio sociale della divisione del lavoro. In una società dove gli individui sono " macchine di lavoro ", ingranaggi del ciclo produttivo, e dove il progresso è legato alla crescente complessità dell'impresa e degli scambi la politica è destinata a divenire anch'essa funzione specializzata: tutto è rappresentanza, divisione dei compiti. La democrazia è inadeguata a soddisfare i bisogni di un individuo che deve essere lasciato libero di assecondare le proprie pulsioni mediante il lavoro:

---

humaines veulent qu'il fasse. Donc, despotisme et esclavage. Donc il faut séparer les pouvoirs. Mais en les séparant, chacun isolé restera mort si vous ne lui donnez sa proportion de vie, sa propre volonté, son arbitraire dans son ressort particulier. La question est non pas de nier cette volonté particulière à chaque pouvoir, mais de ne lui laisser que la proportion de vie, et le choix des mesures pour remplir sa mission politique, sans pouvoir se détourner. La question est: si pour éviter l'inconvénient des volontés partielles dans les diverses échelles politiques, il est bon de les réunir toutes dans un seul gouffre, de faire une volonté totale. La solution n'est pas difficile d'après ce qu'on vient de dire (...) " (284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(14) In un evidente riferimento polemico a Montesquieu, Sieyès rileva l'inutilità delle vecchie categorie aristoteliche dello Stato misto: " lorsqu'on nous parle de démocratie par opposition à l'aristocratie et à la monarchie, et qu'on nous donne cette division comme le résultat de la science, on ressemble à quelqu'un qui croiroit nous faire connoître l'anatomie du corps humain en nous disant que parmi les hommes, les uns portent les robes longues, les autres des habits courts, les autres enfin vont tous nus " (AN. 284 AP. 4 d.2).

(15) Anticipando la distinzione tra libertà degli antichi e dei moderni, Sieyès sottolinea come nelle democrazie antiche la virtù dei cittadini, la loro partecipazione attiva alla vita della *polis,* fosse resa possibile dall'istituzione economica della schiavitù (cfr. P. PASQUINO, *Sieyès, Constant e il " governo dei moderni ". Contributo alla storia del concetto di rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, 1987, n. 1, p. 86).

" la démocratie comme on veut l'entendre, ne donnera que le minimum de liberté individuelle car c'est le sacrifice complet de l'individu à la chose publique, c'est-à-dire, celui de l'être sensible à l'être abstrait " (16).

Ma vi è una ragione ulteriore che sconsiglia l'adozione di forme democratiche ed è la necessità di salvaguardare le sfera di autonomia privata dei singoli dall'invadenza dei poteri pubblici. Il mezzo, l'" établissement public ", non deve prendere il sopravvento sui fini. Questa minaccia è invece sempre attuale nella democrazia diretta per il rischio che la concentrazione dei poteri in un solo organo rompa le fragili barriere tra pubblico e privato (17), tra poteri costituiti e diritti naturali.

Lo spazio della rappresentanza (18) e quello limitato dell'amministrazione (19) sono i due unici luoghi nei quali società civile e Stato sono destinati a incontrarsi. Con grande lucidità Sieyès descrive i tratti di una società che ha consumato il passaggio *from status to contract* e che vuole circoscrivere il ruolo del legislatore a quello di garante dell'uguaglianza formale, delle " regole del gioco " del mercato:

" l'égalité en toutes choses consiste en ce que les règles positives du jeu soient égales pour tous les joueurs. Car vous pouvez toujours considérer l'homme dans quelque rapport d'échange avec l'homme, échange réglé par des loix égales. Voilà où est l'égalité. Si la loi favorisoit un des joueurs, il y auroit inégalité " (20).

---

(16) AN. 284 AP. 5 d.1(2).

(17) *Liberté de pouvoir* e *liberté d'indépendance* costituiscono per Sieyès sin dall'inizio due facce della stessa medaglia e non ha fondamento la tesi di una conversione " liberale " di Sieyès in epoca termidoriana contro il rousseauvismo dell'89. La preoccupazione di limitare l'ingerenza dei poteri pubblici nella vita privata degli individui è al centro della riflessione di Sieyès lungo tutto il corso della sua esistenza (cfr. in questo senso E. SCHMITT, *L'idéologie de l'Abbé Sieyès*, in *Revolution, Reform, Restauration*, a cura di H. MONHAUPT, Frankfurt am Main, 1988, pp. 64 e sgg.).

(18) Cfr. P. VIOLANTE, *Lo spazio della rappresentanza. I. Francia 1788-1789*, Palermo, 1981, pp. 65-74.

(19) Come vedremo (*infra*, p. 317 e sgg.) Sieyès si preoccupa di limitare i contatti diretti tra il potere esecutivo-amministrazione e i cittadini. L'esigenza di assicurare il " service de la loi " è conciliata con quella di accordare ampi spazi di autonomia alla società, tra cui spicca quello del " pouvoir municipal ".

(20) AN. 284 AP. 5 d.2(5).

L'uguaglianza si manifesta nel contratto: " c'est égalité dans l'échange ou plutôt dans la loi qui le règle. C'est liberté dans l'échange " (21). Sieyès esprime con straordinaria consapevolezza la vocazione borghese e individualistica dell'ordinamento giuridico laddove precisa che " égalité n'est donc pas nivellement " (22), o quando sottolinea con enfasi che " l'égalité personnelle est moins une notion directe qu'une négation des inégalités féodales ou légales " (23) o, ancora, quando aggiunge che " l'égalité n'est que la non inégalité du fait de la loi ". Le diseguaglianze naturali, ci dice Sieyès, divengono giuridicamente irrilevanti grazie allo spazio della rappresentanza e alla legge formale e astratta (24): " si tous les membres de l'association sont libres et égaux, ils forment donc entr'eux une véritable association. Il n'y a dans une telle union, ni servitude, ni paternité civique ou politique, la chose publique est la chose de tous. C'est à eux à la créer comme il leur plait " (25).

Perché dunque parlare di " travaglio del liberalismo " (26) se le due sfere della libertà e dell'autorità sono così chiaramente delimitate? La risposta si trova nel Sieyès del " Saggio sui privilegi " e del " Che cos'è il Terzo stato ".

Per liberarsi dalla società cetuale, dal privilegio, da quegli interessi organizzati che minacciano costantemente di rialzare la testa (27), la Rivoluzione ha dovuto evocare una concentrazione di potere immensa che incombe ora minacciosa sui diritti dell'uomo. Certamente la " volonté sociale " alla quale pensa Sieyès non ha niente della manifestazione di una mistica unità tipica della " volonté générale " di Rousseau; essa non è altro che la volontà della mag-

---

(21) *Ibidem*.

(22) AN. AP. 284 AP. 5 d.1(2).

(23) *Ibidem*.

(24) " Selon cette conception ", osserva L. JAUME, " l'*ethos* de l'homme et du citoyen consiste dans la «sécurité dans les jouissances privées» dont parlera ensuite Benjamin Constant " (*Constitution, intérêts et vertu civique*, in M. TROPER, L. JAUME, *1789 et l'invention de la constitution*, Paris, 1994, p. 179).

(25) AN. 284 AP 5 d.1(2).

(26) Intendo qui il termine liberalismo nel suo significato storico " classico " e cioé quale " tecnica di controllo e di limitazione del potere dello Stato " e come " la teoria e la prassi della protezione giuridica, attraverso lo Stato costituzionale, della libertà individuale " (G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987, pp. 132 e 133).

(27) *Qu'est-ce que le Tiers État?*, cit., p. 86.

gioranza degli " azionisti " della comunità, ciascuno dei quali ha " delegato " ai poteri pubblici compiti precisi e prerogative limitate ([28]). Ma non per questo i diritti individuali corrono un rischio minore nel trovarsi esposti all'instabile volontà di una maggioranza assembleare o ai conflitti dirompenti tra i poteri costituiti. Sieyès se ne rende conto rapidamente e il problema centrale della sua riflessione diviene quello di spezzare questa concentrazione di potere con *l'art social,* con la tecnica costituzionale. Si tratta di una missione ardua, singolarmente complicata dal ruolo egemonico assunto dalla figura del legislatore. Nel momento in cui l'assemblea dei rappresentanti diviene l'interprete esclusiva della volontà della nazione e la legge l'unico precipitato giuridico dell'interesse generale ([29]), principio e fine di tutta l'organizzazione dei pubblici poteri, le premesse sono poste perché un legicentrismo involontariamente statualista prenda il sopravvento sull'individualismo giusnaturalista della Dichiarazione dei diritti. Dico " involontariamente " perché una Rivoluzione che nasce all'insegna di un modello politico dualista, articolato sul riconoscimento della prestatualità dei diritti e su una limitazione dell'autorità pubblica in funzione di garanzia ([30]), finisce invece per oscillare continuamente verso un modello monista, basato su una figura di rappresentanza-incorporazione hobbesiana dove il legislatore-assemblea occupa il posto del " sovrano " ([31]).

([28]) L'interesse generale, chiarisce Sieyès, è il risultato della dialettica tra gli interessi particolari e non " un'abstraction de l'esprit " o un " être de raison ": " très certainement l'intérêt général n'est rien s'il n'est pas l'intérêt de quelqu'un. Il ne peut se composer que des intérêts particuliers, ils en forment seuls les véritables éléments(...) l'intérêt général n'est et ne peut être que celui des intérêts particuliers qui est commun au plus grand nombre " (AN. 284 AP. 7 d.4).

([29]) Vale la pena ricordare la celebre metafora di Sieyès: " Je me figure la loi au centre d'un globe immense; tous les citoyens, sans exception, sont à la même distance sur la circonférence et n'y occupent que des places égales; tous dépendent également de la loi, tous lui offrent leur liberté et leur propriété à protéger; et c'est ce que j'appelle les *droits communs* des citoyens, par où ils se ressemblent tous " (*Qu'est-ce que le Tiers État?*, cit., p. 88).

([30]) FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, cit., pp. 47-63.

([31]) L. JAUME, *Les déclarations des droits de l'homme. 1789*, Paris, 1989, pp. 54-65. La ricorrenza delle metafore organicistiche nei discorsi di Sieyès (segnalate da A. de BAECQUE, *Le corps de l'histoire*, Paris, 1993, pp. 123 e sgg.) rivela la tensione interna a un sistema che vorrebbe essere rigorosamente antiorganicistico e " mécaniste ".

Consapevole di questa spada di Damocle che incombe sui diritti naturali, Sieyès cerca nella costituzione, nella *machine politique* l'ingranaggio che possa disinnescarne la minaccia. Il suo progetto riposa su un punto fermo: il primato della costituzione come norma fondamentale:

" la séparation, et une bonne constitution de tous les pouvoirs publics, sont la seule garantie qui puisse préserver les Nations et les Citoyens de ce malheur extrême " (32).

Dividere per impedire il dispotismo, unire per evitare l'anarchia. Questi due obbiettivi assegnati alla costituzione sono articolati concretamente nei due momenti dell'azione " ascendente " — la legittimazione rappresentativa — e dell'azione " discendente " — l'esecuzione della legge.

Ci occuperemo nei prossimi paragrafi della configurazione del primo di questi due versanti dell'" établissement public ", il momento della designazione dei governanti, tenendo presente già da ora che tre sono gli scopi che Sieyès si prefigge: assicurare una formazione della legge libera da condizionamenti particolaristici; affermare il principio della rappresentanza contro ogni tentazione di esercizio diretto del potere da parte dei cittadini; garantire i diritti dalle possibili usurpazioni da parte dei poteri costituiti.

2. *Nazione, dipartimento, rappresentanza: dalle assemblee primarie alla grande " adunation politique "*

Ho detto come il progetto di Sieyès sia racchiuso tutto nella geniale metafora del movimento " ascendente " e " discendente " che scandisce le pulsioni del circuito politico (33).

Si tratta ora di vederne l'articolazione concreta " salendo " dalle assemblee primarie fino all'assemblea legislativa nella quale confluisce la grande " adunation politique ".

L'*input* al sistema è dato dai cittadini attivi, coloro che pagando un tributo volontario per il sostentamento delle istituzioni pubbliche

---

(32) *Préliminaire de la Constitution françoise. Reconnoissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen, par l'Abbé Sieyès*, Paris, 1789, p. 30.

(33) Metafora che figura già nel *pamphlet*: *Quelques idées de Constitution applicables à la Ville de Paris*, Paris, juillet 1789, p. 19.

" ne sono i veri azionisti "; gli altri, i cittadini passivi, godono dei benefici della legge senza prendere parte alla sua formazione (34). Alla base di questa esclusione non vi è una filosofia censitaria del suffragio (35): i 4.400.000 di individui ai quali Sieyès immagina di conferire la cittadinanza attiva realizzano un suffragio quasi-universale e la porta delle assemblee primarie, luogo di esercizio dei diritti politici, rimane aperta per accogliere i nuovi cittadini attivi man mano che il progresso economico e civile diffonde istruzione e benessere, eliminando le sacche di mendicità e allargando il novero dei soggetti di diritto (includendovi le donne, per esempio) (36).

Suffragio quasi-universale ma, beninteso, suffragio indiretto. Non solo per motivazioni tecniche legate alla complessità della rappresentanza in un grande Stato, ma anche per la constatazione che nella società moderna solo le " classi disponibili " hanno il tempo e l'istruzione per occuparsi degli affari pubblici, e che la libertà, in una società dominata dal principio di divisione del lavoro, " consiste toujours à se procurer le plus grand produit avec le moins

---

(34) Già nei primi schemi risalenti alla metà degli anni '70 Sieyès anticipa questa distinzione. I produttori (circa 4-5.000.000) sono cittadini attivi, gli altri, definiti " mineurs " e " passifs ", " jouissent de la plus parfaite liberté, mais n'ont point de part active au gouvernement " (AN. 284 AP. 2 d.15, *cahier* 2).

(35) ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen,* cit., p. 89.

(36) Sieyès spiega i suoi calcoli anche nel brano seguente: " maintenant, il s'agit de savoir quel est le rapport, ou comme on le dit, la proportion des citoyens actifs à la totalité de la population. Je ne ferai, à cet égard qu'indiquer les résultats les plus probables et les plus communément reçus. Il faut d'abord ôter le tiers de la population pour les enfants, et le sixième pour les jeunes gens au-dessous de 21 ans. C'est la moitié à soustraire d'abord de la somme totale. Par cette première opération les 26.000.000 d'âmes se réduisent à 13.000.000. Ensuite, il faut ôter de ce nombre les femmes au dessus de 21 ans, c'est plus de la moitié. Il reste environ 6.400.000 hommes majeurs. Quatrième réduction: les vieillards, infirmes, impotents. Ceux encore que dans aucun pays du monde il n'est permis de regarder comme citoyens: les mendians et vagabonds volontaires: l'espèce humaine a aussi son égout; c'est à la constitution et aux bonnes loix, à réduire cette dernière classe au moindre nombre possible. Par toutes ces considérations il est permis de retrancher encore presque un tiers des 6.400.000 hommes restants. Nous contons enfin environ 4.400.000 citoyens actifs, en état de voter aux assemblée primaires ou comitats. Ce nombre est le sixième de la population totale; c'est en effet l'opinion la plus générale qu'en Europe la sixième partie de la population est en état de remplir les devoirs de citoyen actif " (*Suite de la division de la France*, AN. 284 AP. 4 d.3).

de frais " (37). Compito delle elezioni è dunque quello di selezionare i fiduciari, gli esperti, in una parola, la classe politica: " c'est donc seulement choisir les experts et les changer souvent afin que s'ils se trompent leurs successeurs élus précisement par ceux qui se plaignent de l'erreur et qui voyent mieux soient plus capables de concilier les intérêts " (38). Il voto è un giudizio (39) e non una manifestazione di volontà in quanto solo la rappresentanza nazionale può dare voce alla nazione:

" strictement parlant la représentation n'est pas nommée par le peuple; elle est nommée par des sections du peuple. Elle seule est le peuple réuni, puisque l'ensemble des associés ne peut pas se réunir autrement. L'intégrité nationale, n'est pas antérieure à la volonté du peuple réuni qui n'est que sa représentation. L'unité commence là. Donc rien n'est au-dessus de la représentation, elle est le seul corps organisé. Le peuple dispersé n'est pas un corps organisé, il n'a ni un vouloir, ni une pensée, ni rien comme un " (40).

Sieyès mette pertanto bene in chiaro che i cittadini attivi non gestiscono direttamente nessun potere, nemmeno quello costituente: l'esercizio di tutti i poteri è delegato a rappresentanti eletti:

" en effet la tractation des affaires publiques ne peut point appartenir aux assemblées primaires dans un pays qui n'a pas adopté, et qui ne peut pas adopter, le régime purement démocratique. Dès qu'on se nomme des représentans, on ne peut pas se réserver l'exercice des pouvoirs qu'on leur confie, il faut se borner à les confier médiatement ou immédiatement " (41).

Proprio la centralità della scelta dei fiduciari, il " pouvoir commettant ", rende indispensabile l'adozione di una procedura elettorale che permetta di riflettere i rapporti di forza reali in una società di individui giuridicamente eguali senza subire l'influenza degli interessi organizzati (che si vuole espulsi una volta per tutte con

(37) AN. 284 AP. 5 d.1(2).

(38) *Ibidem*.

(39) Lo scrutinio è " un jugement, ou mieux une suite de jugements " e per questo ha bisogno " d'un double examen " (AN. 284 AP. 2 d.15. *cahier* 4).

(40) AN. 284 AP. 5 d.1(2).

(41) *Observations sur le rapport du comité de constitution, concernant la nouvelle Organisation de la France*, Versailles, 2 octobre 1789, p. 16. Ne è autore Sieyès che interviene a sostegno del rapporto del Comitato di costituzione, letto da Thouret il 29 settembre ed accolto dall'assemblea con stupore per la sua complessità.

l'odiato reticolo corporativo) e del mandato imperativo, che romperebbe l'unità politica faticosamente conquistata dalla nazione. La divisione del territorio diviene allora lo snodo fondamentale del progetto, passaggio obbligato per spezzare i legami di appartenenza degli individui alle vecchie istituzioni cetuali (Stati provinciali, città, corporazioni etc.) e per creare le condizioni del successo della nuova legittimità politica:

" si nous laissons passer cette occasion, elle ne reviendra plus, et les Provinces garderont éternellement leur esprit de corps, leurs privilèges, leurs prétentions, leurs jalousies. La France ne parviendra jamais à cette *adunation* politique si nécessaire pour ne faire qu'*un* grand Peuple régi par les mêmes Lois et dans les mêmes formes d'Administration " (42).

2.1. *L'invenzione dei dipartimenti*

Impresa non facile quella di costruire la piramide rappresentativa. Non solo perché le vecchie circoscrizioni appaiono per lo più inutilizzabili, in quanto troppo irrazionali e impregnate di particolarismo (43), ma anche per l'oggettiva difficoltà di individuare e combinare i fattori destinati a entrare in gioco nella distribuzione del peso elettorale (fattore numerico o qualitativo, popolazione, territorio o capacità contributiva).

Ciò che Sieyès propone ai colleghi del Comitato di costituzione è innanzitutto una nuova divisione territoriale finalizzata alla formazione di una rappresentanza libera dai condizionamenti della storia iscritti nelle vecchie circoscrizioni fiscali, giudiziarie, amministrative. Una divisione che attraversi vecchi confini, barriere geografiche, identità regionali per ridurre tutto a uno scacchiere di eguale estensione: 81 province, 720 comuni o distretti e circa 6500 cantoni.

" nous avons en France environ 26.000 lieues quarrées. Divisez cette surface en 81 arrondissements que vous appellerez des provinces, ou des départements, si vous craignez l'influence du vieux mot de province.

---

(42) *Observations*, cit., pp. 1- 2.

(43) " Les villes et communautés, les provinces, etc., ne sont que des divisions géographiques, nulles par rapport à la société qui est nécessairement une " (E. SIEYES, *Écrits politiques*, a cura di R. ZAPPERI, Paris, 1985, p. 54, *Maximes de police. Tout corps doit être sous la direction du gouvernement*).

Chaque département sera de 324 lieues quarrées ou environ; sa forme sera autant que possible un quarré de 18 lieues sur 18.

Le département sera divisé en 9 bailliages ou districts ou grandes communes. Je n'aime pas le mot de district a distrahendo, car dans mon opération ce n'est pas une pierrre que je tire de l'édifice, c'est plutôt un élément dont je veux composer l'édifice qui n'existe pas encore. Mon intention est surtout de regarder cette division comme une véritable commune n'ayant qu'un intérêt.

Chaque commune sera autant que possible de 36 lieues quarrées de surface, et dans sa forme un quarré de 6 lieues sur 6. Il y aura donc 729 communes ou districts dans 81 provinces ou départements.

J'appelle canton une surface territoriale de 4 lieues quarrées. Il y en aura 9 dans chaque commune, l'un dans l'autre. Mais si la division l'exige, une commune pourra contenir 10 à 11 cantons, et une autre seulement 7 à 8, en ayant soin de préférer pour cette attribution les communes les moins peuplées. Nous aurons donc environ 6561 cantons dans 729 communes " (44).

" You cannot but perceive in this scheme ", commenterà Burke, " that it has a direct and immediate tendency to sever France into a variety of Republics, and to render them totally indipendent of each other " (45).

La seconda operazione consiste nel " distribuire " all'interno dei cantoni in tante assemblee primarie i 4.400.000 cittadini attivi calcolati da Sieyès: circa 680 cittadini attivi per ogni assemblea primaria.

" Toute autorité part des comices " (46). Il movimento " ascen-

---

(44) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier*. 4.

(45) *Reflections on The Revolution in France*, in *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Oxford, 1989, v. 8°, p. 230.

(46) Un'anticipazione di questo meccanismo è contenuta nel seguente passaggio, tratto da annotazioni con ogni probabilità immediatamente precedenti alla Rivoluzione: " à présent nous pouvons considérer comme 648 communes vont s'unir ensemble pour former une grande nation, qui aura une seule législation, une seule administration générale. Les 648 communes seront vis à vis du Sénat, ce qu'étoient et ce que sont encore, en moindres choses à la vérité, les citoyens actifs vis à vis de la régence communale. Ils se réunissoient en 9 comices séparées, et là ils formoient la régence, présentoient les administrateurs, ils exerçoient suivant le besoin le droit de révoquer ou rayer. De même, les communes assemblées en provinces forment le Sénat législatif, présentent les administrateurs provinciaux et exerçent le droit de révoquer et rayer. Toute autorité part des comices. La première, fort diminuée, s'arrête à la régence, la

dente ", il grande fiume della legittimazione, inizia nelle assemblee primarie, chiamate a eleggere i deputati intermediari su una lista di idonei (*majorat politique* o *tableau des éligibles*) da esse stesse predisposta (47). L'opzione per il regime rappresentativo esclude evidentemente che ogni assemblea primaria possa revocare i suoi deputati: si ricadrebbe di nuovo nel mandato imperativo e in una forma spuria di democrazia diretta. A ogni livello, i deputati non sono i mandatari dell' assemblea primaria, comune o dipartimento che li ha eletti, ma rappresentano rispettivamente tutte le assemblee primarie del comune, tutti i comuni del dipartimento e tutti i dipartimenti della nazione (48). Un risultato che non sarebbe concepibile senza la finzione che tutte le circoscrizioni assumano l'impegno reciproco di riconoscere come propri tutti i deputati eletti. Finzione rafforzata dalla possibilità per ogni cittadino eleggibile di farsi scegliere dagli elettori di qualsiasi dipartimento:

" le choix ne sera pas restreint sur une portion de la France plutôt que sur l'autre. Tout citoyen primaire déclaré éligible par n'importe quelle assemblée primaire et confirmé par son district dans le tableau des éligibles pourra être élu par n'importe quel département " (49).

2.2. *Una nuova socialità: le assemblee primarie*

L'unica tecnica di controllo sui deputati ammessa da Sieyès è quella della radiazione dalla lista del " majorat politique " dopo che

---

deuxième va par les grandes comices, par les conseils provinciaux jusqu'aux États-généraux, où réunie à 647 de même nature, elle forme un fleuve immense. Ce ne sont pas les premiers comices qui forment les éléments de la grande union, ce sont les grandes comices, parce-que ce sont les communes, et non les cantons qui sont les 648 unités confédérées. Les cantons ne sont que parties intégrantes d'une unité, mais ces parties composées, et non représentatives, de tous les citoyens actifs, seuls véritables intéressés, utilement, ne restent pas moins les maîtres de tout puisque tout est pour eux " (AN. 284 AP. 3 d.2).

(47) *Observations*, cit., p. 25.

(48) Coerentemente con queste premesse, Sieyès ammette in ipotesi la possibilità di revoca per i deputati comunali a condizione che questa sia deliberata a maggioranza da tutte le assemblee primarie del comune. Su scala nazionale, questo procedimento viene considerato impraticabile da Sieyès che pertanto scarta una simile eventualità (*Observations*, cit., pp. 28-29).

(49) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

sia scaduto il mandato del rappresentante che abbia perso la fiducia dei suoi elettori: sorta di pacifico ostracismo che impedisce la possibilità di ricandidarsi a funzioni pubbliche in quella stessa circoscrizione.

Si sarebbe tentati di liquidare questo sistema delle liste e della radiazione, che riecheggia idee di Condorcet probabilmente familiari a Sieyès, come uno dei molti progetti utopici partoriti dall'illuminismo radicale, tanto originali quanto poco attendibili sul piano costituzionale.

Ma una simile conclusione non renderebbe giustizia alla profonda intuizione che ispira questa parte del progetto dell'abate.

Una volta riconosciuta la forte componente di " costruttivismo " che informa la proposta di Sieyès, chiaramente influenzato da un mito repubblicano comune a tanta letteratura radicale, occorre aggiungere subito che in essa si ritrovano le tracce di un'intuizione profonda e originale sulla natura della società nata dalla Rivoluzione. L'abate mostra in effetti di aver colto precocemente il vuoto dei legami sociali interindividuali lasciato dietro di sé dalla demolizione del vecchio ordine gerarchico. Ha compreso che spazzati via i legami cetuali e sbarrata la strada a ogni forma di interessi organizzati, rimane aperto il problema di immaginare nuovi luoghi per la formazione di una socialità e di una solidarietà al di là dell'interesse economico individuale. Il compito che Sieyès assegna alle assemblee primarie e al " pouvoir municipal " (50) è pertanto anche quello di creare una solidarietà visibile tra i membri del corpo sociale, una " fraternité " civica (51). Le assemblee primarie accolgono i nuovi

(50) *Infra*, pp. 331 e sgg.

(51) " Sociétés primaires vues sous l'ordre moral et d'administration fraternelle et paternelle. Si les assemblée primaires ne réussissent pas, ou plutôt, si l'on ne veut pas les constituer telles que je les ai conçues, commme des grandes familles politiques organisées en associations d'hommes égaux protégeant en commun les individus de seconde ligne; si on ne les veut pas, il faudra bien remplacer par des sociétés libres ce qui nous manque à cet égard. Je ne veux pas de sociétés religieuses, toutes nos relations sont sur la terre, mais je veux le culte de l'humanité, de la liberté, de l'égalité, culte à exercer par tous sur chacun qui peut avoir besoin des autres. Là sont la surveillance, les égards, les secours, en un mot, là est véritablement l'association intra socios et pares, là est le gouvernement moral, censorial, et il ne peut être que là " (284 AP 4 d.2, *cahier* 4).

cittadini attivi con una cerimonia civica (52); selezionano la classe politica; esercitano una funzione censoria sui depositari della fiducia pubblica, senza tuttavia degenerare nell'esercizio di questi compiti in forme di " permanenza " e di " democrazia diretta ". Sieyès crede così di conseguire il duplice obbiettivo di debellare l'" intérêt particulier ", che minaccia costantemente di alterare il processo di formazione dell'interesse generale (53), e di sostituire ai vecchi legami di " sociabilité " cetuale una nuova solidarietà civica, cementata dai riti di iniziazione alla condizione di cittadino attivo, dalla designazione e radiazione dei " majeurs " e dalle periodiche elezioni. Si tratta insomma di fare dei francesi una " famille politique " mediante una sequenza di pratiche simboliche capace di consolidare il senso dell'identità nazionale.

Entrambi questi scopi, la lotta contro l'" intérêt particulier " e la " fraternité " civica, si iscrivono in un disegno di rigenerazione che colloca Sieyès nello stesso tempo al di qua e oltre una prospettiva liberale: al di qua, perché la proposta di uno " scrutinio " per l'ammissione del cittadino attivo, sottoposto a prove di virtù civica, evoca subito l'ideale di " uomo nuovo " tipica di un volontarismo rivoluzionario che non si accontenta di accettare l'individuo così com'è, ma vuole trasformarlo; oltre, perché Sieyès intuisce l'inadeguatezza dello scambio economico e del contratto come legame sociale in una società atomizzata e intravede già quel rischio di dissoluzione e di conflitto destinato a divenire lo spettro del liberalismo censitario ottocentesco:

" l'*assimilation* des hommes est la première condition de l'état social, comme l'*adunation* des familles politiques est la première condition de la grande réunion nationale, en un peuple *un* " (54).

Riprendiamo ora la descrizione delle funzioni elettorali delle assemblee primarie là dove l'abbiamo lasciata. Si è detto che le

---

(52) *Observations*, cit., pp. 23 e 24.

(53) " L'intérêt particulier se rencontre par-tout, et par-tout il est d'autant plus difficile de le repousser " (*Observations*, cit., p. 8).

(54) *Des intérêts de la liberté dans l'état social et dans le système représentatif,* in *Journal d'instruction sociale, par les citoyens Condorcet, Sieyès et Duhamel, n. II, du samedi 8 juin 1793. Suite du projet de décret pour l'établissement de l'Instruction Nationale*, p. 146.

assemblee primarie scelgono tra gli eleggibili del proprio " majorat politique " i deputati all'assemblea comunale i quali, a loro volta, eleggeranno i deputati a quella dipartimentale ([55]): questi ultimi sceglieranno i deputati all'assemblea nazionale tra gli eleggibili di tutte le assemblee primarie ma non potranno candidarsi essi stessi ([56]). Vedremo in seguito come questo meccanismo delle liste di fiducia venga riproposto anche sul versante " discendente " del circuito politico per conciliare " autorité " e " confiance ".

2.3. *Le basi della rappresentanza*

Resta ancora da dire delle basi della rappresentanza.

Già all'assemblea dei notabili del 1787 la questione era stata discussa e l'ipotesi di un triplice criterio fondato su territorio, popolazione e capacità contributiva si era profilata senza tuttavia alcun seguito concreto ([57]). Per Sieyès, che ha lungamente soppesato le possibili combinazioni ([58]), territorio e popolazione costituiscono

---

([55]) Questa soluzione è indicata da Sieyès come alternativa a una seconda da lui prospettata al solo scopo di eliminare un grado intermedio nella rappresentanza: le assemblee primarie eleggono direttamente i deputati all'assemblea di dipartimento, " saltando " l'elezione da parte dell'assemblea comunale (*Observations*, cit., pp. 49-51).

([56]) " Il ne faut pas que le corps électoral puisse choisir les députés nationaux parmi ses membres. Accepter la commission d'électorat secondaire, c'est renoncer pour cette fois à l'éligibilité pour l'assemblée nationale " (AN. 284 AP. 15.d.2, *cahier* 4 , *échelle représentative et administrative*).

([57]) MARTUCCI, *Proprietari o contribuenti?*, cit., pp. 713-716.

([58]) Già negli schemi giovanili il problema delle basi della rappresentanza è posto con chiarezza. Troviamo delineati i tre criteri del territorio, della popolazione e dell'imposta ai quali Sieyès resterà fedele: " comment combiner les divisions du territoire, de la population, de la contribution? Il n'est pas possible de négliger la première, mais aussi elle n'est pas tout. 25 lieues quarrées qui n'ont qu'une faible population et une richesse encore plus misérable ne peuvent avoir autant de part active au gouvernement qu'une autre colonie dont la population est considérable et la richesse encore plus. Cependant comme le territoire et sa conservation forment un objet essentiel des unions sociales fondées sur la propriété exclusive, il faut nécessairement que la division du territoire forme la base de la constitution. Quant à la population, 25.000 hommes d'ici peuvent ne pas valoir 25.000 hommes d'une autre colonie, ils peuvent ne fournir que peu de citoyens, suivant les qualités productives de la nature et de l'art. Si j'attache la mesure de la part active au nombre des citoyens, chaque colonie s'empressera d'en recevoir, et la qualité s'avilira. Enfin, s'il est vrai que 10 hommes indigens aient autant de droit à la

le prime due basi della rappresentanza, cui si aggiunge la " contribution ", l'imposta pagata dalle singole circoscrizioni territoriali: il dipartimento che paga di più, deve avere un peso specifico maggiore all'assemblea nazionale. A prima vista può sorprendere la scelta di mettere in gioco un elemento come il contingente fiscale pagato dai dipartimenti quando il sistema rappresentativo si fonda tutto sul postulato degli uguali diritti dei singoli cittadini. Sieyès lo spiega chiarendo che là dove il contingente d'imposta è più elevato significa che esiste un numero più alto di " azionisti " dell'impresa sociale ai quali bisogna riconoscere una " juste proportion d'influence " negli affari pubblici. Di conseguenza, tutti i dipartimenti possono contare su un numero eguale di deputati in ragione del territorio (3 ciascuno) mentre gli altri due terzi dei rappresentanti sono distribuiti in base ai fattori variabili della popolazione e della capacità contributiva, acciocché i dipartimenti più ricchi e popolosi ottengano un numero maggiore di deputati. Dal momento che la combinazione di questi tre fattori avviene solo al livello della circoscrizione territoriale per Sieyès non vi è violazione del principio di uguaglianza tra i singoli individui. I diritti personali dei cittadini non sono in alcun modo compromessi in quanto la votazione per l'elezione dei deputati al livello comunale avviene su un piede di parità nelle assemblee primarie cantonali. Saranno gli elettori comunali a scegliere i deputati al dipartimento seguendo i tre criteri del territorio, popolazione e imposta (i comuni più ricchi e popolosi avranno proporzionalmente più deputati); e la stessa procedura sarà seguita per l'elezione dei deputati all'Assemblea nazionale da parte delle assemblee degli elettori del dipartimento. " Aux particuliers opulents nulle préférence ", riassume Target a nome del Comitato di costituzione, " aux pays abondants et peuplés une plus grande représentation, aux pays pauvres et déserts une représentation moindre, mais certaine et fixe:

---

tranquillité et au bonheur relatif à leur position que 10 riches et mieux placés il n'est pas moins vrai que le maniement des intérêts publics regarde proportionnellement ceux qui ont un grand intérêt à la chose publique, et qui y contribuent le plus par leur production. Ainsi faites que chaque démocratie coloniale possède tous moyens de félicité particulière, et laissez à ceux qui fournissent à la grande union à en manier les ressorts proportionnellement à leurs contributions " (284 AP 2 d.15 *cahier* 2).

si votre comité n'a pas fait tout cela dans son plan, il a échoué, car c'était là son objet " (59).

In questo modo la rappresentanza politica rispecchia fedelmente gli interessi prevalenti nella società e i rapporti di forza tra le diverse aree geografiche, premessa necessaria per una ricerca obbiettiva e realistica dell'interesse generale e per la formazione di maggioranze parlamentari sulla base di istanze concrete (60). Premessa necessaria ma certamente non sufficiente se la cultura politica considera le elezioni come un " giudizio " sulle qualità civiche dei candidati, rifiutando di riconoscervi il momento nel quale si esplicita la dialettica degli interessi e dei programmi sulla base dei quali dovrà formarsi l'indirizzo politico di maggioranza (61).

---

(59) AP. 11 novembre 1789, t. 9°, p. 746.

(60) Sieyès giunge a questa soluzione dopo avere esplorato anche la possibilità di una rappresentanza degli interessi. In uno schema anteriore alla Rivoluzione, la rappresentanza riflette le tre componenti produttive della società definite da Sieyès con uno dei suoi consueti neologismi come " ruristes ", " urbistes " e " humanistes " (AN. 284 AP. 3 d.2). Si trattava, evidentemente, di una strada non praticabile per una Rivoluzione che nasceva dalla negazione del corporativismo di Antico regime. Non è un caso che Sieyès non sia mai riuscito, stando almeno agli inediti, a definire compiutamente questa suggestione che alimenta un filo sottile, ma non per questo meno visibile della sua riflessione. Ancora nell'anno III, in un celebre discorso alla Convenzione nel quale illustra molti aspetti della sua teoria costituzionale, Sieyès non esiterà a farvi un accenno fugace ma esplicito: " si l'on vouloit instituer le mieux en ce genre, dans mon opinion, on adopteroit une combinaison propre à donner à la législature un nombre à-peu-près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries qui composent le mouvement et la vie d'une société qui prospère, je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et de celle dont le lieu est partout, et qui a pour objet la culture de l'homme. Un jour viendra où l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes " (*Opinion de Sieyès, sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de Constitution, prononcée à la Convention le 2 thermidor de l'an troisième de la République*, p. 14). Il riscontro di questa centralità del paradigma dell'interesse nella riflessione di Sieyès è importante nella misura in cui permette di comprendere meglio la sua concezione della rappresentanza che è chiamata a riflettere i bisogni sociali nella loro concretezza e non una qualche mistica volontà nazionale.

(61) Sieyès, e con lui la maggior parte della classe politica rivoluzionaria, considera le elezioni come una procedura per selezionare gli individui più idonei a interpretare l'interesse generale. L'elettore deve scegliere i migliori individui, non i migliori programmi; è negata ogni legittimità ad un confronto esplicito sugli interessi (cfr. P. GUENIFFEY, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, 1993, pp. 149-158).

Il Comitato di costituzione ha seguito nella parte " ascendente " la proposta di Sieyès, ne ha ricalcato gli appunti e gli schemi differenziandosi su alcuni aspetti certo non marginali ma nemmeno tali da stravolgere i lineamenti essenziali del progetto. Al pagamento del tributo volontario, i membri del Comitato preferiscono un'imposta equivalente a tre giornate di lavoro; il complicato sistema delle liste di " eleggibili " immaginato da Sieyès è rimpiazzato dal più semplice criterio censitario (imposta equivalente a 10 giornate di lavoro per l'eleggibilità al collegio elettorale di dipartimento) (62); la circoscrizione comunale è soppressa dal circuito rappresentativo a favore della sola circoscrizione dipartimentale (63) mentre le assemblee primarie rimangono semplici collegi elettorali, senza ulteriori funzioni.

3. *Il progetto di Sieyès e la costituzione del 1791*

Era scontato che un progetto così complesso e radicale sollevasse resistenze e opposizioni in seno all'Assemblea costituente. Le obiezioni che gli vengono mosse sono quelle del tutto prevedibili di astrattezza e impraticabilità, di gettare nel caos la Francia in un momento di transizione così delicato, di allontanare troppo rappresentanti e rappresentati.

Non era facile, tuttavia, opporre alla logica ferrea del piano un'alternativa altrettanto sistematica e convincente. È significativo innanzitutto che l'opposizione forse più temibile, quella dei deputati dei Paesi di stato, esiti a uscire allo scoperto (64). L'appello alla storia, alla tradizione istituzionale, alle consuetudini locali è neutralizzato dall'equazione libertà locali=privilegi, ribadita con forza

(62) Il marco d'argento per l'elezione all'assemblea nazionale, introdotto nell'89, verrà soppresso dalla costituzione del 1791.

(63) Lo stesso Sieyès, nelle sue *Observations sur le plan du comité*, aveva ammesso la possibilità di semplificare il sistema elettorale, riducendo il numero dei collegi elettorali intermedi da tre a due (*supra*, n. 55).

(64) M. V. Ozouf-Marignier osserva che " l'idéologie unificatrice prônant la soumission des parties au tout, la priorité du bien général par rapport au bien particulier, a déjà fait son chemin dans les esprits et ce provincialisme va se manifester de façon déguisée " (*La formation des départements*, cit., p. 48).

nell'intervento di un membro autorevole del Comitato di costituzione, Rabaut Saint-Etienne:

" serait-ce la gloire de garder le titre fastueux de provinces à privilèges? Mais ce titre n'est plus qu'une illusion quand tout le royaume est privilégié, c'est-à-dire lorsque personne ne l'est plus, et que le droit exclusif des uns n'est plus un titre à la privation et à l'exclusion des autres " (65).

La difesa dei privilegi provinciali, dice Rabaut ai suoi colleghi, aveva un senso nella società cetuale quando occorreva opporre una barriera al dispotismo, difendere dalle pretese del centralismo regio le poche libertà ereditate dalla storia. Ma ormai questo scenario è definitivamente tramontato. L'orizzonte è divenuto quello infinitamente più vasto dell'uguaglianza, della libertà individuale, della partecipazione solidale a un destino comune. La rivendicazione dei privilegi provinciali è un balzo indietro nell'Antico regime:

" il n'y a plus de distinction d'ordres; tous les citoyens, sans exception, sont admis à s'occuper de la chose publique. Vous ne serez pas représentés seulement par des hommes de votre province, mais par ceux de tout l'empire. Vos droits sont leurs droits, votre cause est la leur. Ils veilleront à ce que vous ne soyez point foulés: vous leur donnerez le même secours; et d'un bout du royaume à l'autre, tous les associés se prêteront la main " (66).

Restava in piedi l'altra critica, quella che tacciava d' irrealismo il piano del Comitato e ne minava la credibilità alla luce del senso comune e del rispetto della " natura " (67). A farsene interprete con un discorso di straordinaria abilità retorica è soprattutto Mirabeau (68) che attacca il piano in due punti: nell'istituzione dei grandi

---

(65) *Réflexions sur la nouvelle division du royaume et sur les privilèges et les assemblées des provinces d'État* (AP., 3 novembre 1789, t. 9°, p. 668).

(66) *Ibidem*.

(67) In un articolo sul *Patriote françois*, Brissot accusa Sieyès e Thouret di aver gettato l'Assemblea, con il loro progetto di divisione territoriale, in un " dédale géométrique et métaphysique " (*Patriote françois* , n. CIX, du 25 novembre 1789, p. 4).

(68) " Je voudrais ", dichiara il tribuno d'Aix, " une division matérielle et de fait, propre aux localités, aux circonstances, et non point une division mathématique, presque idéale, et dont l'exécution paraît impraticable. Je voudrais une division dont l'objet ne fût pas seulement d'établir une représentation proportionnelle, mais de rapprocher l'administration des hommes (...) " (AP, 3 novembre 1789, t. 9°, p. 659).

comuni, giudicati un inutile anello elettorale intermedio; e nella combinazione di territorio, capacità contributiva e popolazione per la formazione della rappresentanza, contestata dal tribuno di Aix in nome del più semplice criterio della popolazione. Vedremo nel terzo capitolo come e perché Sieyès verrà battuto sulla questione dei grandi comuni. Per il momento basterà constatare il fallimento dell'attacco alle basi della rappresentanza volute da Sieyès: la costituzione del 1791 consacrerà il principio secondo il quale i deputati vengono distribuiti negli 83 dipartimenti secondo le tre proporzioni del territorio, della popolazione e della capacità contributiva (art. 2, sezione prima, cap. 3°, tit. III).

È venuto ora il momento di chiedersi in che misura l'" action ascendante " realizzata dalla costituzione del 1791 soddisfi i tre obbiettivi che Sieyès le aveva assegnato: creare le condizioni per la formazione di una legge affrancata da condizionamenti particolaristici; affermare il principio rappresentativo contro la " democrazia diretta "; assicurare la garanzia dei diritti.

Il primo risultato poteva considerarsi acquisito con la solenne esclusione del mandato imperativo: i deputati eletti nei dipartimenti non sono i rappresentanti di un solo dipartimento, ma della nazione intera. Le decisioni collettive verranno d'ora in poi adottate liberamente dai deputati e la formazione di maggioranze per interpretare l'interesse generale non sarà influenzata da vincoli esterni. Il che non significa peraltro che il deputato dovrà rimanere sordo alle rivendicazioni dei suoi elettori. L'Assemblea nazionale, proprio perché rispecchia fedelmente i rapporti di forza reali nel paese — i dipartimenti più ricchi e popolosi sono destinati a " contare " di più di quelli poveri e sfavoriti — è in condizione di esprimere una volontà generale che rifletta la mappa degli interessi concreti. In una parola, la volontà generale ha perduto qualsiasi connotato di manifestazione di una volontà morale alla Rousseau per divenire il prodotto della moderna dialettica parlamentare (69).

(69) I dipartimenti si affidano alle loro deputazioni per ottenere udienza a Parigi. Il direttorio del dipartimento dell'Ille-et-Vilaine chiede al suo ex procuratore sindaco, Petiet, trasferitosi a Parigi, di perorare la causa del dipartimento insieme ai deputati: il dipartimento chiedeva che il tesoro si accollasse una parte del costo delle strade che altrimenti sarebbe ricaduto a carico del solo dipartimento (deliberazione del 10 settem-

Non vi è dubbio che anche il secondo obbiettivo, organizzare i pubblici poteri secondo il principio rappresentativo, sia stato conseguito. Il titolo III, " des pouvoirs publics ", della costituzione del 1791, all'articolo 2, dichiara subito che la nazione, dalla quale sola emanano tutti i poteri, non può esercitarli che per delegazione: la costituzione francese è rappresentativa. Contro le tentazioni di " permanenza " delle assemblee primarie, che serpeggiano soprattutto a Parigi ([70]), la costituzione si pronuncia senza equivoci: le assemblee primarie elettorali " se bornent à élire " e si separano subito dopo effettuate le operazioni di scrutinio (art. 1, sezione 4, cap. 1°).

Resta da esaminare il problema della garanzia dei diritti, che può scomporsi nelle due questioni distinte della separazione dei poteri e della revisione costituzionale, entrambi poli della stessa tensione tra potere costituente e poteri costituiti.

4. *Come garantire la costituzione?*

Si sostiene comunemente che Sieyès abbia esplicitato l'essenziale della sua dottrina costituzionale nel corso del dibattito sul veto reale. Nel celebre discorso del 7 settembre 1789 l'abate avrebbe enunciato quella che è stata erroneamente definita da Carré de Malberg la teoria rivoluzionaria della " sovranità nazionale ". Erroneamente perché se è vero che Sieyès, come molti altri del resto,

---

bre 1791, AD. Ille-et-Vilaine, L. 249). In una lettera al direttorio del dipartimento dell'Hérault (21 settembre 1791) Cambon lamenta di passare la metà del suo tempo nelle anticamere dei ministri. In ogni caso, assicura gli amministratori del dipartimento di avere fatto il possibile, insieme ai colleghi della provincia, per ottenere una riduzione del contingente d'imposta del dipartimento e per assicurare un" avance " sul pagamento delle spese dipartimentali (AD. Hérault, L. 531). Nei primi mesi della Rivoluzione le " deputazioni provinciali " non trascurano di curare gli interessi delle regioni di provenienza (T. TACKETT, *Group Cohesion and Political Factions in the Early National Assembly*, in *Studi settecenteschi*, 1988, pp. 147-148) e, al momento di decidere il piano dei capoluoghi sedi di amministrazione, i deputati si atteggiano a interpreti degli interessi delle rispettive circoscrizioni, ciascuna delle quali mirava a ottenere per sé la sede di una qualche istituzione pubblica. " The national Assembly ", osserva T. W. Margadant, " functioned as an arena of negotiation and compromise in the manner of modern representative assemblies " (*Urban Rivalries in the French Revolution*, Princeton, 1992, p. 453).

([70]) Vedi *infra* titolo secondo, capitolo primo.

ribadisce con grande forza l'idea che la sola assemblea rappresentativa è legittimata a " parlare per la nazione ", questa affermazione non assume affatto il significato di fare dell'assemblea l'organo supremo della nazione-persona giuridica statale (concetto questo destinato a rimanere estraneo alla dottrina dello Stato del decennio rivoluzionario) (71) e tantomeno di istituirla in " custode della costituzione ". Nel riaffermare che " le vœu national " non può essere altra cosa che " le vœu des représentants de la nation " Sieyès vuole solo escludere la democrazia diretta e ribadire il valore del principio della divisione del lavoro e dell'unità nazionale realizzata mediante una rappresentanza legislativa. Enunciando questo punto fermo della sua dottrina Sieyès non si propone affatto di rispondere a un problema diverso e ulteriore, essenziale per la garanzia dei diritti, che è quello da lui stesso formulato con l'interrogativo *quis iudicabit?* (72). Come garantire il rispetto della costituzione da parte dei poteri costituiti? Chi è legittimato a pronunciarsi sulla revisione della costituzione? Siamo giunti a uno dei passaggi più problematici del costituzionalismo rivoluzionario.

Il veto reale, presentato nel dibattito vuoi come co-legislazione, vuoi come una sorta di appello al popolo contro gli abusi dell'assemblea, vuoi ancora come un aggravamento procedurale per assicurare la " ragionevolezza " delle deliberazioni, sembrerebbe offrire la soluzione ricercata dalla Costituente (73). Si potrebbe immaginare

---

(71) Per la dimostrazione si rinvia alla documentata analisi di G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, 1985. L'opposizione 'nazione' e 'popolo' ha una natura puramente ideologica, e non riesce a tradursi in alcun momento della Rivoluzione in una vera e propria teoria costituzionale come quella che Carré de Malberg sembra aver attribuito ai Costitutenti. 'Nazione' e 'popolo' possono essere utilizzati come sinonimi del binomio 'classe politica'/'folla rivoluzionaria' (intesa come minoranza attiva), ciascuna delle quali disputa all'altra il monopolio della legittimità politica.

(72) Interrogativo formulato con grande chiarezza da Sieyès già in un passaggio di *Che cos'è il Terzo Stato?:* " mais si votre législature elle-même, si les différentes parties de cette première constitution ne s'accordent pas entre elles, qui sera le juge suprême? Car il en faut toujours un, ou bien l'anarchie succède à l'ordre " (*Qu'est-ce que le Tiers État?*, cit., p. 70).

(73) Il dibattito sul veto reale, con particolare attenzione alle posizione dei *monarchiens* , è approfondito da R. MARTUCCI, *1789, la Repubblica dei foglianti. Dal re d'antico*

che il re eserciti questo potere per censurare una legge incostituzionale o lesiva dei diritti fondamentali. Senonché un veto sganciato dal potere di scioglimento e definito come meramente sospensivo ben difficilmente poteva servire da valvola di sfogo delle tensioni costituzionali (74). Certo: ammettere il potere di scioglimento avrebbe significato incrinare la rappresentatività della classe politica per riconoscere al 'popolo/corpo elettorale' il ruolo di arbitro supremo. Ben difficilmente avrebbe potuto rassegnarsi a pagare questo prezzo un' assemblea che si definisce 'nazione' proprio per sbarazzarsi del 'popolo' come soggetto politico autonomo e istanza decisionale finale, confinandolo a una mera funzione di legittimazione (75). Ma è altrettanto evidente che con l'opzione per un veto sospensivo l'obbiettivo di assicurare la stabilità delle istituzioni viene clamorosamente mancato. Nel momento stesso in cui si ammette che anche il re possa " volere per la nazione ", intervenendo nella formazione della legge, le premesse sono poste perché assemblea e monarca

---

regime al primo funzionario dello Stato, in *Storia, amministrazione, costituzione*, *Annale I.S.A.P.* 1/1993, pp. 87-98.

(74) Persino Barnave, la figura che insieme a Mirabeau si avvicina di più alla comprensione del sistema parlamentare, nega risolutamente al monarca il potere di scioglimento. Nei suoi manoscritti affida la soluzione dei conflitti tra esecutivo e legislativo al principio bicamerale che avrebbe dovuto stemperare le tensioni distribuendo il potere legislativo su tre organi: il re e le due camere. Barnave, tuttavia, esiterà a rivelare pubblicamente questa sua preferenza in un'Assemblea costituente profondamente ostile al principio " inglese " del bicameralismo. Solo poco prima della " journée " che porterà alla liquidazione del regime costituzionale, i Foglianti si convertiranno decisamente al principio bicamerale (P. GUENIFFEY, *Terminer la Révolution: Barnave et la révision de la Constitution (Août 1791)*, in F. FURET, M. OZOUF (a cura di), *Terminer la Révolution. Mounier et Barnave dans la Révolution française*, Grenoble, 1990, pp. 159-161; Id., *Constitution et intérêts sociaux: le débat sur les deux chambres*, in TROPER, JAUME, *1789 et l'invention de la constitution*, cit., pp. 86-88.).

(75) Gli stessi Costituenti sono perfettamente consapevoli del valore ideologico del concetto di 'nazione': il popolo, osserva Clermont-Tonnerre, " réduit à articuler sa volonté par des représentans, il ne parviendra jamais à faire articuler par eux la destruction de la constitution représentative "; è giocoforza allora concludere che " c'est peut-être la plus ingénieuse invention politique que celle d'avoir déclaré souveraine une nation, en lui interdisant, par le fait même, tout usage de sa souveraineté. Voilà l'effet de l'adoption d'une constitution représentative " (S. CLERMONT-TONNERRE, *Analyse raisonnée de la Constitution française décrétée par l'Assemblée nationale*, Paris, 1791, p. 123, BN. Lb^{39} 5385).

ereditario finiscano prima o poi in rotta di collisione con il rischio che il popolo, o meglio la piazza, riprenda comunque lo scettro di arbitro supremo che si era voluto togliergli.

Resterebbe il sistema bicamerale, con l'effetto di bilanciamento e di ponderazione tipico della distribuzione su più organi del potere legislativo. Ma questa soluzione è preclusa per un costituzionalismo che associa il secondo ramo del parlamento alla " camera alta " aristocratica di stampo britannico, e vi riconosce pertanto solo il segno di un inaccettabile compromesso con l'Antico regime.

Alla fine, allora, la salvaguardia della costituzione rimane affidata al patriottismo del legislatore sottoposto a brevi scadenze alla verifica del corpo elettorale (ogni due anni): troppo poco per fondare solidamente la garanzia dei diritti (76).

L'ossessione della stabilizzazione non dà risultati molto migliori sul piano della revisione costituzionale (titolo VII della costituzione del 1791). Se la costituzione non è altro che un " engagement de la souveraineté nationale avec elle-même " (77) come assicurare la sua stabilità? La scelta finisce per cadere sull'aggravamento temporale, tecnica che mira in realtà a escludere il 'popolo' dal procedimento di revisione e, in ultima analisi, a rendere improbabile la modifica della costituzione (78). Si creano così le condizioni perché le ragioni della legittimità prendano violentemente la rivincita sulla legalità costituzionale presidiata dalla classe politica: il popolo, escluso dal procedimento di revisione, riassumerà i propri diritti con l'insurrezione (79).

---

(76) Lo dichiara con grande chiarezza Malouet nel passo seguente: " il faut terminer la Révolution, c'est-à-dire commencer par anéantir toutes les dispositions, tous les actes contradictoires aux principes de votre Constitution, car il n'est aucun homme raisonnable qui prenne confiance en ce qu'elle nous promet de sûreté, de liberté individuelle, de liberté de conscience, de respect pour la propriété, tant qu'il en verra la violation " (AP., 29 août 1791, t. 30°, p. 41).

(77) L'espressione è di Frochot (AP., 31 août 1791, t. 49°, p. 96).

(78) Cfr. P. COLOMBO, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, 1993, p. 255 e J. BART, *Aspects constitutionnels du cheminement de l'idée républicaine*, in *Révolution et République. L'exception française*, a cura di M. VOVELLE, Paris, 1994, pp. 121-131.

(79) Uno degli amministratori del dipartimento del Loiret, Huet-Froberville, aveva scritto l'11 agosto 1791 al Comitato di costituzione per lamentare che nel progetto di costituzione non si trovasse fino a quel momento " aucun article qui traitât du pouvoir

Sieyès coglie con lucidità queste lacune della costituzione e distingue con straordinaria precisione i tre nodi che impediscono all'ordinamento di trovare il suo " point de repos ", quel delicato equilibrio che permette agli elementi della " machine " di trovare il punto di " gravitazione " (80).

Per l'abate occorre: *a*) assicurare il rispetto della costituzione da parte dei poteri costituiti mediante un'adeguata articolazione procedurale dell'azione legislativa e dei rapporti tra legislativo ed esecutivo; *b*) individuare un procedimento di revisione della costituzione; *c*) assegnare a un organo *ad hoc* il compito di risolvere il caso d'eccezione e di pronunciarsi sulle violazioni della costituzione.

Negli anni della Costituente, tuttavia, Sieyès non ha scoperto ancora il segreto della pietra filosofale per conquistare l'agognata stabilità. L'ipoteca di un re che rifiuta ostinatamente la propria " costituzionalizzazione " e, perché no, le zone d'ombra della sua riflessione, l'immaturità tecnica delle proposte organizzative che si avvicendano convulsamente nei suoi manoscritti indeboliscono, in questa parte essenziale, il progetto dell'abate.

All'esigenza di garantire la Costituzione, Sieyès avrebbe voluto provvedere innanzitutto con un'articolazione in sezioni del corpo legislativo e non con l'attribuzione al re del veto sospensivo. L'arti-

---

constituant, qui réglât la forme de son action, et qui assurât les moyens de l'exercer à des époques déterminées ". L'Assemblea costituente, si chiede, " auroit-elle prétendu lier à jamais la volonté de la Nation, et en supposant qu'elle soit fondée à obliger les François qui existent aujourd'hui à une constitution qu'ils auront acceptée, a-t-elle le droit d'y assujettir les générations futures? ". Se questa fosse la ragione del suo silenzio allora ciò significherebbe che i diritti legittimi del popolo restano affidati alla sola insurrezione. Per evitare " une crise si redoutable " l'amministratore del Loiret invita a prevedere nella costituzione la convocazione periodica di convenzioni nazionali (AN. D. IV. 38 (1002)).

(80) " L'art en politique consiste moins à faire des combinaisons savantes, qu'à trouver le point de repos. Il en est comme de la mécanique ou de l'architecture. Vous sortez les matériaux du repos propre que chacun d'eux trouve dans la gravitation qui les tient attachés à la terre, vous les élevez, les ordonnez; fort bien, les besoins de l'homme l'exigent. Mais pour les maintenir dans leur nouvelle position respective, trouvez leur un repos propre au tout, et qui ne soit pas contraire au repos propre à chaque élément (...) Voilà l'harmonie qu'il faut trouver entre l'individuel et le tout. Appuyez tout cela, non sur une base factice ou même illusoire, mais sur la bonne loi naturelle de la gravitation et vous aurez trouvé le point de repos " (AN. 284 AP. 5 d.2 (5).

colazione in sezioni della deliberazione legislativa (81) assicura infatti " une meilleure discussion, plus complète, plus réfléchie, plus soumise aux véritables progrès de l'opinion publique " oltreché la garanzia che l'assemblea non modifichi " ses formes constitutionnelles " (82). Ma si è già detto che nell' 89 dichiararsi fautore del bicameralismo equivale ad essere qualificato come realista. Inoltre — come se non bastasse questa identificazione a scoraggiare una simile proposta — vi è sempre il rischio che questo espediente organizzativo faccia scivolare l'ordinamento dall'" unité organisée " all'aborrito sistema dei " contrepoids ".

Il peso delle circostanze si fa sentire anche sulla configurazione dei poteri del monarca. Sieyès vorrebbe un re " principe-elettore ", sorta di presidente ereditario incaricato di risolvere i conflitti tra legislativo e governo. Il re-elettore sceglie i ministri nella " lista elettorale " predisposta dal corpo legislativo e, quando si manifesta una divergenza nel governo con l'indirizzo politico stabilito dal potere legislativo, interviene come un " medico " per ripristinare l'armonia tra i due organi cambiando i ministri in accordo con l'indicazione maggioritaria del corpo legislativo (83). Ma quel mo-

---

(81) *Dire de l'abbé Sieyes, sur la question du veto royal, à la séance du 7 septembre 1789*, Paris, s.d., p. 27.

(82) In questo brano (" le corps législatif partagé en 2 sections siégeant séparément ") Sieyès ricorda di aver voluto inizialmente 3 sezioni " tant qu'il n'y avoit pas hors du corps des représentans un veto, ou droit de sanction ". Dopo questa scelta si sarebbe accontentato di due sezioni. Riprendendo la sua concezione sensista dell'individuo, Sieyès spiega che mentre nell'individuo l'istinto del piacere e la sensazione del dolore lo avvertono dell'errore commesso, " loin de là un corps collectif obéit au plaisir de sa passion et ne souffre pas lorsqu'il se désorganise " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 2).

(83) Sieyès esplicita questa idea nella risposta alla lettera di Thomas Paine dell'8 luglio 1791. La distinzione tra Monarchia e Repubblica consiste proprio nella natura monocratica o collegiale del vertice dell'esecutivo. Il capo dello Stato ha il compito " d'élire et de révoquer, au nom du peuple, ces premiers chefs d'exécution (i ministri n.d.r.), et d'exercer quelques autres fonctions utiles à la chose publique ". Non è strettamente indispensabile che questo " premier monarque, électeur et irresponsable " sia monocratico. Un consiglio collegiale può svolgere la stessa funzione. Ma la preferenza di Sieyès va alla monarchia perché più adeguata ad assicurare l'" unité d'action " e la stabilità. È facile riconoscere in questo capo dello Stato, " principe-elettore " irresponsabile, un antesignano del Grande elettore dell'anno VIII (la lettera di Paine e la risposta di Sieyès sono riportate nel *Moniteur universel* (*réimpression*), Paris, 1847, t. 9°, pp. 137-138).

narca che si è visto riconoscere, contro la volontà di Sieyès, il potere di veto sospensivo da esercitare contro la volontà dell'assemblea si pone proprio agli antipodi dell'organo " neutro " che dovrebbe " stare sempre con la maggioranza ".

In materia di revisione costituzionale l'abate traccia una distinzione chiara tra potere costituente, potere di revisione e legislazione ordinaria. Distinzione che tuttavia non è di per sé sufficiente ad assicurare la pacifica convivenza di queste tre componenti nell'alveo di una costituzione la cui sorte resta comunque affidata a una volontà superiore, " inesauribile e inalienabile ", ma soprattutto insindacabile. Come legare le mani al potere costituente? E come impedire che l'assemblea se ne appropri dopo che in essa sola si è riconosciuta l'espressione unitaria della nazione?

Non vi è alcun dubbio che il nodo centrale sia proprio qui, nella salvaguardia della costituzione. Per assicurarla, non basta proteggere le istituzioni dalle spinte eversive dal " basso " del circuito politico. Altrettanto indispensabile è la presenza di un " orologiaio " che rimetta in moto la macchina quando i conflitti tra i poteri costituiti ne paralizzano il funzionamento (84). Il dualismo di un modello che considera come valori fondamentali la garanzia dei diritti e la separazione dei poteri (art. 16 della Dichiarazione dei diritti) si gioca tutto sulla capacità dell'ingegneria costituzionale di neutralizzare la vocazione anarchica e volontaristica del potere costituente per farne quel regolatore supremo della " machine " di cui non si può fare a meno, pena la negazione stessa della " grande dicotomia " società-/Stato. L'" appello al cielo " di lockeana memoria deve essere disciplinato, nella forma della revisione costituzionale come in quella della garanzia della costituzione, per assicurare che il cambiamento o la crisi nella sfera delle istituzioni non si ripercuota sulla garanzia dei diritti.

La questione della " garanzia della costituzione ", l'interrogativo *quis iudicabit* nei conflitti tra i poteri, è la spia più significativa

(84) La metafora dell'orologiaio è utilizzata dallo stesso Sieyès: " lorsque les élémens se réunissent pour créer une représentation constituante, ce n'est pas simplement une tête à l'établissement public qu'ils donnent, c'est un corps complet fédéral qu'ils forment, qui s'organise pour constituer, et auquel toutes les parties de l'établissement public sont soumises comme une pendule entière à l'horloger " (AN. 284 AP. 5 d.1(2)).

dell'esigenza di fare del potere costituente, un ingranaggio del sistema costituzionale. Sieyès, che non attende l'anno III per affrontare questo nodo, è netto nel respingere l'idea che possa servire allo scopo il veto reale nel quale scorge solo un potere di interdizione e un'inaccettabile interferenza con l'unica volontà legittima espressa dall'Assemblea nazionale. Altrettanto deciso è il rifiuto dell'insurrezione come mezzo legale di opporsi alla violazione della Costituzione. " Tous ces remèdes ", ci dice, " sont pires que le mal ". Quale soluzione rimane allora? Solo il potere costituente può essere giudice dei conflitti tra i poteri e delle violazioni della costituzione. La soluzione consiste quindi nel provocare una convocazione straordinaria del potere costituente mediante una " convenzione nazionale " che si pronunci sul conflitto. Sarà la " parte lesa " a sollecitare la costituzione di questo tribunale. Occorre naturalmente individuare una procedura tale da evitare che questa convocazione crei tensione e disordine:

" permettez moi d'ajouter, en passant, que cette convocation extraordinaire ne peut être que paisible dans un pays dont toutes les parties seront organisées par un système de représentation générale, où l'ordre des députations sera bien réglé, et les députations législatives seront fréquentes " (85).

Nessun'altra indicazione è fornita da Sieyès nei suoi discorsi pubblici precedenti all'anno III sul funzionamento di questo singolare appello al potere costituente. Ma in uno scritto inedito egli ha chiarito e precisato i lineamenti di una procedura che ha nel governo il proprio attore principale. " Le gouvernement " per Sieyès non coincide con il potere esecutivo, anche se ha il compito di fare sì che le leggi siano attuate; non è il vertice gerarchico dell'ordine giudiziario, sebbene ne debba sorvegliare il buon funzionamento (86); non

(85) *Dire de l'abbé Sieyès, sur la question du veto royal*, cit., pp. 23-24.

(86) " Le gouvernement ne doit ni faire les loix, ni les exécuter. La loi est faite par les représentans du peuple; elle est exécutée par les citoyens en actes privés et par les agens publics, pour les affaires publiques. Si la machine sociale étoit assez simple pour que l'on pût concevoir tout l'établissement public d'un côté et l'universalité des citoyens de l'autre, on pourroit imaginer le gouvernement entre les deux, chargé de pourvoir à ce que la loi et les ordres publics fussent exécutés par le peuple. Ce n'est point cela. Il est deux sortes de volontés sociales: celles qui sont suivies et exécutées par la masse des

è nemmeno il " garante della costituzione ", pur svolgendo il ruolo essenziale di " avvertire " il potere costituente:

" nous le regarderons (il governo n.d.r.) aussi comme veillant sur la législature et missioné à cet effet par le pouvoir constituant, de sorte que si la législature manque à des formes de procéder ou à la constitution, le gouvernement sera obligé de prévenir les districts pour que les assemblées primaires députent un pouvoir constituant s'ils n'aiment mieux révoquer les membres de la législature. Mais ce ne sera que le premier degré du gouvernement, que le Conseil d'État, qui pourra se permettre cette surveillance sur la législature. Pourquoi avez-vous donné au prince le droit de suspendre la loi par son veto, si ce n'est parce que vous voulez qu'il ait la charge d'avertir le pouvoir constituant des fautes de la législature, tout comme vous voulez qu'il avertisse la législature des fautes des agens publics? " (87).

L'abate afferma in questo brano che il governo, nella sua veste di " commission intérmediaire de tous les pouvoirs " e di " ciment

---

citoyens, et celles qui sont suivies et exécutées par des hommes employés à cela. Le gouvernement est donc entre la législature et les agens publics, comme entre la législation et les citoyens. Il pourvoit à ce que tout le monde agisse ou observe, à ce que tous fassent leur devoir. Dès que nous concevons le gouvernement comme chargé de pourvoir à ce que la machine entière ne s'arrête point et marche bien, nous devons le regarder comme un intermédiaire même entre la législature et la juridiction: il a soin que police et justice se fassent partout par les véritables agents et représentans " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(87) *Ibidem*. Quest'affermazione di Sieyès sul veto reale sembra in palmare contraddizione con la posizione di netto rifiuto del veto sospensivo assunta da Sieyès con la motivazione che non può darsi un appello alla volontà del popolo contro quella dell'assemblea, in quanto la nazione " vuole " solo per il tramite dei suoi rappresentanti. Senonché l'abate, proprio nel discorso sul veto reale, condanna l'espressione " appel au peuple " ma solo " autant qu'elle est impolitiquement prononcée ". Tale non è il caso di un " véritable appel au pouvoir constituant " che egli stesso definisce come " l'unique tribunal " al quale i poteri costituiti possono rivolgersi in caso di conflitto costituzionale. " On remarque sans doute " aggiunge Sieyès " qu'au moins cette espèce de *veto* est *impartiale*; je n'en fais pas un privilège exclusif pour les ministres: il est ouvert, comme il doit l'être, à toutes les parties du pouvoir public ". Ora, il brano inedito che ho riportato nel testo appare del tutto coerente con queste affermazioni, precisando e delineando in termini concreti la fisionomia di questo *veto imparziale*, limitato nell'uso alla soluzione dei soli conflitti costituzionali, a differenza del veto effettivamente accordato dalla costituzione del 1791 al re e destinato invece a operare nella legislazione ordinaria.

qui unit toutes les parties de l'édifice social " (88), dovrà provocare la convocazione delle assemblee primarie ogniqualvolta si verifichi una violazione della costituzione (89). Si ammette così che anche il legislatore possa incorrere in una violazione della costituzione e si supera il tabù di un governo pregiudizialmente sospetto in quanto rivale del legislatore. In questo modo il cerchio costituzionale verrebbe a chiudersi: il circuito iniziato dalle assemblee primarie trova nelle stesse assemblee primarie, nel potere costituente, la valvola di sicurezza, la soluzione del caso d'eccezione: la società " guérit ses maladies par les retours périodiques ou extraordinaires de son pouvoir constituant " (90). Si profila così una forma legale e pacifica di soluzione delle controversie costituzionali:

" le pouvoir constituant ne seroit pas plein ni entier, il ne seroit pas complet, s'il ne savoit comme s'assurer de l'exécution de ses volontés " (91).

Ci si rende conto subito tuttavia che la soluzione tecnica di affidare alle assemblee primarie il compito di " garanzia della costituzione " (quantunque mediante la nomina di una convenzione *ad hoc*) non fosse tra le più rassicuranti e praticabili in un frangente di agitazione politica e di contestazione della rappresentanza come quello degli anni '89-'91. Anche prescindendo dalla obbiettiva difficoltà di mettere in opera un simile procedimento, per la " garanzia della costituzione " non meno che per la sua revisione (92), si poneva comunque il delicato problema di evitare che un'apertura di credito alla " base " del circuito politico alimentasse la pericolosa rivendicazione della " permanenza " delle assemblee. La minaccia di

(88) *Ibidem*.

(89) Se è il governo a commettere la violazione, secondo la logica del sistema di Sieyès, sarà il principe-elettore a sostituire i ministri e l'assemblea potrà comunque metterli in stato di accusa.

(90) *Ibidem*.

(91) *Ibidem*.

(92) Vale la pena osservare che l'ipotesi di affidare alle assemblee primarie il compito di revisione costituzionale, anche con una funzione accessoria di garanzia della separazione dei poteri, è apertamente evocata da Pétion nel corso del dibattito sulla revisione della costituzione per essere tuttavia subito scartata come impraticabile (AP., 20 août 1791, t. 49°, p. 48).

scivolare in forme di democrazia diretta avrebbe rischiato allora di divenire più concreta.

Non sappiamo se Sieyès abbia esposto ai colleghi del Comitato di costituzione queste sue riflessioni. È probabile che non lo abbia fatto, consapevole dell'immaturità della proposta oltre che dell'inesistenza delle condizioni politiche per renderla pubblica. Confermerebbe una simile ipotesi la circostanza che, nel filo diretto di queste riflessioni, in una nota aggiunta a margine in un momento imprecisato (forse Termidoro), Sieyès abbia così rettificato il suo pensiero:

" non. C'est au jury constitutionnaire, au promulgateur de la loi à juger les formes constitutionnelles, ou à suspendre jusqu'au jugement, et non aux districts. L'établissement central doit contenir tout ce qui lui est nécessaire " (93).

Con questo nuovo congegno la " machine " costituzionale viene ulteriormente perfezionata: la previsione del " jury " rimpiazza l'improbabile procedura di appello alle assemblee primarie. Nell'anno III la fine della dittatura giacobina e l'avvento della " Repubblica borghese " permetteranno a Sieyès di uscire allo scoperto esplicitando le sue idee:

" une constitution est un corps de lois obligatoires, ou ce n'est rien; si c'est un corps de lois, on se demande où sera le gardien, où sera la magistrature de ce code? Il faut pouvoir répondre " (94).

Diviene comunque possibile proporre nel 1795 ciò che nel 1791 sarebbe apparso come la quadratura del cerchio.

In effetti, negli anni della Costituente, il problema non è solo quello di neutralizzare l'attivismo politico di un 'popolo' niente affatto disposto a rassegnarsi a un ruolo di pura legittimazione della

---

(93) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4. In un esemplare del discorso sul veto reale, Sieyès annota di suo pugno a margine della formula " appel au peuple " l'osservazione " qu'il est rare qu'un appel au peuple ne devient pas un appel à la guerre civile ", aggiungendo che il *veto* dovrà trovarsi " au dehors, dans un jury constitutionnaire ", per concludere infine: " appel à un jury constitutionnaire, et par celui-ci, s'il le faut, à une convention ". Anche qui è impossibile suggerire una data per queste annotazioni (AN. 284 AP. 18).

(94) *Opinion de Sieyès, sur les attributions et l'organisation du Jury Constitutionnaire proposé le 2 thermidor, prononcée à la Convention nationale le 18 du même mois, l'an 3 de la République,* p. 3.

classe politica dopo che la Rivoluzione costituente lo ha proclamato 'sovrano' (95). Altrettanto vistosa è la contraddizione della "repubblica monarchica" (96) riassunta in tutta la sua drammatica intensità dalla scena di un re ostile alla Rivoluzione costretto ad accettare una costituzione che lo detronizza negando il principio monarchico (97).

Infine, il clima politico di quei mesi è tale che qualsiasi progetto che avesse attribuito al governo un ruolo più ampio di quello di passivo esecutore della volontà del legislatore non avrebbe trovato favorevole accoglienza in un discorso costituente disposto ad assegnare al potere esecutivo niente più che una funzione servente. Meno che mai si sarebbe potuto ammettere che un esecutivo presieduto da un monarca potesse "allertare" il potere costituente contro le violazioni della costituzione da parte dell'assemblea legislativa: lo stesso Sieyès, con il suo silenzio, dimostra di averla considerata un'ipotesi di scuola da riservare a tempi migliori.

Questa considerazione sullo statuto costituzionale del governo ci conduce direttamente al secondo momento del circuito politico: il "movimento discendente", l'esecuzione della legge alla quale è dedicato il seguente capitolo.

---

(95) Malouet ha smascherato con straordinaria efficacia l'inconsistenza teorica della finzione della sovranità nazionale: "si donc vous vous bornez à dire que le principe de la souveraineté est dans le peuple, ce serait une idée juste, qu'il faudrait encore se hâter de fixer en déléguant l'exercice de la souveraineté; mais en disant que la souveraineté appartient au peuple, et en ne déléguant que des pouvoirs, l'énonciation du principe est aussi fausse que dangereuse. Elle est fausse, car le peuple, en corps, dans les assemblées primaires, ne peut rien saisir de ce que vous déclarez lui appartenir, vous lui défendez même de délibérer; elle est dangereuse, car il est difficile de tenir dans la condition de sujet celui auquel vous ne cessez de dire: *tu es souverain*; ainsi dans l'impétuosité de ses passions, il s'emparera toujours du principe en rejetant vos conséquences" (AP, 9 août 1791, t. 29°, p. 275).

(96) R. HALÉVY, *La république monarchique*, in *Le siècle de l'avènement républicain*, cit., pp. 165 e sgg.

(97) Su questa configurazione del re come mero "presidente ereditario" si sofferma con un'analisi puntuale Roberto Martucci (*1789. La Repubblica dei foglianti*, cit., pp. 98-104).

CAPITOLO SECONDO

UNA FORZA " RELATIVAMENTE " IRRESISTIBILE: IL " MOVIMENTO DISCENDENTE "

1. Il potere esecutivo nella costituzione del 1791. — 2. La centralità del governo secondo Sieyès. — 2.1. L'equilibrio delle circoscrizioni. — 2.2. " L'autorità viene dall'alto ". — 2.3. I grandi comuni: animare la vita pubblica locale. — 2.4. Contro il centralismo burocratico: la sussidiarietà dell'" établissement public ". — 2.5. Sieyès padre dell'accentramento? A proposito di un luogo della storiografia rivoluzionaria. — 3. Il governo introvabile: la riflessione dei " monarchiens " sul potere esecutivo

1. *Il potere esecutivo nella costituzione del 1791*

Non sorprende affatto che nel costituzionalismo rivoluzionario si guardi al potere esecutivo con diffidenza. Per una Rivoluzione che nasce come moto spontaneo di liberazione da ogni forma di eteronomia, l'esecutivo e l'amministrazione evocano subito una minaccia per la libertà e un intralcio al trionfo della legge generale e astratta. Come riassume efficacemente Bancal des Issarts:

" le problème est donc de trouver une forme de pouvoir exécutif où la volonté de celui qui exécute puisse être toujours conforme à la loi " (1).

L'ideale diviene pertanto quello dell'esecutivo-automa che opera da cinghia di trasmissione tra l'assemblea legislativa e le autorità amministrative periferiche (2). Va da sé che un potere esecutivo confinato in tal modo a una meccanica applicazione della

(1) J.-H. BANCAL, *Secondes réflexions sur l'institution du pouvoir exécutif, lues à la société des Amis de la Constitution de Clermont-Ferrand, le 3 juillet 1791*, Clermont-Ferrand, s.d. (ma comunque 1791), p. 2 (BN. Lb^{40} 2646).

(2) Cfr. M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, 1980, pp. 83-92 e J.-P. MACHELON, *L'administration sous la Révolution française*, in *Revue bimestrelle de l'administration moderne*, 1991, pp. 205-212.

legge non può concorrere a produrla. L'iniziativa legislativa, manifestazione per eccellenza della titolarità dell'indirizzo politico, viene negata al re che si vede riconoscere solo un pericoloso potere di interdizione (il veto sospensivo). Tantomeno l'esecutivo potrebbe disporre di alcuna funzione normativa secondaria: ammettere un potere regolamentare equivarrebbe a intaccare il principio legicentrico, aprendo una breccia nell'autonomia della collettività nazionale che trova nella legge, e solo nella legge, la propria garanzia (3).

Coerente con questo disegno di circoscrivere la sfera di azione dell'esecutivo è la scelta di consentire la più ampia partecipazione degli amministrati alla vita dei poteri pubblici in sede locale: rivendicazione, come si ricorderà, posta in primo piano dai " cahiers de doléances ". L'opzione per l'elettività di tutte le cariche pubbliche e l'esclusione di qualsiasi agente periferico di nomina regia che possa ricordare l'intendente soddisfano in larga misura questa aspirazione e permettono di fare dell'amministrazione una sorta di " contrappeso " nei confronti di un capo dell'esecutivo di cui si diffida. Il modello di riferimento sono le assemblee provinciali del 1787 di cui si vuole ora realizzare una versione " affrancata " dall'intendente. Nel dicembre 1789 (4), la Costituente decide di creare in ognuno degli 83 dipartimenti un'amministrazione interamente elettiva articolata su un consiglio generale di 36 membri destinato a riunirsi per una sessione di durata mensile; un direttorio permanente di 8 membri eletto dal consiglio generale; e un procuratore-generale-sindaco, anch'esso elettivo. Al di sotto dell'amministrazione dipartimentale, la Costituente colloca i distretti, amministrati da un consiglio generale di 12 membri e da un direttorio di 4, assistito da un procuratore-sindaco. Si parla pertanto di un " pouvoir administratif " (5) distinto dal potere esecutivo, anche se sottoposto alla sua

---

(3) Cfr. M. VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, 1991, pp. 143-144.

(4) *Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives,* 22 décembre 1789 (DUVERGIER, op. cit., t. 1°, pp. 86-91).

(5) Thouret, nel suo piano di costituzione, accanto ai tre poteri tradizionali distingue un " pouvoir administratif " localizzato in quelle assemblee provinciali che aveva conosciuto da vicino come procuratore-sindaco dell' Alta Normandia (*Analyse des idées principales sur la reconnaissance des droits de l'homme en société, et sur les bases de la constitution*, par M. THOURET, député de Rouen, Paris, 1789, pp. 27-31).

sorveglianza, nello stesso modo in cui si " scorpora " dall'amministrazione un " pouvoir municipal " concentrato nei comuni e a sua volta sottoposto all'ispezione delle assemblee amministrative superiori (6). Ricordando i dibattiti che avevano preceduto l'adozione delle norme sull'organizzazione amministrativa alla Costituente, Barnave ammette tutto il peso della sfiducia verso il re su quelle scelte:

" il n'est pas douteux que dans la Constitution de 1791, l'organisation de la partie administrative avait été faite non seulement dans la vue de bien gouverner, mais dans la vue d'assurer la liberté et de donner de l'assiette à la Constitution " (7).

Ma la decisione di bilanciare " l'autorité centrale par de petits corps " non era certo scevra di rischi e il deputato delfinate, ripensando in prigionia a quella soluzione, mostra di esserne pienamente consapevole:

" mais jusqu'où doit aller leur indépendance pour le maintien de la liberté et la douceur du gouvernement? Jusqu'où doit aller leur dépendance pour son ensemble et son énergie? Voilà le problème " (8).

Era chiaro in effetti che la volontà di salvaguardarsi dal re creando numerose " sentinelles intermédiaires " (9), si conciliasse male con l'esigenza di assicurare un'applicazione meccanica e regolare della legge. L'istituzione di una pluralità di autorità collegiali, titolari di un " pouvoir administratif " (10) per il fatto stesso di essere elettive e di deliberare sulle " affaires particulières " della propria circoscrizione territoriale, poteva far temere il rischio di " federalismo " in un frangente di forte agitazione politica. Ogni assemblea

(6) *Infra*, pp. 323 e sgg.

(7) BARNAVE, *Œuvres*, Paris, 1843, t. 2°, p. 102.

(8) *Ibidem*.

(9) È il ministro dell'Interno Roland a utilizzare nel 1793 questa espressione per motivare la sua proposta di soppressione dei distretti: l'instaurazione della Repubblica rende ormai superflue tutte queste " sentinelle " create per proteggere le libertà dal monarca (*Compte rendu à la Convention nationale, par Jean-Marie Roland, ministre de l'Intérieur, de toutes les parties de son département, de ses vues d'améliorations et de prospérité publique, le 6 janvier de l'an deuxième de la République française*, Paris, 1793, p. 209).

(10) Potere di indirizzo politico locale, si direbbe oggi.

amministrativa (consiglio generale di dipartimento o di distretto), forte della legittimazione popolare, avrebbe potuto ritenersi investita della custodia della costituzione e delle leggi non solo contro il re, ma persino contro le altre assemblee amministrative. Questo rischio non era affatto ipotetico come rivela, tra i tanti episodi (11), la presa di posizione di un distretto della Gironda che, in una lettera all'Assemblea nazionale, si candida al ruolo di " contrappeso " democratico dell'elitaria amministrazione dipartimentale:

" vous voudrez bien peser dans votre sagesse les observations que nous nous sommes permises sur l'influence des administrations de district dans la balance des pouvoirs, sur la nécessité de maintenir ce contrepoids d'un corps nécessairement démocratique et populaire pour retenir dans ses limites ces premiers corps (i dipartimenti, n.d.r.) qui pourroient trop facilement se coaliser un jour avec le chef du pouvoir exécutif " (12).

---

(11) I distretti si rassegnavano malvolentieri al ruolo di meri ausiliari del dipartimento. Il distretto di Alençon, in polemica con il dipartimento, tiene a precisare i limiti del rapporto gerarchico e la sfera della sua discrezionalità: " les districts ne sont donc point les subdélégués de MM. du département, comme ils le disent hautement, mais leurs coopérateurs et conseillers, d'une manière à la vérité subordonnée dans le travail, mais au reste indépendante; et si, dans une affaire, d'un intérêt commun à tous les districts, ceux-cy se réunissent à un même avis opposé à celui du département, l'avis des districts passeroit certainement contre l'opinion du département " (lettera al Comitato di costituzione del 29 agosto 1790 in merito alla controversia col dipartimento sul diritto di utilizzare i locali della ex intendenza, AN. D. IV 48 (1379)).

(12) Questa dichiarazione del distretto di Bordeaux è formulata nell'ambito di un'interessante controversia con il dipartimento della Gironda in merito alla " deliberazione " sulle leggi inviate per la pubblicazione. Il distretto di Bordeaux rivendicava il diritto di " deliberare " sulla trascrizione delle leggi nei propri registri e sulla loro trasmissione alle municipalità, nonché di ordinarne la pubblicazione nei comuni mediante trascrizione sui registri e affissione, contro la prassi seguita dal dipartimento di inviarle già in copie stampate in numero sufficiente per il fabbisogno delle municipalità: prassi che limitava il ruolo del distretto a quello di semplice organo di smistamento. Il direttorio del dipartimento si opponeva alla pretesa del distretto " en considérant que si les corps administratifs ou judiciaires avoient le droit de délibérer sur la transcription et la publication des lois, ils auraient aussi celui de la suspendre, de ne pas l'ordonner sur le champ, puisque toute délibération est l'exercice d'une faculté active qui suppose le pouvoir de faire ou de ne pas faire ". Ridurre i distretti a " simples commis de bureau ", replicano gli amministratori del distretto di Bordeaux, " c'est enfin les retrancher de la balance des pouvoirs établis par la Constitution, et faire disparaître cet intermédiaire si sagement placé entre les municipalités et les départements pour une surveillance mutuelle et réciproque ". (AN. F^{1c} III, Gironde 8)

Come riuscire a " tenere tante teste sotto il giogo della legge "? (13). Dopo aver negato all'esecutivo il ruolo di centro propulsore delle politiche pubbliche, l'Assemblea costituente gli rifiuta anche l'ultima parola per la repressione dei comportamenti illegali dei corpi amministrativi. Se è vero infatti che il re è dichiarato capo supremo dell'amministrazione e gli sono per questo attribuiti il potere gerarchico, di annullamento e di sospensione, tuttavia la decisione finale sulla revoca degli amministratori spetta all'assemblea legislativa che può sconfessare la decisione sanzionatoria del monarca (14). Ed è sempre all'assemblea cui debbono rivolgersi i corpi amministrativi quando ritengono che gli ordini del re, controfirmati dai ministri, siano illegali (15). In questo modo l'assemblea è destinata a divenire il vero referente dei corpi amministrativi, il loro interlocutore e protettore: ciò che nei fatti si verifica durante la fase della monarchia costituzionale che vede dipartimenti e distretti preferire il dialogo diretto con i comitati dell'Assemblea a quello con i ministri (16).

Alla fine, l'unità di indirizzo politico tra centro e periferia resta affidata alla spontanea adesione dei dipartimenti alla legislazione nazionale assai più che agli strumenti di controllo giuridico. La festa della " federazione " sembra d'altronde confermare che la solida-

---

(13) L'espressione è di Démeunier, membro del Comitato di costituzione (AP., 2 mars 1791, t. 23°, p. 633).

(14) TROPER, *La séparation des pouvoirs*, cit., p. 102. È interessante notare che è proprio Démeunier a proporre questa soluzione, giustificandola con l'esigenza di sottrarre al potere esecutivo un'arma troppo pericolosa. Affermazione davvero paradossale al termine di un lungo discorso a favore di un rafforzamento delle prerogative dell'esecutivo! (AP., 2 mars 1791, t. 23°, p. 634).

(15) " Les conseils ou directoires de département seront tenus d'exécuter et faire exécuter sans délai les ordres d'administration émanés du Roi, en qualité de chef suprême de l'administration générale, et contre-signés par le ministre de l'intérieur; mais, si ces ordres leurs paraissent contraires aux lois, après les avoir exécutés provisoirement, ils en instruiront le corps législatif " (art. 24, *Décret concernant l'organisation des corps administratifs* ,15-27 mars 1791, DUVERGIER, op. cit., t. 2°, p. 313). Benché questa norma non sia stata incorporata nella costituzione, essa appare del tutto coerente con la logica dell'ordinamento.

(16) Sul ruolo amministrativo dei comitati dell'assemblea costituente si veda A. CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, 1990, soprattutto pp. 218 e sgg.

rietà tra il tutto e le parti riposa solidamente sul generale riconoscimento di un'identità nazionale e di un destino comune ben più che sulla gerarchia istituzionale (17). Come dichiara il presidente del consiglio generale del dipartimento dell'Hérault, gli amministratori non possono che conformarsi spontaneamente a una legge che per il tramite dell'elezione dei rappresentanti è divenuta loro stessa creazione:

" la loi seule commande à tous sans préférence et sans distinction. Il est d'autant plus doux de lui obéir qu'elle ne peut avoir d'autre objet que le bonheur commun. C'est nous-même qui l'avons faite cette loi, par l'organe de nos représentants: pourrons-nous attaquer notre propre ouvrage? " (18).

Non appena però quest'armonia tra Parigi e le provincie (19) si fosse incrinata per qualsiasi ragione, il corpo legislativo avrebbe verificato a sue spese quanto fosse difficile tenere sotto controllo tutti questi consigli deliberanti senza il supporto di un esecutivo autorevole. Definite come il " nodo " che avrebbe dovuto legare il popolo al re, la nazione al corpo legislativo (20), le amministrazioni locali si rivelano invece un ostacolo per l'attuazione uniforme e puntuale della legge. In un allarmato rapporto del Comitato di costituzione letto all'assemblea nel marzo 1791 (21), Démeunier avverte che è sempre più difficile " faire marcher ensemble, sur tous les points du royaume, un si grand nombre d'administrateurs " e giunge persino ad ammettere il disagio " d'assurer l'action du pou-

(17) Cfr. M. OZOUF, *Federazione*, in *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, cit., pp. 54-61.

(18) Seduta del Consiglio generale del dipartimento del 14 dicembre 1791 (AN. F^{1c} III, Hérault 5).

(19) Vale a questo riguardo la giusta osservazione di Jaurès per il quale " c'est seulement par la communauté présumée des pensées et des volontés que tous ces pouvoirs électifs locaux sont rattachés à la vie nationale, coordonnés à l'action centrale du pouvoir " (J. JAURÈS, *Histoire socialiste de la Révolution française*, Paris, 1968^2, t. 1°, p. 628).

(20) " Placées entre le peuple et le Roi, entre le Corps législatif et la nation, elles sont le nœud qui doit les lier sans cesse l'un à l'autre, et par elles doit s'établir et se conserver cette unité d'action sans laquelle il n'y a pas de monarchie " (*Projet d'instruction pour les corps administratifs*, AP., 9 août 1790, t. 17°, p. 676).

(21) AP., 2 mars 1791, t. 23°, p. 633.

voir exécutif qui n'a que des agents nommés par le peuple ". Di fronte ai mille ostacoli quotidiani che intralciano " l'uniformité et la force de l'exécution des lois " è legittimo invocare " un moteur puissant qui arrête complètement les écarts ". Ma questo appello cade nel vuoto. La costituzione, approvata in versione definitiva nel settembre 1791, conferma le scelte dell'autunno '89. Pur ribadendo il principio della subordinazione gerarchica delle amministrazioni periferiche al potere esecutivo, si guarda bene dal fare di quest'ultimo un " moteur puissant " in grado di richiamare all'ordine i corpi amministrativi riottosi. Del resto, come poteva la Rivoluzione costituente dare fiducia al re di Varennes? Per un paradosso della storia, i dipartimenti faranno uso della loro funzione di " contropotere " non contro il re ma a suo favore all'indomani della sua sospensione in seguito alle giornate dell'agosto 1792 (22).

Tutt'altro è l'approccio dell'abate al problema dell'amministrazione e del potere esecutivo. Al centro del suo disegno non vi è solo l'attuazione della legge, mediante *une force relativement irrésistible* ma anche l'obbiettivo della governabilità, la volontà di creare le condizioni per un'amministrazione efficiente che sia capace di integrare l'azione dei privati (23).

In Sieyès (e nei *monarchiens*) la riflessione sull'" azione discendente " trova la sua formulazione più matura e profonda.

2. *La centralità del governo secondo Sieyès*

Si è già visto come l'abate faccia del governo il fulcro del suo sistema di " unité organisée ":

---

(22) Il consiglio generale delle Ardennes delibera il 15 agosto 1792 di non proclamare la sospensione del re in quanto " attentatoire de la Constitution ", tenuto conto che " les administrations des départements ne sont que des agents élus à temps par le Peuple pour exercer, sous la vigilance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives, et qu'ils ne doivent regarder comme Loi du Royaume que les décrets du corps législatif sanctionnés par le Roi, et envoyés en son nom par le Ministre ayant la correspondance des départements " (si trova in AN. F^{1c} III, Pas-de-Calais 7)

(23) " Les soins publics sans doute ne doivent pas anéantir les soins particuliers, mais ils doivent les provoquer, les aider, les perfectionner " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

" le gouvernement n'est donc plus que la commission intermédiaire de tous les pouvoirs, le ciment qui unit toutes les parties de l'édifice social " (24).

Dobbiamo premettere subito che Sieyès non si spinge fino al punto di affidargli la titolarità dell'indirizzo politico. Occorre attendere l'anno III perché Sieyès riconosca al governo l'iniziativa legislativa. Le mutate circostanze politiche (non vi è più un re ostile alla Rivoluzione) e la maturazione del suo pensiero costituzionale spiegano probabilmente questa svolta così cruciale per il costituzionalismo rivoluzionario.

Tuttavia, già nell'89-'91, appare acquisito nella sua riflessione il ruolo del governo come centro propulsore dell'azione amministrativa e quale titolare del potere regolamentare.

Per Sieyès il governo non è solo investito del compito di " allertare " il potere costituente in presenza di una violazione della costituzione, come abbiamo già visto (25), ma assume altresì su di sé la responsabilità generale per il funzionamento di tutta la macchina statale, nei suoi due momenti " ascendente " e " discendente ". Attribuendo al governo la " police " delle istituzioni pubbliche, Sieyès colma le lacune di un costituzionalismo ossessionato dal dogma della volontà generale e per ciò stesso incapace di articolare i poteri dello Stato oltre la sterile contrapposizione tra " volonté générale " e " volontés particulières ":

" vous ne voulez pas que le gouvernement soit juge définitif des fautes qu'il impute à la volonté ou à l'exécution car alors vous ne pourriez lui refuser la direction de la force irrésistible et le gouvernement deviendroit le maître. Vous voulez en quelque sorte que le gouvernement eût la grande police de l'établissement public; qu'il ne puisse rien faire lui-même, mais qu'il puisse tout provoquer, tout diriger, et que les agents publics ne puissent se négliger sous l'inspection d'un tel intermédiaire, toujours prêt à remonter au supérieur et provoquer justice " (26).

In una macchina statale complessa, ci dice Sieyès, l'assemblea legislativa non può e non deve provvedere a tutto. Occorre un centro di raccordo e di impulso che possa sbloccare i conflitti tra i

(24) AN.284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.
(25) *Supra*, p. 292.
(26) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

poteri, prevenirne gli sconfinamenti, coordinarne gli sforzi. Non ha senso contrapporre potere legislativo e governo. L'uno e l'altro sono complementari per l'ovvia constatazione che un potere legislativo senza l'ausilio di un' esecuzione forte e intelligente sarebbe impotente:

" le pouvoir législatif feroit inutilement les loix si, ne pouvant lui-même en suivre l'application et l'action, il n'avoit pas le gouvernement pour le suppléer. Le gouvernement achève donc l'art de la volonté sociale. Dans l'individu naturel la volonté est en même temps le gouvernement. Elle sait, dirige, empêche, prévient, provoque pour changer ou forcer l'exécution. Il faut donc regarder le gouvernement comme l'homme de la volonté, son procureur fondé, son contrôleur. C'est cette partie de l'âme qui ne veut pas, mais qui avertit la volonté qu'il y a à vouloir " (27).

In una democrazia di ridotte dimensioni si potrebbe pensare di affidare alla stessa assemblea dei cittadini deliberazione ed esecuzione, legislazione e governo. Ma questa soluzione è impraticabile in un grande Stato dove le dimensioni territoriali e ancor più l'esigenza di una razionale divisione del lavoro fanno sentire tutti i loro effetti.

Proprio questa seconda considerazione, che fa perno sull'idea-forza di specializzazione delle funzioni, merita un'attenzione tutta particolare.

Il governo, prima ancora di essere un'istituzione necessaria in un grande Stato, è uno strumento utile e moderno. Siamo qui al cuore di quella teoria delle funzioni pubbliche di Sieyès nella quale Paul Bastid ha riconosciuto un'anticipazione delle tesi di Duguit sul " service public ". Proprio perché lo Stato, la macchina costruita dal potere costituente, ha la missione di procurare e moltiplicare le utilità sociali offerte alla collettività, è necessario creare le condizioni per consentire al suo braccio operativo di conseguire tutti gli scopi che gli sono assegnati.

Attuare la volontà sociale non significa solo limitarsi a un'applicazione meccanica della legge. Ogni forma di esecuzione richiede una produzione di norme. La giurisdizione con la sua attività interpretativa costituisce essa stessa una legislazione secondaria: " le pouvoir judiciaire proprement dit, n'est pas autre que la législation de détail, c'est l'application de la règle entre plusieurs intéressés

(27) *Ibidem.*

contraires d'opinion " ([28]). L'amministrazione, nel creare via via gli *établissements publics* necessari per soddisfare le esigenze collettive, esercita a sua volta una funzione normativa ([29]). La pretesa di racchiudere tutto nella costituzione o nella legge è illusoria: occorre lasciare la necessaria libertà di manovra alla funzione amministrativa, che è " pensiero " e " azione " allo stesso tempo (" c'est une pensée combinante et régulatrice "). Sieyès riesce qui a liberarsi dell'ipoteca di una legge che, in quanto espressione della volontà generale, non tollera la concorrenza di altre fonti normative. Persino la vecchia " police " di Antico regime, rifiutata dal discorso costituente quale inammissibile interferenza nel monopolio normativo della legge, rivive nelle note di Sieyès in una versione aggiornata, adeguata al nuovo quadro costituzionale ([30]), come pure alla costituzione è ricondotta la forza autoritativa necessaria alla funzione

---

([28]) " La commission judiciaire, ou la charge de maintenir ou de ramener chacun (citoyen, et officier public) dans ses droits et ses devoirs, est par sa nature absolument séparée des autres fonctions publiques, elle les embrasse toutes, elle embrasse toutes les violations sociales tant privées que publiques, c'est le véritable garant de l'ordre public; mais aussi c'est le plus redoutable des pouvoirs, car son application s'applique à tout, dans tous les istants, et dans tous les lieux.(...) Le pouvoir judiciaire proprement dit, n'est pas autre que la législation de détail, c'est l'application de la règle entre plusieurs intéressés contraires d'opinion. Cette seconde législature suppose: 1) l'attention administrative de la tenir prête partout dans tous les besoins, et de l'appeler à décider; 2) cette législature doit être exercée par des représentans locaux; mais cette représentation doit être adaptée au but que l'on se propose en jugeant, c'est-à-dire au meilleur moyen de faire justice; 3) de là l'institution des juris-volants " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

([29]) " La commission exécutrice a donc comme une législation conditionnelle à exercer sur les instruments de l'exécutricité (*sic*), elle a souvent comme une constitution secondaire à exercer en ce genre. Non seulement elle combine, ordonne, et dirige l'action des instruments; mais il est une ou plusieurs classes de ces instruments qu'elle doit créer passagèrement et par conséquent constituer " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

([30]) Sieyès distingue tra la *police générale* (si direbbe oggi la polizia di prevenzione), la *police administrative*, di competenza dei corpi amministrativi e municipali, e la *police contentieuse*, inseparabile dalla giurisdizione. Si tratta di una classificazione tutto sommato vicina a quella dei giuristi di Antico regime, anche se in più vi troviamo una chiara enuncleazione del concetto di polizia di prevenzione (*Aperçu d'une nouvelle organisation de la justice et de la police en France*, Paris, mars 1790 nonché AN. 284 AP. 4 d.10). Sull'emersione dei concetti di polizia di sicurezza, giudiziaria e amministrativa nella legislazione rivoluzionaria si veda P. COLOMBO *'Police', 'ordre public' e 'sûreté de l'État': la trasformazione dell'ordine politico in ordine costituzionale* in *Filosofia politica*, 1988, n. 1, pp. 105-127.

esecutiva (31). Rivelatore di questa prospettiva è il superamento del tabù tipico di tanta parte del costituzionalismo rivoluzionario: la negazione del potere regolamentare del governo:

" comme il y a plusieurs degrés dans l'échelle des moyens publics, on conçoit qu'il y aura dix sortes de constitutions inférieures l'une à l'autre; dix sortes de législations aussi hiérarchiques. Le gouvernement n'est pas un instrument simple; et sûrement le gouvernement ne peut point se passer de constituer et de légiférer dans les degrés inférieurs. Ce n'est point empiéter sur la volonté. Dans l'ordre social l'organisation des muscles, des nerfs, etc. et la loi qu'ils suivent dans leurs mouvements ne sont point l'ouvrage de la volonté, elle ne fait que décider l'existence de tel ou tel acte. Dans le corps vivant la nature garantit tout cela, et vient-il à se détraquer, la nature manque, il périt. Dans la société, il se reconstitue, et avant, il guérit ses maladies par les retours périodiques ou extraordinaires de son pouvoir constituant " (32).

Ma questo potere normativo riconosciuto al governo non mette minimamente in pericolo il principio di legalità nella misura in cui il suo ambito di competenza è circoscritto all'organizzazione amministrativa. Sieyès è fermo nel ribadire che solo la legge può creare obblighi per i cittadini, mentre il regolamento ha solo un'efficacia interna all'apparato pubblico ed è pertanto obbligatorio per i soli agenti amministrativi.

Ho parlato finora di " governo " senza specificare che cosa

---

(31) " L'exécution de la loi " avverte Sieyès " est nécessairement despotique ". Le condizioni del successo della funzione esecutiva non sussistono " qu'autant: 1) que ses agens ont entre les mains des moyens de force toujours suffisants, des moyens toujours irrésistibles; 2) que la dernière application de ces moyens est livrée à l'arbitraire, sans quoi il faudroit un pouvoir législatif à côté de chaque commission exécutive ". Questa componente di " arbitraire " è ineliminabile " parce que l'obéissance provisoire doit être dans tous les cas un sacrifice qu'exige l'intérêt général de tous les individus raisonnables, aussi faut-il en faire une loi ". Solo dopo " l'obéissance provisoire on peut établir une contestation juridique ". Saranno i " tribunaux politiques " a pronunciarsi definitivamente sulla contestazione: è il solo rimedio " qu'il a été possible de trouver contre la nécessité d'un arbitraire dans l'état social le plus libre ". In questo brano è facile riconoscere la persistenza della vecchia idea di Antico regime dell'esecuzione " par provision " dell'ordine emesso dai poteri pubblici, salvo ricorso in caso di opposizione a un'istanza giurisdizionale. Sieyès sembra inclinare per la giurisdizione unica. Il suo " tribunal politique " non è tanto una giurisdizione amministrativa, quanto una branca specializzata dell'ordine giudiziario (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 2).

(32) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

Sieyès intenda denominare esattamente con questa istituzione. Occorre innanzitutto ribadire che il concetto di " governo " non coincide con quello di " potere esecutivo ", sia perché le leggi sono eseguite dai cittadini o dagli agenti pubblici — e in questo senso non si può parlare di una vera e propria " funzione esecutiva " monopolio del governo — sia perché Sieyès vuole evitare di mettere a contatto diretto l'amministrazione e i cittadini, al duplice scopo di ritagliare un'ampia sfera di partecipazione nei grandi comuni-distretti e di sottrarre l'amministrazione a una pressione diretta dal basso. Non a caso, egli precisa che:

" le gouvernement représente le pouvoir intermédiaire qui est entre le simple acte volitif et l'action digitale, c'est la volonté d'exécution et la direction musculaire " (33).

Sieyès mette qui bene in chiaro che il governo non esercita alcuna azione diretta sugli individui per i quali esso rappresenta un'istanza di appello e di tutela contro gli atti commessi dagli agenti:

" le gouvernement n'est le proviseur que de l'établissement public, il reçoit les plaintes que le citoyen auroit à faire contre les officiers publics. Mais le citoyen n'a rien à craindre du gouvernement, c'est son recours et non son épouvantail. (...) Ainsi dans mon plan le gouvernement deviendra l'ami, le soutien, le protecteur du peuple et du citoyen; et ne pouvant agir, jamais il ne pourra devenir despote " (34).

Chiave di volta del sistema amministrativo e punto di equilibrio delle confliggenti esigenze dell'autorità e dell'autonomia diviene la distinzione tra la " costituzione nazionale " e la " costituzione municipale " nonché l'articolazione dell'azione pubblica nei tre concetti di direzione o " procuration de la loi ", di azione e di gestione (35).

Coerentemente con la rappresentazione circolare del movimento costituzionale (dal basso verso l'alto e viceversa), Sieyès configura un' " azione discendente " adeguata al difficile compito di garantire

---

(33) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(34) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(35) " J'ai séparé deux intérêts parmi les exécuteurs de la loi: celui des acteurs, et celui des inspecteurs ou directeurs; ceux-ci n'ayant jamais à agir seront les meilleurs surveillants, et les meilleurs correspondants du Conseil d'État " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

l'attuazione della legge, senza comunque sacrificare a questo obbiettivo l'esigenza di accordare ampio spazio alle collettività locali.

2.1. *L'equilibrio delle circoscrizioni*

La prima difficoltà nella quale si imbattono Sieyès e il Comitato di costituzione è quella di selezionare tra le circoscrizioni territoriali quelle destinate a essere incorporate nella linea gerarchica esecutiva per distinguerle dalle vere e proprie collettività locali, competenti a gestire gli interessi " municipali " (36). Il principio-guida in questa scelta è quello dell'equilibrio, così riassunto da Thouret a nome del Comitato di costituzione:

" craignons donc d'établir des corps administratifs, assez forts pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et qui puissent se croire assez puissants pour manquer impunément de soumission à la législature " (37).

---

(36) Nel brano che segue Sieyès mette in ordine le sue idee sulla funzione di ciacuna circoscrizione. A seconda della loro ampiezza, esse debbono assumere compiti di raccordo amministrativo (il dipartimento), di gestione locale (il comune), o di socializzazione politica (il cantone con le assemblee primarie): " la province n'est pas aux communes ce que la commune est aux petites municipalités. Ceux qui ont voulu faire de chaque municipalité une agrégation politique ont eu tort. La force sociale, en tout sens, y est répandue avec trop d'inégalité, et y est insuffisante, excepté dans les grandes villes. Pour la raison contraire, si vous fixiez à la province vos élémens politiques il seroient trop forts. Il faut distinguer dans la commune, le pouvoir municipal réservé, et l'aptitude à être un excellent élément politique de la grande nation, s'il nous plait de former une très grande association. La province ne sera qu'un intermédiaire. Le district sera la véritable main pour l'action générale. Voilà donc un avantage particulier reconnu aux divisions communales, elles sont les vrais instrumens de l'action générale, elles seront aussi les élémens de la volonté commune. Après avoir considéré les districts relativement aux étages supérieurs, voyons ce qu'ils doivent être aux étages inférieurs. Chaque degré a une aptitude particulière. L'assemblée primaire pour être une vraie famille politique. Elle se prête aux bonnes mœurs d'une famille, au gouvernement fraternel, à l'association la plus rapprochée, sans être trop influencée cependant par l'argent, le crédit, le préjugé, la crainte etc. Le district est le meilleur pour la surintendance, pour l'impôt et la milice, et pour la force intérieure. Le département vaut mieux pour la dispensation de la justice et la nation est essentielle pour l'ordre défensif, pour les relations extérieures, pour tenter des grands travaux, enfin pour une législation plus parfaite " (AN. 284 AP. 4 d.3).

(37) Thouret, AP. 3 novembre 1789, t. 9°, p. 656.

Ancora alla vigilia dell'89 Sieyès mostra di non essere pienamente consapevole del rischio di riconoscere l'esistenza di un " interesse dipartimentale ". Negli schemi immediatamente precedenti la Rivoluzione ([38]) gli organi provinciali svolgono sia funzioni d'interesse nazionale che locale e il piano che Thouret presenta il 29 settembre 1789 a nome del Comitato di costituzione prevede che un consiglio provinciale elettivo affianchi il direttorio esecutivo ([39]). Il progetto è ancora quello dell'assemblea provinciale e anche se è probabile che in questa configurazione abbia avuto una parte decisiva Thouret, è altrettanto plausibile che in quella fase iniziale della Rivoluzione Sieyès non intraveda con tutta la chiarezza necessaria i lineamenti di un'organizzazione alternativa. Si spiegherebbe allora perché nell'anno VIII, ripercorrendo i suoi vecchi schemi di organizzazione territoriale, egli ammetta di aver sbagliato nell'accordare al dipartimento una " représentation provinciale " ([40]).

Questo punto di vista viene comunque rapidamente rettificato, probabilmente sotto l'incalzare delle spinte centrifughe nei dipartimenti e di fronte alla loro evidente ambizione di giocare un ruolo politico. L'amministrazione unitaria diviene per Sieyès il baluardo contro il pericolo di veder riesplodere le rivalità provinciali o addirittura riaffiorare il particolarismo giuridico appena debellato ([41]). Nella coalizione tra i dipartimenti Sieyès intravede una

---

([38]) Mi riferisco ai progetti contenuti in AN. 284 AP. 3 d.2 e in particolare allo schema " analyse des gestions coloniques et provinciales ".

([39]) Il piano presentato da Thouret il 29 settembre 1789 prevede all'art. 33 che " chaque administration provinciale sera divisée en deux sections: l'une, sous le titre de Conseil provincial, tiendra annuellement une session pendant un mois, ou plus, si la nécessité des affaires l'exige, pour fixer les règles de chaque partie d'administration, et ordonner les travaux et les dépenses générales du département; l'autre, sous le titre de Directoire provincial, sera toujours en activité pour l'expédition des affaires, et rendra compte de sa gestion tous les ans au conseil provincial " (AP. 29 septembre 1789, t. 9°, p. 209).

([40]) *Infra*, p. 416.

([41]) " De la nécessité d'une administration unique dans les 83 départements et les 547 districts. La nécessité d'une défense commune engage la fédération ad hoc des 83 républiques. Pourquoi iroit-on plus loin? Parce que malgré la direction d'un congrès défensif, les jalousies et l'indépendance entraineroient bientôt mille guerres parmi tous ces petits États. Les passions attachées à l'humanité ne permettent pas de rester à mi-chemin. Il faut que la protection intérieure soit commune, uniforme, qu'elle parte

minaccia per l'unità nazionale e per la supremazia dell'assemblea legislativa:

" ne donnez pas aux départements des agrégations de force. Les départements ne sont que des intermédiaires de surveillance et de pétition; ils seroient trop forts s'ils étoients des centres d'action, et surtout des centres de force " (42).

La fase " discendente ", per assolvere la sua missione, richiede un " nocciolo duro " di amministrazione unitaria e i dipartimenti costituiscono altrettanti " intermédiaires nécessaires " tra il consiglio di stato, centro d'impulso della " procuration de la loi ", e i direttorî dei distretti, ultimo stadio dell'amministrazione nella sua attività di direzione e sorveglianza.

Privare il dipartimento della soggettività e farne una mera circoscrizione di deconcentrazione statale non basta però ad assicurare l'obbedienza " sans réplique " alla legge.

---

d'un centre unique, et que sa législation ainsi que son administration soyent tellement gouvernées par les mêmes pouvoirs que les 83 départements ne puissent pas procéder dans un sens différent les uns des autres. Il faut par conséquent que la communauté de protection civile sous la même administration supérieure garantisse l'impossibilité d'aucun mouvement d'un département contr'un autre, car ce seroit alors la guerre civile... Mais pourquoi faut-il encore embrasser sous la même administration supérieure et commune l'intendance et l'agence de soins publics? Si cette partie de l'administration étoit totalement abandonnée aux départements, quel mal en résulteroit? Une grande incommodité dans les relations personnelles et commerciales, par la diversité de la nature et des formes de cette administration dans chaque département; l'impossibilité de rallier des règlements divers observant des devoirs différents, sous la même juridiction. Ce seroit presque le rétablissement de la diversité des coutumes; mais en mettant de l'unité même dans cette partie de l'administration, on peut encore laisser la surveillance et l'action de la surintendance dans le rapprochement et les liaisons les plus intimes avec les départements et même avec les districts... Il faut en dire autant de l'administration de conserve. Ajoutons qu'en mettant une fortune en commun, elle peut opérer les plus grandes choses pour l'utilité publique, et qu'un centre de plus, en composant davantage la société politique, en perfectionne beaucoup les combinaisons " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(42) AN. 284 AP. 4 d.2. " Si les départements sont des touts républicainement composés ils s'opposeront à l'Assemblée nationale. Il faut qu'ils se réduisent au rôle de corps intermédiaires sans autre intérêt que de maintenir l'obéissance des districts vis-à-vis de la loi " (*Ibidem*).

2.2. *"L'autorità viene dall'alto"*

Sieyès non cade nell'ingenuità di quei suoi colleghi che credono a un'armonica sincronia tra l'assemblea nazionale e le assemblee elettive periferiche in un paese che ha riconquistato la libertà. Giudica pericoloso e impolitico accreditare la tesi che le amministrazioni dipartimentali siano altrettanti contrappesi al monarca. Riferendosi con ogni probabilità a Thouret, in una nota manoscritta, Sieyès mostra di aver pienamente superato i limiti di una rappresentazione dell'amministrazione meramente negativa e antagonistica (le assemblee elettive come "contropotere" all'esecutivo, tanto per intendersi):

"Tht: ne l'a armée l'administration que contre le despotisme d'en haut; il n'a pas même songé à ses rapports inférieurs. Il n'est pas sorti de l'assemblée provinciale" (43).

Sieyès deve essersi battuto invano in seno al Comitato di costituzione per ottenere che almeno i membri dei direttorî esecutivi fossero nominati dall'alto. La soluzione organizzativa ideale per una solida intesa tra centro e periferia consiste per lui nella combinazione tra "confiance" e "autorité", tra legittimazione popolare e responsabilità gerarchica mediante il meccanismo della nomina "dall'alto" su liste di fiducia predisposte "dal basso". Non può esservi responsabilità senza potere di nomina, di direttiva e di revoca:

"en bonne administration, il ne faut pas que le choix des administrateurs soit fait par les administrés. Où seroit la soumission sans réplique à la loi, si chacun pouvoit répondre: c'est moi qui t'a créé ce que tu es, si tu m'inquiète je te révoquerai. Il est tout aussi essentiel que les administrateurs nommés par les supérieurs ne soient pas pris hors de la classe d'hommes connus et honorés soit dans le département, soit dans le district. Il suit de ces considérations que la liste des éligibles doit être faite par le corps électoral du département, et ceux des districts, que la nomination doit être faite par les supérieurs en administration, enfin que les corps électoraux des années suivantes puissent exercer sur les administrateurs le scrutin d'é-

(43) AN. 284 AP. 4 d.7.

preuve, tout comme les administrateurs supérieurs peuvent révoquer ad nutum " (44).

" La fiducia viene dal basso, l'autorità dall'alto ": la celebre formula dell'anno VIII è gia compiutamente delineata nell'89 (45). Compito di ogni assemblea, da quella primaria all'assemblea nazionale, è quello di designare i candidati alle funzioni pubbliche mediante il *tableau des éligibles* che abbiamo già incontrato nella fase " ascendente " per la designazione del *majorat* degli idonei alle cariche rappresentative. La nomina e la revoca dei funzionari amministrativi è affidata da Sieyès all'autorità gerarchica superiore senza tuttavia per questo sottrarre alle assemblee ogni forma di controllo: a esse rimane infatti la facoltà di radiazione in sede di esame del rendiconto degli amministratori. In questo modo, anche sul versante " discendente ", legittimazione democratica e specializzazione funzionale dei compiti vengono conciliati; si supera, grazie alle liste di fiducia, la contrapposizione tra rappresentanza e amministrazione, momenti del circuito politico irriducibili alla stessa tecnica giuridica: " des représentans ", osserva Sieyès, " ne sont pas susceptibles de se hiérarchiser avec d'autres représentans " (46).

È su queste basi che Sieyès articola l'organizzazione del governo collocando al suo vertice un consiglio di stato composto da 7

(44) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(45) Proprio su questo aspetto si assiste a un'interessante evoluzione nei progetti di Sieyès. In alcuni primi abbozzi collocabili alla metà degli anni '70, la preoccupazione di assicurare solidità alla catena di esecuzione non riesce ancora a tradursi in un progetto soddisfacente. Troviamo ancora che le " administrations coloniales " sono elette dai " comizi " dei cittadini senza alcun intervento dall'alto. In un'ottica simile a quella fisiocratica, questa scelta viene giustificata con l'affermazione che " l'administration générale est dispensée du soin de se choisir des agens fidèles et capables dans des lieux éloignés; elle trouve des corps d'administration tout dressés à recevoir ses ordres et à les exécuter, et le peuple, s'il a à se plaindre de l'infidélité d'un administrateur peut, sans toucher à la chose, le changer au bout de l'an, et s'il a à se plaindre de la chose, il charge ses délégués de poursuivre le redressement de ses griefs ". Tuttavia, se è vero che l'amministrazione generale non può revocare gli amministratori locali, essa può chiedere ai comizi " la non confirmation, ou même le changement subit et doit être obéie provisoirement; elle peut même récuser le nouvel élu, s'il lui déplait ". Si tratta indubbiamente di un significativo passo avanti verso il riconoscimento di un'amministrazione esecutiva (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 2).

(46) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

ministri nominati dal re su una lista di eleggibili compilata e aggiornata ogni anno dall'Assemblea nazionale (47) che svolge qui la stessa funzione delle assemblee primarie: candidare e radiare. È interessante notare lo sforzo di Sieyès di integrare il monarca nel suo sistema. Il re è immaginato come un antesignano del " grande elettore " dell'anno VIII. A lui è affidato il compito di scegliere i ministri nell'ambito della lista predisposta dalla maggioranza dell'assemblea legislativa: nuova dimostrazione, aggiunge Sieyès, dell'incongruenza del veto sospensivo con il quale si è permesso al re di opporsi alla volontà della maggioranza:

" le rôle du roi est d'être toujours avec la majorité, d'y tenir son choix ministériel. Donc nouvelle preuve qu'il ne devoit pas avoir du veto, le veto étant toujours opposé à la majorité " (48).

Al re è lasciata anche la funzione di sorvegliare l'attività del consiglio di stato. Proprio a questa " sfumatura ", aggiunge l'abate, rimarrà legata in futuro l'idea stessa di monarchia:

" dès qu'il faut donner un centre commun à l'administration hors de la volonté, il se présente deux manières de la créer: ou par la volonté elle-même qui, dans ce cas, seroit obligée d'inspecter, de suivre, et de maintenir l'unité du Conseil d'État, ou bien il faut que le prince soit chargé de nommer ce conseil et de le surveiller. C'est vraisemblement à cette nuance qu'on attachera à l'avenir l'idée d'une monarchie " (49).

Il re diviene così il garante del buon funzionamento del governo, sempre in accordo con l'indirizzo politico stabilito dalla maggioranza dell'assemblea:

" quand il y a 2 actions dans le conseil, que l'unité est rompue, le roi est là pour faire l'office de médecin, il change le conseil ou une partie de ses

---

(47) " Le prince est seul électeur du ministère ou du Conseil d'État, c'est-à-dire, des chefs responsables de tous les départements y compris celui des finances nationales, car l'administration entière est nationale. La liste des éligibles pour le ministère doit être faite d'abord et augmentée ou réduite annuellement par l'assemblée nationale. De plus, elle exercera annuellement le scrutin d'épreuve sur les ministres en place. Quant aux sous-chefs et autres agens de l'administration générale, il faut les laisser au choix arbitraire des chefs responsables " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(48) AN. 284 AP. 4 d.7.

(49) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

membres afin de rétablir l'unité. En cela le roi est nécessaire. Les 4 grandes actions politiques ont entr'elles de telles relations qu'on ne peut les laisser indépendantes, ainsi qu'on fait de la volonté et l'action... et encore il n'est pas certain que la nation comme nation ne dût pas avoir au-dessus de toutes les parties de l'établissement public son procureur-syndic roi qui ne feroit rien mais qui procureroit l'action de la part de chaque pouvoir " (50).

Il consiglio di stato è il centro di imputazione dell'amministrazione propriamente detta, il " service de la loi ". Referenti periferici dei ministri sono i direttorî di dipartimento e di distretto; i primi nominati dagli stessi ministri; i secondi dai direttorî di dipartimento: in entrambi i casi su liste di eleggibili predisposte dalle assemblee primarie (per il distretto) e dalle assemblee degli elettori di dipartimento. Il governo è in grado pertanto di sovrintendere tutta l'attività di gestione in sede locale:

" la main du gouvernement est étendue partout, rien ne peut se faire sans sa reconnoissance, sans sa ratification. Il est là pour dire: votre action ne nuit pas à la loi, votre action est bonne et conforme à la loi. Enfin, je vous avertis que vous avez cela à faire pour obéir à la loi, et si vous y manquez j'en rendrai compte à la fédération nationale dont je suis le commissaire " (51).

Sovrintendere, ma non agire né gestire:

" mais l'administration générale ou nationale, le véritable gouvernement c'est bien toujours le triple degré directorial qui le forme tout entier. C'est lui qui garantit l'unité, la promptitude, la sûreté et la certitude d'action dans tous les points du territoire français et au dela. Si vous voulez l'appeler du nom de pouvoir exécutif, je le veux bien, mais il vaudroit mieux le regarder comme un chargé de faire exécuter, c'est une commission exécutrice et non pas exécutive " (52).

Amministrare, spiega Sieyès, consiste essenzialmente in un'attività d'impulso e controllo. Gli amministratori sono paragonati a " imprenditori " dell'azione pubblica incaricati di provvedere al soddisfacimento dei bisogni pubblici:

---

(50) AN. 284 AP. 4 d.7. Vale la pena notare l'ultimo passaggio sul " procureur-syndic " nazionale che rivela la maturazione dell'idea di una sorta di " potere neutro " destinata a concretizzarsi nell'anno III nella proposta del " jury constitutionnaire ".

(51) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(52) *Ibidem*.

" administrer c'est pourvoir à ce que les besoins publics soient remplis. Administrer c'est procurer, ce n'est pas faire. Les agens de l'application de la loi ne sont pas les administrateurs: ceux-ci sont comme les entrepreneurs publics d'une production, ils se chargent de faire aller les travaux et de fournir la production, et point d'y travailler eux-mêmes " (53).

In Sieyès vi è un'acuta comprensione del rilievo e della complessità del fenomeno amministrativo:

" administrer ce n'est pas dire oui ou non et n'avoir plus rien à faire: c'est là juger et non administrer: administrer c'est suivre ou conduire une affaire " (54).

È attraverso l'amministrazione che la legge ottiene la forza necessaria per vincere tutte le resistenze che possono ostacolarne l'attuazione. Senza una forza di esecuzione " relativamente irresistibile " l'eguaglianza dei cittadini, assicurata dalla legge espressione della volontà generale, sarebbe solo una chimera (55). Proprio per questo il valore primario all'interno dell'" azione discendente " non può che essere quello dell'unità:

" j'en conclus l'unité individuelle dans chaque administration: ce qui n'empêche pas l'administration d'avoir auprès de soi un conseil qui n'est pas un jury puisque l'administrateur reste seul maître de la décision " (56).

Ed è ancora grazie all'amministrazione che la società civile può sviluppare tutte le sue potenzialità — educazione nazionale, lavori pubblici, sicurezza — senza peraltro lasciarsi espropriare del proprio diritto di concorrere alle decisioni di interesse locale. Contro la tendenza alla burocratizzazione e alla formazione di oligarchie di funzionari Sieyès prevede sia il meccanismo delle liste di fiducia che

---

(53) AP. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(54) AN. 284 AP. 5 d.2 (3).

(55) " Que seroit-ce en effet qu'une force exécutrice qui n'exécuteroit pas, ou ne seroit pas supérieure à toutes les oppositions ". " Pour déterminer la quantité de force qu'il faut donner à chaque service ", osserva Sieyès, " il est naturel de se demander quelles sont les forces qui peuvent s'opposer à l'exécution de la loi, et il est juste d'établir une force légale telle qu'elle soit toujours en tous les cas supérieure aux oppositions possibles " (AN. 284 AP. 4 d.11).

(56) AN. 284 AP. 5 d. 2 (3).

la limitazione delle funzioni dell'amministrazione esecutiva. Se è vero infatti che " l'instrument ministériel ou administratif doit s'étendre sur toute la France " (57), e per questa ragione i direttorî esecutivi dipartimentali e distrettuali sono rigidamente gerarchizzati con i ministri, ai cittadini restano comunque alcuni validi strumenti per proteggersi dalle ingerenze del potere pubblico.

Sieyès predispone due potenti freni al dispotismo burocratico.

La trasparenza dell'amministrazione innanzitutto, assicurata dall'obbligo di rendiconto annuale al quale sono tenuti i direttorî di fronte agli elettori dipartimentali e comunali (58) che possono decidere la radiazione dalla lista di fiducia.

In secondo luogo, la circostanza che il momento terminale dell'azione amministrativa sia affidato ai suoi stessi destinatari, ai cittadini che nelle assemblee primarie, ultimo anello della catena esecutiva, assolvono le incombenze di un'amministrazione onoraria:

" au dessous des administrations de district, il ne doit y avoir qu'une administration paternelle ou fraternelle. Les agens publics à ce premier degré doivent prendre ce caractère respectable, afin que les plus dignes citoyens ne refusent point de remplir ces fonctions. Ce n'est pas dans les 44.000 municipalités que je veux perdre cette administration primaire; je la place dans les 8.000 assemblées primaires " (59).

Questi " luogotenenti " non sono amministratori, bensì " agents

(57) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(58) Gli elettori dipartimentali, oltre alla nomina dei deputati nazionali, avrebbero esercitato il controllo sul rendiconto del direttorio dipartimentale, radiando dalla lista, se del caso, gli amministratori che avessero perduto la fiducia dei loro concittadini. La medesima operazione sarebbe stata ripetuta dagli elettori per il direttorio del rispettivo distretto. In questo modo, i cittadini possono esercitare sugli amministratori un controllo dal basso mediante lo scrutinio di lista, mentre i superiori gerarchici possono revocare *ad nutum*.

(59) " Chacune d'elles aura ses lieutenants d'instruction, de justice, de surintendance, et de finance. Celui de guerre, de relations extérieures et de colonies, s'il est nécessaire. Le lieutenant du prince ou des cérémonies sera le président actuel de l'assemblée primaire, et dans les villes celui des présidents qui sera choisi par les autres. On sent bien que les petites municipalités se réuniront sous le même lieutenant qui, pourtant, pourra avoir des correspondants municipaux. On sent aussi que les villes où il y a plusieurs assemblées primaires, auront un bureau commun composé des lieutenants du même ordre " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

de la loi " scelti dai direttorî di distretto sulla base della consueta lista di fiducia.

Ma la principale garanzia consiste nel fatto che il grosso dell'attività gestoria si svolge comunque al di fuori della linea esecutiva in quanto compresa nell'ambito della " constitution municipale ".

2.3. *I grandi comuni: animare la vita pubblica locale*

Distinta dall'organizzazione piramidale che va dal ministro all'assemblea primaria, si colloca l'attività di concreta gestione, la " régie ", affidata a un organo elettivo in ciascun distretto o grande comune. È qui che troviamo quella " constitution municipale " che per Sieyès deve rimanere distinta dalla " constitution nationale ":

> " 7000 assemblées comitiales: telle est la base sur laquelle il faut élever d'une part 720 cités ou municipalités; de l'autre, un seul empire, un peuple, une nation, une législation, et une administration uniforme et générale. Les cités sont les vrais éléments, les véritables parties intégrantes de l'empire françois. Ce ne sont pas des touts confédérés; ce sont dans leur intérieur municipal des touts non confédérés, des touts isolés; mais dans leurs relations avec les autres cités, dans la grande alliance, ce sont plus que de confédérés, les 720 cités sont 720 parties inséparables et intégrantes du même tout " (60).

Senza ricostruire i dettagli di tutti i piani tracciati da Sieyès nelle sue note sull'organizzazione municipale, che variano tra loro su aspetti di scarso rilievo, basterà qui ricordare i tratti essenziali di quello che appare essere il progetto definitivo (successivo a quello presentato a nome del Comitato di costituzione il 29 settembre 1789) (61). In ogni grande comune o distretto Sieyès colloca, come si

---

(60) AN. 284 AP. 4 d.4.

(61) I piani che organizzano la " costituzione municipale " e la combinano con l'amministrazione nazionale non sono tutti identici nelle carte di Sieyès. Su alcuni dettagli si riscontrano differenze di denominazione o di funzioni. Nel complesso però le idee di base sono chiare: nel grande comune di 36 leghe deve esistere 1) un organo esecutivo dell'amministrazione generale; 2) un consiglio di gestione investito del " pouvoir municipal "; 3) due direttorî incaricati delle finanze e della forza armata (quello che Sieyès definisce " pouvoir conservatif "). Il progetto che espongo nel testo è quello che sembra più articolato, successivo in ogni caso all'approvazione del decreto del 14 dicembre 1789 che aveva segnato la sconfitta delle idee di Sieyès sui grandi comuni. Nel

è visto, un anello dell'amministrazione nazionale che è il direttorio di distretto al quale spetta sovrintendere (62) l'attività degli organi di gestione locali, eletti direttamente dalle assemblee primarie che scelgono i membri del consiglio comunale e il sindaco (affiancato da un " bureau de gestion ") (63) . Tutta la cura degli interessi locali, che rientra nel " pouvoir municipal " o " communal ", spetta a questi

---

brano che segue, invece, Sieyès offre una versione simile a quella presentata dal Comitato di costituzione con il citato rapporto del 29 settembre 1789: " la commune d'environ 36 lieues quarrées aura son collège de représentants pour les affaires municipales. Ce collège que nous appelons Conseil de régence pour le distinguer du congrès représentatif national sera formé, à raison de la population, c'est-à-dire d'un député pour 200 citoyens actifs, par les assemblées primaires de la commune. Ce conseil aura la législation municipale. Il s'assemblera au moins deux fois par an pour ordonner et recevoir les comptes. La régence ou le corps agissant sera nommé sur la liste des éligibles par le régent qui, lui-même, sera élu au scrutin par les Comices. La garde municipale dont la création appartient au directoire national de la commune, sera détachée de la commune et mise en commission par ce directoire, et confiée au prévôt municipal, il sera aux ordres des pouvoirs publics sur leur réquisition. L'administration de tous les cantons et de toutes les cités, bourgs ou paroisses enclavées dans la commune sera une et appartiendra au régent; mais les officiers des régences particuliers à chaque cité, bourg et village seront présentés au régent par les habitants et même sur une liste de 3 par 1... le régent choisira. Quant au prévôt il commandera dans toutes les parties de la commune la garde communale, et il ne sera pas astreint à ne mettre en détachement dans une paroisse que des habitans de cette paroisse. Fonctions: tout ce qui appartient aux 4 gros départements du pouvoir exécutif ne doit jamais entrer dans les fonctions des officiers municipaux. Le collège communal et ses directoires ont toute l'administration nationale. Les agens royaux ont toute l'administration royale et ne sont soumis qu'à la surveillance du collège communal " (AN. 284. AP. 4 d.2)

(62) " Il faut qu'aucun mouvement public ne puisse avoir lieu sans que le Conseil d'État en soit prévenu par ses fils tendus partout, et avant qu'il ait donné ses ordres. Il faut donc que rien ne puisse être valide sans la ratification ou l'autorisation, ou les ordres des directoires " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(63) " 5) Les comices ou assemblées primaires députeront au chef-lieu de la commune un corps de représentans; elles éliront un chef d'exécution sous le nom de prévôt; 6) les fonctions du collège des représentans seront nationales ou municipales: sous le rapport national, fonctions ascendantes, ils éliront les députés provinciaux; fonctions descendantes, ils nommeront et surveilleront les deux directoires communaux pour l'impôt et la milice nationale. Les directoires recevront les ordres du directoire provincial, n'obéiront qu'à lui, mais leurs comptes, et l'état de leurs affaires seront toujours ouverts aux yeux de la représentation collatérale; 7) les fonctions purement municipales se bornent à faire la loi particulière aux affaires locales de la commune à l'exclusion de la législation et de l'administration commune " (AN. 284 AP. 4 d.3).

organi elettivi ai quali occorre aggiungere i direttorî, anch'essi elettivi, responsabili per le imposte e per la milizia nazionale. Sieyès scorpora entrambi questi due settori, imposte e forza pubblica, dall'amministrazione-governo per ragioni di sicurezza e di coerenza sistematica: è l'Assemblea nazionale che decide quali risorse e quanti uomini lasciare a disposizione del potere esecutivo (64). Fisco e milizia sono dunque espressione di un autonomo " pouvoir conservatif " (65) e, proprio perché nell'adempimento di queste due incombenze i distretti non rispondono gerarchicamente all'amministrazione esecutiva, essi sono interamente responsabili sia della riscossione delle imposte che del reclutamento del contingente militare (66).

---

(64) " Les assemblées primaires nommeront chacune 3 représentans pour aller au district pour nommer un directoire de contribution et de milice nationale. Cette partie de l'administration générale est en dehors, elle n'appartient pas à l'action du pouvoir exécutif.(...) Ce sont les grandes communes ou les districts qui sont ainsi censées se charger d'administrer ou plutôt de fournir à l'administration générale tout ce que le corps législatif a voulu mettre en commission. Ce double directoire est plus national encore que ceux qui sont à la nomination du ministre. Ainsi les districts se chargeront de fournir une force coercitive à l'appui de l'exécution de la loi, et de verser les sommes convenues pour la dépense générale. En même temps, elles retiendront sur les contributions de quoi faire face aux frais de recouvrement, de la garde en commission, des deux directoires, et enfin aux dépenses municipales et communales et travaux publics " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(65) " Il y a deux forces politiques: l'argent et la milice. La direction de ces deux moyens doit être laissée auprès des représentans, qui n'en mettent en commission qu'une partie proportionnée aux vrais besoins. D'ailleurs la charge de fournir des hommes et de l'argent est à la nation. Ce n'est point là une fonction du pouvoir exécutif. Il lui faut seulement l'assurance qu'il trouvera des hommes et de l'argent pour exécuter les ordres de la législature. Il est visible que la quantité, la qualité et le maintien de ces moyens doivent être l'ouvrage du pouvoir qui donne les ordres, et non de celui qui pourroit s'en créer plus qu'il lui en faudroit. Un superflu dans ce genre ne doit pas se souffrir. Mais les représentans ne doivent pas entrer eux-mêmes dans les détails actifs des finances et de la milice nationale. Ils se borneront pour eux à faire la loi, et à nommer parmi eux des directoires pour suivre plus particulièrement les agens publics en cette partie. Ainsi voilà déjà 1) le corps législatif; 2) une force pour entretenir la vie de tout l'établissement public; 3) une force pour assurer l'exécution de la loi, avant de former les pouvoirs chargés de l'exécution. La double force émane de la nation. La législature a la clef du réservoir, et n'en laisse couler à l'usage des agens que la quantité nécessaire " (AN. 284 AP. 4 d.3).

(66) " Dès que les supérieurs ne choisissent pas eux-mêmes leurs agens, il cessent en

Così come i grandi comuni di " 36 lieues quarrées " nel movimento ascendente nominano gli elettori dipartimentali, destinati a loro volta a scegliere la rappresentanza nazionale, simmetricamente nell'azione discendente al distretto-grande comune fanno capo (a) il referente dell'amministrazione statale (il direttorio nominato " dall'alto ") (b) la gestione degli affari generali e locali (il consiglio comunale e il sindaco) (c) la direzione fiscale e militare (i due direttorî delle imposte e della milizia) (67). Infine, nei singoli villaggi e borghi, Sieyès lascia un " syndic " in attesa di giungere a una sola municipalità cantonale, retta da un unico " bureau municipal ", in modo da fare coincidere nella stessa circoscrizione l'assemblea primaria e il " bureau municipal ":

" pour faciliter le passage de l'état actuel des 44.000 municipalités à ce plan de cantonalité, il faut laisser les frais de tous les officiers publics à la charge des municipalités actuelles, en les invitant néanmoins à se réunir en cantons municipalisés dans le sens qui vient d'être dit: l'intérêt les amènera tôt ou tard. Il y aura donc alors 741 communes générales, et environ 7.000 municipalités (...) " (68).

Nel luglio del 1791 il Comitato di costituzione, per bocca di Démeunier, cercherà inutilmente di rilanciare almeno in parte questo piano di municipalità cantonale (69).

---

cela d'être responsables. Il faut donc que pour l'impôt et la milice, ce soient les districts eux-mêmes qui répondent; ils n'attendent d'en haut que les loix, les règlements et les ordres d'après lesquels il doivent agir " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(67) Il piano è così riassunto da Sieyès: " que les assemblée primaires présentent les agents publics primaires au bureau directorial (altro nome che Sieyès dà al direttorio di distretto n.d.r.) pour être autorisés; que ce bureau soit le véritable supérieur; qu'il n'y ait entre les assemblées primaires et le bureau directorial aucun intermédiaire dans tout ce qui est d'administration directe et générale; que les assemblées primaires se réunissent par un collège commun pour la finance, la milice et la dépense locale, mais que dans cette subministration même, rien ne se fasse sans l'autorisation du bureau directorial; que les agens présentés par l'assemblée primaire au bureau directorial pour correspondre directement avec lui, ne soient pas les mêmes que ceux qu'elle présente au collège municipal commun; les unités inférieures au bureau directorial sont les assemblées primaires hormis dans les villes où il y en a plusieurs, et où elles doivent avoir un centre commun; les unités inférieures au collège communal sont les municipalités dont il y a au moins une par canton (...) " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

(68) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

(69) *Infra*, p. 346.

2.4. *Contro il centralismo burocratico: la sussidiarietà dell'" établissement public "*

Uno dei vantaggi di questa indubbiamente complessa articolazione consiste per Sieyès in un'efficiente ripartizione dei costi e dei benefici dei singoli servizi pubblici: ciascuna circoscrizione paga i propri *établissements* (per l'istruzione, l'assistenza, i lavori pubblici, la giustizia) (70), decidendo se affidarli a *ferme* o gestirli in *régie* (71), o se associarsi con altre circoscrizioni per dividerne le spese: il tutto, naturalmente, sotto la sorveglianza dell'amministrazione superiore. La preferenza di Sieyès per il contratto di appalto di servizi (" mettez tout à ferme responsable "), la vecchia *ferme* tipica dell'ordinamento di Antico regime, è rivelatrice dell'adozione di una logica imprenditoriale e non burocratica dell'amministrazione. Grazie a questa flessibilità organizzativa e al massiccio ricorso ai privati, l'intera " impresa pubblica " può muoversi con agilità senza perdere la sua fondamentale caratteristica unitaria (garantita sempre dalla conti-

---

(70) Sieyès immagina un sistema di distribuzione delle risorse fondato sul riparto tra centro e periferia: ogni circoscrizione trattiene la percentuale dei proventi fiscali prestabilita dal legislatore; le risorse statali non possono essere distratte per altri impieghi a nessun livello. Il sistema è simile a quello che verrà adottato dalla Costituente, basato sulla distinzione tra il " principale " dell'imposta, destinato al tesoro, e le sovrimposte addizionali, destinate invece al pagamento delle spese locali (*Vues sur les moyens d'exécution dont les représentans de la France pourront disposer en 1789*, s.l., 1789, pp. 136-137).

(71) " Nouvelle constitution des six actions administratives. Après avoir organisé le gouvernement purement directorial, parce qu'il n'est que cela, il convient de traiter la question si les différentes actions administratives doivent être mises en régie pour le compte de la nation, ou données à ferme, à entreprise à des compagnies d'actionnaires. Dans un pays peu civilisé encore, il ne faut pas de gens fort habiles. A mesure que la société se compose, que les intérêts et les (vices) se compliquent davantage, l'intelligence suit les mêmes progrès, l'art social appartient à plus de monde, et la concurrence s'établit dans ce genre d'industrie à proportion des besoins. Je dis que toutes les actions publiques sans exception peuvent être ainsi données à entreprise, la protection judiciaire ou de police même, les différentes assurances même, celle de la vie, celle contre le vol est aisée autant que bonne à établir. Celle contre les assassins peut l'être aussi, d'une manière plus attentive, plus active et plus efficace que la méthode usitée et lâche de l'administration publique: or ce système simplifie beaucoup l'œuvre de l'exécution des loix, et les agens y sont tellement responsables, c'est tellement leur affaire particulière qu'il se trouve purgé de tous les vices, des abus et des négligences si justement reprochées aux administrations publiques " (AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4).

nuità di una linea di comando essenziale) e soprattutto senza scivolare in uno statualismo centralista. In effetti, Sieyès non si limita a sottolineare la discrezionalità organizzativa di ogni livello di governo, escludendo così una gestione centralizzata e dirigistica dei servizi pubblici, ma tiene anche a negare esplicitamente ogni pretesa dei poteri pubblici a un monopolio nell'erogazione delle prestazioni alla collettività. Riprendendo un motivo tipicamente fisiocratico, Sieyès osserva che i privati, mediante consorzi volontari, possono assumere in prima persona la responsabilità di un servizio collettivo:

" un pays sans gouvernement public pourroit encore être administré et prospérer par des simples associations qui offrant de faire tel service public, trouveroient sans doute des souscripteurs, 1) parce-que le besoin public seroit senti; 2) parce-que autant vaut payer par souscription que par contribution: mieux parce que on paye moins " (72).

Si può dire che Sieyès applichi all'organizzazione dei poteri pubblici il principio di sussidiarietà sia nella versione orizzontale che verticale. Verticale perché, come abbiamo visto, ogni circoscrizione è investita delle funzioni che è in condizione di meglio soddisfare con i propri mezzi. Orizzontale perché mediante la dialettica " pubblico" /" privato " egli assegna alla sfera statale i compiti che la società non è in grado di assolvere autonomamente con le proprie istituzioni (famiglia, contratto privato e " pouvoir municipal "). Uno Stato che pretendesse di sostituirsi al lavoro e alla proprietà dei privati, o peggio, di assorbire la sfera privata in quella pubblica, tradirebbe la propria missione, degenererebbe nella repubblica oligarchica tentata dai gesuiti in Paraguay:

" la démocratie comme on veut l'entendre ne donneroit que le minimum de liberté individuelle car c'est le sacrifice complet de l'individu à la chose publique, c'est-à-dire, celui de l'être sensible à l'être abstrait.

Les propriétés publiques, avons nous dit, sont amies de l'égalité, sans doute, mais tout à sa mesure. Si vous dégoûtez du travail particulier en lui arrachant une trop forte partie du produit vous diminuez le travail et bientôt les propriétés publiques dépérissent avec celles des particuliers. Parce-que les propriétés publiques sont amies de l'égalité, il ne faut pas tout mettre en propriété publique. Otez au travail, à l'industrie, leur principe naturel, la spontanéité d'un être libre pour atteindre son objet caché dans

(72) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 4.

sa volonté, vous réduisez le produit au centième. Cette espèce d'égalité démocratique seroit l'esclavage le plus dur et le genre de vie qu'elle nécessiteroit seroit la plus triste qui eût existé sur le globe. Combien de gens confondent l'égalité démocratique avec l'unité de propriété! Les jésuites au Paraguay ont tenté ce genre de servitude en y joignant les agréments d'une aristocratie " (73).

Soffocare l'industria e il lavoro, togliere agli individui il gusto dell'iniziativa individuale significa cadere nel dispotismo, nell'uguaglianza innaturale e livellatrice. L'antidoto contro questo rischio è nella libertà economica: " laissez l'individu pour qui tout existe à ses désirs, à ses goûts, à son industrie, à son génie particulier " (74). Le istituzioni pubbliche non hanno una missione di giustizia distributiva, ma la funzione di garantire il rispetto delle regole del gioco:

" l'union sociale est un remède contre l'inégalité. Elle me garantit que le fort ne jouira pas de moi, du produit de mon travail, mais elle n'égalise pas les produits entre le fort et le foible. Car si la loi garantit le foible, elle n'opprime pas le fort, elle n'est pas établie pour protéger ou favoriser le foible aux dépens du fort " (75).

In questa limitazione del ruolo dell'apparato statale ritroviamo l'eredità fisiocratica, l'impronta dell'individualismo giuridico e del liberismo economico sui quali l'abate si è formato. Sieyès non sottovaluta certamente il ruolo dei pubblici poteri in una società moderna, di cui anzi sottolinea l'importanza nell'erogazione di servizi tipicamente nazionali e " costituzionali " come l'assistenza e l'istruzione pubblica. Tuttavia egli è fermo nell'escludere che esista un obbligo giuridico dello Stato di intervenire con una funzione perequativa: l'uguglianza tra i cittadini nel mercato è un'uguaglianza formale. Il legislatore assolve il suo dovere una volta stabilite regole del gioco identiche per tutti, tenendo conto che esiste un punto oltre il quale " il faut laisser chaque individu à ses moyens naturels " (76). L'essenziale consiste nell'assicurare all'individuo la possibilità di soddisfare liberamente, con i propri mezzi, i suoi bisogni e, a questo

(73) AN. 284 AP. 5 d.1(2).
(74) *Ibidem*.
(75) *Ibidem*.
(76) AN. 284 AP. 5 d.2(5).

scopo, è necessario " que la liberté la plus entière soit garantie aux facultés de son travail: voilà tout ce que nous lui devons " (77).

Il luogo nel quale le diseguaglianze economiche si stemperano per lasciare il posto a una solidarietà civica è l'assemblea primaria, la festa, il comune. È qui che per l'abate le *machines de travail* entrano in rapporto con le *classes disponibles* ed è qui che avviene la formazione dei nuovi cittadini.

2.5. *Sieyès padre dell'accentramento? A proposito di un luogo della storiografia rivoluzionaria*

Siamo giunti così al termine " discendente " di un circuito politico che Paul Bastid ha definito come " imbevuto di spirito centralistico " (78) nonché come " violentemente accentratore " (79) nella parte relativa alla " costituzione municipale ".

Ma Sieyès è davvero il padre dell'accentramento rivoluzionario?

Mi sia consentito prendere le distanze da un giudizio che ha fatto autorevolmente scuola nella storiografia più e meno recente.

È certo che se si adotta come parametro di un sistema " decentrato " il riconoscimento dei diritti " storici " delle circoscrizioni territoriali tradizionali non vi è dubbio che il sistema di Sieyès debba apparire inevitabilmente accentratore. Si giunge alla stessa conclusione se si ritiene che il decentramento presupponga un'autonomia normativa intesa come " diritto alla differenza ", come riconoscimento di un pluralismo istituzionale e normativo locale. Per Sieyès il potere regolamentare locale esiste, ma il suo ambito di applicazione è limitato all'organizzazione dei servizi pubblici territoriali: non abbraccia, per intendersi, né l'autonomia statutaria dell'ente locale, né il potere di disciplinare determinate materie in deroga alla legislazione nazionale.

Credo tuttavia che per apprezzare la natura di una proposta di organizzazione amministrativa come questa occorra innanzitutto collocarla nel contesto costituzionale al quale essa si riferisce. Non si può misurarne il grado di " liberalismo " sul metro di modelli

---

(77) *Ibidem*.

(78) BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Paris, 1970^2, p. 90.

(79) *Ibidem*.

dogmatici di decentramento. Ora, la realtà del quadro costituzionale rivoluzionario è quello di un sistema basato interamente sul principio della riserva assoluta di legge, principio che presuppone inevitabilmente una certa dose di gerarchia nell'azione esecutiva soprattutto dopo che si è deciso di negare al potere giudiziario qualsiasi forma di *judicial review* sugli atti dell'amministrazione. Combattuta tra la democratizzazione dell'amministrazione periferica e l'esigenza di salvaguardare nella sua integrità l'attuazione del principio di legalità, la Rivoluzione costituente ha dovuto affidarsi, almeno in parte, a strumenti di controllo sull'attività delle istituzioni locali ereditati dall'assolutismo ([80]). Se è generalmente vero che l'attuazione della volontà del popolo nei sistemi democratico-parlamentari si realizza in via preferenziale mediante la fonte legislativa e che quindi, sul piano della tecnica costituzionale, " il mezzo più adatto per assicurare la legittimità dell'azione amministrativa è senza dubbio il sistema ministeriale " ([81]), a maggior ragione è comprensibile che in una rivoluzione " legicentrica " l'obbedienza dell'amministrazione periferica divenga un obbiettivo primario.

Alla luce di queste premesse, mi pare che il progetto di Sieyès possa qualificarsi come ragionevolmente decentratore, considerando che non solo ammette l'elettività degli amministratori locali ma che riconosce anche l'esistenza di un vero e proprio interesse comunale. I grandi comuni dotati di organi di gestione interamente elettivi, investiti di una missione globale di cura degli interessi locali, sono il segno più evidente di un progetto che vuole " animare i punti della circonferenza ". L'identificazione nelle assemblee primarie e nei cantoni di altrettanti centri di attività pubblica, amministrativa e municipale, contraddice l'immagine centripeta che si è data del sistema di Sieyès (l'analisi del concetto di " pouvoir municipal " non potrà che confermarlo). Parimenti, l'attribuzione delle competenze militari e finanziarie a un distinto " pouvoir conservatif " e la limitazione del governo a funzioni di controllo e di impulso escludono che lo si possa considerare come un precursore dell'autoritarismo amministrativo napoleonico.

([80]) *Infra*, p. 458 e sgg.

([81]) KELSEN, *La democrazia nell'amministrazione*, in *Il primato del parlamento* cit., pp. 71 e sgg.

Più solido fondamento ha sicuramente l'accusa di astrattezza e complessità rivolta a un progetto nel quale il " costruttivismo razionalista " rivoluzionario mostra di nutrire una fiducia illimitata in sé stesso. È facile capire le ragioni dei colleghi di Sieyès che, in seno al Comitato di costituzione, epurano il progetto di alcuni dei suoi ingranaggi più complessi. Nel piano presentato il 29 settembre da Thouret non si trova traccia delle liste di eleggibili né di qualsivoglia funzione amministrativa delle assemblee primarie. Rimangono invece i grandi comuni, sedi dell'amministrazione e del potere municipale che, tuttavia, cadranno di lì a poco nel corso del dibattito dal quale uscirà vittoriosa la soluzione dei 44.000 comuni, l'" anarchia organizzata " come la definirà Sieyès.

3. *Il governo introvabile: la riflessione dei " monarchiens " sul potere esecutivo*

La complessità del progetto di Sieyès non spiega comunque per intero le ragioni del suo insuccesso nel " movimento discendente ". In realtà, non sono in molti nel biennio '89-'91 a fare campagna per un governo " forte " e per un raccordo tra potere esecutivo e potere legislativo. Tra gli interpreti più lucidi di questa esigenza vi è Necker (82), profondo conoscitore del sistema inglese, e vi sono i *monarchiens* che si battono all'assemblea per una valorizzazione del ruolo costituzionale del sovrano.

Ma proprio la circostanza che in seno all'Assemblea costituente la battaglia per un esecutivo autorevole e per un'amministrazione effettivamente gerarchizzata sia condotta quasi esclusiamente da una fazione riconducibile all'etichetta " monarchica " basta a renderla per ciò stesso sospetta. Uno dei portavoce più brillanti del gruppo proviene del resto proprio dai ranghi dell'amministrazione prerivoluzionaria, l'ex intendente di marina Malouet (83). È proprio lui a

---

(82) Cfr. GRANGE, *Les idées de Necker*, cit., pp. 279-290.

(83) Sui " monarchiens " cfr. R. H. GRIFFITHS, *Le centre perdu. Malouet et les " monarchiens " dans la Révolution française*, Grenoble, 1988. Pierre-Victor Malouet (1740-1814), intendente di marina a Tolone dal 1781 al 1788, viene eletto all'unanimità agli Stati generali dal Terzo di Riom. Emigrato in Inghilterra nel 1792, intraprende

diagnosticare con la massima chiarezza i limiti delle scelte compiute dall'assemblea in materia di amministrazione. I dipartimenti e i distretti, denuncia Malouet, sono legati al re solo da una subordinazione formale ([84]) per l'assenza di qualsiasi agente del potere centrale che possa esercitare la vigilanza in periferia:

" le roi a la surveillance de cette administration, il peut en annuler les actes, en suspendre les agents; mais comment serait-il averti des négligences, des prévarications? " ([85]).

Forti del legame privilegiato con l'Assemblea nazionale, la quale sola può pronunciarsi sulla loro destituzione, i corpi amministrativi si candidano al ruolo di sentinelle della Rivoluzione, non di organi disciplinati al servizio della legge. Un errore altrettanto grave è stato commesso per Malouet attribuendo a organi elettivi e collegiali la parte attiva dell'amministrazione, " celle qui exige une responsabilité continue " e che per ciò stesso appartiene per intero all'esecutivo:

" en transportant aux conseils et aux directoires de départements une autorité et des fonctions dont ils ne devraient avoir que le contrôle, vous êtes privés de la meilleure forme d'administration qui peut exister, celle qui place la surveillance à côté de l'action, et l'inspection des dépenses à la suite de leur exécution " ([86]).

Sorvegliare e consigliare è compito di molti, amministrare di uno solo. Il principio cardine dell'amministrazione napoleonica è già qui anticipato da un ex alto funzionario dell'apparato centrale prerivoluzionario, costretto ad assistere impotente alla dispersione dell'autorità esecutiva nei 44.000 rivoli delle municipalità lasciate a sé stesse con poteri esorbitanti (proclamare la legge marziale, ad esempio). Gli fa eco l'organo dei *monarchiens*, il *Journal des impartiaux,* che

---

durante l'Impero una brillante carriera amministrativa che lo porta al Consiglio di Stato nel 1810.

([84]) Anche Necker stigmatizza la scelta di aver fatto del dipartimento un " être collectif " lasciando al popolo l'elezione diretta degli amministratori senza alcun intervento del monarca (*Du pouvoir exécutif dans les grands États*, 1792, in NECKER, *Œuvres complètes*, cit., t. 8°, p. 231).

([85]) AP., 9 août 1791, t. 29°, p. 277.

([86]) *Ibidem.*

difende la tesi di un monarca concepito come naturale garante della libertà e sicurezza dei cittadini contro il disordine tollerato o fomentato da corpi municipali e amministrativi indipendenti: gli interventi di Malouet e Montlosier a favore di un esecutivo presentato come " loi agissante " e non come nemico dell'assemblea nazionale vi sono riportati con grande risalto (87).

È ovvio che l'equazione tra fautori di un esecutivo forte e " monarchiens " nel biennio '89-'91 (88) non lasciasse spazio alcuno a una concettualizzazione del governo diversa da quella di braccio meccanico dell'Assemblea nazionale sottoposto a un'occhiuta sorveglianza sia da parte dei rappresentanti che dei destinatari stessi dei suoi ordini, le autorità amministrative. Non può essere casuale che Sieyès abbia omesso di pubblicare le sue idee sull'" azione discendente " e non sia mai sceso in campo, durante i dibattiti, per illustrare il suo progetto di governo-amministrazione. Anche su questo versante del movimento politico, un progetto come quello di Sieyès, fondato sul presupposto dell' " unité organisée " dei poteri al di là della schematica contrapposizione tra il 'volere' della legge e l'"agire' passivo dell'esecutivo, appariva di difficile integrazione in una costituzione esposta alle continue tensioni tra legittimazione popolare e principio monarchico.

Il quesito che si poneva Bancal des Issarts all'inizio di questo capitolo — come assicurare che la volontà dell'esecutivo sia sempre conforme a quella del legislatore — ha trovato indubbiamente una risposta netta in un ordinamento costituzionale che nega all'esecutivo qualsiasi margine di autonomia. Come si è visto però, l'Assemblea costituente, tutta presa a neutralizzare la minaccia rappresentata dall'esecutivo monarchico, ha finito per eludere un interrogativo non meno essenziale: come garantire il rispetto della legge da parte di 44.000 autorità comunali elettive. Era lo stesso principio di legalità a essere messo in discussione da questa moltiplicazione dei centri di potere amministrativo. L'Assemblea costituente aveva mancato l'obbiettivo indicato da Sieyès di conferire alla legge una *force relativement irrésistible.* Si era dimenticato che mentre " sous le

(87) In particolare i numeri III (pp. 1-4 e 18-20); V (pp. 18-25); VI (pp. 5-14); VII (pp. 10-14); VIII (pp. 1-8).

(88) Cfr. COLOMBO, *Governo e costituzione,* cit., p. 395.

despotisme, une force irrésistible maintient la servitude, sous l'empire de la loi, elle garantit la liberté" (89). Decontestualizzato dal piano di Sieyès, il concetto di "pouvoir municipal" sarebbe facilmente divenuto un moltiplicatore delle spinte centrifughe e della tensione tra centro e periferia.

Ma prima di analizzare le aree di discorso che tematizzano la contestazione alle scelte amministrative della Costituente, è opportuno soffermarsi sul significato del "pouvoir municipal" all'interno della costituzione del '91 e, ovviamente, dell'architettura di Sieyès che ne è l'ispiratore. Se infatti il decreto del 14 dicembre 1789, che organizza l'amministrazione municipale della Francia, ha tradito la proposta di Sieyès, localizzando il "pouvoir municipal" nelle parrocchie rurali e non nei grandi comuni, la costituzione del '91, approvata due anni più tardi, ripropone integralmente la concezione dell'abate, circostanza questa alla quale si è raramente prestato la dovuta attenzione.

(89) "Ainsi", prosegue Sieyès, "c'est un principe avoué que la force d'exécution soit irrésistible, mais deux autres principes doivent suivre celui-là: 1) que la loi soit toujours l'expression de la volonté sociale; 2) que la force ne puisse agir que par l'impulsion de cette volonté; 3) qu'elle soit constituée de manière qu'habile à servir la loi, elle ne puisse jamais s'élever contr'elle et la renverser" (AN. 284 AP. 4 d.11)

Capitolo Terzo

UNITÀ SENZA ACCENTRAMENTO: LO STATUTO DEL " POUVOIR MUNICIPAL "

1. Il grande comune. — 1.1 Amministrazione locale e partecipazione. — 1.2 Potere locale e formazione delle *élites*. — 1.3 Il " pouvoir municipal " come garanzia della sfera delle libertà. — 2. L'" idra municipale ": i 44.000 comuni. — 3. Il tentativo di istituire le municipalità di cantone

La storiografia si è a lungo interrogata sul significato della singolare collocazione sistematica dei comuni nella carta del 1791.

Nel titolo II (" de la division du royaume et de l'état des citoyens ") essa definisce infatti i *communes* all'art. 8 come " les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes "; all'art. 9 chiarisce e delimita la natura del potere di cui sono depositari gli ufficiali municipali: " les citoyens qui composent chaque commune, ont le droit d'élire à temps, suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'*Officiers municipaux*, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune "; conclude infine precisando (art. 10) che spetta alle leggi determinare l'estensione dei poteri di cui gli ufficiali municipali sono investiti come amministratori locali e come delegati dell'amministrazione statale. Merita osservare che dei *communes* e degli *officiers municipaux* non si parla nel titolo III " des pouvoirs publics " dove essi avrebbero potuto trovare una logica collocazione all'interno della sezione " de l'administration intérieure ", nell'ambito della quale sono trattati sia i dipartimenti che i distretti.

Questa scelta riflette a nostro parere la volontà di fare del " pouvoir municipal " una funzione distinta da quelle incluse nei " poteri pubblici " (1). Vediamo perché.

---

(1) La spiegazione di questa collocazione sistematica è illustrata da Thouret nel

Tra le risposte che sono state date in diverse epoche a questo interrogativo, si possono enucleare essenzialmente tre filoni interpretativi.

Il primo riconosce nel " pouvoir municipal " il tentativo di canalizzare, delimitandola, la Rivoluzione municipale (2).

Il secondo vi vede la consacrazione dei diritti " naturali " del comune, società spontanea e prestatuale che si forma tra i singoli individui che vivono in una circoscrizione territoriale (3).

Il terzo sostiene invece la derivazione fisiocratica del concetto di " pouvoir municipal ", che sarebbe una diretta filiazione del " mémoire sur les municipalités " di Turgot (4).

Nessuna di queste tre letture rende conto dell'effettiva genealogia del concetto di " pouvoir municipal ", tutta interna al sistema di Sieyès. Per analizzare questo concetto, mi soffermerò pertanto sulla dottrina dell'abate e sull' accoglienza che le è riservata dall'As-

---

brano che segue: " dans ce même titre, les citoyens ne sont pas considérés seulement comme individus, mais encore sous le rapport qui se forme entr' eux par leur cohabitation dans les villes et dans les villages; les agrégations que nous appelons *communes*, sont placées ici en dehors des pouvoirs publics, parce que formées naturellement par les besoins et les commodités de la vie privée, elles n'ont ni objet, ni caractère politique (...) " (AP., 8 août 1791, t. 29°, p. 262).

(2) Si vedano per questa lettura: A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, 1926, p. 59 e F. BURDEAU, *Liberté, libertés locales*, cit., p. 41. Anche chi, come Albert Lanza, riconosce alla distinzione tra potere municipale e amministrativo un " fondement sérieux " finisce poi per concludere ammettendo il peso delle circostanze sulle scelte dei Costituenti: " la reconnaissance et la constitutionnalisation du pouvoir municipal seraient-elles peut-être moins fondées sur des considérations théoriques que sur le besoin impérieux de résoudre une difficulté politique; elles permettraient d'intégrer le pouvoir municipal de fait dans le tout national et, ainsi, fonder l'État unitaire " (A. LANZA, *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, Paris, 1980, p. 498).

(3) G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad. it., Milano, 1912, p. 305 e sgg.; L. MICHOUD, *La théorie de la personnalité morale*, Paris, 1932, t. 1°, pp. 354-356; nonché, dello stesso autore, *De la responsabilité des communes*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-février 1897, pp. 47-54. L'errore commesso da questi autori è stato quello di ritenere che la costituzione del 1791 avesse voluto riconoscere i diritti del comune realtà storico-naturale, quando invece il " pouvoir municipal " è localizzato in circoscrizioni assolutamente arbitrarie (i comuni di " 36 lieues quarrées ", nelle intenzioni del Comitato di costituzione).

(4) GARCÍA de ENTERRÍA, *Révolution française et administration contemporaine*, cit., pp. 57-116.

semblea costituente, per trattare infine del tentativo del Comitato di costituzione di proporre *in extremis* l'istituzione della municipalità cantonale.

1. *Il grande comune*

L'interesse di Sieyès per l'organizzazione municipale era nato precocemente già nei mesi della sua attività all'interno dell'assemblea provinciale di Orléans e aveva trovato espressione nei *pamphlets* pubblicati alla vigilia della Rivoluzione dove già si vede delineata un'organizzazione istituzionale che lascia spazio alle assemblee municipali per rompere con la prassi di una monarchia tutta assorbita dall'interesse fiscale e militare: " l'administration ministérielle ne s'est jamais occupée sérieusement de la chose publique dans ses véritables rapports. L'impôt, la cour et la guerre l'ont constamment absorbée " (5). L'obbiettivo indicato era quello di spezzare questo centralismo senza peraltro mettere a rischio l'unità nazionale.

La conciliazione è realizzata da Sieyès distinguendo la " costituzione nazionale " da quella " municipale ". Nel *pamphlet* apparso nel settembre '89 *Quelques idées de constitution applicables à la Ville de Paris* Sieyès articolava questa distinzione tra dimensione " municipale " e " nazionale " assegnando alla prima la gestione degli affari locali: distinzione ripresa fedelmente nel progetto presentato da Thouret il 29 settembre 1789 che trova il suo architrave nei grandi comuni, snodi essenziali del circuito rappresentativo e amministrativo oltreché sedi della gestione locale. La miriade di parrocchie nelle quali è disperso il potere municipale, la varietà dei regimi di ogni città, sono respinti da Sieyès come una base del tutto inadeguata in vista dello sviluppo di un'ampia vita locale:

> " la constitution municipale qu'il faut donner à chaque commune n'est pas ce régime particulier et si peu uniforme qui appartient aujourd'hui à toutes les villes, bourgs et paroisses du royaume.
>
> Je conçois cet établissement d'une manière différente.
>
> 1) il nous faut une certaine étendue du territoire et de population. Si nous nous bornions à un petit espace, à une ou à quelques paroisses, nous

(5) *Vues sur les moyens d'exécution dont les Représentans de la France pourront disposer en 1789*, cit., pp. 124-125. La questione è affrontata anche nell'*Instruction donnée par S.A.S Monseigneur le Duc d'Orléans*, cit., pp. 55-56.

n'échapperions pas à l'influence des hommes puissants, d'un gros propriétaire de terres et surtout d'un de ces propriétaires qui, décoré jusqu'à présent du titre de seigneur, trouve encore dans ce qu'il appelloit ses vassaux une confiance excitée plutôt par la superstition et l'habitude que par la raison et le mérite;

2) le régime qu'on honore aujourd'hui du nom de municipalité est différent dans chaque ville, dans chaque bourg, dans chaque paroisse, si tant est que dans le plus grand nombre, il y ait rien qu'on puisse honorer de ce nom;

3) il n'existe donc pas aujourd'hui un plan de municipalité; encore moins ce qui existe est-il suffisant " (6).

Senza ritornare sull'organizzazione degli organi amministrativi periferici immaginata da Sieyès (7), mi limiterò a esaminare qui in che modo egli giustifichi teoricamente l'enucleazione di un potere municipale distinto dall'amministrazione statale.

1.1. *Amministrazione locale e partecipazione*

La prima funzione che Sieyès assegna al " pouvoir municipal " distribuito in grandi comuni di " 36 lieues quarrées " è quella di soddisfare l'aspirazione dei francesi a un'ampia partecipazione agli affari locali. L'esigenza di salvaguardare l'unità nazionale non comporta come conseguenza necessaria la concentrazione di tutto il potere nelle istituzioni centrali. L'amministrazione di Antico regime ha devitalizzato la provincia sfruttandone le risorse ed attirando al centro tutti i talenti. La Rivoluzione deve offrire per Sieyès l'occasione di invertire la tendenza. Con accenti quasi lirici, Sieyès traccia questo suo disegno di " animare i punti della circonferenza " e di opporsi a un'involuzione centripeta di un sistema che deve essere unitario, ma non accentratore:

" je n'aime pas, lorsque je voyage dans un pays, ne voir que rarement et de loin en loin des preuves publiques de vie rurale ou sociale. Il faut que l'administration soit toujours à portée de pousser le joug jusqu'aux extrémités et d'animer toutes les parties du corps. Quand d'un lieu à l'autre et par des intervalles très rapprochés je vois des signes de vie, je m'écrie: ainsi voilà des traces d'hommes, ici il existe une société politique, voilà l'alliance

(6) AN. 284 AP. 4 d.2.

(7) *Supra*, p. 318 sgg.

du travail public aux travaux particuliers. Ici sont des hommes libres, une administration vraiment fraternelle et sociale " (8).

Il primo passo consiste senza dubbio nel creare un'amministrazione unitaria la cui giustificazione si riassume nella certezza dell'ordine giuridico e nella sicurezza nei rapporti internazionali (9). Questo deve avvenire senza che occorra sacrificare sull'altare della Nazione " una e indivisibile " ogni speranza di restituire vitalità a una provincia da troppo tempo abbandonata a sé stessa:

" sans doute on répondroit à ces raisons en présentant les avantages d'avoir au lieu d'une capitale immense, 720 foyers de patriotisme, d'esprit, de talent.

On observeroit que réunir dans une seule ville tous les motifs d'émulation et le centre de l'empire, c'est dépouiller les autres États de tout ce qui contribue à faire des hommes, c'est dépeupler, deshonorer 719 communes, pour exciter au delà de toute mesure le bien et le mal dans une seule.

À ces raisons très fortes de part et d'autre il y a une excellente réponse.

---

(8) AN. 284 AP. 4 d.2.

(9) " Le plan de constitution qui a été proposé à l'Assemblée nationale, et adopté en grande partie, peut se présenter sous un point de vue clair et simple. Figurez vous d'abord sur une vaste surface de 26.000 lieues quarrées environ 720 petits États ou républiques indépendantes ayant toutes un territoire à peu près de la même étendue, savoir de 6 lieues sur six, ou de 36 lieues quarrées. Chaque république a son établissement public à part, son corps législatif, son tribunal judiciaire, son administration des secours et des travaux publics, sa défense tant intérieure qu'extérieure, la surveillance de ses relations politiques avec les autres républiques, enfin un bon système de recette et de dépense publique. C'est tout ce qu'il faut à l' État le mieux gouverné. Je suppose maintenant que quelqu'un leur propose de se réunir pour ne former qu'un grand tout, un empire immense. Voici je pense, les principales raisons de sa proposition: 1) L'expérience prouve que les petits États voisins et en grand nombre seroient presque toujours en état de guerre, et que la guerre y est plus cruelle, parce que dans un petit espace, les peuples s'y prennent pour ainsi dire corps à corps. 2) Les secours publics, les travaux communs seront plus abondants, plus efficaces, ils auront des effets prodigieux pour l'avancement des sciences, des arts qui disposeront de grandes dépenses, enfin de toutes les propriétés publiques. 3) Une raison irrésistible de sûreté, car la première grande puissance qui voudra faire des conquêtes, envahir à son gré, aujourd'hui surtout que l'art de la guerre partout perfectionné donne à peu près tout l'avantage aux gros bataillons. Des alliances passagères entre les républiques ne suffiroient pas pour se maintenir; qui ne sait que loin de se soutenir, elles se tourneroient les unes contre les autres, et que cette conduite seroit autant l'effet des jalousies et des haines particulières que de l'intrigue des puissans voisins à qui nous supposons l'envie de les subjuger " (AN. 284. AP. 4 d.2).

C'est de réunir et de distribuer dans un système particulier tous les avantages des petites républiques, et toute l'utilité d'un grand État " (10).

Per conciliare unità e decentramento occorre dunque armonizzare nello stesso sistema " tous les avantages des petites republiques, et toute l'utilité d'un grand État ".

A questo scopo, propone Sieyès," conservons dans chaque commune une chose publique, l'espérance d'y prendre part, de s'y obtenir de la considération, l'assurance de n'être point opprimé par des administrateurs supérieurs qui attirent tout honneur ". Che il cittadino non sia più costretto ad abbandonare il suo comune per sottrarsi alle angherie dei burocrati o a " faire sa cour pour sa fortune, pour obtenir l'estime ". Il grande comune " comparable alors aux anciennes républiques graecques dans les beaux temps nous offrira des modèles dans tous les genres " (11). Allo stesso tempo, però, " créons entre ces communes une telle union, qu'elles deviennent une seule nation. Elles auront alors la stabilité, la grandeur, la sûreté d'un grand empire avec la liberté, le perfectionnement, la moralité et la prospérité des petites républiques ". Per ottenere questo duplice effetto, conclude Sieyès, " je conserve dans chaque commune une administration municipale et je mets en alliance tout ce qui doit être commun à toutes les républiques ".

Grazie al potere municipale possono quindi consolidarsi sia il sentimento di appartenenza alla comunità nazionale che i legami interindividuali in sede locale. Diviene visibile in questo modo la solidarietà della comunità dei cittadini tra loro e con gli altri membri della grande comunità nazionale: " si vous voulez que chaque ville sente ce que c'est que la chose publique nationale, donnez lui à sa portée l'intérêt de la chose publique communale " (12).

1.2. *Potere locale e formazione delle élites*

La seconda funzione del " pouvoir municipal " si iscrive nel disegno di una " rigenerazione " degli individui intesa come affran-

(10) AN. 284 AP. 4 d.2.
(11) La sottolineatura è mia.
(12) AN. 284 AP. 4 d.2.

camento dal particolarismo feudale e dall'egoismo "municipale" tipico di una società cetuale nella quale gli spazi di libertà si conquistano contendendosi i privilegi. La creazione di grandi "famiglie politiche", nelle assemblee primarie come nei grandi comuni, non serve solo a soddisfare l'esigenza di partecipazione, ma anche e in eguale misura a creare le condizioni per un superamento di inveterati atteggiamenti psicologici da "esprit de clocher" e di radicati antagonismi, come quello città-campagna:

"les municipes ont un pouvoir réservé, et le district un autre. Je donne le nom de municipalité aux districts, et je ne laisse qu'un bureau d'agence à chaque réunion de manoirs. J'ôte donc à l'économie municipale tout ce que je peux pour le donner à l'économie communale. Pourquoi? parce que les municipalités secondaires sont trop inégales, parce que la ville et les campagnes se battroient sans un centre commun, parce qu'il est bon de rompre le sentiment patriotique municipal pour renforcer le sentiment patriotique communal. Celui-ci ne seroit composé que d'élémens propres à se dévorer si on laissoit les manoirs s'isoler d'intérêts. Il faut donc fondre l'intérêt municipal le plus qu'il est possible dans l'intérêt communal. Alors le district sera pour les 36 lieues quarrées de son territoire ce qui est la maison commune d'une grande ville pour tous les quartiers. L'homme cesse d'être petit et monacal en cessant d'être municipal, il devient républicain en devenant communal. Mais il faut s'arrêter à ce centre le plus favorable aux bons développemens de toutes les facultés humaines. Si vous ne mettez le centre ou le foyer de ces développemens que dans l'union provinciale, vous risquez de faire quelques hommes aristocratiques aux dépens du peuple dégradé; la commune est l'étendue la plus appropriée à la combinaison démocratique, sans être monacale. Ainsi la commune gagne d'en haut et d'en bas. Son pouvoir municipal acquiert beaucoup aux dépens du foyer provincial. Les provinces ne sont que des articulations neutrales pour servir de communication. Les communes sont les véritables agens. Ici se place la théorie des assemblées primaires ou l'art de former et d'égaliser les familles politiques qui deviennent des véritables élémens, et des élémens presqu'égaux de la nation" (13).

In questo brano parla per bocca di Sieyès tutta quella corrente dell'illuminismo riformatore francese che aveva individuato nell'amministrazione locale il luogo dell'emancipazione dalle barriere cetuali grazie a una nuova "sociabilité" costruita nella deliberazione quotidiana sugli interessi comuni. Già Condorcet aveva dato voce a

(13) AN. 284 AP. 4 d.3.

questa aspirazione, insistendo sull'esigenza di creare grandi circoscrizioni rurali (14), un'idea alla quale forse lo stesso Sieyès si era ispirato. La cittadinanza " civica " si concretizza nella guardia nazionale, nella giuria, nell'appartenenza alla " cité " municipale. Tale è il rilievo di questa dimensione che Sieyès si spinge fino a includere l'" adozione municipale " tra i modi di acquisto della cittadinanza francese da parte dello straniero " accolto " in una " famille politique " (15). Ma il salto di qualità rappresentato dal piano di Sieyès rispetto ai progetti dei fisiocratici, e dello stesso Condorcet, consiste soprattutto nella capacità dell'abate di ricondurre quest'istanza di decentramento e di rigenerazione nell'alveo di un sistema costituzionale che non ignora o trascura le ragioni dell'amministrazione esecutiva, dell'attuazione della legge sul territorio, come avveniva invece nelle pagine di quegli autori, tutti presi dalla polemica anticentralista.

1.3. *Il "pouvoir municipal" come garanzia della sfera delle libertà*

La terza funzione si iscrive nella logica di una teoria costituzionale che aspira a tenere ben distinta la dimensione privata dalla sfera pubblica mediante un accurato dosaggio dei poteri conferiti alle istituzioni statali. Se di liberalismo si può parlare riguardo alla dottrina di Sieyès, ciò è possibile proprio per questa volontà di salvaguardare la costituzione da possibili degenerazioni " monacali ", vale a dire da ogni tentazione totalizzante che possa mettere a repentaglio le libertà civili, trasformando il mezzo, l'" établissement public ", in fine (16).

---

(14) Condorcet sviluppa questa idea delle grandi circoscrizione rurali, già prospettata nel saggio sulle assemblee provinciali, in un *pamphlet* dal titolo *Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens, et sur la formation des communautés de campagne,* Paris, s.d. Al centro della sua proposta vi è il disegno di consentire la selezione di candidati idonei alle cariche rappresentative, neutralizzando l'influenza del signore; di combattere la soggezione delle campagne alle città, riunendo le comunità rurali in grandi unità amministrative; di sviluppare grandi centri di amministrazione e di *esprit public.*

(15) AN. 284 AP. 2 d.15 *cahier* 2.

(16) Su questo classico significato di liberalismo cfr. I. BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà*, trad.it., Milano, 1989, pp. 189-196.

Sottrarre il potere municipale all'amministrazione, farne una distinta " procuration ", assume dunque anche questo significato di tracciare una linea di demarcazione ben visibile tra società civile e Stato. Nel brano che segue, Sieyès spiega le ragioni del " pouvoir municipal " procedendo con il suo consueto metodo analitico-sociologico a una scomposizione e ricomposizione degli elementi del suo piano:

" une famille a des soins privés, communs, et les droits politiques. Plusieurs familles qui ne se confédèrent que pour la défense, conviennent d'un congrès ad hoc toutes les fois qu'il est nécessaire. D'ailleurs elles conservent leur souveraineté politique. Plusieurs familles qui s'associent politiquement mettent en commun la souveraineté et l'établissement public. D'ailleurs elles se réservent les soins privés et communs de famille, sans quoi ce seroit un couvent et non une société de familles. Cette association forme un manoir, ou une municipalité souveraine.

Les municipalités voisines peuvent ou se confédérer pour la défense, ou s'associer pour mettre en commun tous les droits politiques. Dans ce second cas, elles détachent du pouvoir municipal qui étoit tout, le droit de législation et d'administration commune entre municipalités. Mais d'ailleurs elles se réservent toute la partie de ce pouvoir qui regarde chacun en particulier, qui les différencie. Ce sont des soins particuliers. C'est l'économie municipale, autre que l'économie domestique, mais analogue et pareillement réservée; car si le pouvoir municipal s'étoit emparé de l'économie domestique, nous avons dit qu'il seroit dégénéré en pouvoir monacal; ajoutons qu'il se seroit perdu dans les détails. Disons la même chose du pouvoir communal relativement aux municipalités. L'économie domestique des municipalités est réservée. Les municipalités ne mettent en commun que le moins qu'elles peuvent sans manquer à la véritable théorie sociale. Voilà donc les grandes communes ou districts investis de la souveraineté " (17).

---

(17) AN. 284 AP. 4. d.3. Si metta a confronto questa minuta con il brano praticamente identico del discorso di Thouret sulla nuova divisione del regno del 9 novembre 1789: " gardons-nous de confondre le pouvoir municipal, qui a sa nature propre et son objet à part, avec les pouvoirs nationaux qui s'exercent tant par la législature, que par l'administration générale. Les pouvoirs nationaux existent et sont exercés pour l'intérêt et pour les besoins communs de toute la nation; le pouvoir municipal n'a trait qu'à l'intérêt privé et aux besoins particuliers de chaque district municipalisé. Tout État a commencé par de petites agrégations élémentaires qui se sont réunies pour former les sociétés plus puissantes et plus étendues qu'on appelle nations. Chacune a séparé de la masse des pouvoirs dont elle était essentiellement revêtue la portion de ces pouvoirs qu'il était nécessaire de mettre en commun pour former le

Il rischio che la società si trasformi in un " convento " nel quale le pretese dirigistiche dello Stato vanifichino tutte le zone di immunità dei privati può essere scongiurato solo circoscrivendo l'ambito operativo riservato ai poteri pubblici. Il " pouvoir municipal " costituisce uno di questi " contrappesi sociali " a un polo pubblico e statale che con la distruzione di tutte le istituzioni sociali dell'Antico regime ha ampliato enormemente il proprio raggio di azione. Si spiega così la sua collocazione sistematica nella parte della costituzione del 1791 che precede la configurazione dell'" établissement public " (18). Una costituzionalizzazione del " pouvoir municipal " che però giunge tardiva, dopo la disfatta subita dal piano di Sieyès due anni prima, nel corso del dibattito che precede l'adozione del decreto del 14 dicembre 1789.

2. *L'" idra municipale ": i 44.000 comuni*

Si ricorderà infatti che il piano di Sieyès era stato sottoposto a critiche severe all'Assemblea costituente proprio nella parte relativa ai grandi comuni e al " pouvoir municipal ". Un colpo possente era stato sferrato da Mirabeau che definisce la distinzione tra potere municipale e poteri statali " une vaine subtilité " (19), riproponendo in sostanza la vecchia idea delle *municipalités* di Turgot. Per il tribuno di Aix non vi è differenza qualitativa tra il potere esercitato da una municipalità di campagna e quello di cui è titolare un'assemblea provinciale: in entrambi i casi non si tratta che di assemblee

---

gouvernement général; mais elle a dû réserver celle qui lui était nécessaire pour l'administration de ses affaires intérieures, domestiques et étrangères à la grande administration nationale. Ainsi, la municipalité est, par rapport à l'État, précisément ce que la famille est par rapport à la municipalité dont elle fait partie. Chacune a des intérêts, des droits et des moyens qui lui sont particuliers; chacune entretient, soigne, embellit son intérieur, et pourvoit à tous ses besoins, en y employant ses revenus, sans que la puissance publique puisse venir croiser cette autorité domestique, tant que celle-ci ne fait rien qui intéresse l'ordre général " (AP., 9 novembre 1789, t. 9°, pp. 726-727).

(18) " Tout ce qui touche à la qualité de citoyen, à la division du territoire ou même à l'organisation des assemblées primaires ne fait pas partie de la Constitution ". Si tratta di " présupposés antérieurs à l'établissement public " (citato da CLAVREUL, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur les origines de la représentation en droit public*, cit., t. 2°, p. 140)

(19) AP., 10 novembre 1789, t. 9°, p. 733.

rappresentative degli abitanti del luogo, senza che possa configurarsi un'" amministrazione " distinta dalle " repubbliche " comunali.

Nel corso del dibattito che si svolge nell'ottobre-novembre '89 si moltiplicano le contestazioni a un piano che presta indubbiamente il fianco all'accusa di astrattezza e di difficile attuabilità ([20]) — anche se non manca qualche isolato sostegno all'idea di superare la dispersione delle municipalità accorpandole in grandi circoscrizioni ([21]).

Le critiche più penetranti sono mosse da Bengy de Puyvallée ([22]) che contesta sia il metodo seguito dal Comitato di costituzione che i contenuti del progetto ([23]). Prima di decidere l'estensione delle circoscrizioni municipali sarebbe stato più logico individuare preventivamente quali competenze attribuire agli ufficiali municipali, quale grado di autonomia lasciare loro e a quali vincoli di subordinazione sottoporli. Proprio il problema della dipendenza dal potere esecutivo solleva l'interrogativo più inquietante: che autorità potrà esercitare il governo su corpi municipali dotati di un'estensione così ampia? Del resto appare dubbio persino che la proposta di istituire grandi comuni possa allargare l'orizzonte della vita pubblica come crede il Comitato di costituzione. Alla fine, saranno i proprietari più ricchi a dominare le grandi municipalità e i vecchi legami di dipendenza finiranno per riprodursi. L'analisi di Bengy non si ferma qui, va oltre i profili organizzativi per investire la filosofia stessa del piano. Il Comitato di costituzione " a coupé la France comme un morceau de drap ", sedotto " par le charme de l'uniformité " ha preteso di spezzare tutti i vecchi legami sociali, i rapporti economici regionali, le abitudini locali " qui sont cependant des mobiles bien puissants et bien précieux à conserver ".

L'esitazione a seguire fino in fondo la riduzione geometrica del territorio perseguita dal Comitato di costituzione si avverte un po' in tutti gli interventi dei deputati. Sono pochi coloro che vogliono privare le comunità locali dei propri organi di governo, la maggior

---

([20]) In questo senso, intervengono nella seduta del 4 novembre 1789, Barnave e Gaultier de Biauzat (AP., t. 9°, p. 673).

([21]) Ad esempio, l'intervento del deputato Duquesnoy (AP., 4 novembre 1789, t. 9°, p. 672).

([22]) Philippe-Jacques Bengy de Puyvallée (1743-1823), eletto agli Stati generali dalla nobiltà di Bourges

([23]) Nella seduta del 5 novembre 1789 (AP., t. 9°, p. 685).

parte difende il diritto di ogni città bòrgo, e parrocchia alla propria amministrazione in nome della semplicità di esecuzione, dell'opposizione a grandi municipalità aristocratiche, e del timore di perpetuare l'egemonia urbana (24). L'assemblea, che ha subito individuato in Sieyès il vero artefice di questa proposta (25), non è disposta a sottoscrivere per intero un piano che sconvolge in modo così radicale la rappresentazione tradizionale del territorio. Malouet mette in guardia contro il rischio d' " ordonner dans toutes les parties de l'empire un véritable déplacement, sans que le peuple soit frappé de sa nécessité " e di aggredire " à la fois l'amour-propre, les relations, les intérêts locaux des villes, bourgs et villages " (26).

Vani sono gli sforzi di difendere su questo terreno il progetto dell'abate.

Uno dopo l'altro, si succedono alla tribuna i membri più eloquenti del Comitato di costituzione per illustrarne le ragioni: Sieyès preferisce lasciare a Thouret e a Target il compito di sostenere in pubblico le proprie tesi.

In un discorso di grande efficacia retorica (27) Target (28) replica a tutte le obiezioni mosse al Comitato di costituzione. È infondato il timore che i grandi comuni possano sottrarsi all'autorità del potere esecutivo. Se è vero infatti che, nelle intenzioni del Comitato, le municipalità " ont pleinement le gouvernement domestique et intérieur de leurs affaires ", esse sono invece interamente subordinate ai

---

(24) Per citare solo alcuni degli interventi: Malouet chiede che venga riconosciuta " la simplicité primitive des municipalités " accordando a ogni villaggio la sua amministrazione (AP., 12 novembre 1789, t. 10°, p. 5); Ramel-Nogaret lamenta che persino il significato orignario di *commune* sia stato stravolto dal Comitato di costituzione che lo ha applicato a una circoscrizione del tutto artificiale (AP., 11 novembre 1789, t. 9°, p. 749); il deputato d'Auch, Pérez, reclama a nome dei suoi committenti il riconoscimento di una municipalità per ogni comunità (AP., 12 novembre 1789, t. 10°, p. 6).

(25) " Il paraît ", dichiara Pison du Galland, " que le système du comité a pris naissance dans l'ouvrage de M. L'Abbé Sieyès, intitulé: *Quelques idées de Constitution applicables à la Ville de Paris* " (AP., 10 novembre 1789, t. 9°, p. 738).

(26) AP., 12 novembre 1789, t. 10°, p. 4.

(27) AP., 11 novembre 1789, t. 9°, pp. 744-749.

(28) Guy-Jean-Baptiste Target (1733-1806). Brillante avvocato a Parigi prima della Rivoluzione, eletto dal Terzo di Parigi (*hors-les-murs*) alla Costituente, è membro con Sieyès del Comitato di costituzione. Terminerà la sua carriera come giudice di cassazione dal 1797 al 1806.

dipartimenti per tutto ciò che concerne le funzioni delegate dall'amministrazione generale. Con una risposta secca, Target liquida anche il timore espresso da Bengy de Puyvallée di vedere dissolti i legami storici tradizionali tra gli individui e le comunità all'interno delle provincie. Non basta che le provincie abbiano rinunciato ai loro privilegi: " il faut encore qu'elles abandonnent ce qui reste d'orgueil de canton, de rivalités et jalousies, de préférences idéales. Le bonheur de tous est désormais dans l'union de tous " (29). Contro coloro che rivendicano la libertà di autoamministrarsi per borghi e villaggi, Target ricorda che l'amministrazione locale è stata da sempre sottoposta alla tutela dell'autorità superiore. I grandi comuni elettivi prenderanno il posto dei sottodelegati e le parrocchie rurali non potranno che trarne vantaggio. Quanto alla preoccupazione che i grandi comuni possano nuovamente divenire strumenti di oppressione delle città sulle campagne, Target fa osservare che il piano mira esattamente al risultato opposto, a cementare la solidarietà di interessi tra città e campagna e a superare consolidate barriere di egoismo locale.

L'eloquenza di Target e Thouret non serve a impedire che nella seduta del 12 novembre l'Assemblea nazionale deliberi, su una mozione di Gaultier de Biauzat, " qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne ", decisione recepita dal successivo decreto del 14 dicembre (30).

Lo stesso Barnave, del resto, aveva individuato proprio nei grandi comuni il punto debole della proposta di Sieyès. " L'unité d'intérêt ", annota Barnave, " la facilité de correspondance, un esprit de communauté entre les habitans sont absolument nécessaires à ces petites corporations et ne peuvent exister à de si grande distance. Des municipalités aussi étendues seroient sans autorité et sans accord, à l'exception du chef-lieu tout y seroit négligé " (31). Interpretando un'opinione generale, il deputato delfinate circoscrive la funzione dei distretti a un ruolo consultivo rispetto all'ammini-

---

(29) AP., 11 novembre 1789, t. 9°, p. 748.

(30) *Décret relatif à la constitution des municipalités* (DUVERGIER, op. cit., t. 1°, pp. 75-79).

(31) AP. W 13. Lo stesso concetto Barnave esprime nel suo intervento del 4 novembre (AP., t. 9°, p. 673).

strazione provinciale: esattamente ciò che l'Assemblea costituente deciderà di fare con il decreto del 14 dicembre 1789, seguendo l'esempio della riforma delle assemble provinciali e dell'amministrazione monarchica (il sottodelegato aveva la funzione di rendere gli *avis* all'intendente). Lo smacco non poteva essere più duro per Sieyès che dei comuni di 36 " lieues quarrées " aveva voluto fare una componente rilevante del suo progetto, immaginandoli non solo e non tanto quali snodi della rappresentanza quanto proprio come centri di un'efficiente amministrazione locale.

Per un'ironia della sorte Sieyès dovrà difendersi dall'accusa, mossagli da Clermont-Tonnerre, di essere il padre delle 44.000 municipalità, " insigne folie " (32) alla quale lui stesso e i suoi colleghi del Comitato di costituzione non riusciranno a rassegnarsi.

3. *Il tentativo di istituire le municipalità di cantone*

In effetti, il disordine che Sieyès aveva temuto potesse verificarsi una volta lasciata in vita l'" idra municipale " non tarda a manifestarsi con un'intensità e una diffusione preoccupanti. L'Assemblea nazionale e lo stesso Comitato di costituzione sono ripetutamente costretti a intervenire per reprimere episodi di insubordinazione, mentre i ministri, delegittimati e ridotti all'impotenza, preferiscono ricorrere alla persuasione più che agli ordini imperativi.

Di fronte a una municipalità che si è permessa di attaccare pubblicamente una lettera-circolare diffusa dal procuratore-sindaco del dipartimento, Target, a nome del Comitato di costituzione, riafferma con forza il principio della subordinazione gerarchica tra le autorità amministrative:

" que deviendroit le Royaume si à chaque décision, à chaque correspondance émanée de l'autorité supérieure, les administrations inférieures, soit des districts, soit des municipalités, se permettoient d'écrire, d'imprimer des délibérations de résistance, de les communiquer à d'autres communes, de provoquer leur adhésion, de dénoncer comme coupables au corps législatif tous les actes qui pourroient leur déplaire. Si on y réfléchit

(32) Sieyès risponde a Clermont-Tonnerre con una lettera sul *Moniteur universel*, datata 13 ottobre 1791, nella quale ripercorre tutti i suoi interventi a favore dei grandi comuni.

sérieusement on concevra que cette méthode anarchique tend au renversement de l'ordre constitutionnel " (33).

Malgrado il Comitato di costituzione ricordi continuamente nella sua corrispondenza che " la gradation des pouvoirs " conduce dalla municipalità al re, l'Assemblea nazionale diviene la cassa di risonanza di tutti quei conflitti locali che le amministrazioni dipartimentali non riescono a risolvere imponendosi con un'autorità spesso apertamente contestata dalle municipalità (34).

A ben vedere, però, erano le stesse scelte compiute dall'Assemblea costituente a contraddire l'intento dichiarato di affidare a una solida linea gerarchica il rapporto tra dipartimenti e comuni. Basti pensare solo che, inizialmente, le municipalità disponevano del potere di proclamare la legge marziale a esclusione delle amministrazioni di distretto e dipartimentali (35), e che i corpi municipali non rispondevano ai dipartimenti per le funzioni giudiziarie in materia di " police municipale ".

Dopo due anni di difficile convivenza con una base amministrativa così turbolenta, il Comitato di costituzione ritiene maturate le condizioni per giocare la carta della municipalità cantonale. In un rapporto presentato nella seduta del 26 maggio 1791, Démeunier (36) ricostruisce il contesto nel quale era stata adottata nel

---

(33) Il conflitto era sorto tra la municipalità di Doullens e il dipartimento della Somme. La lettera di Target è del 30 agosto 1790 (AP. D IV 7(104)).

(34) Si veda ad esempio il rapporto dell'Abbé Latyl sul comportamento della città di Troyes che aveva sciolto con propria decisione una compagnia di granatieri e il caso della municipalità di Montmorency che aveva condannato con sentenza di polizia municipale il presidente del tribunale per aver diffuso la data delle udienze con battitore pubblico senza autorizzazione municipale (rispettivamente AP., 20 novembre 1790, t. 20°, p. 547 e AP., 12 janvier 1791, t. 22°, p. 145).

(35) I direttorî dei dipartimenti potevano esercitare un potere sostitutivo qualora gli ufficiali municipali avessero omesso di proclamare la legge marziale (*Projet d'instruction pour les corps administratifs*, AP., 9 août 1790, t. 17°, p. 683). Tuttavia, il 26 luglio 1791, Démeunier, a nome del Comitato di costituzione, propone un decreto per togliere questo potere agli ufficiali municipali di comuni inferiori a 10.000 anime che avrebbero dovuto rivolgersi al direttorio del dipartimento per ottenere uno specifico *arrêté* (AP., 26 juillet 1791, t. 28°, p. 649).

(36) Jean-Nicolas Démeunier (1751-1814), eletto del Terzo di Parigi, siede con Sieyès al Comitato di costituzione. Durante l'Impero è investito delle dignità di senatore e conte.

novembre 1789 la decisione di disperdere il potere municipale in una miriade di villaggi e parrocchie. A quell'epoca, ricorda Démeunier:

" il a bien fallu, pour ménager aux lois un reste de soumission, jeter et prodiguer sur la surface du royaume des pouvoirs quelconques émanés du peuple: malgré les inconvénients, malgré les dangers d'une mesure aussi hardie, il a fallu les armer de la force publique et leur attribuer le contentieux de la police " (37).

Il momento era giunto di tornare su una misura provvisoria che solo l'emergenza dell'ordine pubblico aveva potuto giustificare. È ora, dichiara Démeunier, di sottrarre alle comunità rurali quelle funzioni che non sono manifestamente in grado di assolvere per attribuirle a una municipalità cantonale: il contenzioso di polizia e l'assistenza pubblica, ad esempio. In questo modo, il Comitato tentava di riprendere, almeno in parte, il disegno che aveva ispirato il progetto presentato originariamente dal Comitato il 29 settembre 1789: " la constitution des corps administratifs et celle des municipalités ", ricorda Démeunier, " ayant des rapports intimes, on doit y chercher la liaison et l'accord que le comité s'est efforcé d'y mettre " (38).

Questo tentativo di recuperare *in extremis* l'idea di un " pouvoir municipal " distribuito in ampie circoscrizioni (sebbene non così ampie come quella originariamente immaginata del grande comune di " 36 lieues quarrées ") non ha migliore fortuna del progetto orginario. La proposta di Démeunier è accolta da un fuoco di fila di obiezioni fondate sui consueti argomenti dei fautori dello *status quo*: l'attaccamento delle comunità di campagna alle loro municipalità, il patriottismo delle stesse, il rischio di complicare ulteriormente l'organizzazione istituzionale e di gettare nel caos l'amministrazione (39).

Aggiornata *sine die*, la questione della grande municipalità doveva rimanere irrisolta fino al Direttorio, lasciando così squilibrata un'architettura istituzionale che nei grandi comuni avrebbe dovuto fondare solide basi. Si verifica invece l'esatto contrario di quanto

(37) AP., 26 maggio 1791, t. 26°, p. 473.

(38) *Ibidem*, p. 475.

(39) In particolare gli interventi di Rewbell, Mougins de Roquefort e Rœderer, (*Ibidem*, pp. 476-477).

voluto da Sieyès: il concetto di " pouvoir municipal ", da elemento di consolidamento dell'ordine costituzionale così come egli lo aveva immaginato, degenera in fattore di potente destabilizzazione. Sul fronte dell'azione " discendente " e del " pouvoir municipal " l'opera della Costituente si rivelava claudicante, manifestamente inadeguata alla missione di garantire stabilità e sicurezza.

Guidata dai distretti del comune di Parigi, si sviluppa infatti già dai primi mesi della Rivoluzione un forte movimento di contestazione del caposaldo stesso dell'architettura costituzionale ideata da Sieyès: la rappresentanza. Nell'interpretazione che ne dà la base dei militanti della Rivoluzione, il " pouvoir municipal " diviene l'espressione del rifiuto dell'eteronomia nel governo degli affari " domestici " della comunità. In esso si esprimono tutta la diffidenza nei confronti delle autorità costituite, la volontà di vigilare sul loro operato e l'aspirazione a prendere parte attiva alle funzioni dei pubblici poteri. La rivendicazione della " permanenza " delle assemblee elettorali si sovrappone e talvolta si confonde con le suggestioni " federaliste " che si affacciano in una pubblicistica di varia tendenza ma unificata dal comune denominatore dell'opposizione alle scelte della Costituente. Sieyès aveva lucidamente intravisto i rischi connessi alla proliferazione dei centri di autorità e a un eccessivo indebolimento dell'esecutivo. Nel titolo seguente preciserò i lineamenti di questo movimento di contestazione che gioca un ruolo di primo piano nel minare la solidità dell'ordine costituzionale.

Titolo II

DEMOCRAZIA E VIRTÙ: LA REPUBBLICA UNA E INDIVISIBILE

Capitolo Primo

DEMOCRAZIA DIRETTA E " FEDERALISMO ": I SENTIERI DELLA CONTESTAZIONE (1789-1792)

1. Il " pouvoir municipal " dei distretti di Parigi: il laboratorio della democrazia diretta. — 2. Il " federalismo " di Billaud-Varenne: il popolo legislatore. — 3. Il " federalismo " di Brissot: la rivendicazione del pluralismo locale.

Nel titolo precedente abbiamo visto il costituzionalismo rivoluzionario strutturarsi intorno al principio rappresentativo e a un compromesso tra principio legicentrico e autonomia locale. L'opzione a favore della rappresentanza, nettissima sia a livello nazionale che locale, non lascia spazio alcuno per esperimenti di democrazia diretta (1). Quanto al riconoscimento del " pouvoir municipal ", esso avviene nel contesto di un ordinamento costituzionale che fa del principio di legalità la propria pietra angolare. In altre parole, il pluralismo locale è legittimo solo a condizione che non interferisca con l'uguaglianza giuridica assicurata dalla legge applicata uniformemente su tutto il territorio nazionale. La fragilità dell'assetto costituzionale del potere esecutivo non toglie nulla alla chiarezza di questi principi.

Negli anni '89-'92 prende corpo un movimento di contestazione contro questo approdo del costituzionalismo " ufficiale " dell'Assemblea nazionale. Non ci troviamo in presenza di teorie costituzio-

---

(1) Va da sé che il termine " democrazia diretta " abbraccia più significati unificati in negativo dall'opposizione alla democrazia rappresentativa. Osserva giustamente Bobbio che " i significati storici di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta sono tali e tanti che non si può porre il problema in termini di *aut aut* come se ci fosse una sola possibile democrazia rappresentativa e una sola possibile democrazia diretta; si può solo porre il problema del passaggio dall'una all'altra attraverso un *continuum* in cui è difficile dire dove finisce la prima e dove comincia la seconda " (N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991^2, pp. 46-47).

nali in grado di reggere il confronto per coerenza e spessore con il progetto di Sieyès bensì di istanze e rivendicazioni che si affacciano convulsamente in una pubblicistica ricca di giornali e *pamphlets* e animata per lo più da *leaders* politici ai quali è stato negato l'ambito ingresso all'Assemblea costituente nella veste di *député*.

Da questo coro di voci, tanto intenso quanto disordinato, è possibile ricavare tre aree di discorso centrate rispettivamente sulla contestazione della rappresentanza a livello municipale e nazionale nonché sulla rivendicazione di un forte pluralismo locale. Le tre figure che impersonano nel modo più emblematico queste strategie discorsive sono, nell'ordine, un attore collettivo, i distretti di Parigi, e due personaggi destinati a far parlare di sé dopo la caduta della monarchia, Billaud-Varenne e Brissot.

1. *Il "pouvoir municipal" dei distretti di Parigi: il laboratorio della democrazia diretta.*

Il decreto del 14 dicembre 1789 che organizza l'amministrazione territoriale della Francia fonda le istituzioni locali sul principio elettivo e rappresentativo. I cittadini non possono partecipare direttamente alla gestione amministrativa del loro comune, distretto e dipartimento ma devono limitarsi a eleggere gli amministratori senza vincolo di mandato.

Le preoccupazioni di ordine sociale non sono evidentemente estranee a questa scelta. Nelle città incombeva la presenza minacciosa di una 'folla' pronta a mobilitarsi per esercitare pressioni sulle autorità costituite secondo una tecnica assai praticata nelle società di Antico regime (2). Per capire quale fosse la posta politica in gioco può essere utile dare la parola a un gruppo di notabili di Troyes che nei primi mesi della Rivoluzione avevano scritto al Comitato di costituzione, mettendolo in guardia contro il rischio di fughe in avanti in materia di *citoyenneté* (3):

" ce seroit abuser de la chose publique que de la livrer à l'administration de la pluralité, parce qu'elle tomberoit dans les mains des journaliers;

(2) Cfr. C. LUCAS, *The Crowd and Politics*, in LUCAS, *The Political Culture of the French Revolution*, cit., pp. 259-283.

(3) *Mémoire sur les municipalités*, s. d. (AN. D. IV 9 (137)).

cette classe n'a aucune des conditions nécessaires à l'administration, non seulement du côté de la capacité et de l'expérience, mais encore du côté de la liberté et de la faculté de dévouer son temps, son industrie ou travail au maintien de la chose publique, ni encore du côté de l'intérêt de la société ".

Gli individui " qui ne peuvent et ne savent fournir à la société que l'usage de leurs bras " non possono aspirare a decidere dei destini della comunità:

" ces bras ne doivent être mis en activité que pour leur propre subsistance, il est bien essentiel de ne pas leur donner ni au moral, ni au physique des armes dont les épreuves trop funestes que nous en faisons depuis six mois prouvent combien elles ne sont que trop dangereuses en leurs mains ".

Le cariche municipali sono più esposte delle altre al rischio di cadere in mani inesperte perché non vi è il filtro dell'elezione indiretta:

" l'espace à parcourir entre la qualité de simple citoyen et celle d'administrateur municipal est trop court, il n'y a point autant de conditions pour y arriver, elles ne sont point subordonnées à autant d'épreuves que pour l'administration provinciale et nationale ".

Occorre pertanto salvaguardare la proprietà dalle minacce della massa con una ferrea barriera censitaria:

" il est sans doute contre les vues de l'Assemblée nationale que la portion pauvre et non propriétaire gouverne la portion propriétaire et dispose par voye d'imposition ou d'administration des personnes et des fortunes des propriétaires, c'est ce qui arriveroit si les 7/8 qui forment et sont formés à Troyes de la classe indigente précaire du peuple avoit dans l'administration une influence proportionnelle à sa masse ".

L'Assemblea costituente non era rimasta sorda a queste preoccupazioni. Ribadendo il principio rappresentativo essa aveva inteso colmare il vuoto di poteri creato dalla Rivoluzione municipale, negando la legittimità di esperimenti istituzionali non ortodossi (4).

---

(4) L'Assemblea costituente mette fine, o piuttosto cerca di mettere fine, alla politicizzazione delle istituzioni municipali e al tentativo di creare nei comuni un grande spazio democratico di partecipazione nel quale si dissolvesse la distinzione tra amministratori e amministrati grazie a una trasparenza assoluta delle istituzioni (L. HUNT,

L'unica concessione che il decreto del 14 dicembre 1789 accordava alla " democrazia diretta " si riduceva al diritto di 1/6 dei cittadini (nei comuni con meno di 4.000 abitanti) o di 150 di essi negli altri comuni di richiedere la convocazione del consiglio generale del comune (5).

Vi era chi giudicava già eccessiva questa apertura alla base. Gli amministratori del distretto di Salon fanno osservare che in una città di 150.000 abitanti con 25.000 cittadini attivi la richiesta di 150 di essi sarebbe bastata a rendere obbligatoria la convocazione dell'assemblea generale. Non vi è il rischio, si chiedono, " que dans telle circonstance nous ne revinssions par là aux immenses assemblée Romaines et Athéniennes et malgré le bien qu'en a dit Rousseau, ne pourroit-on pas craindre d'y voir établir l'esprit de faction qui nous ramèneroit vers le despotisme ou l'aristocratie? " (6).

Ma ben più rumorose erano le proteste di chi riteneva insufficiente questa apertura democratica. Gli " Amici della costituzione " di Marsiglia giudicavano insopportabile il divieto per le " assemblées des communes " di deliberare su materie diverse da quelle di stretto interesse municipale. Se il diritto di petizione appartiene a ogni singolo individuo, esso deve spettare anche al comune che non è altro che la collezione degli individui. E, soprattutto, era ancora legittimo parlare di un interesse municipale dopo che tutti i privilegi sono stati soppressi e i francesi formano una sola famiglia?:

" Pourquoi voudriez-vous que les assemblées des communes ne pussent délibérer que sur des objets d'administration purement municipale ou sur leurs intérêts propres? Y a-t-il donc quelqu' intérêt qui soit particulier aux communes, aujourd'hui que les français ne sont plus qu'une même famille? Les intérêts de nos frères ne sont-ils donc pas les nôtres, et la constitution n'est-elle pas l'intérêt universel? " (7).

Il decreto del 14 dicembre '89 non aveva chiuso definitivamente la discussione sulla forma di governo municipale. La circostanza che

---

Revolution and Urban Politics in Provincial France. Troyes and Reims, 1786-1790, Stanford, 1978, pp. 143-144).

(5) Art. 24 (DUVERGIER, op. cit., t. 1°, p. 76).

(6) Lettera non datata, ricevuta il 23 aprile del '91 dal Comitato di costituzione (AN. D. IV 20 (420)).

(7) *Adresse* non datata, ricevuta il 18 giugno del '90 o del '91 (AN. D. IV 20 (414)).

Parigi fosse esclusa dall'applicazione di questa legge lasciava spazio alle rivendicazioni di un assetto organizzativo diverso da quello imposto agli altri comuni francesi (8). Proprio nella capitale del resto aveva trovato il suo epicentro la Rivoluzione municipale. Parigi è il teatro dei notissimi episodi che avevano portato alla costituzione di una guardia civica e di un'amministrazione municipale provvisoria. L'interesse di questa vicenda è nel fatto che le 60 circoscrizioni elettorali dei deputati del Terzo stato, divenuti veri e propri " distretti ", non si erano accontentate di esprimere un'assemblea di rappresentanti del comune e le altre istituzioni municipali (9). Una parte significativa dei distretti di Parigi, con l'appoggio di una intensa campagna di stampa e di *pamphlets* (10), aveva rivendicato la

---

(8) Per un repertorio di queste motivazioni si vedano: *Préservatif assuré contre l'aristocratie municipale, en faveur des riches, comme des pauvres, des foibles, comme des puissants, imprimé aux dépens des municipalités aristocratiques et se vend chez tous les bons patriotes*, s.l., 1789 (BN. Lb^{39} 2201); *Points fondamentaux pour le prompte établissement des Municipalités, des Assemblées provinciales et de la Députation aux Assemblées nationales*, Paris, 1789 (BN. Lb^{39} 8206); J.-B. BREMOND, *Les cinq chapitres de développement des observations au peuple français (...)*, Paris, 1789 (BN. Lb^{39} 1270).

(9) Su questa vicenda cfr.: M. GENTY, *L'apprentissage de la citoyenneté. Paris 1789-1795*, Paris, 1987 e K. TØNNESSON, *La démocratie directe sous la Révolution française- le cas des districts et sections de Paris,* in LUCAS, *The Political Culture of the French Revolution*, cit., pp. 295-307.

(10) Nella vasta letteratura di *pamphlets* mi limito a ricordare alcuni di quelli che ho potuto consultare alla *Bibliothèque nationale*: *Vices essentiels dans le plan de la Municipalité rédigé par les commissaires des représentans de la Commune de Paris*, s.n, s.l., 1790 (BN. Lk^{7} 6582); *Idées d'un citoyen sur la municipalité ou la commune gouvernée par elle-même*, par M. LEBLOND de SAINT-MARTIN, s.l., 1789 (BN. Lk^{7} 6597); *Plan de municipalité populaire et civique à l'usage de Paris par le chevalier* de CLOSQUINET de la ROCHE, (...), Paris, 1790 (BN. Lk^{7} 6601); *Indications rapides sur la formation d'une commune adressées aux soixante districts de la capitale,* s.n., s.l., s.d. (BN. Lk^{7} 6590); *Réflexions rapides sur le projet de plan de la municipalité de la Ville de Paris par un des représentans député au district de Sainte-Elisabeth*, s.n., s.l., s.d. (BN. Lk^{7} 6584); *Réflexions sur le projet du plan de Municipalité de la ville de Paris, présenté à l'Assemblée générale des représentans de la Commune* (...), s.n., Paris, 1789, (BN. Lk^{7} 6585); *Plan d'organisation de l'Assemblée des trois cents Représentans de la commune de Paris par M.* PREVOST DE SAINT-LUCIEN (...), s.l., s.d. (BN. Lb^{40} 1194); *Lettre à M.M. les trois cents nouveaux représentans de la commune de Paris (...)*, par COQUEAU, s.l., 1789 (BN. Lk^{7} 6593); *Réflexionss ur la manière dont la ville de Paris devroit être administrée (...)*, s.n., s.l., s.d. (1790) (BN. Lk^{7} 6595); *Lettre d'un Cordelier, ancien dragon, aux soixante districts de la Capitale sur la formation d'une commune*, s.n., Paris, 1789 (BN. Lb^{39} 7888).

" permanenza ", ovverosia un ruolo attivo di controllo, di istruzione e di revoca dei propri " mandatari ": " les droits de la commune sont imprescriptibles et inaliénables ", dichiarava con tono perentorio il distretto di Prémontrés (11). Già nell'agosto dell'89, in un'assemblea al Palais-Royal, si era manifestata nel modo più chiaro la discrasia tra le aspirazioni della *commune* e le scelte tutte orientate al principio rappresentativo che l'Assemblea costituente si accingeva ad adottare (12).

Tra la " commune " e la " municipalité " si apre un duro conflitto che il giornale di Proudhomme, le *Révolutions de Paris,* non si stanca di rinfocolare. " Déjà la commune n'est rien et la municipalité est tout " (13) commenta il redattore delle *Révolutions de Paris*, additando nella nuova " aristocratie municipale représentative " una Bastiglia da abbattere. Alla base di quest'usurpazione le *Révolutions de Paris* denunciano un " abus des mots ": si è voluta contrabbandare l'identità tra " municipalité " e " commune ", tra il potere costituito e il potere costituente allo scopo di spogliare i distretti del potere legislativo municipale, prerogativa irrinunciabile e non delegabile della collettività dei cittadini. Non viene risparmiato nemmeno il sistema municipale presentato dal Comitato di costituzione dell'Assemblea costituente e denunciato come " destructif de la liberté publique et de la liberté individuelle ". L'attacco al principio rappresentativo è diretto e violento:

---

(11) *Observations sommaires du district des Prémontrés sur la municipalité*, novembre 1789 (AN. AD. XVI 68 A). Non mancano tuttavia le opinioni dissenzienti: il distretto di Saint Philippe du Roule definisce " turbulente et tracassière " la permanenza e si scaglia contro l" absurde système des mandats impératifs, incompatible avec les principes du gouvernement représentatif ", (estratto dal registro delle deliberazioni del 11 aprile 1790) (AN. D. IV.13 (209)). " Il semble voir les États-Unis indépendans entr'eux former un congrès ", incalza un altro *pamphlet*, " et c'est dans le sein du Royaume, dans la capitale, dans un État monarchique qu'on élève un plan si monstrueux " (*Projet d'un plan de municipalité, précédé de réflexions sur le plan proposé à l'Assemblée des Représentans de la commune et aux districts*, Paris, 1789, p. 2) (BN. Lk^7 6583).

(12) Il *Journal de la Municipalité et des Districts de Paris* (*Introduction*, p. 77) riporta la seguente deliberazione adottata il 30 agosto al Palais-Royal: " l'opinion de la Commune, assemblée par individus, est-elle que le Roi ait le *veto*, c'est-à-dire le droit de refuser ou d'adopter les opérations du corps législatif, et la commune le lui accorde-t-elle ou le lui refuse-t-elle pour la portion qui lui appartient dans le pouvoir législatif? ".

(13) *Révolutions de Paris*, n. XVIII, p. 2.

" selon ce comité, les communes choisiront des municipaux et des adjoints et la volonté de ce conseil général fera les loix municipales.

Y a-t-il autre chose dans ce plan qu'une aristocratie élective, qu'une aristocratie représentative?

Elire, est toute la faculté active du citoyen, à moins qu'il ne soit élu; or, n'est-ce pas se jouer de la nation, que de lui dire qu'il suffit qu'elle élise ceux dont la volonté fera les loix, pour que ce soit elle-même qui les fasse? " (14).

Le citazioni di Rousseau non potevano mancare a sostegno di questa filippica contro la rappresentanza e contro un Comitato di costituzione che ha fatto del suo meglio per escludere qualsiasi possibilità per i cittadini di influenzare direttamente la formazione della legislazione nazionale come della regolamentazione locale. Il " système féodal de la représentation ", tollerabile solo " lorsqu'il est physiquement impossible d'assembler les individus qui composent la commune ou l'État " non può essere sinceramente preferito al " système démocratique " (15), il solo che possa dare alla cittadinanza tutta la sua pienezza di significato.

Era naturale che un linguaggio simile allarmasse l'Assemblea costituente rafforzandone ancora di più la volontà di liquidare un movimento così eterodosso rispetto ai principi costituzionali posti alla base di tutte le istituzioni pubbliche. Episodi come quello che vede il distretto dei Cordeliers esigere un giuramento dai propri " mandatari " (16) e il distretto di St. Leu revocare i propri rappresentanti all'assemblea generale del comune infrangevano palesemente il divieto di mandato imperativo (17). Occorreva molta abilità

(14) *Révolutions de Paris*, n. XXI, p. 7.

(15) *Ibidem*, n. XV, p. 13.

(16) Il Distretto dei Cordiglieri, commentano le *Révolutions de France et de Brabant* di Desmoulins (n. I, pp. 11 e 12), si è limitato a rivendicare la sanzione sulle leggi municipali, rinunciando all'iniziativa delle leggi e al potere esecutivo a favore delle autorità municipali: " certainement ce n'est point là s'ériger en petite République ".

(17) Il *Journal de la Municipalité et des Districts de Paris* riporta un *arrêté* del distretto di St. Leu del 18 novembre 1789 che delibera " de révoquer les pouvoirs donnés aux quatre de ses représentans qui font partie des deux-cents quarante " (n. XVI, p. 125). Dello stesso tenore è la dichiarazione del Distretto di Prémontrés del 18 novembre, sempre riportata dal *Journal* (n. XVII, p. 132): " l'Assemblée générale du district des Prémontrés ne renoncera jamais au droit qu'elle a de tenir ses représentans dans les termes des pouvoirs qu'elle leur a donnés ". Per altri episodi simili, cfr. GENTY,

per motivare una rivendicazione che sembrava evocare una pratica di Antico regime denunciata dall'Assemblea costituente come radicalmente incompatibile con il nuovo ordine costituzionale.

I distretti esplicitano ufficialmente davanti all'Assemblea costituente le ragioni della permanenza in un' *adresse* presentata nel marzo 1790. È facile riconoscervi il tentativo di configurare l'adozione di un regime di semi-democrazia diretta per Parigi come un semplice riconoscimento delle " convenienze locali ". I distretti invitano a distinguere nel decreto del 14 dicembre '89 le parti " costituzionali " da quelle meramente regolamentari, sostenendo l'appartenenza alle seconde della forma di governo municipale nella misura in cui l'organizzazione dei poteri locali deve tenere conto di dati variabili quali l'estensione della città e l'entità della popolazione. In una città turbolenta come Parigi i distretti rappresentano altrettanti luoghi di mediazione tra le classi e offrono per questa loro funzione un baluardo contro i disordini e una scuola per l'educazione civica dei cittadini. In ogni caso i principi giuridici sono chiari:

> " Les Sections sont donc le pouvoir constituant, et comme il est de principe que les Mandataires n'ont de fonctions que celles qui leur sont déléguées, et que le pouvoir constituant ne peut être forcé d'abandonner à des Représentans ce qu'il peut et veut exécuter lui-même, il suit que tout ce que les Sections collectivement, veulent et peuvent exécuter elles-mêmes, est de leur compétence, et leur appartient, exclusivement à la Municipalité " ([18]).

Se questo sistema funzionava per i Greci e i Galli perché non doveva adattarsi alle esigenze dei cittadini riuniti nel comune democratico? ([19]). Il *Règlement général pour la Commune de Paris*,

---

L'apprentissage de la citoyenneté, cit., pp. 50 e sgg. Un importante fondo di deliberazioni dei distretti è conservato alla BN. in N.A.F. 2671 e sgg.

([18]) *Adresse de la Commune de Paris à l'Assemblée nationale*, Paris, 1790, pp. 20-21 (BN. Lb^{40} 89).

([19]) *Ibidem*, p. 21. Nel *Règlement général pour la Commune de Paris, rédigé par ses Députés réunis à l'Archevêché*, Paris, 1790 (BN. Lb^{49} 93), adottato dai distretti il 10 aprile del 1790, si afferma: " La Commune de Paris, à raison de sa liberté, ayant par elle-même l'exercice de tous ses droits et pouvoirs, elle les exerce toujours elle-même, ou de fait lorsqu'ils sont de nature à être exercés par tous collectivement, ou par ses Délégués, lorsqu'ils ne peuvent être exercés que par un petit nombre. Ceux qu'elle exerce par elle-même, elle les exerce par ses Sections; ceux qu'elle exerce par ses

anch'esso opera dei distretti, si spingeva oltre affermando che le pretese del comune erano fondate su " la liberté, la propriété, la sûreté et *la résistance à l'oppression* " (il corsivo è mio) ([20]): la titolarità del potere di polizia e della forza militare derivava naturalmente dalla sicurezza e dalla resistenza all'oppressione.

Una strategia discorsiva più sottile si profila in un altro documento, l'*Esprit du règlement général pour la commune de Paris*, anch'esso diretto a sostenere la causa della permanenza. Il comune vi è definito come una società di co-proprietari e co-abitanti. Ogni membro della comunità è titolare degli stessi diritti sui beni condominiali imputati alla persona giuridica collettiva (" être moral "). Persino il potere di polizia locale non è altro che un riflesso dei rapporti patrimoniali: " la co-habitation donne à la commune la police locale en la même manière qu'un chef de famille établit un ordre parmi les membres de la famille " ([21]). I poteri che appartengono ai membri del comune derivano pertanto da una matrice privatistica e, così come non si può costringere un privato ad alienare un diritto che in presenza di una necessità pubblica constatata, nello stesso modo l'assemblea degli abitanti non può essere costretta a farsi rappresentare laddove essa desideri esercitare direttamente le sue prerogative.

Si trattava di un'abile argomentazione. Nel momento stesso in cui si qualificano come " privati " i poteri comunali si neutralizza in anticipo l'accusa di dividere la sovranità, vera e propria eresia per il diritto pubblico rivoluzionario. L'insistenza sulla natura puramente convenzionale dei poteri di imperio esercitati dall'autorità comunale permetteva di aggirare l'ostacolo della sovranità, " una e indivisibile ". Mentre il potere della nazione è " souverain et absolu ", quello del comune " est le pouvoir d'un père de famille qui agit subordonément au pouvoir souverain ", fermo restando che " les pouvoirs de la Commune commencent où cessent ceux de la souveraineté et

---

Délégués, elle les exerce par sa Municipalité " (Parte terza, *De l'exercice des Droits et Pouvoirs de la Commune de Paris*, p. 12).

([20]) *Règlement général pour la Commune de Paris*, cit., p. 10.

([21]) L'*Esprit du règlement général pour la Commune de Paris*, Paris, 1790, p. 3 (BN. Lb[40] 94).

du gouvernement " (22). Il consiglio di famiglia, non interferendo in alcun modo con i poteri di supremazia dello Stato, può, se vuole, esercitare direttamente quelle prerogative che non ritenga di delegare ai suoi mandatari: impedirglielo sarebbe contraddire la natura puramente condominiale dei rapporti che è chiamato a gestire.

L'Assemblea costituente non si lascia convincere da questo *plaidoyer* e rimane ferma nel rifiuto di qualsiasi " permanenza ". In un lungo intervento Bengy de Puyvallée smonta pezzo per pezzo l'argomentazione dei distretti (23). L'artificio retorico di cui si è servita la " commune " assimilando " très ingénieusement " il " pouvoir municipal " al potere paterno serve solo ad ammantare di un velo rispettabile una rivendicazione che presuppone in realtà la divisione della sovranità. In uno Stato federale ogni membro " s'est réservé une portion de sa souveraineté, dont il n'a pas conféré en masse la plénitude ". Che altro hanno fatto i distretti quando si sono lasciati sfuggire l'affermazione che ogni città " a le libre exercice de tous les pouvoirs qui dérivent du droit de propriété, de sûreté et de résistance à l'oppression "? Una simile autorità sarebbe radicalmente incompatibile con un ordinamento costituzionale che di poteri ne ammette solo due, legislativo ed esecutivo. Quanto al " pouvoir administratif ", esso si risolve nel diritto dei cittadini di eleggere gli amministratori locali: punto e basta (24).

La legge municipale che l'Assemblea costituente elabora per la città di Parigi è coerente con queste premesse e risulta del tutto omogenea a quella adottata per il resto del territorio nazionale. Non è un caso, del resto, che lo stesso Comitato di costituzione municipale ufficiale presieduto da Condorcet si fosse guardato bene dall'avallare la pretesa della permanenza (25). Pur riconoscendo la

---

(22) *Ibidem*, p. 4.

(23) AP., 3 mai 1790, t. 15°, pp. 374-380.

(24) Bengy non ha difficoltà a mettere in luce la profonda contraddizione tra la proclamazione del " potere costituente " municipale e la pretesa dei distretti di Parigi di rivendicare per la capitale una vasta giurisdizione sulla Senna e affluenti onde assicurare l'approvvigionamento della città. Si trattava di una vecchia pratica della " police " di Antico regime che, tuttavia, suonava in stridente contrasto con l'affermazione dell'autonomia normativa di ogni comune. Se era libera Parigi perché non dovevano esserlo anche le altre comunità? (*Ibidem*, p. 379).

(25) Il " comitato dei 24 " presieduto da Condorcet si era concertato con il

spontaneità dell'associazione comunale (26) e il suo diritto" naturale " all'amministrazione del territorio (27), aveva subito chiarito l'obbligo di uniformarsi alla normativa nazionale e di attendere l'approvazione dell'Assemblea costituente (28).

Ma lo scontro finale era solo rinviato. La corrente di contestazione della rappresentanza municipale, alimentata in egual misura dal rifiuto di circoscrivere la cittadinanza a una funzione di pura legittimazione dei governanti così come dall'aspirazione a forme di socialità comunitarie, cresce in intensità e si articola in coerenza (29). Il tentativo dell'Assemblea costituente di identificare lo spazio politico con quello della rappresentanza si rivela altrettanto precario dell'artificio ideologico della sovranità nazionale. Il ricorso all'insurrezione, la mobilitazione delle sezioni nelle giornate dell'agosto '92 e nel giugno del '93, mostrano chi realmente detenesse lo scettro della sovranità e fosse, in ultima analisi, il giudice supremo.

Comitato di costituzione dell'Assemblea nazionale proprio per assicurare " que les détails dont la commune conviendra ne présentent rien de contraire aux bases générales qui seront fixées par l'Assemblée nationale pour la Ville de Paris " (*Procès-verbal du plan de municipalité, et différens autres réglemens présentés par le comité des vingtquatre*, AD. Paris, A.S.D.1*, " fonds de la Commune provisoire ").

(26) " Une commune est formée par la réunion des citoyens à qui la proximité de leurs habitations a donné des intérêts communs et fait sentir l'utilité de s'unir entr'eux. C'est donc la convenance naturelle qui détermine la formation et qui fixe les bornes d'une commune; ce qui la distingue des autres divisions du territoire instituées par la loi pour la facilité de l'administration " (*Ibidem*).

(27) L'assemblea nazionale conferisce autorità normativa ai regolamenti dei comuni che può respingere se considera lesivi degli interessi generali; ma non può sostituirsi ai comuni nell'elaborazione dei loro regolamenti " parce que la puissance législative a droit sur les citoyens comme hommes, comme membres de l'État, comme membres d'une commune en général et non comme membres de telle commune en particulier " (*Ibidem*).

(28) " Que si la puissance législative a réglé par des principes généraux, et soumis à des loix uniformes des objets qui intéressent la généralité des Communes comme telles, chaque commune particulière doit dans l'exercice de son pouvoir se conformer à ces principes généraux, ne pas s'écarter de ses loix uniformes, et se borner à des réclamations, si ces principes généraux ou ces loix lui paroissent blesser ses droits ou ses intérêts " (*Ibidem*).

(29) Si veda a questo riguardo il classico studio di A. SOBOUL, *Les sans-culottes parisiens de l'an II*, Paris, 1968, pp. 101-134 nonché il più recente R. B. ROSE, *The Making of the Sans-culottes. Democratic Ideals and Institutions in Paris, 1789-1792*, Manchester, 1983, pp. 72-79.

2. *Il "federalismo" di Billaud-Varenne: il popolo legislatore*

Siamo giunti così alla seconda area di discorso che possiamo identificare per comodità nella classica contrapposizione tra la "sovranità" della 'nazione' e quella del 'popolo'.

Ho già avuto modo di mettere in rilievo come questa opposizione tra 'nazione' e 'popolo' non possa essere letta come un'alternativa tra una sovranità "moderna" in quanto imputata all'assemblea, organo della persona giuridica statale, e una "arcaica" perché attribuita al popolo visto come concreta universalità degli individui. Se è vero infatti che per un Sieyès l'Assemblea nazionale costituisce certamente l'unico luogo legittimato a esprimere le decisioni collettive, è altrettanto sicuro che essa non può dirsi affatto organo "sovrano" della nazione. La ricerca di un "custode della costituzione" esterno all'assemblea manifesta la vitalità di un concetto di potere costituente che non esaurisce la sua funzione nell'atto di fondazione della costituzione, ma rimane attivo come "giudice supremo" dei conflitti tra i poteri costituiti.

È forse in Barnave che trova la formulazione più chiara la natura ideologica della sovranità nazionale laddove l'avvocato delfinate svela senza reticenze la fondamentale solidarietà di classe tra una nazione ridotta alla sua componente borghese, la "classe moyenne", e la classe politica che ne è la fiduciaria ([30]). Brillante intuizione politica che non riesce tuttavia a tradursi in una dottrina costituzionale perché Barnave rimane prigioniero della contraddizione di una strategia politica che fa appello al popolo contro il re e che si appoggia al re contro il popolo, senza riuscire a localizzare la sovranità in un luogo (lo Stato, la nazione realtà storico-naturale) che neutralizzi la tensione tra i due poli.

L'antitesi 'sovranità nazionale — sovranità popolare' è del resto fuorviante ove con essa si voglia intendere che nella lotta tra queste

---

([30]) Basti ricordare il celebre discorso sulla revisione del censo elettorale dell'11 agosto 1791 nel quale Barnave ammonisce l'assemblea sul rischio di un'eccessiva dilatazione dell'elettorato passivo: "il ne suffit pas de vouloir être libre, il faut encore savoir être libre" (ora in F. FURET, R. HALÉVY, *Orateurs de la Révolution française*, Paris, 1989, pp. 42-50). Sulla concezione di "classe moyenne" in Barnave, cfr. R. CHAGNY, *Consommer la Révolution. L'évolution de la pensée politique de Barnave d'après ses interventions à l'Assemblée constituante*, in *Terminer la Révolution*, cit., p. 142.

due parole d'ordine si esaurisce il campo della progettualità costituzionale della Rivoluzione. Si smarrisce così il senso dell'affannosa ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di stabilità delle istituzioni e una qualche forma di protagonismo politico dei cittadini oltre il ruolo di mero corpo elettorale che percorre e arricchisce tutto il discorso costituente: nel capitolo successivo vedremo come il progetto girondino presentato da Condorcet alla Convenzione nel febbraio del '93 realizzi il tentativo più avanzato di creare le condizioni istituzionali per un dialogo costante e pacifico tra rappresentanza politica e opinione pubblica.

L'espressione " sovranità popolare " conserva intatta la sua validità soprattutto come etichetta riassuntiva di tutte le correnti di opposizione all'accentramento politico realizzato dall'Assemblea costituente con l'assunzione del monopolio del potere legislativo. Abbiamo già visto come la rivendicazione di un ruolo attivo dei comuni o delle assemblee primarie nel procedimento legislativo serpeggi nella pubblicistica che anima la campagna a favore della permanenza dei distretti di Parigi. La formazione della legge, l'atto sovrano per eccellenza, non può essere delegato puramente e semplicemente ai rappresentanti senza con questo alienare una parte della sovranità.

L'opera forse più emblematica della difficoltà del pensiero rivoluzionario di dare una risposta organizzativa al problema di edificare in un grande territorio una repubblica nella quale il popolo sia soggetto attivo della funzione legislativa è l'*Acéphocratie* di Billaud-Varenne. L'interesse di questo lungo *pamphlet* non è solo nell'autore, futuro teorico dell'accentramento giacobino, ma anche e soprattutto nel sottotitolo dell'opera che reca l'eloquente denominazione " gouvernement fédératif ". È appena il caso di premettere che di " federale " in senso tecnico la proposta di Billaud-Varenne non ha niente, come del resto non avranno nulla i vari " federalismi " che si affacciano nel corso della Rivoluzione. Il lessema " federale " sta qui ad esprimere il disegno di coinvolgere la periferia nel processo di elaborazione legislativa: dico la periferia perché Billaud-Varenne propone di affidare ai dipartimenti il compito di approvare a maggioranza le leggi:

" si tout particulier, tout citoyen ne concourt pas personnellement à la formation de la loi, dès qu'elle reçoit la sanction du suffrage d'une pluralité déterminée des quatre-vingt-trois départements, cette loi devient ainsi

l'ouvrage de la volonté générale, qui enchaîne en outre la volonté partielle du corps législatif " (31).

Che si tratti di un'opera di circostanza, diretta essenzialmente contro il potere esecutivo, lo dimostra l'insistenza sull'inutilità di un'autorità governativa: i corpi amministrativi avrebbero applicato spontaneamente le leggi, senza che sia dato sapere dove un sistema così policentrico avrebbe potuto trovare un momento di raccordo unitario.

Boissy d'Anglas esercitava una facile critica quando denunciava i rischi di disgregazione statale impliciti in tutti i sedicenti progetti federativi:

" le gouvernement fédératif laisseroit trop peu de force aux liens, qui doivent unir toutes les portions du royaume, pour que ces liens subsistassent. Si l'unité monarchique, l'unité administrative, l'unité législative, l'unité judiciaire ne resserroient pas sans cesse les chaînons qui attachent entr'eux les quatre-vingt-trois sections de l'Empire, leur démembrement seroit sûr " (32).

La tendenza naturale dei corpi amministrativi all'isolamento può essere contrastata per Boissy solo da un esecutivo forte che assoggetti alla legge i dipartimenti, che si ponga come un centro " où viennent aboutir et se resserrer, comme en un faisceau, tous les liens qui les unissent les uns aux autres " (33). Come impedire altrimenti l'anarchia politica e la fine della preziosa unità legislativa del paese?

Anche se l'*Acéphocratie* elude interamente questo essenziale interrogativo, svelando così la sua debolezza teorica, essa rimane comunque tra le testimonianze più significative di una suggestione " federalista " che aveva sfiorato lo stesso Rousseau (34) e che si

---

(31) J.-N. BILLAUD-VARENNE, *L'Acéphocratie, ou le gouvernement fédératif (...)*, Paris, 1791, p. 64 (BN. Lb^{39} 10087).

(32) *Quelques idées sur la liberté, la révolution, le gouvernement républicain, et la constitution française*, par M. Boissy d'Anglas, s.l., 5 juin 1792, p. 25 (BN. Lb^{39} 5959).

(33) *Ibidem*, p. 26.

(34) " Nous recherchons comment on peut établir une bonne association fédérative; ce qui peut la rendre durable; et jusqu'à quel point on peut étendre le droit de la confédération, sans nuire à celui de la souveraineté " (citazione riportata da R. DERATHÉ, *J.-J. Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, 1970, p. 276, nota 5). Sull'influenza del modello americano e delle suggestioni rousseauviane nel dibattito

traduceva ora nella prassi politica dei club, delle società patriottiche, delle sezioni municipali, persino delle assemblee amministrative locali in una mobilitazione a doppio senso tra la capitale e la provincia (35). La scoperta delle forme di socializzazione della politica democratica sembra per un momento rendere concretamente possibile il disegno di " federare " le parti per farne un " tutto " unificato dalla partecipazione a un indirizzo politico che diviene realmente nazionale grazie all'attivazione di molteplici canali di comunicazione " partitica " tra centro e periferia. In eguale misura giacobini e girondini si servono di queste cellule presenti a diversi livelli (infracomunale, comunale, dipartimentale etc.), per sollecitare il consenso alla propria linea politica, combattere la " fazione " avversa e assicurarsi il sopravvento nella capitale (36). Proprio la diffusione di questi inediti canali di propaganda politica rendeva per la prima volta realistica la prospettiva di un " popolo legislatore " che, nella sua parte militante e " virtuosa ", avrebbe potuto manifestare una volontà consapevole sulle decisioni fondamentali concernenti la collettività nazionale.

3. *Il " federalismo " di Brissot: la rivendicazione del pluralismo locale*

Un terzo filone ricavabile dalla pubblicistica rivoluzionaria insiste sul pluralismo locale fondato sul riconoscimento di un " pouvoir municipal " assai più ampio di quello ammesso dall'Assemblea costituente. Mentre per un Sieyès l'autonomia locale si esprimeva essenzialmente in un distinto potere di gestione degli affari locali mediante auto-amministrazione, nei testi che mi accingo a esaminare il " pouvoir municipal " si spinge fino ad abbracciare l'autonomia statutaria del comune (la sua capacità di auto-organizzazione) e persino il diritto al riconoscimento normativo della diversità locale.

Occorre subito premettere che questa terza tematica presenta

" federalista ", si veda l'analisi di R. DEBBASCH, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, 1988, pp. 120 e sgg.

(35) Una trattazione approfondita della questione " federalista " è offerta ora da A. DE FRANCESCO, *Il governo senza testa. Movimento democratico e federalismo nella Francia rivoluzionaria, 1789-1795*, Napoli, 1992.

(36) DE FRANCESCO, op. cit., pp. 161-171 nonché pp.194-198.

un profilo meno marcato delle due precedenti con le quali si interseca e talvolta persino si confonde. I confini non sono tuttavia così incerti da impedire di riconoscere l'autonomia di questa area di discorso che trova negli scritti di Brissot il suo principale filo conduttore (37).

Il futuro capo della Gironda scende in campo nell'estate dell'89 nel vivo della lotta per la *municipalité* di Parigi. Nel pieno della Rivoluzione municipale Brissot si pronuncia a favore di una piena autonomia statutaria dei comuni, senza bisogno di un intervento organizzativo dell'Assemblea costituente. Cogliendo lo spunto da una scaramuccia verbale alla Costituente tra Mounier e Mirabeau, che sosteneva proprio la tesi di una piena autonomia organizzativa delle amministrazioni locali, Brissot chiarisce la sua visione " federale ". Il diritto di ogni comunità di darsi la propria organizzazione municipale " dérive de celui qu' ont tous les hommes réunis en société, de s'assembler pour aviser aux moyens de conserver leurs propriétés " (38). In uno Stato libero esistono tre tipi di rapporti: tra gli abitanti di una stessa " cité "; tra le città di una stessa provincia; tra le provincie di uno stesso paese. Ognuno di questi rapporti deve articolarsi in una distinta costituzione." Dans un Royaume librement constitué, tous ces rapports étant indépendants les uns des autres, doivent être distincts, séparés, et confiés à des Délégués différens ". A questo principio si sono ispirati gli Stati Uniti consapevoli dei rischi connessi alla concentrazione dei poteri. La città di Parigi, come tutte le altre comunità del regno, ha diritto di darsi la propria costituzione municipale, elaborata sulla base delle " convenances locales " che solo il popolo, riunito nei distretti, deve valutare. " Attendre ce plan de l'Assemblée nationale ", ammonisce Brissot, equivarrebbe ad " abandonner le droit inaliénable de la Cité de se constituer par elle-même ". La sanzione del potere legislativo non è più indispensabile " quand le peuple a donné la sienne ". Quest'ultima affermazione, la più eversiva che si potesse pronunciare, viene temperata da Brissot in un successivo intervento

(37) Sulla figura di Brissot, si veda P. GUENIFFEY, *Brissot*, in F. FURET, M. OZOUF, *La Gironde et les Girondins*, Paris, 1991, pp. 437-458.

(38) *Discours prononcé par Brissot au district des Filles Saint-Thomas, le 21 juillet 1789, sur la constitution municipale à former dans la ville de Paris*, p. 12 (BN. Lb^{40} 266).

sul *Patriote françois*, il giornale di cui era redattore. Ribadito il principio che ogni comunità e provincia può darsi la propria costituzione, la sanzione dell'Assemblea nazionale diviene ora una condizione indispensabile, come " charte d'incorporation de la Cité et de la Province dans l'association générale de toutes les provinces " (39). Senza questa " incorporation publique et légale " la città e la provincia non potrebbero considerasi parti integranti " du même tout ". Condizione dell' " incorporation " è la conformità delle norme municipali ai principi della costituzione nazionale: " cette conformité est le *lien fédéral* qui unit toutes les parties d'un vaste Empire " (40).

Pur con questa correzione, l'autonomia riconosciuta alle comunità locali rimane vastissima. L'Assemblea nazionale può disciplinare solo le materie comuni a tutte le provincie del regno, dal momento che gli affari locali appartengono alla competenza normativa di comuni e province. Brissot giunge a istituire i corpi locali in sentinelle della libertà persino contro l'Assemblea nazionale: " c'est l'aristocratie du long parlement d'Angleterre qui a fait perdre les fruits de la Révolution de 1650, qui a forcé le peuple à se rejeter dans les bras de son tyran " (41).

In questo " federalismo " di Brissot si sentono certamente gli echi della Rivoluzione municipale (42), ma vi hanno in eguale misura una parte non trascurabile suggestioni di matrice americana (43). L'insi-

---

(39) *Patriote françois*, n. XVI, du vendredi 14 août 1789, p. 4.

(40) *Ibidem*.

(41) *Patriote françois*, n. XIX, du mardi 18 août 1789, p. 4.

(42) Gli abitandi di Coindé-sur-Noireau dichiarano il 26 agosto 1789 di unirsi per formare " une association et une union qui puisse prévenir les malheurs et les désordres que peut entraîner l'inaction du pouvoir exécutif ", " considérant que tous les hommes ayant le droit naturel, inaliénable et imprescriptible de pourvoir à la conservation de leur liberté, tranquillité et sûreté, par tous les moyens convenables; les Habitans des Villes, Bourgs et Paroisses du Royaume, ont celui de se constituer en Municipalités, et établir une administration et une police pour tout ce qui peut leur être commun; qu'en se conformant aux principes de la constitution nationale, ils peuvent s'unir et former une confédération qui les oblige à se prêter un secours mutuel " (AN. D. IV 21 (424)).

(43) In questo senso cfr.: F. MAZZANTI PEPE, *Il modello americano in Brissot*, in C. CARINI (a cura di), *Dottrine e istituzioni della rappresentanza,* Firenze, 1990, pp. 127-165 e *Brissot: dal modello inglese al modello americano*, in AA.VV., *Modelli nella storia del pensiero politico, II La Rivoluzione francese e i modelli politici*, Firenze, 1989, pp. 75-92.

stenza sulle libertà comunali e sulla necessità di moltiplicare i centri di potere riecheggia il tema dell'" allargamento dell'orbita " tipico della dottrina federalista americana (44), anche se, in questo contesto, simili argomentazioni servono solo a fondare un'autonomia statutaria delle collettività locali e non un vero federalismo. L'espressione *lien fédéral* era bastata comunque da sola a destare scalpore giustificando l'interrogativo di Bailly, sindaco di Parigi, che si chiede " s'il ne résulte de ce plan un grand État populaire, partagé entre trente ou plus républiques, partagées elles-mêmes en quarante-quatre mille petites républiques, et toutes unies par un lien fédéral " (45).

Per quanto l'irrealismo di questo progetto possa far pensare a una presa di posizione estemporanea e isolata, in realtà la professione " federalista " di Brissot si iscriveva in un movimento di più vasta portata. A Parigi l'abate Fauchet (46), anch'egli destinato a divenire figura di spicco della Gironda, dichiara che i comuni, oltre al diritto di pronunciarsi sulle leggi nazionali, hanno quello esclusivo di adottare le " lois particulières " e i " règlemens spéciaux " che li riguardano (47). Ogni comune ha il potere " de s'organiser intérieurement, et de régler son régime de famille à son gré ". L'Assemblea nazionale, incalza Fauchet, " suivra sa marche pour la Constitution universelle, et ne contrariera point nos droits dans les loix de détail qui intéressent l'intérieur de la commune "; se l'Assemblea nazionale dovesse infrangere questo limite, regolando " nos pas, nos paroles, nos conventions admirables de famille ", questi suoi àtti rimarrebbero senza effetto per la " commune " che non potrebbe piegarsi a una simile imposizione (48). In quel biennio

---

(44) Cfr. A. HAMILTON, *Lo Stato federale*, trad. it., Bologna, 1987, pp. 47-52.

(45) BERVILLE et BARRIÈRE, *Mémoires de Bailly*, Paris, 1822, t. 2°, p. 259.

(46) Su Fauchet cfr. G. KATES, *The Cercle Social, The Girondins and the French Revolution*, Princeton, 1985, pp. 51-54 nonché R. HERMON-BELOT, *L'abbé Fauchet*, in *La Gironde et les Girondins*, cit., pp. 329-346.

(47) *Troisième motion de M. L'Abbé Fauchet, sur les droits des représentans et du peuple dans l'organisation et le régime des municipalités, faite à l'assemblée générale des représentans de la Commune de Paris, le 2 décembre 1789* (BN. Lb^{40} 42).

(48) Il *Journal de la Ville et des provinces ou le Modérateur* del 14 dicembre 1789 dedica il seguente commento alle tesi dell'abate Fauchet: " M. l'Abbé Fauchet exige toujours que les décrets de l'Assemblée nationale soient sanctionnés de nouveau par toutes les communes de France. Il ne veut pas qu'ils puissent régler le régime intérieur

'89-'90 si giunge persino a sostenere che la sovranità nazionale " cesse où commence la souveraineté propre de la commune; de même que la souveraineté propre de chaque commune cesse où commence la souveraineté propre, la souveraineté radicale de chaque citoyen " (49). Nemmeno la provincia resta immune dal contagio " federalista " come testimonia la " dichiarazione dei diritti dei comuni " proposta a Clermont-Ferrand da Bancal des Issarts (50) e l'*Adresse* dallo stesso inviata al comune di Parigi (51).

Il giudizio su questo movimento non può prescindere dal vuoto di potere creato dalla dissoluzione delle istituzioni monarchiche e dall'euforia della Rivoluzione municipale. Barnave, che certamente non può essere sospettato di simpatie " federaliste ", nelle sue note riconosce come plausibile la proposta di cominciare " dal basso ", dalle " municipalités ", l'opera costituente:

" Il falloit donc se hâter de reconstituer des pouvoirs usés et dissous; il falloit mettre promptement des magistrats élus par le peuple à la place de ceux qu'il détestoit; il falloit se hâter de constituer les municipalités et les assemblées provinciales. Cette manière de commencer la constitution n'avait rien qui fût contraire aux principes et convenoit parfaitement aux circonstances. Elle auroit lié, ordonné, dans les détails toutes les parties du corps politique avant de les unir entre elles par les grands rapports de la constitution, elle auroit fait une nation avant de faire un gouvernement " (52).

---

et pour ainsi dire domestique de chaque municipalité. On sent trop bien les conséquences d'une pareille opinion. A quoi bon vous faire représenter, si vous prétendez recommencer le travail de vos représentans? " (p. 298).

(49) *Adresse aux citoyens sur le meilleur plan de municipalité, conclu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,* par M. DUFOURNY de VILLIERS, Paris, 1790, p. 15 nota (BN. Lb^{39} 3332).

(50) HINTZE, *Staatseinheit und Föderalismus*, cit., pp. 219-220.

(51) L'*Adresse* invita a una federazione di tutti i comuni: " nous avons pensé devoir fortifier encore nos liens politiques, en faisant la déclaration des droits des municipalités. Nous vous en faisons part, Messieurs, et nous vous conjurons de nous associer à vos travaux et à votre patriotisme, et d'être toujours le premier anneau de la chaîne civile qui doit unir à jamais toutes les municipalités du Royaume... " (*Adresse aux représentans de la Commune de Paris, proposée à l'assemblée générale des citoyens de la Ville de Clermont-Ferrand, le mardi 3 novembre 1789*, par M. Bancal Des Issarts, membre du comité) (BN. Lb^{39} 8065).

(52) AN.W 13.

Questa aspirazione a un ampio pluralismo locale non si spegne del resto nell'89 con il sopravvento della linea unitaria imposta dal Comitato di costituzione dell'Assemblea costituente. Rimane viva in *pamphlets* come la *République sans impôts* di Lavicomterie ([53]) che preconizzano un'organizzazione statuale rispettosa della diversità: che rompono cioè con il dogma legicentrico per affermare l'ammissibilità di un ampio spettro di fonti normative locali. In questo senso, la Repubblica " federativa " rappresentava una sfida straordinariamente impegnativa per una Rivoluzione nata dalla distruzione del pluralismo istituzionale di Antico regime. Nell'anno III, quando ancora da poco si è spento l'eco delle accuse di federalismo rivolte ai capi girondini, una riflessione pacata restituirà il senso di questa originale quanto ardua proposta costituzionale:

" quand il seroit démontré jusqu'à l'évidence qu'ils (i girondini n.d.r.) eussent proposé de former de la France une république fédérative, on ne peut leur en faire un crime; car ce gouvernement n'est point contraire à la liberté. Toute la différence qu'il y a entre notre état actuel et celui-là, est que la France formeroit une grande République dont les loix constitutionnelles et fondamentales seroient générales et communes à tous nos habitans; mais dont les sections ou arrondissements, plus ou moins considérables, auroient leurs règlemens locaux, au lieu qu'aujourd'hui toutes nos loix réglementaires sont communes comme les loix constitutionnelles. L'expérience peut seule décider entre ces deux formes de République " ([54]).

Per dare vita a un sistema di amministrazione locale in grado di rispettare la diversità regionale e di costituire una valida alternativa al decentramento moderato della Costituente sarebbe stato necessario un progetto ben più articolato degli spezzoni di proposte finora analizzati. L'occasione per mettere a fuoco questo disegno federale si presenterà nel '93 al momento dell'elaborazione della costituzione per la Repubblica. Tuttavia, come vedremo nel prossimo capitolo, l'opzione " federalista " rimarrà estranea a un dibattito e a un progetto costituzionale che non stravolgono le coordinate teoriche fondamentali affermate nell'89-'91. Il che conferma la difficoltà di

([53]) Sul quale cfr. DE FRANCESCO, op. cit., p. 178.

([54]) J.- B. M. JOLLIVET (dit Baralère), *Rappelez vos collègues*, Paris, an III, pp. 24-25 (BN. Lb.[41] 1487). Su questo opuscolo di Baralère e sulle reazioni di Babeuf cfr.: DE FRANCESCO, op. cit., pp. 429-432.

integrare in una dottrina dello Stato tutta imperniata sul principio legicentrico un'istanza di pluralismo locale tanto sincera quanto sfuocata nei suoi lineamenti essenziali proprio perché fuori posto in una Rivoluzione che nasce per distruggere il particolarismo di Antico regime e per affermare il primato della legge, espressione della volontà generale.

CAPITOLO SECONDO

RIGENERAZIONE E VIRTÙ: DAL PROGETTO COSTITUZIONALE "GIRONDINO" AL GOVERNO RIVOLUZIONARIO

1. Il progetto di Condorcet: l'equilibrio impossibile. — 2. Dalla costituzione dell'anno I al governo rivoluzionario

L'avvento della repubblica apriva un vasto campo alla sperimentazione costituzionale. Venuta meno la contraddizione della "repubblica monarchica" si creavano le condizioni per una soluzione dei nodi istituzionali rimasti irrisolti nel biennio '89-'91 senza che per questo ne risultasse più agevole il compito del discorso costituente. 'Nazione' e 'popolo', classe dirigente e 'folle' rivoluzionarie si trovavano per la prima volta faccia a faccia senza mediazioni. Era giunto il momento di tradurre le parole d'ordine che avevano scandito l'offensiva contro le istituzioni rappresentative in proposte costituzionali concrete. Non vi era modo di eludere l'aspettativa a un rapporto tra rappresentanti ed elettori diverso da quello realizzato nel '91, così come diveniva più che mai attuale la questione spinosa del potere esecutivo, del "governo" in uno Stato repubblicano. Caduta la monarchia e con essa il ruolo delle autorità locali di "contrappesi" all'inaffidabile potere esecutivo, si riproponeva l'esigenza di un nuovo compromesso tra legge, amministrazione e potere municipale. "Federalismo" e unità, democrazia del tutto e autonomia delle parti, legicentrismo e libertà individuale tornano a essere i termini di una conciliazione difficile che trova ancora una volta nella garanzia dei diritti il proprio passaggio problematico.

La posta in gioco per i protagonisti di questa epopea del costituzionalismo è elevatissima: "terminare" la Rivoluzione senza subire l'accusa di "tradirla", garantire la propria sopravvivenza con una costituzione che favorisca la conquista del consenso assicurando

la prevalenza delle pratiche politiche privilegiate dalla propria fazione. La " dottrina " costituzionale si definisce nel pieno dello scontro parlamentare e in coerenza con le tattiche partitiche. Il discorso giuridico esprime nel modo più intenso la sua natura persuasiva e la sua funzione legittimante.

Nelle pagine che seguono esamineremo, nell'ordine, il progetto di costituzione presentato da Condorcet alla Convenzione nel febbraio del '93 e il dibattito che ne segue e che si conclude con l'adozione della costituzione dell'anno I, mai applicata perché sospesa con il governo rivoluzionario, oggetto del secondo paragrafo.

1. *Il progetto di Condorcet: l'equilibrio impossibile*

La fama del progetto di costituzione " girondino " è legata soprattutto allo sforzo che esso esprime di tradurre in una proposta articolata il tentativo di conciliare sovranità popolare e rappresentanza.

Per riprendere le parole di Condorcet, il problema fondamentale è quello di:

> " combiner les parties de cette Constitution de manière que la nécessité de l'obéissance aux lois, de la soumission des volontés individuelles à la volonté générale, laisse subsister dans toute leur étendue, et la souveraineté du peuple, et l'égalité entre les citoyens, et l'exercice de la liberté naturelle " (1).

La risposta a questo interrogativo non viene trovata in un sistema di " federalismo " politico nel quale le parti siano chiamate a concorrere direttamente alla formazione della volontà del tutto. I dipartimenti, i comuni, le assemblee primarie non esprimono una volontà, non deliberano sulle leggi. Il principio rappresentativo non è messo in discussione ma è " corretto " in modo da permettere un dialogo costante tra il corpo elettorale e i rappresentanti anche oltre le scadenze elettorali. L'istituto della " censura del popolo ", descritto nel titolo VIII del progetto (2), ha come scopo quello di

---

(1) AP., 15 février 1793, t. 58°, p. 583.

(2) Analizzato in dettaglio da M. PERTUÉ, *La censure du peuple dans la projet de*

verificare la continuità del rapporto di fiducia con i rappresentanti. La complicazione del procedimento, la sua lentezza e il rischio di incorrere in vizi procedurali capaci di inficiarne l'intera sequenza, rivela la preoccupazione di disinnescare qualsiasi potenziale eversivo dell'intervento diretto del popolo. L'obbiettivo è quello di ristabilire l'armonia tra l'assemblea e gli elettori e non di fare del popolo un soggetto del procedimento legislativo. Non a caso, il procedimento si conclude con la sostituzione di una rappresentanza con un'altra e si direbbe che corpo elettorale e corpo legislativo vengano a formare, grazie a questo istituto della censura, un organo complesso (3).

A prima vista potrebbe sembrare che la censura svolga quella funzione di " garanzia della costituzione " assegnata da Sieyès alle assemblee primarie e, in seguito, al " jury ". È noto del resto che l'abate figura insieme a Condorcet tra i membri della commissione che elabora il progetto. L'assenza di documenti che permettano di verificare il ruolo giocato da Sieyès in seno a questa commissione non autorizza affermazioni risolutive sul contributo dell'abate alla redazione del progetto " girondino ". Sulla base dell'analisi che abbiamo condotto della teoria costituzionale di Sieyès, è tuttavia possibile cogliere con sufficiente chiarezza la differenza tra i due approcci al problema costituente.

Si ricorderà come in Sieyès l'idea-forza di divisione del lavoro conduca a fare dell'assemblea rappresentativa l'unico organo legittimato a esprimere la volontà nazionale. La rappresentanza ha la funzione di riflettere i concreti interessi e i rapporti di forza presenti nel paese grazie a una procedura elettorale indiretta che combina i criteri della popolazione, del territorio e della capacità impositiva. Quanto al " custode della costituzione ", esso ha la missione " per conto " del potere costituente di risolvere i conflitti tra i poteri dello Stato, di garantire la costituzione e quindi, indirettamente, i diritti.

Ora, l'idea della salvaguardia della costituzione in funzione di garanzia dei diritti non è certamente assente nel progetto girondino (4) che si apre proprio con un catalogo di " mezzi legali " di

---

constitution de Condorcet, in P. CRÉPEL, C. GILAIN (a cura di), *Condorcet: mathématicien, économiste, philosophe, homme politique*, Paris, 1989, pp. 322-329.

(3) PERTUÉ, *La censure du peuple*, p. 326.

(4) " Guardiani della costituzione " di vario tipo figurano in alcuni dei numerosi

resistenza all'oppressione e che, pur senza prevedere un solo " custode della costituzione ", predispone varie procedure per reagire all'abuso dei poteri costituiti (5). Proprio questa dimensione garantista del progetto ne rivela l'impronta liberale, indubbiamente affine per ispirazione e scopi al costituzionalismo di Sieyès (6).

Questo comune interesse per la garanzia della costituzione, condiviso del resto da vari progetti inviati alla Convenzione nei primi mesi del '93, non basta però a fare un tutt'uno delle teorie costituzionali di Sieyès e Condorcet: la divergenza tra i due appare netta sul concetto di rappresentanza e di volontà generale, come del resto attestano ancora una volta gli inediti di Sieyès (7).

---

progetti inviati alla Convenzione da deputati o privati cittadini (cfr. B. NICOLLE, *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. La jurie constitutionnaire de Sieyès (1795)*, mémoire DEA, Paris X, 1990, pp. 160-161).

(5) Oltre alla " censura del popolo " (anche se la sua funzione è solo accessoriamente quella di " tribunale costituzionale ") vale la pena di ricordare anche il " jury national " che deve pronunciarsi sulla destituzione dei ministri.

(6) Su questa dimensione garantista del progetto di Condorcet insiste opportunamente Lucien Jaume che vi riconosce uno degli approdi dell'affannosa ricerca di una " protezione della costituzione " da parte della dottrina dello Stato del decennio rivoluzionario (cfr. *Garantir les droits de l'homme:1791-1793*, in *La Revue Tocqueville*, 1993, pp. 49-65).

(7) Nelle carte di Sieyès è conservato un esemplare annotato dall'abate dell'opuscolo di Condorcet *De la nature des pouvoirs politiques dans une nation libre*. Sieyès ne commenta con sarcasmo la visione intellettualistica della rappresentanza. Quando l'accademico delle scienze esordisce affermando che la libertà consiste nell'obbedire alla ragione e non alla volontà della maggioranza " car le pouvoir de la majorité sur la minorité, ne doit pas être arbitraire, il ne s'étend pas jusqu'à violer le droit d'un seul individu, il ne va point lorsqu'il contredit évidemment la raison " l'abate replica con una postilla ironica: " quelle est votre intention? Voulez vous donner une leçon au législateur. C'est bien. Voulez vous fournir au gouvernement un prétexte toujours subsistant d'insurger. Est-ce-que la législature exprime autrement que par sa volonté le produit de sa raison et voulez vous que chacun, avant d'obéir, juge si la loi est l'ouvrage de la raison ou de la volonté? Marat où êtes vous? ". Il passaggio successivo, nel quale Condorcet infine ammette che la " règle commune d'action " coincide con il " vœu de la majorité " è accolto con approvazione da Sieyès che, tuttavia, non perde l'occasione di aggiungere una correzione significativa: " vous redevenez raisonnable. Mais il est encore bien superficiel de parler d'une règle commune d'action. Dites une règle commune de répression ". " A la bonne heure! " postilla Sieyès l'affermazione di Condorcet che " je ne peux me réserver le droit de suivre ou non la règle établie, de la juger après qu'elle aura été déterminée ". L'ultima stoccata Sieyès la riserva alla concezione della rappre-

Nel progetto " girondino " ci troviamo in presenza di una volontà generale che è vista più quale processo cognitivo che come una manifestazione di volere, per quanto ancorata alla concretezza degli interessi come in Sieyès. La " censura del popolo ", così come il diritto di petizione, rivelano il disegno di " istituzionalizzare " l'opinione pubblica per assegnarle il duplice ruolo di interlocutore del corpo legislativo e di depositario dei diritti individuali dei cittadini: ricercare l'unità attraverso la differenza, si potrebbe riassumere (8). L'adozione dell'elezione diretta e della sola popolazione come base della rappresentanza sono in egual misura il frutto di una maturazione democratica (9) e di una visione intellettualistica della dimensione politica. La ragione più che gli interessi sono in gioco nelle decisioni collettive: una razionalità assicurata dal dialogo costante tra società civile e istituzioni rappresentative (10). La sfera pubblica dei giornali, delle associazioni, degli interessi locali è formalmente integrata nel procedimento decisionale statale senza che ne venga negato il naturale pluralismo (11). Proprio a questo pluralismo si affida il ruolo di possente contrappeso all'onnipotenza del legislatore, così come al formalismo procedurale si attribuisce il

---

sentanza di Condorcet per il quale l'universalità dei cittadini " fait le sacrifice à la seule impossibilité de voter immédiatement ". " On ne parle que de sacrifices " annota Sieyès. Ma è davvero un sacrificio quello di affidarsi al principio moderno della divisione del lavoro? Affido al postino la mia lettera per Bordeaux: " est-ce un sacrifice que de me faire représenter par le courrier? ". Scelgo l'avvocato per difendermi in un giudizio: " je ne fais pas le sacrifice de mon opinion " (AN.284 AP. 5 d.2 (3)).

(8) F. MAZZANTI PEPE, *Souveraineté nationale et représentation chez les Girondins: le projet constitutionnel de 1793*, in *Constituçao da Europa, constituiçoes da Europa. Europeismo e nacionalismo na historia constitucional europeia*, Lisboa, 1992, p. 240 e dello stesso Autore, *Condorcet e Brissot: il modello girondino di sistema rappresentativo*, in *La rappresentanza tra due rivoluzioni (1789-1848)*, a cura di C. CARINI, Firenze, 1991, pp. 51-80.

(9) " Sous le règne de la liberté , ce sont les têtes et non les écus que l'on compte. Ainsi la population doit être désormais la seule base de représentation nationale, si l'on suit réellement les principes de l'égalité politique " (*La pierre angulaire de l'édifice constitutionnel* par D. THIRION, Paris, an IV, p. 11, ma l'opuscolo risale al '93) (BN. Le^{38} 2048).

(10) COLOMBO, *Governo e costituzione*, cit., p.315.

(11) Su questa visione politica dei girondini, cfr. L. BOROUMAND, *Les Girondins et l'idée de République*, in *La Gironde et les girondins*, cit., pp. 243-258 nonché P. RAYNAUD, *Y a-t-il une philosophie girondine?*, *Ibidem*, pp. 291-302.

compito di filtrare la forza bruta del numero per decantare una pacata " opinion éclairée ". Persino nella revisione costituzionale è riconoscibile questa duplice preoccupazione. L'affermazione solenne che un popolo ha il diritto di " rivedere, riformare e cambiare la costituzione " (art. 33 della dichiarazione dei diritti) è subito temperata dalla previsione di un articolato e complesso procedimento (illustrato nel titolo IX). La tensione tra legittimità popolare e legalità costituzionale è stemperata (o piuttosto esorcizzata) in una raffinata esasperazione degli aggravamenti procedurali.

Le tradizioni culturali che confluiscono nel progetto girondino sono facili da riconoscere. In esso convergono tanto l'utopia razionalista settecentesca impersonata da Condorcet che il disegno pluralista e garantista di stampo " anglosassone " di un Brissot (12). Matrice culturale che non impedisce comunque di individuare l'obbiettivo tattico dei girondini, convinti di mettere in difficoltà i propri avversari con un progetto che avrebbe reso impossibile una rapida mobilitazione insurrezionale della base dei militanti giacobini. Non potrebbe essere più scoperto il disegno di spezzare la forza politica della capitale come centro propulsore della Rivoluzione decentrando in ogni parte del territorio nazionale la facoltà di attivare la procedura " censoria " (13).

L'attenzione degli storici si è soffermata prevalentemente su queste innovazioni nel " versante ascendente " del circuito costituzionale: preferenza del tutto scontata rispetto a un progetto che si prefigge l'obbiettivo di conciliare 'nazione' e 'popolo', antitesi irrisolta per eccellenza del diritto pubblico rivoluzionario.

---

(12) Quantunque Brissot non condividesse il sistema della censura del popolo immaginato da Condorcet. Ma quali che fossero le tecniche costituzionali cui andava la preferenza dell'uno e dell'altro, resta comunque tra Brissot e Condorcet una sostanziale affinità sulla concezione della volontà generale e del processo politico come " confronto conoscitivo " tra società e classe politica (P. GUENIFFEY, *Cordeliers et girondins: la préhistoire de la république?*, in *Le siècle de l'avènement républicain*, cit., pp. 217-224).

(13) " Les réclamations des divisions du territoire auraient une égale autorité ", chiarisce Condorcet, " puisqu'elles conduiraient avec une égale force, avec toute celle de la loi, à consulter l'universalité du peuple. Nul prétexte pour des mouvements, puisque ces mouvements ne pourraient se faire que d'une partie contre le tout, dont ils paraîtraient évidemment chercher à prévenir ou à rendre inutile la décision. Tout le système d'intrigue qui n'embrasserait pas la République entière, ne pourrait espérer de succès " (AP., 15 février 1793, t. 58°, p. 587).

Senonché, la caduta della monarchia aveva reso più che mai attuale la questione del potere esecutivo, dei suoi rapporti con il legislatore e con le collettività locali: era giunto il momento di misurarsi con il problema della governabilità in uno Stato repubblicano, trovando un equilibrio tra il principio di legalità e quelle istanze " federaliste " e di democrazia diretta locale cui aveva dato voce una parte dell'opinione " militante " negli anni '89-'92.

Il progetto presentato alla Convenzione da Condorcet doveva inevitabilmente deludere le attese di chi si aspettava un forte segnale di discontinuità rispetto alle scelte a suo tempo compiute dalla Costituente: i principi dell'89 offrono sempre il quadro di riferimento essenziale per l'impostazione del rapporto centro-periferia.

Ciò non significa, tuttavia, che manchi uno sforzo coraggioso di superare i punti morti della riflessione costituzionale sul complesso governo-amministrazione periferica. L'obbiettivo è divenuto ora quello di valorizzare contestualmente il potere esecutivo e l'interesse locale.

Questa attenzione per il governo si traduce innanzitutto nel rafforzamento dell'investitura politica del potere esecutivo al quale è riconosciuta una legittimazione pari a quella del corpo legislativo: i ministri sono eletti direttamente dai cittadini.

La valorizzazione dei ministri a fronte di un corpo legislativo di cui si teme il delirio di onnipotenza non basta comunque da sola a sciogliere il nodo della governabilità, se con essa intendiamo la creazione nel governo di un centro di impulso delle politiche pubbliche dotato di un potere di indirizzo e di normazione secondaria: l'esecutivo resta pur sempre un mero agente al quale è negato sia il potere di iniziativa legislativa che la normazione regolamentare.

Tuttavia, a compensazione di questa persistente gracilità politica e costituzionale del governo, giunge ora una novità non trascurabile sul versante dei rapporti centro-periferia: per la prima volta dalla soppressione dell'intendente, i ministri vengono infatti a disporre di una ramificazione periferica in ogni dipartimento nella persona del commissario nazionale e assumono altresì il potere di " haute police administrative " (il potere di destituire gli amministratori locali) che la costituzione del '91 aveva negato al re.

Vale la pena notare che il rilancio efficientistico dell'esecutivo avviene di pari passo al riconoscimento di uno spettro di compe-

tenze lasciate all'interesse locale, dipartimentale (14) e comunale (artt. 10 e 11, tit. V, sez. 1). La circostanza che si torni di nuovo a proporre il " grande comune ", caro sia a Sieyès che a Condorcet (15), dimostra la continuità su questo terreno con la Costituente, oltre all'evidente disegno di ridimensionare il peso politico delle agglomerazioni urbane, roccaforti giacobine. È appena il caso di aggiungere che nessuna istanza " federalista " viene accolta nel progetto, rigorosamente fedele a una rappresentazione unitaria dell'amministrazione e del territorio (già da tempo del resto la storiografia ha fatto giustizia dell'accusa di " federalismo " rivolta ai Girondini) (16). Le suggestioni " federaliste " affacciatesi nel triennio sono evocate solo per essere escluse, sia che si presentino sotto la forma di democrazia diretta locale (17) o di una troppo marcata individualità delle collettività territoriali (18): nuova conferma che il principio di legalità non permette all'ingegneria costituzionale di spingersi oltre il riconoscimento di un' interesse comunale e dipartimentale riservato ad autorità locali sottoposte al controllo del potere centrale.

Quale credibilità accordare a questo equilibrio costituzionale così affannosamente ricercato tra elettori ed eletti, tra potere costi-

---

(14) È significativo che l'interesse dipartimentale ottenga per la prima volta un chiaro riconoscimento. L'equivoco sulla natura di collettività territoriale o di " circoscrizione deconcentrata " del dipartimento viene superato con l'ammissione di un'area di affari di interesse sovracomunale.

(15) Nell'illustrare la proposta di grande comune, sostenuta da numerosi progetti inviati alla Convenzione, Lanjuinais ricorda come spettasse a Sieyès il merito di averla avanzata per primo, senza successo, alla Costituente (AP., 24 avril 1793, t. 63°, p. 195).

(16) Da ultimi: A. FORREST *Federalism*, in *The Political Culture of the French Revolution*, cit., pp. 309-325 e L. CORNU, *Fédéralistes! Et pourquoi?*, in *La Gironde et les girondins*, cit., pp. 265-281.

(17) " Les citoyens de chaque commune, assemblés dans leur section, ne pourront délibérer que sur les objets qui intéressent particulièrement leur section ou leur commune; ils ne peuvent, en aucun cas, administrer par eux-mêmes " (art. 9, tit. IV, sez. 1).

(18) La sostituzione del " procureu-syndic " elettivo con un rappresentante del potere centrale in ogni dipartimento è giustificata dall'esigenza di " contre-balancer cette pente à s'isoler, à se conduire par des principes particuliers qui contracteraient trop aisément des administrations séparées et indépendantes entre elles " (AP., 15 février 1793, t. 58°, p. 593).

tuente e poteri costituiti, tra legislativo ed esecutivo, tra unità e autonomia?

È difficile sottrarsi all'impressione di una complessiva fragilità di questa sapiente costruzione sia sul lato " ascendente " che " discendente " del circuito costituzionale.

Sul primo perché il tentativo di mediare tra democrazia e rappresentanza e tra legalità e legittimità riposa su una concezione intellettualistica e razionalizzante del potere politico che non ha cittadinanza in una Rivoluzione nella quale la sovranità è rappresentata sin dal suo inizio come manifestazione di un volere (19). Proprio perché sovrano è chi ha il potere di volere per la nazione, il nodo della dislocazione della *suprema potestas* non può risolversi (o smarrirsi) nelle forme di una sequenza procedurale che tenti di accreditare come problema conoscitivo ciò che è percepito innanzitutto come rapporto di forza.

Il progetto " girondino " non appare molto più convincente nella fase " discendente ". L'obbiettivo della governabilità non guadagna nulla dalla legittimazione popolare dell'esecutivo che, anzi, introduce un elemento di disarmonia e di tensione (20) in un sistema ancora fortemente orientato in senso legicentrico e per nulla disposto a concedere libertà di manovra al governo.

La parte più solida del progetto resta quella della riorganizzazione territoriale nella misura in cui i commissari nazionali rafforzano con la loro presenza la linea esecutiva senza compromettere lo sviluppo di importanti centri di vita locale, destinati a fiorire nei grandi comuni. Ma questa proposta, di per sé del tutto plausibile, era destinata inevitabilmente a prestare il fianco a critiche penetranti per le modalità e i tempi in cui era formulata. Era fin troppo facile obbiettare che una riorganizzazione del sistema di amministrazione periferica nel pieno dello sforzo bellico avrebbe creato le premesse per un collasso del già fragile apparato statale. A questa prima e scontata critica sull'opportunità della riforma, potevano facilmente

---

(19) Cfr. GUENIFFEY, *Cordeliers et Girondins*, in *La Gironde et les girondins*, cit., p. 223.

(20) " Ce conseil est nommé par le souverain ", osserva Saint-Just, cosicché " ses membres sont les seuls et véritables représentans du peuple ", a fronte di un'assemblea legislativa eletta invece dai singoli dipartimenti (AP., 24 avril 1793, t. 63°, p. 202).

seguirne altre sul contenuto e la filosofia stessa del progetto che rimetteva in discussione un equilibrio territoriale ormai consolidato dopo tre anni di difficile apprendistato. Non vi era il rischio che riaffiorassero vecchie soggezioni tra il *plat pays* e i borghi e tra le popolazioni rurali e i notabili urbani, o che ricevesse un duro colpo il patriottismo rivoluzionario alimentato dalla " sciarpa tricolore " degli ufficiali municipali dei villaggi? (21)

Non è certo per caso che Gironda e Montagna si combattano aspramente sulla questione delle circoscrizioni comunali. La posta in gioco per la Montagna era quella di sbarrare la strada al tentativo di indebolire i capisaldi del proprio apparato di propaganda e di mobilitazione, a Parigi e in periferia, ed è pertanto naturale che la proposta di sostituire i distretti con le municipalità cantonali e il tentativo di " frazionare " i comuni urbani in più municipi divengano altrettanti bersagli polemici per i suoi oratori (22). Alla fine, sarà la Montagna ad avere la meglio, come è ben noto, grazie all'intervento risolutivo della " Commune " di Parigi che mette a nudo con straordinaria efficacia simbolica l'illusoria credenza girondina in una sovranità privata di ogni connotato volontaristico. La " bestia ", per riprendere una celebre immagine di Taine, non si è fatta mettere la museruola (23).

2. *Dalla costituzione dell'anno I al governo rivoluzionario*

La costituzione dell'anno I è certamente frutto di un compromesso (come segnala del resto la sua rapidissima elaborazione) e in questo senso non può dirsi una costituzione interamente " giacobina ". Il che non significa però che essa si riduca, come pure è stato

---

(21) Tutte queste argomentazioni ricorrono negli interventi dei deputati che si succedono alla tribuna, nelle sedute del 15, 18 e 21 maggio '93, per combattere la proposta dei grandi comuni (AP., t. 64°, pp. 700-701 e t. 65°, soprattutto pp. 39-42 e 147-155).

(22) Lo scontro sulla questione del *maximum* di abitanti per la costituzione di una municipalità avviene nelle sedute del 22, 24 e 27 maggio '93. I principali campioni delle opposte posizioni sono, rispettivamente, Lanjuinais che sostiene la proposta di frazionare le municipalità urbane, e Saint-Just che difende i grandi comuni (AP. t. 65°, pp. 190-195, 271-277, 371-376).

(23) H. TAINE, *Le origini della Francia contemporanea. La Rivoluzione*, trad. it., Milano, 1989, t. 2°, p. 1055.

affermato, a una versione rimaneggiata in funzione propagandistica del progetto girondino. È bastato a Hérault de Séchelles e ai suoi colleghi introdurre alcune norme chiave nel progetto di Condorcet per stravolgerne la fisionomia e dare alla luce una costituzione profondamente diversa, nell'impianto come nella filosofia, da quella immaginata dall'accademico delle scienze.

La costituzione del 24 giugno del 1793 esprime nel modo più intenso e coerente il concetto di sovranità intesa come *suprema potestas* imputata all'universalità dei cittadini viventi. Il velo ideologico della 'nazione' è caduto liberando la sovranità come attributo concreto del popolo 'reale' che diviene soggetto del procedimento legislativo (il popolo delibera sulle leggi) (24) e di quello di revisione costituzionale, nonché e soprattutto, depositario supremo della costituzione, come ricorda l'art. 35 della dichiarazione dei diritti: l'insurrezione è per il popolo e per ogni porzione del popolo, il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri.

La concezione astratta e procedurale della volontà generale del progetto di Condorcet è stata ripudiata a favore di una visione che lascia spazio alle pratiche politiche cui il giacobinismo doveva la sua vittoria: ogni sezione del sovrano si vede riconoscere il diritto di esprimere liberamente la sua volontà (art. 26 alla dichiarazione dei diritti). La corrente di contestazione della rappresentanza, la ricerca di una forma repubblicana che istituzionalizzi la presenza diretta dei cittadini nell'" agorà " nazionale trovano nella carta dell'anno I una risposta giuridica alla quale l'approvazione popolare conferisce il crisma della legittimità (25).

---

(24) Sulla differenza tra questo procedimento, in cui il popolo diviene co-legislatore, e la " censura " di Condorcet, che concretizza un controllo eventuale *a posteriori* della legge, si veda M. LEVINET, *Le problème du contrôle de la loi lors de l'élaboration de la Constitution de 1793*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1991, pp. 728-733. Michel Pertué osserva giustamente che mentre il progetto girondino mira a un regime semi-rappresentativo nel quale " les citoyens n'étaient en définitive admis à exercer leur influence sur la formation des volontés étatiques qu'au moyen de leur puissance électorale ", la costituzione del '93 realizza un regime semi-diretto " dans lequel le consentement du peuple était indispensable à la formation de la loi " (*Les projets constitutionnels de 1793*, in *Révolution et République,* cit., p. 186).

(25) Le modalità di svolgimento del referendum sono analizzate da S. ABERDAM, *Un*

Ma questa costituzione che si sforza di riflettere nel modo più fedele la "filosofia" della Rivoluzione non verrà mai applicata. Sospesa durante il governo rivoluzionario, sarà in seguito rapidamente accantonata dai termidoriani. Per spiegare questo scacco non bastano le circostanze eccezionali che obbiettivamente giustificherebbero il ricorso alla dittatura in un frangente di emergenza nazionale ([26]).

È nel testo stesso della costituzione che occorre cercare la chiave del suo singolare destino.

Alle assemblee primarie, alle sezioni del popolo, è stato affidato lo scettro di una sovranità proclamata "une et indivisible, imprescriptible et inaliénable". Come conciliare l'esercizio concreto della sovranità con il valore dell'unità politica? In che modo impedire che le sezioni del popolo si trasformino in frazioni? Come raggiungere l'identità del popolo con sé stesso e la sintesi "une et indivisible" delle volontà parziali?

Si replicherà che la costituzione del 1793 offre una risposta a questi interrogativi fondando la centralità dell'assemblea legislativa. Osservazione certamente pertinente nella misura in cui la costituzione dell'anno I riafferma senza ambiguità il primato del corpo legislativo facendo giustizia dell'infelice tentativo del progetto di Condorcet di conferire al potere esecutivo una legittimazione popolare altrettanto diretta e autorevole. Così come si farà notare che i 40 giorni lasciati alle assemblee primarie per attivare la procedura referendaria nel procedimento legislativo circoscrivono notevolmente la portata di questo intervento diretto, limitato per giunta alle sole leggi (e non ai decreti). A differenza delle assemblee primarie di Condorcet, quelle previste dalla costituzione dell'anno I sembrano pensate più come cellule di un sistema di mobilitazione del consenso dal centro alla periferia che come luoghi nei quali esercitare un controllo ponderato sulla rappresentanza politica.

Eppure rimane il fatto che quest'assemblea di "mandatari"

---

aspect du referendum de 1793: les envoyés du souverain face aux représentants du peuple, in *Révolution et République*, cit., pp. 213-224.

([26]) Sulla sospensione della Costituzione del '93 e sulla teoria giuridica della dittatura, cfr. O. JOUANJUAN, *La suspension de la Constitution de 1793*, in *Droits*, 1993, n. 17, pp. 125-138.

(perché è questa la qualifica che la costituzione riconosce ai deputati [27]), quale che sia il potere che possa concentrare nelle proprie mani, resta sempre esposta alla sentenza del " popolo e di ogni porzione del popolo ", istituiti giudici insindacabili del diritto/dovere di insurrezione ([28]). L'unità politica non può essere realizzata né con la rappresentanza né con l'irraggiungibile identità del popolo con sé stesso ([29]). Ci troviamo in un'*impasse* che ricorda il paradosso del popolo di Rousseau che non può esercitare la sovranità di cui è proclamato titolare perché la volontà generale non è rappresentabile ma non è nemmeno riducibile alla volontà di tutti ([30]).

Il valore dell'" unité et indivisibilité " viene allora ricercato dal discorso giacobino al di fuori della costituzione, mediante un'identificazione morale tra governanti e governati ([31]). È la legittimità della parola e non la legalità della costituzione ad assicurare l'identità del popolo con sé stesso e con la sua minoranza " virtuosa ". Il governo rivoluzionario ha la missione di fondare la Repubblica " rigenerando " il popolo e assicurandone l'unità ([32]). " Un governo

---

([27]) " Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires et agents " (art. 29 della dichiarazione dei diritti). Il lessema " rappresentanti " è significativamente omesso.

([28]) Salle mette bene in luce questa contraddizione: " ainsi donc le Peuple est placé par ces articles dans cette alternative également dangereuse pour lui, ou de s'occuper sans cesse par lui-même des affaires publiques, et d'oublier absolument tout intérêt individuel; d'être sans cesse porté dans ses Assemblées primaires par l'effet d'une impulsion qu'il sera forcé de trouver en lui: ou bien de se reposer entièrement du maintien de ses droits sur ses Législateurs, et d'attendre que quelque usurpation audacieuse l'avertisse du péril où ses Représentans auront mis sa liberté (...) " (*Examen critique de la Constitution par Salle, député de la Meurthe à la Convention nationale*, Paris, an III, pp. 17-18, BN. Lb[41] 705).

([29]) Su identità e rappresentanza come principi della forma politica, cfr. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., pp. 270-287.

([30]) Sul problema dell'identità e della rappresentanza, esemplificate rispettivamente da Rousseau e Hobbes, cfr. anche G. DUSO, *Constitution et représentation: le problème de l'unité politique*, in TROPER, JAUME, *1789 et l'invention de la constitution*, cit. , pp. 263-274.

([31]) Il rinvio d'obbligo è alla ricostruzione di L. JAUME, *Le discours jacobin et la démocratie*, cit., pp. 321-392.

([32]) Cfr. C. BLUM, *Rousseau and The Republic of Virtue. The Language of Politics in the French Revolution*, Ithaca, 1986, pp. 110-113 e F. FURET, *Governo rivoluzionario,* in *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, cit., pp. 508-527.

repubblicano ha come principio la virtù; altrimenti il terrore" (33). È la tensione etica che permette di fare di società e Stato un tutt'uno, un "être moral" (34). Il fragile dualismo delle sapienti costruzioni costituzionali di Sieyès e Condorcet è travolto da un modello monista nel quale è la società a dissolversi nello Stato e non viceversa. La Convenzione inscena la "rappresentazione" del sovrano, manifestazione dell'unità del corpo politico, mentre il governo rivoluzionario realizza nella prassi quella sintesi di volontà e azione inutilmente inseguita dall'ingegneria costituzionale (35).

In questo modello non vi è spazio per il riconoscimento del pluralismo locale, pregiudizialmente sospetto come germe di "federalismo" e di egoistico privatismo. L'esasperazione di questo rigetto di ogni divisione del "sovrano" è chiarissima nel rifiuto del principio della divisione territoriale da parte della costituzione dell'anno I. "Il popolo francese è distribuito, per l'esercizio della sua sovranità, in assemblee primarie di cantone"; e ancora "è distribuito, per l'amministrazione e per la giustizia, in dipartimenti, distretti, municipalità" (artt. 2 e 3 della costituzione). Questo significa che i deputati, eletti sulla base della sola popolazione, sono svincolati da qualsiasi concreto interesse localizzabile nel territorio che diventa un fattore irrilevante persino a un livello puramente amministrativo.

La diffidenza verso l'"esprit de localité", latente in tutto il discorso costituente rivoluzionario, si manifesta nel discorso giacobino attraverso la condanna intransigente dell'interesse locale, percepito innanzitutto come particolarismo. Il "federalismo", dichiara Couthon, deve essere estirpato riducendo i dipartimenti "à des simples sections numerotées de la République une" (36). Il "federalismo", ripete Barère alla Convenzione, è una malattia che si annida in un particolarismo tenace che la Rivoluzione ha il compito di sradicare:

---

(33) SAINT-JUST, *Frammenti delle Istituzioni repubblicane*, trad. it., Torino, p. 197.

(34) Sul rilievo del concetto di personalità giuridica in Rousseau, cfr. DERATHÉ, *J.-J. Rousseau et la science politique de son temps*, cit., pp. 397-410.

(35) COLOMBO, *Governo e costituzione*, cit., p. 462.

(36) *Rapport et projet de décret présentés au nom du Comité de salut public, dans la séance du 2 messidor, par Couthon*, p. 3 (BN. Le^{38} 821).

" le grand objet des sacrifices que font les Français, le chef-d'œuvre de notre révolution immortelle, est une République de vingt-sept millions de citoyens, posée sur un territoire de vingt-sept mille lieues quarrées. Le fédéralisme est là pour la détruire à chaque époque, pour la tourmenter à chaque instant, et le fédéralisme est une maladie compliquée de prédilections locales, d'affections individuelles, d'intérêt personnel et sordide, de rétrécissement dans les esprits, d'égoïsme dans les âmes, d'orgueil provincial, de vanité citadine et de vengeances insensées contre la plus belle cité du monde. Vous devez donc, dans toutes vos institutions, apercevoir et combattre le fédéralisme comme votre ennemi naturel; c'est un vice qui est dans les veines du corps politique, qui est, pour ainsi dire, dans le sang de tous les hommes qui ne savent pas s'élever aux idées délicieuses de patrie, qui voient leur district et non la France, qui pensent à leur village et non à la République, et qui préfèrent sans cesse leur bourg ou leur ville à la ville commune, au centre imposant de la République, à Paris " (37).

Come sorprendersi allora che lo spazio che la costituzione del 1791 aveva ritagliato al " pouvoir municipal " sparisca nella carta del 1793, come pure scompare quell'allusione all'esistenza di un interesse comunale e dipartimentale contenuta nel progetto girondino (38). Ogni forma di potere normativo non legislativo è bandita dall'ordinamento, ogni interpretazione estensiva, limitativa o contraria " au sens littéral de la loi " è proibita ai funzionari pubblici (39). L'amministrazione periferica si presenta essenzialmente come amministrazione statale (40), quantunque venga nuovamente ribadita la

---

(37) AP., 21 ventose an II, t. 86°, p. 337.

(38) È Salle, ancora una volta, che rivela con chiarezza questo aspetto della Costituzione dell'anno I: " la Constitution de ces MM crée des Corps administratifs, mais elle ne leur délègue aucune fonction. Et depuis quand n'est-ce plus par ses fonctions, qu'un corps politique existe? Que peut-il être sans elles? Une Constitution est-elle une nomenclature de Fonctionnaires, ou une délégation de pouvoirs? "; e ancora: " si quelque chose étoit à faire pour établir la République, c'étoit d'attribuer constitutionnellement aux Corps administratifs les détails de l'administration intérieure, en laissant au centre la simple surveillance; c'étoit de débarrasser ainsi le centre de ces détails qui l'obstruent, et de lui rendre impossible, par la Constitution même, toute usurpation à cet égard. Mais les faiseurs ne veulent point de République; et c'est pour cela qu'ils les laissent à la merci des Législateurs, en ne leur attribuant aucunes fonctions (...) " (*Examen critique de la Constitution*, cit., pp. 32-34).

(39) Art. 11, sez. II del decreto del 14 brumaio anno II " sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire ".

(40) Cfr. M. VERPEAUX, *Des corps administratifs et municipaux*, relazione in corso di

fedeltà alla democrazia locale (41) con il riconoscimento dell'elettività di tutti gli amministratori (a suffragio indiretto) e degli ufficiali municipali (eletti direttamente). Ma questi amministratori elettivi debbono ora subire il controllo di un *pubblico* che impone la sua presenza e che vigila personalmente sull'ortodossia dei suoi mandatari (42).

L'accentramento giacobino (43) non è un puro accidente, una concessione di circostanza agli imperativi della guerra e della sicurezza nazionale in un discorso altrimenti favorevole all'autonomia locale. Esso riflette invece una logica precisa che assegna all'amministrazione la funzione di veicolo di rigenerazione, di centro propulsore del verbo e della legislazione rivoluzionaria. La metafora organicista ricorre ossessivamente nelle circolari del Comitato di salute pubblica dove le diramazioni periferiche della Repubblica sono raffigurate come " mains du corps politique ", chiamate a operare quali " sentinelles de la Révolution " e " conducteurs électriques de ses foudres ". A loro volta le società popolari sono investite della missione:

" de surveiller tous les fonctionnaires publics, de dénoncer les abus, de poursuivre les traîtres, les égoïstes, les fédéralistes, les modérés, qui sont une peste sur la terre de la liberté, en temps de révolution; c'est dans leur sein que doivent être épurés les hommes chargés ou destinés à exercer des

---

pubblicazione tenuta al colloquio *La Constitution du 24 juin 1793. L'utopie dans le droit public français?*, Dijon, 16-17 septembre 1993.

(41) Ma non alla democrazia " diretta " locale. Non vi è alcun cenno alla " permanenza " delle sezioni municipali nella costituzione dell'anno I.

(42) Il decreto del 27 agosto-2 settembre 1792 stabilisce come regola generale la necessaria pubblicità delle sedute dei corpi amministrativi, a pena di nullità delle deliberazioni (DUVERGIER, op. cit., t. 4°, pp. 432-433).

(43) Occorre peraltro aggiungere che l'accentramento imposto da Parigi alla periferia incontra resistenze in alcune grandi città come Marsiglia e Tolone dove i giacobini locali rimangono fedeli alle pratiche di democrazia diretta (cfr. J. GUILHAUMOU, *Le congrès républicain des sociétés populaires des départements méridionaux de Marseille (octobre-novembre 1793): programme et mots d'ordre*, in *Existe-t-il un fédéralisme jacobin?, Actes du 111e Congrès national des Sociétés savantes*, Paris, 1986, p. 53; Id. *Marseille républicaine (1791-1793)*, Paris, 1992, pp. 137 e sgg.; J. B. CAMERON Jr., *The Revolution of the Sections of Marseilles. Federalism in the Departement of the Bouches-du-Rhône in 1793*, Phd, North Carolina, 1973; nonché DE FRANCESCO, che insiste sulla " normalizzazione " della vita politica locale imposta dalla Convenzione (op. cit., pp. 398-407).

fonctions publiques, et c'est l'opinion des sociétés populaires qui préparera la nôtre, surtout sans l'œuvre intéressante de l'épuration " (44).

Billaud-Varenne, che abbiamo già incontrato come teorico del " federalismo ", riassume nel modo più chiaro questa visione dell'amministrazione:

" tout bon gouvernement doit avoir un centre de volonté, des leviers qui s'y rattachent immédiatement, et des corps secondaires sur qui agissent ces leviers, afin d'étendre le mouvement jusqu'aux dernières extrémités " (45).

La dittatura robespierrista realizzava insomma fuori dalla costituzione, o piuttosto contro l'idea stessa di costituzione, l'unità tra il popolo e i suoi rappresentanti, tra legislatore e governo, tra centro e periferia.

I Termidoriani ricevevano la difficile eredità di riprendere il filo interrotto del discorso costituente per rispondere agli interrogativi che si riproponevano con drammatica attualità per " uscire dal terrore " e " terminare " una volta per tutte la Rivoluzione (46).

(44) Circolare di "Pioche Fer Bernard", rappresentante del popolo e delegato della Convenzione per i dipartimenti della Côte-d'Or e Saône-et-Loire, alle amministrazioni locali, ai comitati di sorveglianza e alle società popolari, 21 piovoso an II (AD. Côte-d'Or, L. 285).

(45) AP., 18 novembre 1793, t. 79°, p. 453.

(46) Sui protagonisti e il contesto politico del Termidoro si veda ora l'ampia trattazione di S. LUZZATTO, *L'autunno della Rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Termidoro*, Torino, 1994.

Titolo III

IL "FLUIDO ELETTRICO": DALLA COSTITUZIONE ALL'AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO PRIMO

" ET LA RESPONSABILITÉ? ": LA COSTITUZIONE DELL'ANNO III E L'INTEGRAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE NEL POTERE ESECUTIVO.

1. Il " movimento ascendente ": come difendere la costituzione?. — 2. Il " movimento discendente ": il *continuum* governo-amministrazione. — 3. La municipalità cantonale: una riforma incompiuta.

Tagliare i ponti con l'esperienza del governo rivoluzionario significava innanzitutto ripristinare il primato della Costituzione, intesa nel suo significato ormai " classico " di separazione dei poteri in funzione di garanzia. L'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'89 torna ad essere la stella polare di un discorso costituente che si prefigge come obbiettivo primario quello di scongiurare qualsiasi concentrazione di potere. I Termidoriani si accingono a garantire la tenuta delle istituzioni operando sia sulla fase " ascendente " che su quella " discendente " del circuito costituzionale.

1. *Il "movimento ascendente": come difendere la costituzione?*

Emblematica di questa ansia di stabilità e di sicurezza è la proposta di Sieyès di un *Jury constitutionnaire*. I tempi sono maturi per dare una fisionomia a quel " garante della costituzione " che l'abate ricerca sin dall'89. Il *Jury* di Sieyès, destinato a svolgere il controllo di costituzionalità delle leggi, a promuovere la revisione della costituzione e a fungere da tribunale di equità, riflette il bisogno di restituire al potere costituente il suo significato originario di custode contro le pretese egemoniche di qualsiasi organo costituito, sia esso assemblea legislativa o governo, nonché di freno

all'invadenza dei poteri pubblici nella sfera dei privati (1). Ma occorre convenire con gli avversari della proposta che un organo composto da un numero elevato di membri (oltre cento), investito per giunta di compiti tra loro eterogenei (garanzia, revisione, equità) (2) poteva legittimamente evocare l'interrogativo che Thibaudeau solleva alla Convenzione: *quis custodiet custodes?* (3).

La circostanza che la proposta di Sieyès non sia accolta dalla Convenzione significa solo che questa preferisce ricorrere ad altre tecniche di limitazione dei poteri per conseguire l'identico risultato. La funzione di garanzia è affidata a molteplici precauzioni nella fase " ascendente ". Oltre alla restrizione " capacitaria " del diritto di voto, nella costituzione dell'anno III troviamo una concezione della rappresentanza che riprende a evocare in qualche misura gli interessi nella loro concretezza. A rivelarlo sono il ritorno del principio della divisione del territorio, ripudiato dalla costituzione giacobina; la " costituzionalizzazione " nominativa dei dipartimenti metropolitani; l'attribuzione a un'assemblea di elettori dipartimentali del compito di scegliere i deputati (4); infine il rinnovo annuale di un

---

(1) E non solo questo. Il *jury*, composto da circa 110 membri, doveva dare corpo a quell'elemento " aristocratico " che stava molto a cuore a Sieyès, convinto fautore di una selezione meritocratica della classe dirigente (NICOLLE, *Aux origines du contrôle de constitutionnalité*, cit., pp. 266 e sgg.).

(2) Su questo cumulo di funzioni si appuntano le critiche di coloro che non respingono pregiudizialmente l'idea di un *jury*, ma vogliono limitarne la funzione alla sola garanzia costituzionale (così: *Opinion sur le jury constitutionnaire, prononcée dans la séance du 24 thermidor, par L. M. Révellière-Lépeaux, député du Maine-et-Loire* , pp. 9-11 (BN. Le^{38} 1608); *Opinion de Berlier, sur le jury constitutionnaire, prononcée dans la séance du 24 thermidor, l'an troisième*, pp. 9-12 (BN. Le^{38} 1607); *Opinion sur le jury constitutionnaire, proposé par Sieyès et par la Commission des onze, prononcé par Eschassériaux le 24 thermidor, an 3* , p. 6 (BN. Le^{38} 1609).

(3) " Et je me fais sur-le-champ cette question: si le jury constitutionnel, dont les fonctions seront déterminées par la constitution, en passe les limites, qu'est-ce qui réprimera son usurpation? Je vous avoue que j'ai beau chercher une réponse, je n'en trouve point de satisfaisante ". I censori della Pennsylvania non avevano dato grande prova di sé, ricorda Thibaudeau che non rinuncia a lanciare uno strale all'indirizzo di Sieyès per l'eccessiva complicazione della sua " ingegneria costituzionale ": " la bonté des résultats, en politique comme en mécanique, est en raison inverse de la multiplicité des ressorts qu'on emploie " (*Opinion de Thibaudeau, sur le jury constitutionnel, prononcée dans la séance du 24 thermidor*, rispettivamente pp. 3 e 5, BN. Le^{38} 1606).

(4) Contro l'elezione diretta prevista dalla costituzione del 1793.

terzo dei deputati che avrebbe dovuto conciliare la continuità dell'azione legislativa con aggiustamenti periodici dell'indirizzo politico. In altre parole, i deputati non sono più investiti della missione di rappresentare il popolo nella sua mistica unità ma del più prosaico compito di dare voce alla concreta volontà dell'elettorato, pur sempre ovviamente nella fedeltà al principio del divieto di mandato imperativo (5).

La vera chiave di volta del sistema di garanzie risiede comunque nel bicameralismo e nella rigida separazione tra legislativo ed esecutivo, che deve essere " soumis à la loi " senza esserlo mai " au législateur " (6). Con l'adozione di questa forma di equilibrio si crede di aver scoperto il segreto per allontanare lo spettro della dittatura d'assemblea e per stemperare le tensioni istituzionali (7). Molte speranze sono riposte nella formula del " bicameralismo imperfetto " (8), che dovrebbe trovare la propria logica più profonda nella

(5) I deputati si comportano da portavoce degli interessi locali, operano come " deputazione dipartimentale ", facendo tra l'altro da mediatori tra le amministrazioni periferiche e i ministri (cfr. M. REINHARD, *Le département de la Sarthe sous le régime directorial*, Saint-Brieuc, 1935, pp. 36-37).

(6) Così Boissy d'Anglas alla seduta della Convenzione del 5 messidoro anno III, (*Moniteur universel (réimpression)*, cit., t. 25°, p.100).

(7) L'" inflazione " legislativa costituiva il segno più evidente di quanto si fossero alterati nel corso della Rivoluzione i ruoli rispettivi dei poteri dello Stato. " Un corps législatif ramène tout aux loix; et, quand il est toujours assemblé, il veut en faire sans cesse, même pour les moindres objets d'administration (...). Un corps législatif n'aurait à faire que des fautes, s'il voulait toujours multiplier les loix; et s'il ne se bornait pas à la surveillance qu'il doit exercer, non point à titre de corps législatif, mais comme Représentation nationale sur le pouvoir exécutif. C'est celui-ci qui doit être perpétuellement occupé; car il faut administrer tous les jours, tandis qu'on n'a presque jamais, ou que dans des occasions bien solennelles, à prononcer des loix. Je dis que le Pouvoir exécutif doit être sans cesse *occupé*: c'est dire qu'il ne doit pas être *entravé*, et qu'il ne faut pas que la surveillance portée sur ses opérations soit jamais une barrière à sa quotidienne activité " (*Du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, convenables à la République française*, Paris, an III, pp. 103-105, *pamphlet* attribuito a Dupont de Nemours, BN. Lb.^{41} 4438).

(8) Il Consiglio degli Anziani non ha diritto d'iniziativa legislativa, ma solo quello di approvare o respingere le proposte del Consiglio dei Cinquecento. Questa soluzione organizzativa è contestata alla Convenzione per il timore di paralizzanti conflitti tra le due camere. Vi è chi chiede che il diritto di iniziativa legislativa spetti a entrambe le sezioni del corpo legislativo (*Opinion sur la composition du Corps législatif et la formation de la loi par Eschassériaux aîné, thermidor an III*, pp. 5-10, BN. Le ^{38} 1542), chi invece

difesa della costituzione affidata al Consiglio degli Anziani (9). In questo disegno di rigida separazione dei poteri in funzione di garanzia, sfugge l'esigenza di creare le condizioni di un dialogo tra governo e parlamento che vada oltre un mero potere di " messaggio " per assumere la forma del veto (10) o dell'iniziativa legislativa: la proposta di Sieyès di affidare al governo una funzione di indirizzo politico riconoscendogli la facoltà di presentare progetti di legge non ha infatti sorte migliore del suo *Jury constitutionnaire* (11).

---

vuole che, in caso di dissenso, le due camere deliberino insieme (*Réflexions sur le nouveau projet de constitution, par P. Bordas, député de la Haute-Vienne, thermidor an III*, p. 8, BN. Le [38] 1616) infine chi si pronuncia per un bicameralismo perfetto (Cambacérès, nella seduta del 30 messidoro, *Moniteur universel* (*réimpression*), cit., t. 25°, p. 277).

(9) Il Consiglio degli Anziani avrebbe valutato la legittimità costituzionale, oltre che l'opportunità, delle proposte di legge presentate dal Consiglio dei Cinquecento (art. 97 della costituzione). Avrebbe dovuto svolgere pertanto una funzione di garanzia costituzionale, seppure all'interno di un procedimento legislativo ordinario. " S'il rejette une loi ", dichiara Daunou, " ce sera celle qui, sous une apparence populaire, renfermera des dispositions inconstitutionnelles et propres à ramener l'anarchie. Ce conseil aura pour devise: la constitution, toute la constitution, rien que la constitution " (intervento nella seduta del 29 messidoro, *Moniteur universel* (*réimpression*), cit., t. 25°, p. 282).

(10) Rivendicato da Lezay-Marnésia come condizione irrinunciabile dell'indipendenza dell'esecutivo: " pour être garant d'une action, il faut avoir été libre de la faire, et le Gouvernement ne sera raisonnablement responsable de l'exécution d'une loi, qu'autant qu'il l'aura lui-même consentie: alors, mais alors seulement, il est véritablement responsable, parce-que pouvant accepter ou rejeter, il agit avec choix, et cesse d'être machine. Le droit de sanction et de négation est donc la condition fondamentale et première de sa responsabilité " (*Qu'est-ce que la Constitution de 95?*, Paris, an III, pp. 47-48).

(11) Ecco come Sieyès riassume i contenuti essenziali della sua proposta costituzionale: " 1) Il y aura, sous le nom de tribunat, un corps de représentans au nombre quadruple de celui des départements, avec mission spéciale de solliciter auprès de la législature pour les besoins et les intérêts des gouvernés, de proposer à cet effet toute loi ou règlement qu'il croira utile au peuple et de défendre contradictoirement, s'il y a lieu, sur les propositions faites par le gouvernement; 2) il y aura sous le nom de gouvernement ou jury d'exécution un corps de représentants au nombre de 7 seuls avec mission spéciale de solliciter auprès de la législature les loix et les règlements nécessaires à la bonne exécution de la loi et de défendre contradictoirement, s'il y a lieu sur les propositions faites par le tribunat; 3) il y aura sous le nom de législature ou grand jury de législature, un corps de représentants au nombre de neuf fois celui des départements, avec mission spéciale de juger et prononcer contradictoirement sur les propositions du tribunat, et celles du gouvernement; 4) il y aura sous le nom de gardien de la constitution ou de jury constitutionnaire un corps de représentants au nombre de trois vingtième de

2. *Il " movimento discendente ": il* continuum *governo-amministrazione*

Ma anche se la Convenzione non compie questo passo decisivo nella direzione di un governo motore dell'attività legislativa, essa accetta di riconoscergli una fisionomia più complessa di quella di meccanico esecutore della volontà legislativa. L'idea che governo sia " pensiero " e " azione " si traduce nell'articolazione Direttorio esecutivo/ministri e nell'affermazione, gravida di conseguenze, che l'amministrazione territoriale è anch'essa parte integrante del potere esecutivo. I tre termini che riassumono l'azione " discendente " nel discorso costituente rivoluzionario — legge, potere esecutivo e " pouvoir municipal " — si ricompongono ora secondo una linea gerarchica. Boissy d'Anglas dà voce a un'opinione ormai largamente condivisa quando afferma:

> " nous avons considéré l'administration intérieure de la République comme une émanation directe de la puissance exécutive. L'administration doit être uniforme, régulière et constante dans sa marche " (12).

È interessante notare come questa conversione alle ragioni di un'amministrazione esecutiva diramata su tutto il territorio nazionale si giustifichi negli interventi degli oratori con una rivisitazione profondamente critica delle scelte operate dall'Assemblea costituente nell'89. Nelle parole di Boissy d'Anglas e di Thibaudeau il sistema di assemblee posto in essere dalla costituzione del 1791 rivela una totale incomprensione della dinamica amministrativa,

---

la législature, avec mission spéciale de juger et prononcer sur les plaintes ou manquements à la constitution; 5) il y aura sous le nom de grand électeur un représentant particulier avec mission spéciale de promulguer comme loi toute décision de la législature, s'il n'y a pas de plainte d'inconstitutionnalité de la part du tribunat ou de gouvernement, ou si cette plainte est jugée en faveur de la décision législative " (AN. 284 AP. 5 d.2(3)). Nel discorso che pronuncia alla Convenzione il 2 termidoro, Sieyès omette di menzionare il quinto punto, relativa alla figura del Grande elettore. Ragioni di opportunità tattica sconsigliavano evidentemente di presentare ad una Convenzione già tiepida verso Sieyès un organo che poteva richiamare facilmente ricordi monarchici (cfr. *Opinion de Sieyès, sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de constitution*, pp. 22-24) .

(12) Seduta della Convenzione del 5 messidoro anno III, *Moniteur universel* (*réimpression*), cit., t. 25°, p. 101.

" ontologicamente " incompatibile con l'attribuzione di una missione esecutiva a corpi collegiali deliberanti. L'Assemblea costituente aveva fatto delle amministrazioni periferiche " des espèces de magistratures populaires destinées à surveiller en quelque sorte les actes du pouvoir exécutif " (13) quando invece la loro funzione dovrebbe essere quella di operare come *agents du service de la loi* (14) più che di rappresentare gli interessi locali. Solo la diffidenza nei confronti del monarca e il disegno di fare delle collettività locali altrettanti " contrepoids " (15) di un potere esecutivo controrivoluzionario avevano potuto giustificare un cedimento così palese dei principi fondamentali in materia di amministrazione. Una volta proclamata l'indipendenza del " pouvoir administratif ", gli stessi Costituenti non avevano tardato a rendersi conto di quanto fosse difficile " convertir en ressorts constitutionnels des instruments révolutionnaires " (16). Per Boissy d'Anglas il federalismo aveva le

---

(13) *Opinion de Thibaudeau, représentant du peuple, sur l'établissement des agens du pouvoir exécutif près des administrations, prononcée dans la séance du 5 thermidor an III*, p. 3. (AN. AD. I 33).

(14) *Ibidem*.

(15) " En remontant jusqu'à la théorie des pouvoirs, nous vous observerons très-sommairement que la Constitution seule a fixé les idées sur la nature et la destination de ce qu'on avoit appelé depuis 1789 le pouvoir administratif. Ces établissemens si multipliés par l'Assemblée constituante, d'après les vues les plus sages et les plus profondes, ces innombrables municipalités composées de tant de fonctionnaires, ces administrations de district et de département, formées d'un directoire et grossies d'un conseil, étoient autant de contre-poids opposés à l'autorité despotique qui avoit tout concentré et tout envahi " (*Rapport fait par P. C. L. Baudin des Ardennes au nom d'une commission spéciale, sur la résolution du 28 fructidor relative au remplacement des administrateurs de département, Conseil des Anciens, séance du 2 vendémiaire an VI*, AN. AD. XVIII^{c} 458). L'intervento di Baudin si iscrive nel dibattito sul potere di integrare le amministrazioni quando queste avessero perso uno o più dei loro componenti. L'art. 188 della Costituzione prevedeva che fossero i componenti rimasti in carica a cooptare gli altri membri, ma il Direttorio rivendicava per sé questa prerogativa. Una prima legge del 30 messidoro anno V aveva autorizzato il Direttorio a nominare gli amministratori provvisori solo quando le amministrazioni avessero perso tutti i loro membri. Una legge successiva, del 13 vendemmiaio anno VI, allarga il potere del Direttorio che avrebbe potuto provvedere all'integrazione ogniqualvolta i membri rimasti non fossero in numero sufficiente per deliberare.

(16) *Ibidem*.

sue radici in questo sistema istituzionale ben più che negli improbabili disegni eversivi dei girondini:

" on a crié contre le fédéralisme; il était dans la Constitution de 1791 bien plus que dans l'âme de ceux que l'on accusait de le reproduire; et cependant il ne se réalisa jamais " (17).

Se era giustificabile politicamente nell'89 la scelta di affidarsi a un " pouvoir administratif ", nella Costituzione repubblicana " la création d'un si étrange pouvoir ne trouverait plus son excuse " (18). Nella logica dei principi " il faudrait attribuer au Directoire exécutif le choix de tous les administrateurs locaux, qui ne sont en effet que ses agens, qui ne doivent être que ses organes " (19).

Questa presentazione delle scelte della Costituente è destinata a divenire un *topos* del discorso sull'amministrazione durante il Direttorio, vera e propria palinodia di una Rivoluzione costituente che ha infine " scoperto " quanto sia difficile la missione del potere esecutivo. La chiave del dibattito alla Convenzione si trova in uno scambio di battute nel corso del confronto sulla questione cruciale della nomina dei commissari del potere esecuivo presso le amministrazioni periferiche. A un deputato (Gossuin) che rivendicava ai dipartimenti il diritto di designare i candidati alla carica di agente del potere esecutivo " plusieurs voix " replicano: " et la responsabilité? " (20). Torna così a riecheggiare l'appello che Malouet aveva rivolto invano all'Assemblea costituente perché creasse le condizioni effettive di una responsabilità del governo nell'attuazione della legge.

Tutta questa enfasi sulla necessità di un esecutivo " forte " tradisce l'ansia di stabilità dei termidoriani, la volontà di ricondurre il paese alla normalità mediante solide istituzioni. Ma sul versante " discendente " dell'edificio costituzionale, forse più che su quello

---

(17) Boissy d'Anglas, 5 messidoro anno III, *Moniteur universel, (réimpression)*, cit., t. 25°, p.101.

(18) Intervento di Daunou nella seduta del 5 termidoro anno III, *Moniteur universel (réimpression)* , cit., t. 25°, p. 324.

(19) *Ibidem.*

(20) Seduta del 4 termidoro anno III, *Moniteur universel (réimpression)*, cit., t. 25°, p. 314.

" ascendente ", il costituzionalismo rivoluzionario manca nuovamente l'obbiettivo di " terminare la Rivoluzione ".

Thibaudeau e Daunou riescono ad avere la meglio sulle notevoli resistenze psicologiche che ancora manifesta la Convenzione di fronte alla proposta di istituire un agente periferico nominato dal potere esecutivo: al termine di un acceso dibattito, il commissario del Direttorio esecutivo viene infine costituzionalizzato. Malgrado le apparenze, tuttavia, questa figura ha poco a che vedere con il prefetto napoleonico, di cui potrebbe sembrare un precursore. A differenza del prefetto, esso è infatti chiamato a svolgere la funzione di pubblico ministero della legge e di agente politico del Direttorio senza però che egli assuma alcuna funzione propriamente gestoria (come il ministro dell'interno ha cura di ricordare nelle sue circolari) ([21]). Il commissario promuove l'attuazione della legislazione, vigila sull'amministrazione e sull'" esprit public " del dipartimento, tiene la corrispondenza con i ministri ([22]), ma l'amministrazione attiva e contenziosa continua ad essere affidata a un unico organo elettivo collegiale composto di 5 funzionari onorari.

È facile riconoscere quanto fosse giustificata la critica di Benjamin Constant a una scelta organizzativa che, lasciando sussistere il principio elettivo, armava il Direttorio nazionale del solo potere

---

([21]) " Considérez-vous comme une sentinelle que le Directoire a posée dans votre canton pour observer les magistrats auxquels le peuple a confié le soin de l'administrer, et, suivant les occasions, pour activer le zèle, soutenir le courage ou applaudir à leurs efforts.... Les principales obligations qu'ils vous imposent (le leggi, n.d.r.), c'est de correspondre au moins une fois par décade avec le commissaire central du département, pour lui faire connaître la situation morale et politique de votre canton, et lui rendre compte de la manière dont les lois sont exécutées " (lettera circolare per la nomina dei commissari del Direttorio esecutivo presso le municipalità di cantone, anno VI, AN. AF. III 95).

([22]) " Surveiller et requérir l'exécution des lois, telle est la limite qui lui (al commissario, n.d.r.) est fixée: au delà tout est devoir pour les corps administratifs; au delà tout serait confusion et désordre " (*Manuel des commissaires du Directoire exécutif près les administrations centrales et municipales et près les bureaux centraux*, Paris, de l'imprimerie du dépôt des lois, an VIII, p. 34); sullo stesso concetto insiste anche il *Code perpétuel des commissaires du Directoire exécutif près les administrations municipales*, par G. GABET, commissaire du Directoire exécutif près l'administration municipale de Dijon, Dijon, s.d.

estremo di destituzione (23). L'abuso che viene fatto degli articoli 194 e 196 della Costituzione (24), invocati dal Direttorio per sbarazzarsi di amministratori politicamente non ortodossi (25), rivela subito la fragilità di questo compromesso tra le ragioni della gerarchia e il riconoscimento del principio elettivo nella designazione degli amministratori locali.

Né appare meno fondata la polemica di Rœderer con il principio collegiale, ancora una volta assunto a fondamento della piramide amministrativa. Commentando le scelte della Convenzione in un *pamphlet* dal titolo significativo "Du gouvernement", Rœderer accusa i costituenti di aver commesso un errore capitale nel lasciare "la délibération" "à côté de l'action" (26). I corpi collegiali sono adatti a ripartire le imposte e a controllare, ma non ad amministrare. Affidare ai "conseils d'administration" l'intera responsabilità esecutiva, naturale incombenza di funzionari di nomina governativa, significa creare in seno all'apparato statale i presupposti di un conflitto permanente di interessi. Come evitare la paralisi di un'amministrazione costretta a scegliere tra la fedeltà agli elettori o al governo?:

"les membres des administrations départementales et municipales seront nommés par le peuple, c'est-à-dire par les citoyens mêmes sur qui ils

(23) "L'idée de faire nommer les administrateurs par le peuple et de donner au Directoire le droit de les destituer, ne servait qu'à leur prêter l'apparence d'une mission populaire, sans leur donner les moyens de la remplir" (CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné*, cit., p. 249).

(24) Che disciplinano la sospensione e destituzione degli amministratori.

(25) Per limitarsi ad alcune motivazioni riportate in uno dei registri del Direttorio (relativo per lo più all'anno VI), si legge che un amministratore municipale è stato rimosso dall'incarico "considérant que sa négligence à faire exécuter les lois et les arrêtés relatifs aux institutions républicaines ne permet au gouvernement de lui accorder sa confiance", oppure perché "s'est signalé d'ailleurs par son attachement aux prêtres insoumis" o ha manifestato con la sua condotta "son aversion pour le gouvernement républicain", o ancora perché, investiti della custodia delle istituzioni repubblicane, gli ufficiali municipali hanno rivelato "leur attachement aux royalistes et aux fanatiques" o hanno "acheté des suffrages dans les assemblées primaires de leurs cantons" espellendone con la forza cittadini aventi diritto di voto (AN. AF III*130. Decreti analoghi si trovano anche in AF III* 119, 120 e 134).

(26) *Du Gouvernement*, par Rœderer, Paris, 3 Thermidor, an III, (in *Œuvres du Comte P. L. Rœderer, publiées par son fils*, Paris, 1858, t. 7°, p. 30)

auront à exercer les ordres du gouvernement, et entre lesquels ils résideront loin des regards du gouvernement. Ainsi ils auront un caractère *représentatif* pour exercer une fonction *commise*; ainsi leurs pouvoirs et leurs obligations leur viendront de deux côtés opposés; (...) dans un pareil système, il faut s'attendre au moins à des hésitations continuelles dans l'exécution des ordres adressés aux administrateurs " (27).

Si ricorderà che Sieyès già agli inizi della Rivoluzione aveva tracciato le linee di un disegno di razionalizzazione dell'amministrazione assai simile a quello presentato qui da Rœderer. Senonché nell'anno III il ricordo dell'intendente era ancora troppo vivo e la fiducia nel principio elettivo e collegiale ancora abbastanza forte per rompere con la prassi consolidatasi in materia di amministrazione nel corso della Rivoluzione. Certo: la portata " politica " di entrambi i principi è stata ora ridimensionata grazie alla soppressione dei consigli generali di dipartimento e dei consigli comunali. Il Direttorio vi contribuisce ulteriormente negando la pubblicità delle sedute delle amministrazioni dipartimentali e municipali (28). Ma la collegialità ha conservato intatta tutta la forza sul terreno dell'amministrazione quotidiana dove ogni deliberazione, esecutiva o contenziosa, è adottata dallo stesso organo " à la pluralité des voix " (29). Le litanie dei Commissari del potere esecutivo (30), abbandonati a sé

---

(27) *Ibidem*, p. 29.

(28) Il silenzio della Costituzione in materia di pubblicità delle sedute dei corpi amministrativi permette al Direttorio di escluderla del tutto: " le ministre de l'Intérieur fait un rapport sur la question de savoir si les séances des corps administratifs doivent être publiques en exécution de la loi du 2 septembre 1792. Le Directoire passe à l'ordre du jour, attendu que la Constitution ne prononce pas la publicité des séances " (seduta del 25 germinale anno IV (14 aprile 1796) (*Recueil des actes du Directoire exécutif*, par A. DEBIDOUR, Paris, 1911, t. 2°, p. 145)

(29) Un caso a parte rappresentava il " bureau central " previsto per i comuni divisi in più municipi. Questo organo, previsto dall'art. 184 della Costituzione, era investito delle funzioni " giudicate indivisibili " dal Corpo legislativo: polizia, approvvigionamento etc. I 3 membri di ciascuno di questi " bureaux " erano nominati dall'amministrazione del dipartimento e confermati dal potere esecutivo.

(30) Il commissario del Direttorio esecutivo nel dipartimento del Calvados, uno dei più difficili per la tutela dell'ordine pubblico, dichiara che le amministrazioni dipartimentali hanno " le mani legate " dalla Costituzione (lettera del commissario in data 21 vendemmiaio anno IV) (AD. Calvados, 2 L 4 II (1) A(3)). Il commissario del Direttorio presso il dipartimento dell'Indre lamenta invece di non essere obbedito dai commissari

stessi in un territorio sovente ostile, confermano nei fatti l'esistenza di un'*impasse* prevedibile già a livello teorico (31).

3. *La municipalità cantonale: una riforma incompiuta*

Una valutazione più articolata richiede la scelta compiuta dalla Convenzione con la municipalità di cantone.

I Termidoriani recuperavano una vecchia idea della Costituente e dei Girondini: l'abolizione dei 44.000 comuni e la creazione di più ampie circoscrizioni municipali. Non si trattava di ritagliare i grandi comuni artificiali immaginati da Sieyès e Condorcet ma di dare vita a una meno ambiziosa " municipalité cantonale " cui la stessa opinione pubblica sembrava ora guardare con favore (32). La riduzione dei livelli di governo del territorio al solo dipartimento e cantone era una novità di grande portata per un ordinamento che aveva ereditato dall'Antico regime la " classica " circoscrizione intermediaria: nel

---

cantonali che non inviano con regolarità i rispettivi " comptes décadaires " (AN. F^{1c} III, Indre 4).

(31) Già nel corso del dibattito alla Convenzione vi era stato chi aveva richiesto che almeno un parte dei funzionari periferici fossero nominati dal potere centrale. Il deputato Delahaye, nel mettere in guardia contro l'eccessivo numero di circoscrizioni territoriali, aveva chiesto che almeno il primo funzionario di ogni dipartimento fosse nominato dal Direttorio (*Opinion de J.-C.-G. Delahaye, député de la Seine-Inférieure, sur la nouvelle Constitution proposée par la Commission des onze*, pp. 20-30 (BN. Le^{38} 1503)).

(32) Nelle numerose *adresses* inviate alla *Commission des onze* ricorre con frequenza la richiesta di " supprimer toutes les municipalités de campagne en les réunissant à la municipalité de canton " (AN. C. 228, n. 148) e di " ne constituer qu'un corps municipal par canton " in quanto " par là on auroit beaucoup plus de facilité de trouver des municipaux et agens nationaux instruits, honnêts gens etc. " (*Ibidem*, n. 147). Si denunciano " les inconvénients sans nombre de cette immensité de petites municipalités de campagne " dove dominano " l'ignorance, l'insouciance, l'intérêt individuel " (AN. C. 227, n. 29); si chiede la municipalità cantonale poiché " plus les pouvoirs sont multipliés, plus ils s'affoiblissent " (*Ibidem*, n. 55); si afferma che " le peuple en général de ces contrées désire la suppression des quarante quatre mille petites souverainetés presque toutes despotiques, et la conservation seulement d'une municipalité par chef-lieu de canton " (*Ibidem*, n. 12). Si arriva persino a sostenere che l'organizzazione dei 44.000 comuni è stata immaginata " par des hommes élevés et nourris dans l'opulence qui n'ont jamais su que la terre est exigeante ": i contadini non rimpiangeranno certamente la soppressione di un'istituzione che causava loro una cospicua perdita di tempo (*Ibidem*, n. 17).

1789 il distretto aveva preso il posto dell'assemblea di dipartimento del 1787 e del sottodelegato dell'intendente. Mentre il distretto, come prima di lui il sottodelegato, più che amministrare rendeva soprattutto i pareri o eseguiva le operazioni materiali che ordinava il dipartimento, il municipio di cantone avrebbe invece gestito gli interessi dei comuni della propria circoscrizione lasciando a un agente municipale in ogni comune i compiti esecutivi. Gli oratori che alla Convenzione prendono la parola a favore di questa riforma mostrano di essere pienamente consapevoli del rilievo di questa svolta. Il cantone avrebbe agevolato il reclutamento degli amministratori e ridotto le spese di funzionamento; gli interessi municipali e la gestione dei servizi pubblici locali, affidati a mani competenti, sarebbero risorti a nuova vita; infine, *last but not least*, le campagne, liberandosi dal giogo dei distretti, si sarebbero affrancate dalle città, complici da sempre dell'oppressione amministrativa delle comunità rurali.

Non tutte queste argomentazioni erano per la verità ugualmente convincenti. Era facile obbiettare che i dipartimenti, una volta privati dei distretti, avrebbero dovuto corrispondere con un numero eccessivo di autorità subordinate, e che la necessità di recarsi frequentemente al capoluogo di cantone avrebbe scoraggiato molti potenziali candidati alle funzioni municipali. Entrambe queste critiche dovranno rivelarsi in buona misura fondate. I municipi cantonali erano troppo numerosi sia per le amministrazioni centrali dei dipartimenti, cui veniva a mancare la mediazione del distretto ([33]), che per gli stessi amministrati, poco propensi ad assumere cariche municipali che costringevano a molti sacrifici personali in un mo-

([33]) Il Consiglio dei Cinquecento prenderà in esame nelle sedute del 2, 3, 4 frimaio anno VII la proposta di ridurre il numero dei municipi di cantone. Gli argomenti a favore della riduzione, sostenuti tra gli altri da Bara e Mansord, consistevano essenzialmente nella riduzione della spesa, nell'accresciuta possibilità di trovare candidati adeguati, nella facilità di corrispondenza tra municipi e dipartimenti. Gli oppositori insistono su due argomenti: il primo giuridico, l'incostituzionalità della misura, in quanto la costituzione dell'anno III aveva dichiarato esplicitamente: " les cantons conservent leurs circonscriptions "; il secondo politico, l'opportunità di permettere la più vasta partecipazione dei cittadini alle cariche municipali. La riforma non verrà approvata (BN. Le[43] 2458, 2459, 2460, nonché da Le[43] 2462 a 2468).

mento in cui l'euforia della *citoyenneté* era passata (34). Il commissario del Direttorio esecutivo presso il municipio di Target traccia un quadro che probabilmente molti suoi colleghi avrebbero potuto sottoscrivere quando lamenta che tra gli amministratori che deve sorvegliare " il n'y en a pas un capable de faire la moindre opération, ni le plus petit rapport, ni publier par lui-même les lois et arrêtés qu'il reçoit " (35). Secondo il commissario, gli amministratori " quoiqu'ils exercent déjà depuis quelque temps leurs fonctions, ils sont aussi neufs que le premier jour, et le secrétaire a toute la peine possible à saisir leurs décisions, à l'effet de pouvoir les rédiger " (36). Come se non bastasse, lo zelo degli amministratori è persino inferiore alla loro competenza:

" ils ne sont pas assemblés pour délibérer sur les choses les plus pressantes, qu'ils voudroient sur le champ se retirer, et une fois séparés, ils ne pensent plus à ce qu'ils ont été chargés de faire, ou de rapporter pour la prochaine séance. De sorte que, jusqu'à présent, je me suis trouvé contraint de leur répéter à chaque séance, tous les objets sur lesquels il étoit

(34) Come testimoniano questi due " comptes décadaires " del commissario del Direttorio esecutivo presso il dipartimento di Saône-et-Loire: " je ne saurois trop répéter que les municipaités de canton sont mal organisées; plusieurs articles de ce compte font sentir ce défaut d'organisation, elles ne délibèrent point parce qu'il est presqu' impossible de réunir au point central des administrateurs en nombre suffisant pour former une délibération. Il faut que des administrateurs soient salariés, il faut qu'ils résident au lieu des séances de l'administration. Comment espérer qu'en hiver dans les neiges et les pluyes, un administrateur pourra faire 4 lieues pour aller et revenir, et trouver le temps de délibérer? " (compte du 3 nivose an VI). In un secondo rendiconto, poco successivo, (19 nivose an VI) il commissario insiste sull'opportunità di pagare un salario agli amministratori municipali o, in alternativa, di affidare ai commissari del potere esecutivo e a loro agenti funzioni amministrative: " le précédent ministre de l'intérieur vouloit que les commissaires du directoire exécutif ne fussent que l'œil du gouvernement. L'expérience m'a appris que l'œil ne suffit pas, qu'il faut des bras, et comme une administration municipale sans salaire est à peu près un corps sans bras, il faut nécessairement confier l'exécution aux agents du gouvernement, ou salarier les administrations " (AN. F^{1c} III, Saône-et-Loire 7).

(35) Copia della lettera inviata l'8 pratile anno IV dal commissario del Direttorio esecutivo presso il municipio di Target al commissario del Direttorio esecutivo del dipartimento (AN. F^{1b} II, Allier 1).

(36) *Ibidem.*

urgent de prendre un parti sans que je puisse avoir la satisfaction de les voir terminés " (37).

Questo quadro così desolante non consente tuttavia di negare validità a una riforma che in circostanze meno drammatiche avrebbe potuto dare frutti assai migliori (38). Le premesse erano state poste perché nel cantone si creasse un efficiente centro di gestione dei servizi pubblici locali. In questa direzione si muoveva, ad esempio, l'istituzione del *secrétaire en chef* del municipio, destinato rapidamente a divenire una figura chiave della *municipalité* sia come depositario della continuità dell'amministrazione, sia come coordinatore del personale burocratico (39).

Nel contesto politico del Direttorio il fallimento di questo esperimento, tra carenze finanziarie e disimpegno della popolazione, contribuisce a minare alle basi un edificio costituzionale scosso al vertice da convulsioni continue. La sequela di violazioni della costituzione mette a nudo la debolezza di una dottrina dello Stato che non è ancora riuscita a trovare il mitico punto di equilibrio, la formula per assicurare alla "machine" costituzionale stabilità e flessibilità mettendola al riparo dalla conflittualità dirompente delle passioni politiche. Gli stessi autori della costituzione hanno rivelato inconsapevolmente di non credere più nell'autosufficienza dei congegni istituzionali quando se ne sono proclamati guardiani, legitti-

---

(37) *Ibidem*.

(38) Si è fatto opportunamente osservare che i capoluoghi di cantone costituivano punti di riferimento familiari alla popolazione rurale in quanto sedi di fiere, mercati, e del giudice di pace e che pertanto la scelta di installarvi l'amministrazione municipale non era poi così arbitraria come lascerebbe ritenere la cronica difficoltà di reclutare gli amministratori durante il Direttorio. Il critico contesto politico e il clima di generale disimpegno dalle cariche pubbliche, nonché le enormi difficoltà finanziarie hanno probabilmente pregiudicato la riuscita di un'istituzione che non era di per sé condannata al fallimento (in questo senso cfr. I. WOLOCH, *The State and the Villages in Revolutionary France*, in A. FORREST, P. JONES (ed.), *Reshaping France. Town, Country and Region during the French Revolution*, Manchester, 1991, pp. 226-232. Per valutazioni sostanzialmente analoghe, cfr. REINHARD, *Le département de la Sarthe*, cit., pp. 176-177 e J. VERGUES, *Contribution à l'étude de la municipalité de canton de l'an III*, Carcassonne, 1902, pp. 316 e sgg.).

(39) In base all'art. 16 del decreto del 21 fruttidoro anno II sulle funzioni dei corpi amministrativi e municipali, il *secrétaire en chef*, tenuto alla residenza, " a la garde des papiers et la signature des expéditions " (DUVERGIER, *op. cit.*, t. 8°, p. 327)

mati in quanto tali a perpetuarsi come classe politica (40). La difesa dell'ordine non riposa tanto nella legalità costituzionale quanto nell'ortodossia ideologica di coloro che sono i fedeli depositari dei principi repubblicani (41).

L'ennesimo colpo di stato che pone fine al regime segna anche il declino dell'illusione nella capacità della costituzione di " terminare la Rivoluzione ". La Francia dell'anno VIII riserverà un'accoglienza distaccata all'ultimo prodotto di un discorso costituente che ha perso fiducia in sé stesso.

---

(40) Il decreto " dei 2/3 ", sottoposto all'approvazione delle assemblee primarie insieme alla costituzione, stabiliva che 500 dei 750 deputati da eleggere nelle prime consultazioni elettorali avrebbero dovuto essere scelti tra i convenzionali uscenti. La circostanza che il decreto sia ratificato, a stretta maggioranza, dalle assemblee primarie conferisce una patente di legittimità costituente ad una misura che contraddiceva la lettera del testo costituzionale (cfr. M. MORABITO, D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789- 1958)*, Paris, 1992, pp. 136-137).

(41) Perché la costituzione sopravviva agli attacchi dei realisti occorre — dichiara il relatore della *Commission des onze*, Baudin, alla Convenzione — " que les deux tiers d'entre vous soient chargés quelque temps d'assurer son exécution; que vos soins achèvent ce que vous avez commencé pour la pacification générale " (*Rapport fait au nom de la Commission des onze par P. C. L. Baudin, député par le département des Ardennes, dans la séance du 13 fructidor, sur le mode de la réélection des deux tiers des membres de la Convention au Corps législatif, décrétée le 5 du même mois*, p. 3) (Le[38] 1642). " La 'sentinella' predisposta dai costituenti non è un organo istituzionale, non è un'istanza 'neutra' né uno dei " pouvoirs ": essa è rappresentata dagli stessi autori della " Charte " (COLOMBO, *Governo e costituzione*, cit., p. 523).

CAPITOLO SECONDO

" IL FAUT ABANDONNER LES THÉORIES ": LA COSTITUZIONE DELL'ANNO VIII E LA FINE DEL " POUVOIR MUNICIPAL "

1. Il tramonto del costituzionalismo rivoluzionario. — 2. L'ultima battaglia: Sieyès, i " grandi comuni " e il mito dell'amministrazione napoleonica.

La dittatura napoleonica conclude il primo ciclo rivoluzionario segnando la fine dell'illusione di costruire lo Stato di diritto borghese sulla costituzione: il Codice civile e l'amministrazione accentrata prendono il posto di un costituzionalismo che ha perso la sua capacità di attrazione. A fare le spese di questa sconfitta del costruttivismo razionalista è l'idea di " pouvoir municipal " e il progetto di una grande circoscrizione comunale, sostenuti ancora nell'anno VIII da un Sieyès che dal 1789 ne è strenuo difensore.

1. *Il tramonto del costituzionalismo rivoluzionario*

Può sembrare paradossale presentare la costituzione dell'anno VIII come un punto di arrivo e non quale estrema involuzione del costituzionalismo rivoluzionario (1). Eppure quest'ennesimo assestamento delle istituzioni repubblicane realizza una combinazione tra legittimità e legalità e tra " autorité " e " confiance " non priva di coerenza se ripercorriamo per un attimo i nodi " storici " del discorso costituente francese.

Sul versante " ascendente " la sovranità popolare figura come un " motore immobile " destinato a svolgere una pura funzione legitti-

(1) Sulla costituzione dell'anno VIII, riletta proprio come approdo del costituzionalismo rivoluzionario, si sofferma ampiamente Paolo Colombo (*Governo e costituzione*, cit., pp. 541-570) mentre per l'elaborazione del testo è ancora utile il classico J. BOURDON, *La constitution de l'an VIII*, Rodez, 1943.

mante, mentre l'elezione si limita a rendere possibile la selezione della classe dirigente con il celebre meccanismo delle " liste di fiducia " (2). 'Popolo' e 'nazione' hanno raggiunto in questo modo una composizione tutta favorevole alla 'nazione/classe politica', protetta col sistema delle " liste di fiducia " dagli effetti destabilizzanti dell'intervento diretto della volontà del popolo " bruto " nella formazione dell'indirizzo politico nazionale (3).

La parabola autoritaria del pensiero di Sieyès scorre lungo una linea di coerenza formale con i " principi dell'89 ". Il problema di assicurare l'omogeneità della rappresentanza del territorio nazionale (4), di conciliare la legittimazione democratica con la formazione di un'aristocrazia repubblicana, di mettere all'unisono la rappresen-

---

(2) La vera novità del progetto di Sieyès dell'anno VIII consiste nella generalizzazione del sistema delle " liste di eleggibili " e delle radiazioni. Il Collegio dei conservatori, erede del *Jury*, avrebbe scelto sulle liste i candidati alle funzioni " ascendenti ", mentre il Grande elettore avrebbe nominato e destituito il governo (diretto da due Consoli): ma è noto che l'opposizione di Bonaparte farà cadere la figura del Grande elettore, carica alla quale Sieyès avrebbe volentieri destinato l'ingombrante generale.

(3) Rœderer e Cabanis danno voce alle idee di Sieyès. Per Rœderer " désormais la foule n'élira plus aux places, mais seulement à une éligibilité éloignée; elle sera sûre, si elle fait de mauvais choix, de les voir rebutés aux élections épuratoires qui succèdent à l'élection populaire; elle les évitera en se décidant par sa conviction et sur les bonnes renommées " (estratto del *Journal de Paris*, 18 frimaire an VIII, ora in *Œuvres*, cit., t. 6°, p. 394). " Tout se fait pour le peuple et au nom du peuple; rien ne se fait par lui ni sous sa dictée irréfléchie " riassume Cabanis (*Quelques considérations sur l'organisation sociale en général, et particulièrement sur la nouvelle Constitution*, frimaire an VIII, Paris, p. 27).

(4) " Avant la Constitution actuelle, il n'a point existé en France de système véritablement représentatif. Un député de l'extrémité méridionale de la République ne pouvait avoir la confiance intime des habitants de l'extrémité du nord, ni le député du nord la confiance des frontières du midi. Pour que des hommes choisis par les sections de la République devinssent des représentants de la République entière, il aurait fallu qu'ils fussent investis de leurs fonctions ou par une réunion de mandataires particuliers de toutes les parties de la République, ou par un corps institué de manière à inspirer à la nation une grande confiance et à lui répondre de la sagesse de ses choix. Ces deux conditions se trouvent réunies dans la Constitution. Les citoyens élus dans chaque département ou portion de département ne sont que *présentés* aux fonctions publiques; ce sont des autorités communes à tous les départements qui doivent les *investir*. Les listes graduelles ne sont que des listes de candidats; ce sont les autorités nationales qui doivent transformer la candidature en élection " (*Extrait des motifs du projet de loi concernant le mode d'élégibilité, développés au corps législatif, le 21 pluviose an IX, par le citoyen* RŒDERER, *rapporteur du Conseil d'État*) (*Œuvres*, cit., t. 7°, p. 133).

tanza degli interessi e l'unità del corpo politico sembrano sciogliersi nella dissociazione del momento elettorale dalla formazione dell'indirizzo politico. Votare serve solo a selezionare i candidati ai ranghi dell'oligarchia meritocratica: nessun altro diritto politico possono rivendicare i cittadini poiché il popolo, la nazione nella sua forma unitaria non esiste che nella rappresentanza nazionale:

" nul ne doit être revêtu d'une fonction s'il n'a la confiance de ceux sur qui elle doit s'exercer; mais aussi dans un gouvernement représentatif, nul fonctionnaire ne doit être nommé par ceux sur qui doit peser son autorité. La nomination doit venir des supérieurs, qui réprésentent le corps de la nation. Le peuple, dans son activité politique, n'est que dans la représentation nationale: il ne fait corps que là " (5).

Il principio della divisione del lavoro, portato alle sue estreme conseguenze, induce Sieyès a ridimensionare drasticamente l'importanza del momento del voto per valorizzare al massimo la componente professionale ed elitista della funzione politica. Custode di questo equilibrio tra " confiance " e " autorité ", tra società civile e istituzioni politiche è il Senato, erede del *jury* e del Collegio dei conservatori di Sieyès, primo organo di " giustizia costituzionale " a fare la sua comparsa in una Carta rivoluzionaria. Con esso la garanzia dei diritti sembra infine aver trovato un saldo presidio.

Nel momento " discendente " si assiste a una forte rivalutazione del governo al quale è finalmente riconosciuta la vocazione di organo propulsore dell'indirizzo politico — grazie alla titolarità dell'iniziativa legislativa e del potere regolamentare (6) — oltre al ruolo, ormai acquisito dopo l'anno III, di centro di imputazione di un'ammini-

(5) Cito da: *Observations constitutionnelles dictées au citoyen Boulay de la Meurthe, membre de la commission législative des 500, dans les derniers jours de brumaire de l'an 8, et qu'il m'a rendu après les avoir transcrites*. Sieyès non era molto soddisfatto di questo canovaccio, che definisce " incomplet et fautif ", ma è certo che esso rifletteva il suo progetto, almeno nelle grandi linee (il documento si trova in AN. 284 AP. 5 d.2(7)).

(6) Al Consiglio di Stato dovevano spettare " les règlemens à faire, qui imposent obligations aux fonctionnaires et employés publics, à la différence des lois, qui imposent obligations aux citoyens ". In questa materia il Consiglio di Stato " est législation réglementaire " (*Observations constitutionnelles dictées au citoyen Boulay de la Meurthe*, cit.).

strazione gerarchizzata (7). Il rapporto tra esecutivo e legislativo, da sempre squilibrato a favore del secondo, viene ripensato in una luce più realistica e più consapevole degli imperativi del " governare ".

Sarebbe certo facile infierire su un testo che nei suoi fondamenti teorici e nel suo stesso ordito, così succinto rispetto alle costituzioni che lo hanno preceduto, lascia intravedere facilmente la tendenza alla personalizzazione del potere e le premesse per un'abnorme concentrazione di autorità nel governo.

Questa critica si risolverebbe tuttavia in un esercizio inutile, non tanto per l'ovvia constatazione che l'influenza di Bonaparte si è fatta sentire sulle sapienti architetture di Sieyès, quanto perché la Costituzione ha ormai fatto il suo tempo in una Francia che accoglie con distacco l'ennesimo tentativo di fondare sulla separazione dei poteri le basi della convivenza civile.

Il costituzionalismo francese ha perso slancio, anche se ha perfezionato le sue tecniche, perché la Rivoluzione ha cessato di credere nella Costituzione, ha rinunciato ad affidarle la definizione della propria identità. Le antitesi tra governanti e governati, tra sovranità popolare e istituzioni rappresentative, tra legittimità e legalità si sciolgono nell'epopea delle armate imperiali, nell'identificazione con il capo carismatico, nella realizzazione di un'impresa collettiva che proietta e risolve nella dimensione mitica della " grande nazione " le contraddizioni lasciate aperte dall'ingegneria costituzionale.

La " vera " costituzione del Consolato e dell'Impero è affidata a due leggi ordinarie: il Codice civile e la grande carta dell'amministrazione, la legge del 28 piovoso anno VIII. È in questi due testi che trova consacrazione la certezza giuridica e " termina " così una parte della Rivoluzione, quella che aveva fatto del principio di legalità, dell'uguaglianza formale, dell'individualismo giuridico la propria bandiera (8).

---

(7) Le funzioni del Consiglio di Stato sono per Sieyès: 1) di proporre le leggi; 2) di dirigere l'esecuzione delle leggi (compito dei ministri); 3) di emanare i regolamenti (AN. 284 AP. 5 d.2(4)).

(8) Alla base di questa opzione per il diritto positivo statale come baluardo delle libertà borghesi, vi è una profonda diffidenza nei confronti di un potere costituente che evoca lo spettro del volontarismo politico. Larga parte del liberalismo continentale

Non è un caso che questo avvenga quando il discorso costituente è infine divenuto consapevole che governare significa anche amministrare, e che amministrare è attività complessa, disciplinata da regole e da procedure il cui senso è troppo a lungo sfuggito alle Costituenti rivoluzionarie. Con una classificazione che sembra ricalcata sugli schemi di Sieyès di dieci anni prima, Rœderer distingue nell'" administration proprement dite " *l'agence de la transmission des loix, l'action directe sur les choses et sur les personnes privées*, e soprattutto *la procuration d'action*, principale funzione di un'amministrazione esecutiva che lascia alle " municipalités " i compiti gestori (9). *Procuration d'action* che viene a sua volta scomposta analiticamente in uno spettro di funzioni che vanno dall'istruzione e direzione, alla riforma, alla correzione e punizione degli agenti subalterni. Filo conduttore di questa classificazione è il principio che " amministrare è compito di uno solo, giudicare di molti ", pietra angolare della distinzione " ontologica " tra amministrazione esecutiva (quella che abbiamo appena descritto), contenziosa e consultiva.

L'amministrazione, finalmente divenuta " système " (10), finisce per divorare il proprio padre, quel costituzionalismo che dopo un lungo travaglio è riuscito infine a concettualizzarla. Sono i funzionari e i giudici, e non più la Costituzione, a garantire la continuità del principio di uguaglianza formale per il quale si è battuto il Terzo stato nell'89. Sono i codici, e non più la Dichiarazione dei diritti, a riassumere i principi di integrazione della società post-rivoluzionaria (11). È la disciplina dell'apparato burocratico, e non l'efficacia persuasiva e simbolica del verbo costituente, ad assicurare coesione al corpo sociale e a padroneggiarne le tensioni.

---

ottocentesco troverà il suo comune denominatore in questa relativizzazione della Costituzione e del modello giusnaturalistico a tutto beneficio del diritto positivo statale nella forma " razionale " dei codici. Le libertà politiche vengono " declassate " da diritti a funzioni mentre le libertà formali non trovano più la loro garanzia nella volontà instabile del potere costituente ma nel diritto statale, civile e amministrativo, percepito come stabile riflesso giuridico di un ordine sociale " naturale " (cfr. FIORAVANTI, *Costituzione e Stato di diritto* in *Stato e Costituzione,* cit., pp. 187-213).

(9) AP., 2 série, 18 pluviose an VIII, t. 1°, p. 169.

(10) *Ibidem*.

(11) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1992, pp. 33-38.

Certo, questa stabilità ha un prezzo elevato. Per esprimerci con un lessico Tocquevilliano, la Rivoluzione dell'uguaglianza ha trionfato sulle ceneri della Rivoluzione della libertà.

La garanzia delle libertà individuali, vero " punto oscuro " del costituzionalismo rivoluzionario (12), rimane tale anche dopo la creazione di un " custode della costituzione ", il Senato conservatore che nelle intenzioni di Sieyès avrebbe dovuto assolvere una funzione di giustizia costituzionale. L'infedeltà dei senatori alla loro missione e il fermo rifiuto della Cassazione di avallare velleità di " judicial review " che serpeggiano nella giurisprudenza di merito (13), lasciano un drammatico vuoto nell'area della garanzia, interamente abbandonata alla discrezionalità di un'amministrazione che ispira sicurezza per la regolarità delle sue procedure e per la razionalità del diritto che applica.

Ancora più vistosa è la chiusura di tutti i canali di partecipazione politica nel quadro nazionale come in quello locale. L'esercizio della libertà politica, già così ridimensionato con l'adozione del sistema delle " liste di fiducia ", verrà definitivamente negato nella prassi, a livello nazionale come a quello locale. Il nesso amministrazione-pubblicità, già indebolito dal Direttorio, scompare del tutto. L'amministrazione cessa di essere parte dello spazio pubblico borghese, come luogo di partecipazione e dibattito, per rientrare nell'area degli *arcana imperii*. In una circolare del 10 maggio 1806 il ministro

---

(12) FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, cit., p. 66.

(13) André Blondel cita il caso di una sentenza del tribunale della Dyle in data 13 pratile anno V che rifiutava di applicare la legge del 7 vendemmiaio anno IV in quanto non promulgata secondo la costituzione dell'anno III. Il suo rifiuto era fondato sull'art. 377 della costituzione che affida " sé stessa " alla fedeltà " du Corps législatif, du Directoir exécutif, des administrateurs et des juges (...) ". La Cassazione annulla senza indugio la sentenza negando qualsiasi valore operativo all'art. 377. Un caso analogo si ripete durante il Consolato quando il tribunale di Nantes, che accoglie l'istanza di un privato contro una decisione del governo istitutiva di una tassa (solo la legge può istituirne), si vede annullare la sua decisione dalla Cassazione per la quale " au Sénat conservateur seul appartient le pouvoir de juger les actes du Corps législatif et du Gouvernement qui lui sont déférés par le Tribunat pour cause d'inconstitutionnalité " (A. BLONDEL, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, Paris, 1928, pp. 168-169 e pp. 192-193). Nello stesso senso J.-L. HALPÉRIN, *Le Tribunal de cassation sous la Révolution (1790-1799)*, thèse, Paris, 1985, t. 2°, p. 615.

dell'interno richiama all'ordine i prefetti contro la consuetudine di dare pubblicità ai loro atti:

" j'ai eu souvent, Monsieur, occasion de vous faire remarquer qu'il résultait beaucoup d'inconvénients de la publicité que donnaient quelques préfets aux actes de leur administration " (14).

Un' organizzazione amministrativa tutta costruita intorno al principio gerarchico non può lasciare spazio alcuno alla pubblicità:

" les décisions que prend l'Empereur, les instructions qu'envoient les Ministres, les difficultés qu'on soumet à ceux-ci, les plaintes qu'on leur adresse, ne doivent point être livrées indiscrètement à la curiosité publique ".

In una parola, " l'administration, pour la conduite de ses agents, n'a aucune relation à entretenir avec le public ". Non avrà sorte migliore la vecchia idea di " pouvoir municipal ", destinata quasi a scomparire lungo i 15 anni della dittatura napoleonica dal vocabolario politico-amministrativo.

2. *L'ultima battaglia: Sieyès, i " grandi comuni " e il mito dell'amministrazione napoleonica*

Proprio le vicissitudini del " pouvoir municipal " nei dibattiti dell'anno VIII offrono una visuale dello slittamento della Rivoluzione dalla progettualità costituente a una logica tecnocratica e pragmatica nella quale la ricerca del punto di equilibrio tra legge, potere esecutivo e " pouvoir municipal " ha perso qualsiasi interesse. Si tratta di una vicenda emblematica perché la fine di ogni forma di autonomia locale non viene decretata dalla costituzione ma da una legge ordinaria che rinnega nel modo più palese il significato della norma costituzionale. Sieyès, che del concetto di " pouvoir municipal " era stato il padre nel Comitato di costituzione dell'89, si vede nuovamente battuto, questa volta definitivamente, dopo essere riuscito a iscrivere nella costituzione l'essenziale del suo progetto in materia di amministrazione locale.

---

(14) AN. F^{1c} V, Eure 1.

Contrariamente all'immagine consolidata di un Sieyès paladino dell'accentramento, l'abate nell'anno VIII è rimasto fedele alle sue idee sull'articolazione dell'*établissement public* . Ripete, ancora una volta, che:

" un peuple qui veut rester libre, en jouissant des formes de la liberté, doit mettre en demi-représentation l'instrument immédiat par lequel les deux actions publiques l'atteignent, savoir le juge et l'administration. On voit alors la représentation collective, qui est toujours la plus populaire, aux deux extrêmes du levier politique. Il suit que son action est plus douce, plus accomodée aux mœurs, plus moralement influençante par la pluralité en fonction " (15).

L'esperienza di 10 anni di Rivoluzione non è comunque trascorsa invano. Ora l'enfasi cade sulla necessità di un'amministrazione esecutiva che assicuri l'applicazione della legge con la forza e la regolarità di un " muscolo ":

" Mais tout l'espace intermédiaire entre la législature et le bureau municipal sera dans ce cas une organisation très ferme d'individus sévèrement hiérarchisés. Vous ne gâterez aucun de ses degrés par des idées de délibération, de conseil etc. Depuis la législation jusqu'au bureau municipal, je ne veux apercevoir que la discipline presque militaire. Ce n'est qu'un intervalle musculaire qui doit être d'autant plus fortement constitué qu'il est plus long. Dans la longueur de ce muscle réside la différence qu'il y a entre un grand et un petit État. J'avois d'abord erré sur cela, puisque j'ai cru devoir demander des représentations provinciales intermédiaires. J'ai eu tort, je pensois un peu trop à l'esprit des confédérations graecques, et à l'avantage de jeter sur différens points de la république des foyers politiques et des centres de travaux. Les foyers communaux sont suffisants " (16).

Ripensando ai suoi primi schemi di organizzazione territoriale, risalenti alla vigilia o ai primi mesi della Rivoluzione, Sieyès ne ammette l'inadeguatezza ad assicurare quella " discipline presque militaire " necessaria per l'applicazione della legge. Ma all'efficacia dell'" action descendante " non è disposto a sacrificare la legittima preoccupazione per l'invadenza dei poteri pubblici e per la minaccia, sempre incombente, di una compressione della dimensione

---

(15) AN. 284 AP. 5 d.2(5). " La garantie de la liberté est dans les deux extrémités de l'établissement public. L'intervalle n'est qu'un muscle " (*Ibidem*).

(16) *Ibidem*.

privata dell'individuo. La linea gerarchica dell'amministrazione non deve giungere fino al cittadino: si arresta alle soglie del " grande comune ", vecchia idea alla quale l'abate non ha per nulla rinunciato:

" les cantons communaux ou grandes communes doivent jouir d'une chose publique ou communale, d'une part proportionnelle dans l'impôt général, et d'un complément de toutes les parties de l'administration. Ce sont comme autant de petites républiques, mais non pas entr'elles directement, mais unies et dépendantes de l'ordre civil national et central, par l'intermédiaire du Bureau départemental " (17).

Le ragioni che militano a favore del riconoscimento dei " foyers communaux " sono le stesse che gli avevano suggerito questa proposta nell'89. " Outre l'idée de bon ordre, il y a dans ce plan la garantie fédérale, et l'animation des points de la circonférence " (18). L'istituzione dei grandi comuni evita di " sacrifier tous les points de la circonférence au seul point central qui doit être sans doute le régulateur de tout mais non le maître " (19); oppone una " garantie fédérale " e un " frein " alle tentazioni autoritarie del governo; offre a quest'ultimo nei grandi comuni altrettanti " vaisseaux " pronti a ricevere i suoi ordini e ad assumersi per intero la gestione degli affari locali; infine, crea le condizioni per " élever les hommes à leur véritable degré de valeur " e per " faire naître une opinion publique propre à garantir la liberté " (20).

L'articolazione organizzativa che Sieyès propone in concreto per i grandi comuni riflette la visione di un'organizzazione unitaria ma non centripeta: un prefetto in ogni dipartimento " véritable commis ou agent du ministre dans les fonctions descendantes "; un sottoprefetto in ogni grande comune di " 36 lieues quarrées ", rappresentante del potere centrale presso il " bureau municipal ", nominato dal prefetto sulla lista degli eleggibili delle assemblee primarie di cantone (21); infine, un " maire " eletto dai membri del " bureau ".

---

(17) AN. 284 AP. 5 d.2(4).
(18) AN. 284 AP. 5 d.2(3).
(19) AN. 284 AP. 5 d.2(4).
(20) *Ibidem*.
(21) " Art. 13. Le bureau municipal est nommé par le préfet, il ne peut l'être que sur

Indubbiamente, Sieyès concede molto alle esigenze del " service de la loi ": estende il sistema della lista di fiducia anche alla nomina degli amministratori comunali a differenza di quanto proposto nell'89, quando aveva rivendicato l'elettività per tutti gli amministratori dei grandi comuni; si spinge persino a precisare i contenuti dei poteri di tutela del prefetto sul " bureau municipal " (22). Tuttavia il suo sistema amministrativo rimane ancora liberale perché ispirato dalla costante ricerca di un equilibrio tra " confiance " e " autorité ", tra libertà e potere, come quando egli impone al prefetto la sostituzione degli amministratori che abbiano perduto la fiducia dei loro concittadini (23); o, ancora, quando ribadisce che il governo, padrone assoluto della "procuration de la loi ", della linea gerarchica che deve assicurare l'applicazione uniforme della legge, deve astenersi dalla gestione concreta degli affari locali per riservarsi la sola funzione di garante dell'ordine giuridico (24).

La costituzione dell'anno VIII riflette questa concezione del " pouvoir municipal ". Vi ritroviamo le liste di fiducia per gli amministratori locali; l'idea del grande " arrondissement communal " dotato di un'amministrazione municipale; la semplificazione

---

la liste des éligibles des assemblées primaires du canton. Il nomme de la même manière tous les maires des quartiers " (*Ibidem*).

(22) " Art.12. Le Sous-préfet et le Préfet régularisent les actes du Bureau municipal dans l'ordre de la compétence " (*Ibidem*).

(23) " Art. 18. Les députés du canton au collège électoral, s'assemblent tous les ans au retour de leur mission dans le chef-lieu du canton, et reçoivent les comptes de l'administration municipale. Ils peuvent rayer de la liste des éligibles ceux des membres du bureau qui auroient perdu leur confiance; et alors, le préfet est tenu de remplacer les vides comme à l'art. 13 " (*Ibidem*).

(24) " Le gouvernement est le proviseur de l'action, et son régulateur. Il pourvoit à ce que tout le monde agisse ou observe, à ce que tous fassent leur devoir. La procuration exécutrice est au-dessous et à sa nomination. Celle-ci ordonne et dirige l'exécution officielle sur tous les points du territoire où il trouve des instruments montés avec des administrateurs pour les manier, administrateurs qui ont d'un côté à servir la loi commune, dont ils ne sont que soldats passifs, de l'autre à suivre les ordres et la direction et la coordination du directoire supérieur, sauf à s'adresser pour réclamation ou instruction au gouvernement. Ainsi le citoyen n'a rien à craindre du gouvernement. Ce sera aussi son recours quand il croira avoir à se plaindre de l'administration ou de la direction, ce ne sera jamais son maître puisqu'il n'agit pas sur l'individu " (AN. 284 AP. 5 d.2(3)).

delle circoscrizioni territoriali ai due livelli del dipartimento e del grande comune (art. 59).

Senonché, la costituzionalizzazione del sistema di Sieyès non impedisce al governo di eluderne le disposizioni più importanti nella legge che avrebbe dovuto attuarlo. Il progetto presentato da Rœderer, destinato a divenire la legge del 28 piovoso anno VIII, stravolge la lettera della costituzione facendo dell'*arrondissement* un'amministrazione intermediaria (con funzioni analoghe al distretto dell'89) e " restituendo " l'amministrazione municipale vera e propria ai vecchi comuni urbani e rurali. Al posto del sistema a due gradi, immaginato da Sieyès, ne risulta uno a tre, in cui le liste di fiducia per la designazione degli amministratori " comunali " perdono qualsiasi funzione una volta ridotto l'*arrondissement* a poco più di uno snodo burocratico.

Nel liquidare l'ultima traccia del " pouvoir municipal ", Rœderer era coerente con sé stesso. Grande ammiratore di Sieyès, Rœderer ne aveva tuttavia contestato esplicitamente la simpatia per un " quarto potere " che non aveva diritto di cittadinanza in un sistema amministrativo necessariamente uno, come una è la sovranità che lo legittima: il rigetto del sistema dell'abate è totale su questo punto ([25]):

([25]) " Qu'entend-il surtout par pouvoir communal? C'est ici que je crois rencontrer une erreur de principes. Parle-t-il d'un pouvoir propre à chaque commune, et qu'elle peut exercer toute sur elle-même; en un mot, d'une portion de souveraineté que les citoyens ont réservée à leur commune? L'Assemblée constituante avait consacré l'idée d'un tel pouvoir en distinguant les fonctions propres au pouvoir municipal et les fonctions déléguées aux fonctionnaires municipaux. Nous pensons, nous, que cette idée d'un pouvoir municipal indépendant, née du mouvement révolutionnaire de 89, nécessaire pour le propager et le régulariser dans tout l'empire et sauver de l'anarchie cette première époque de la Révolution, n'est au fond qu'une erreur pernicieuse, qui deviendrait funeste à la République par les circonstances mêmes qui l'ont fait servir à la chute de la Royauté. Si, dans trente-quatre mille communes, ou dix-mille seulement, il peut y avoir une magistrature propre à la commune, une fonction et un fonctionnaire indépendants de la magistrature nationale; si la police domestique du dernier village et le plus petit détail de celle d'une ville, tel que le balayage des rues et l'allumage des lanternes, ne se font pas au nom de l'État par des serviteurs de l'État, je ne vois point d'obéissance pour le gouvernement, ni de sûreté pour la République. La commission des Onze me paraît avoir sagement réformé, à cet égard, la Constitution de 91, et je ne conçois pas pourquoi Sieyès, à qui l'on ne peut pas reprocher de se passionner pour les

" concluons donc que la souveraineté exige l'abolition de toute assemblée sectionnaire délibérante sur les *affaires publiques*, dans lesquelles il faut comprendre même les affaires *municipales*. Le pouvoir municipal n'est, comme tout autre pouvoir politique, qu'une émanation du pouvoir national, un appendice du *gouvernement central*; vérité trop méconnue jusqu'à présent, et sur laquelle nous aurons peut-être occasion de revenir " (26).

" C'est en administration surtout qu'il faut abandonner les théories et en venir à ce qui est, à ce que l'expérience consacre ou repousse " (27). Con questo invito perentorio il tribuno Delpierre liquida le proteste di Daunou e di quei pochi altri oratori che si accaniscono nella difesa di una Costituzione e di un " pouvoir municipal " che hanno irrimediabilmente perduto la loro centralità, riducendosi a materia di discussione per i soli *idéologues*.

La celebrità dell'intervento di Chaptal che chiude il dibattito è ben meritata proprio per l'efficacia con cui l'oratore riassume il senso di un " patto nazionale " per " terminare la Rivoluzione " che individua nell'amministrazione accentrata, e non nella Costituzione, il proprio garante. " Propriétaires " e " notables " avrebbero scoperto in questo " système d'administration " " la certitude d'une exécution prompte pour la loi, et la garantie bien assurée de tous les droits du citoyen "; il " fluido elettrico " della gerarchia esecutiva avrebbe assicurato l'ordine sociale, mentre la giustizia amministrativa e ordinaria avrebbero garantito con regolarità i diritti individuali. Fedele interprete di questa ideologia, un prefetto ricorda che " c'est aux propriétaires qu'on a confié les grands intérêts de la nation ": se questi uomini " attachés au sol comme l'arbre l'est à la terre par la racine " godono delle attenzioni del governo è perché ad essi spetta sostenere " les principales charges de l'État " (28).

---

erreurs d'autrui, s'est attaché à celle-là " (*Journal de Paris, du 25 thermidor an III* , ora in *Œuvres*, cit., t. 6°, pp. 106-107). Sieyès aveva fatto allusione al " pouvoir communal " nell'ambito del discorso pronunciato il 2 termidoro alla Convenzione (*Opinion de Sieyès, sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de constitution*, p. 5).

(26) Così scriveva Rœderer sul *Journal de Paris* nell'anno III (*Œuvres* , cit., t. 6°, p. 95).

(27) Intervento di Delpierre, oratore del Tribunato, nella seduta del Corpo legislativo del 28 piovoso (AP., 2 série, t. 1°, p. 226).

(28) Discorso del prefetto dell'Oise in occasione della pubblicazione del senatoconsulto che proclama Bonaparte Console a vita (AN. F^{1c} III, Oise 10).

La nuova organizzazione amministrativa trova nell'esplicito disegno conservatore che la ispira una solida giustificazione ideologica — servire gli interessi delle " masse di granito " dei notabili (29) — ma anche il proprio limite. La rinuncia a inseguire il progetto di rimodellare il territorio per creare grandi centri di vita locale non affossa solo l'ideale rivoluzionario della *citoyenneté* e della creazione di una nuova *sociabilité*, ma si rivela, già a breve termine, gravido di conseguenza per la riuscita delle ambizioni tecnocratiche della burocrazia imperiale. La " restituzione " dell'individualità amministrativa alle decine di migliaia di comuni rurali — a ognuno un sindaco, un consiglio comunale e un bilancio — è una scelta che si pone agli antipodi del progetto razionalizzatore ed efficientistico dell'anno VIII e di tutti gli sforzi compiuti dal costituzionalismo rivoluzionario per accogliere nel *grand tout national* le comunità rurali, riscattandole da una secolare condizione di marginalità.

Saranno proprio i sindaci e i prefetti di Napoleone a rendere involontariamente omaggio ai progetti del costituzionalismo rivoluzionario quando invocheranno a gran voce il municipio cantonale o il grande comune.

Nella testimonianza del sindaco di un comune dell'Orne è impensabile affidare la cosa pubblica a un personale municipale che non riesce nemmeno a familiarizzarsi con il principio che " amministrare è compito di uno solo ":

" les municipalités rurales ont tellement contracté l'habitude pendant des années de révolution, d'agir collectivement que l'unité de pouvoir dérange toutes leurs idées. Un acte administratif ne leur paroît avoir de force qu'étant revêtu de beaucoup de signatures " (30).

Il prefetto della Côte-d'Or giudica illogico un sistema che affida a centinaia di sindaci rurali in ogni dipartimento responsabilità che essi non hanno le capacità intellettuali e materiali per assolvere:

" telle est, dit-il (il prefetto,n.d.r.), la bizarrerie de cette distribution de fonctions que les plus délicates, les plus variées, ont été réparties justement

(29) Sulle basi sociali dell'Impero napoleonico, cfr. L. BERGERON, *L'Épisode napoléonien*, Paris, 1972, pp. 76-86 e p. 146 e sgg.

(30) Osservazioni sui municipi rurali del sindaco del comune di Mage, 2 marzo 1811 (AN. F^2 I 106 (17)).

en raison inverse des lumières, des facultés, du temps et de l'intérêt qu'on a à les remplir " (31).

Per il prefetto della Charente-Inférieure, il sistema periferico entra in profonda crisi proprio nella sua ramificazione più importante, il comune, là dove il sindaco dovrebbe operare da *relais* terminale del " fluido elettrico ":

" la législation sur l'administration des communes a pourvu à tous ces objets; elle a indiqué à la charge de qui sont tous ces travaux. Elle a assuré les moyens d'y pourvoir, et elle a désigné ceux qui devoient veiller à l'exécution des dispositions; mais c'est ici que la puissance de la loi s'est anéantie. Les maires des communes rurales, soit par le défaut des lumières, soit faute de zèle, soit enfin par des considérations particulières n'ont rien fait de ce qui leur étoit prescrit. Les lois, les arrêtés, et les instructions des préfets sont restées sans force dans leurs mains " (32).

Gli fa eco il brillante prefetto del Bas-Rhin, Lezay-Marnésia, che si lascia andare a una requisitoria in piena regola contro il sistema amministrativo periferico:

" À cette fatale nécessité d'avoir un Maire dans chaque Commune, d'où naît celle de l'avoir incapable s'il ne s'en trouve point de capable, et de l'avoir malhonnête s'il ne s'en trouve point d'honnête, doit être en grande partie attribuée la véritable barbarie dans laquelle, encore aujourd'hui, sont partout plus ou moins plongées les Communes rurales. Que si les revenus communaux sont presque partout au pillage, la comptabilité communale et celle des fabriques d'église un chaos, les chemins vicinaux autant de cloaques, les bâtimens communaux autant de ruines, les registres de l'état civil un recueil de nullités, que si la police vicinale, médicale et rurale n'a pas même son commencement, que si dans celle des cultes, des écoles et des secours publics tout est à l'abandon, que si toutes ces branches et tant d'autres sont en ruine, ce n'est pour autre raison que parce que leur

(31) Cito dal rapporto al ministro dell'interno, del 9 fruttidoro anno IX, che riassume le osservazioni del prefetto. La proposta del prefetto è quella di affidare le funzioni più rilevanti dei sindaci a " commissaires de préfecture " operanti per più comuni (AN. F^3 II, Côte-d'Or 1).

(32) Lettera al ministro dell'interno del 3 ottobre 1806 . Il prefetto, per fare fronte alle inadempienze dei sindaci, aveva istituito in ogni *arrondissement* ispettori incaricati di vegliare sui lavori comunali e sulla viabilità. Il ministro, con lettera del 23 ottobre 1806, rimprovera il prefetto per questa sua iniziativa: i prefetti non possono istituire nuovi organi (AN. F^3 II, Charente-Inférieure 1).

administration qui suppose et des connoissances, et du temps, et de la probité, se trouve généralement confiée à des hommes qui n'ont que l'un ou l'autre et quelquefois ni l'un ni l'autre (...) ".

Quest' ammissione d'impotenza testimonia in modo eloquente che l'obbiettivo di coinvolgere il territorio nella realizzazione di una grande impresa collettiva, aspirazione condivisa da tanta parte dell'illuminismo riformatore, non era stato conseguito ma semplicemente accantonato.

I prefetti di Napoleone, costretti a ricorrere a ogni sorta di espedienti *contra legem* per far funzionare l'amministrazione (33), finiscono per attingere al repertorio progettuale del legislatore rivoluzionario: la municipalità di cantone, il grande comune etc. (34).

---

(33) L'impietoso quadro che offre Lezay dell'amministrazione dipartimentale, così lontano dalle descrizioni agiografiche delle prefetture dell'Impero, merita di essere riportato: " du reste, rien ne prouve mieux, Monseigneur, l'insuffisance de l'organisation actuelle et la nécessité de la changer par une voie régulière, que les changements irréguliers et les violations plus ou moins colorées qu'y apporte comme correctif tout Préfet qui se pique de satisfaire au besoin des choses; et qui ne veut ni payer le Gouvernement ni se payer lui-même des fables et de la prospérité supposée que présentent les rapports des autorités inférieures. Ici, ce sont des greffiers-généraux qui, sans avoir la responsabilité des affaires en ont, chose monstrueuse, le maniement; là, ce sont des secrétaires-circulaires qui font les affaires à la ronde, allant de commune en commune mettre à l'encan leur ignorance et leur crédit: ailleurs c'est aux maires du chef-lieu de canton que la préfecture adresse les affaires importantes, pour aller suppléer dans les autres mairies de leur circonscription à l'insuffisance du maire local; en d'autres lieux, par une inconvenance encore plus grande l'on voit des employés de sous-préfecture faire l'office de fondés-de-pouvoir des maires, en sorte que la plupart des lettres, l'avis du sous-préfet et la lettre du maire sur laquelle il le donne, sont écrits de la même main. Je ne parle pas de nombreux Commissaires spéciaux que le défaut de capacité, d'autorité, de probité ou de véracité des maires oblige le préfet à leur envoyer, tantôt pour faire les comptes, tantôt pour vérifier les plaintes, tantôt pour faire aller, rectifier ou ranimer l'action de l'administration primaire " (la lettera è in data 18 agosto 1810, AN. F^2 I 106 (17)).

(34) Lezay conclude proponendo nella sostanza un sistema di municipio cantonale: " qu'aucune mairie n'aura moins de 3.000 âmes, que les maires seront salariés, que chaque commune faisant partie d'une mairie aura son propre adjoint pour la police sommaire, ainsi que pour la tenue de l'état civil sous la surveillance du maire, et que le conseil municipal sera composé de deux conseillers municipaux de chacune des communes composant la mairie ". Dal canto suo, il prefetto dell'Aveyron, Sainthorent, si rifiuta di applicare nel suo dipartimento la legge del 28 piovoso nella parte relativa all'organizzazione comunale e, a dispetto delle reprimende del ministro, accorpa i

Evidentemente il razionalismo costruttivista di Sieyès non era poi così avulso dai problemi del reale come poteva sembrare leggendo i suoi complessi progetti.

Chiamato a " scegliere tra la democrazia del tutto e la democrazia della parte, tra la volontà dell'intero popolo e quella di gruppi più o meno arbitrariamente definiti " (35), il costituzionalismo rivoluzionario ha saputo in più momenti individuare il punto di equibrio tra legalità e decentramento: vi è riuscito con il " pouvoir municipal " di Sieyès che, nella versione dell'89 come in quella più circospetta dell'anno VIII, è perfettamente compatibile con la certezza del diritto; vi è riuscito ancora con il progetto " girondino " del '93, che ha consacrato l'interesse comunale e dipartimentale; e vi è riuscito infine con la municipalità di cantone termidoriana, alla quale è stato negato un collaudo più lungo. L'eclissi del " pouvoir municipal " non è imputabile all'inadeguatezza del costituzionalismo rivoluzionario a concettualizzare l'autonomia locale e a integrarla nel sistema dell'ordinamento: la negazione del decentramento coincide con la sconfitta del progetto di fondare sulla Costituzione lo Stato borghese di diritto. Sconfitta solo provvisoria del resto. Non appena 15 anni più tardi si tornerà a parlare di Costituzione, dopo che la scelta di affidare le libertà all'autolimitazione dello Stato avrà mostrato tutti i suoi rischi, anche il "pouvoir municipal " prenderà la sua rivincita. Nei *Principes de politique* di Benjamin Constant, che inaugurano nel 1815 il grande dibattito del costituzionalismo liberale, al " pouvoir municipal" è consacrato un intero capitolo in termini che probabilmente sarebbero piaciuti a Sieyès.

---

municipi in 190 *mairies* . " The cantonal municipality ", osserva Peter Jones, " lived on in disguise " anche dopo che la legge dell'anno VIII fu formalmente applicata (P.M. JONES, *Politics and Rural Society. The Southern Massif Central c. 1750-1850*, Cambridge, 1985, pp. 189-190).

(35) KELSEN, *La democrazia nell'amministrazione*, in *Il primato del parlamento*, cit., p. 74.

PARTE TERZA

IL FIUME SOTTERRANEO

Il governo del territorio dal 1789 al 1815

INTRODUZIONE

1. È giunto il momento di seguire il corso del tocquevilliano " fiume sotterraneo " per verificare dove e perché esso " mostri ad altre rive le stesse acque ". Il nostro scopo è quello di accertare in che misura il sistema di relazioni centro-periferia costruito dalla Rivoluzione e dall'Impero segni un momento di discontinuità rispetto al governo del territorio instaurato dalla monarchia amministrativa di Antico regime. Per condurre questa indagine " in profondità " occorre andare oltre le analogie o differenze estrinseche degli ordinamenti per sforzarsi di scoprirne la logica, cogliendo lo " spirito " delle istituzioni e la loro concreta dinamica. Si tratta di seguire l'itinerario che dalla fine dell'accentramento monarchico conduce all'affermazione di quell'accentramento amministrativo destinato a imporsi come vero 'paradigma' della statualità per tutto il corso dell'Ottocento.

I punti di osservazione che ho scelto sono tre: la funzione amministrativa innanzitutto, scomposta nei suoi elementi strutturali: principi organizzativi, categorie dell'azione, tecniche di governo; in secondo luogo, i compiti assegnati ai pubblici poteri, i doveri che essi sono tenuti ad adempiere nei confronti dei cittadini; il terzo profilo è quello delle risorse dell'amministrazione periferica, cartina di tornasole del peso del centro sulla periferia.

2. Il principio costituzionale della separazione dei poteri permette alla Rivoluzione di " scoprire " la funzione amministrativa, liberandola dall'involucro della giurisdizione. Ma in che misura la giustizia amministrativa può considerarsi un risvolto necessario dell'autonomia dell'amministrazione? Dalle scelte dei Costituenti, passando per il decennio rivoluzionario sino alla giurisprudenza e dottrina dell'Impero si snoda la vicenda che porta al consolidamento della giustizia amministrativa: vicenda cruciale per la comprensione del modo di essere di un apparato pubblico che rivendica il diritto

di essere giudice delle controversie di cui è parte come condizione essenziale della sua indipendenza funzionale.

Per tanta parte della cultura giuridica ottocentesca funzione amministrativa e accentramento sono sinonimi: la supremazia dell'apparato centrale sugli enti territoriali è assicurata dalla tutela; lo spazio dell'amministrazione è ordinato secondo una linea gerarchica. Le premesse di questo duraturo assestamento si trovano solo in parte nel decennio rivoluzionario. La preferenza per la 'deconcentrazione' rispetto all'accentramento, per il principio elettivo e collegiale rispetto a quello monocratico rivelano lo sforzo di trovare un equilibrio tra centro e periferia, di dare vita a un sistema unitario ma non centripeto: la stessa tutela, che pure è il marchio più evidente della continuità tra gli ordinamenti, assume una valenza diversa, prima, durante e dopo la Rivoluzione.

3. Il rapporto tra amministrazione e cittadinanza offre una seconda, stimolante pista di indagine. La "trilogia" che scandisce il classico modello di sviluppo diacronico della cittadinanza — diritti di libertà, diritti politici, diritti sociali — fa la sua comparsa sincronicamente sulla scena rivoluzionaria (1). La solidarietà appare come dimensione ineludibile di una cittadinanza tendenzialmente universale. I pubblici poteri sono chiamati a farsi carico dei bisogni degli individui; a svolgere una funzione di integrazione; ad adempiere la missione di "rigenerare" la nazione. Ma come assicurare la compatibilità tra il ruolo perequativo e redistributivo dei poteri pubblici e la garanzia della proprietà e del contratto, capisaldi del diritto "naturale" borghese? La risposta a questo interrogativo varia lungo il corso del decennio rivoluzionario, privilegiando le ragioni dell'individualismo o quelle della solidarietà, la coerenza del 'progetto borghese' o l'apertura verso un ambizioso ideale di *fraternité,* il principio del "*liberty and property* " o i diritti sociali.

Lo "Stato-gendarme" napoleonico nasce sulle ceneri di quello "Stato-provvidenza" che la Rivoluzione, nel suo momento di più forte 'costruttivismo', aveva concepito e cominciato a realizzare.

---

(1) Una stimolante riflessione sul modello marshalliano della cittadinanza in chiave storico-giuridica è offerta da P. COSTA, *Cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, in corso di pubblicazione presso Laterza.

Nelle istituzioni napoleoniche e nei comportamenti dell'amministrazione sembra per un momento che rivivano le pratiche dello " Statopaterno " dell'assolutismo. Ma le analogie tra la monarchia amministrativa prerivoluzionaria e quella imperiale non bastano a confondere le due esperienze istituzionali, contraddistinte ciascuna dalla propria logica originale e, soprattutto, orientate alla protezione di valori diversi.

4. L'ultimo osservatorio è quello della gestione delle risorse locali. Per capire sin dove si spinga l'azione " rigeneratrice " della Rivoluzione, la finanza locale costituisce un utile banco di prova della volontà di rompere con il passato di Antico regime. Lo sforzo di stabilire tra la capitale e i dipartimenti un rapporto diverso dalla soggezione imposta dall'accentramento monarchico alle province trova il proprio necessario risvolto nell'allocazione delle risorse e nel riparto dei costi e dei benefici tra il centro e la periferia. La finanza locale offre un laboratorio di soluzioni di grande interesse per la comprensione del progetto di governo del territorio che si delinea nei diversi momenti della decade rivoluzionaria. Dalla statizzazione della finanza locale sotto la Convenzione alla soluzione " bilanciata " del Direttorio si assiste a una notevole creatività del legislatore cui pone fine bruscamente il regime consolare e imperiale.

La questione dei beni comunali, che può sembrare a prima vista marginale, consente anch'essa di esplorare " in profondità " il senso della discontinuità rivoluzionaria. La liquidazione della persona giuridica comunale, vista come baluardo dell'*esprit de localité*, il progetto di ridisegnare le circoscrizioni amministrative territoriali (il grande comune, il municipio cantonale), e, ovviamente, l'affermazione dell'individualismo possessivo contribuiscono a fare della sopravvivenza del patrimonio comunitativo uno dei nodi cruciali del decennio rivoluzionario. Da sempre supporto o fonte esclusiva delle risorse della comunità rurale, i *communaux* divengono l'inevitabile bersaglio della lotta al particolarismo, l'ostacolo alla realizzazione di un'integrazione che non tollera al suo interno nemmeno gli steccati delle comunità " naturali ", il mezzo per giungere, attraverso il " partage ", alla meta della Repubblica dei proprietari. Ma i beni comunali resistono anche a questo attacco e tornano a confermarsi, con il Consolato e l'Impero, come una delle componenti essenziali del paesaggio agrario francese e dell'amministrazione del territorio rurale.

Titolo I

LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA: TEORIA E PRASSI

CAPITOLO PRIMO

IL DECENNIO RIVOLUZIONARIO: LE SCELTE DEI COSTITUENTI E LA DINAMICA DELLE ISTITUZIONI

1. I principi organizzativi: elezione e collegialità. — 2. Le categorie dell'azione: la " grande separazione ". — 2.1. ' Amministrare ' e ' giudicare '. — 2.2. Un giudice per l'amministrazione? — 3. Le tecniche di governo: 'deconcentrazione' e tutela. — 3.1. ' Deconcentrazione ' e ' accentramento '. — 3.2. La sopravvivenza della tutela.

Nei *cahiers de doléances* che i *bailliages* affidano ai deputati gli istituti dell'accentramento monarchico vengono sottoposti a una critica serrata.

Abbiamo già visto come tra le rivendicazioni più insistenti ricorrano l'abolizione della patrimonialità degli *offices* municipali e la creazione di istituzioni provinciali con il compito di rimpiazzare l'intendente nella tutela sulle comunità (a sua volta destinata a essere ridotta). Aggiungiamo ora che la contestazione investe la pratica delle avocazioni al Consiglio e la conseguente violazione del principio del giudice naturale nonché la concentrazione di " justice " e " administration " nelle mani dell'intendente, magistrato monocratico e irresponsabile. Nemmeno le Corti sovrane, che con le loro *remontrances* hanno fornito molti di questi argomenti, vengono risparmiate dai *cahiers* : l'intero sistema di giustizia civile e penale è messo sotto accusa. L'Assemblea costituente è così chiamata dalla nazione a svolgere un'opera vastissima di rigenerazione dell'ordinamento giuridico, cominciando proprio dai rapporti tra i cittadini e l'" amministrazione ".

Una parte dei risultati conseguiti in questo settore dal legislatore rivoluzionario li cononosciamo già: la divisione del territorio come luogo di esercizio delle funzioni " ascendenti " e " discendenti ", la concettualizzazione di una libertà locale che non sia più privilegio ma " pouvoir municipal ".

Si tratta ora di esaminare l'impatto del nuovo quadro costituzionale sulle categorie nelle quali il pensiero giuridico di Antico regime aveva ordinato l'accentramento monarchico. Per meglio evidenziare continuità e rotture mi servirò della stessa classificazione seguita nella prima parte, distinguendo i principi organizzativi, le categorie dell'azione e le tecniche di governo. L'arco temporale preso in considerazione abbraccia l'intero decennio '89-'99, in quanto le scelte essenziali compiute dalla Costituente sono rimaste alla base dell'ordinamento rivoluzionario fino all'anno VIII.

1. *I principi organizzativi: elezione e collegialità*

La Rivoluzione pone fine al principio della patrimonialità dell'*office* e sancisce l'elettività delle cariche pubbliche. Solo l'investitura dei concittadini può legittimare all'esercizio di una funzione pubblica, sia essa amministrativa o giudiziaria (1). L'ostilità nei confronti dell'*office* si estende anche agli impieghi "burocratici" retribuiti, tollerati solo come deroghe inevitabili alla regola generale dell'elezione. L'elevata professionalità del corpo degli ingegneri dei *ponts et chaussées* ne consente la sopravvivenza con uno statuto simile a quello prerivoluzionario. Ma si tratta, insieme a qualche altra, di eccezioni limitate. Anche quando a partire dal 1794 si svilupperà una cospicua burocrazia, destinata nel corso del Direttorio a professionalizzarsi in misura crescente, il discorso rivoluzionario rimarrà sempre fedele all'originaria ostilità nei confronti dell'*employé*, rifiutando di riconoscergli uno statuto e un rilievo giuridico autonomi. L'*employé* è revocabile *ad nutum* da parte dei *fonction-*

(1) Cfr. G. DARCY, *Administration et élection dans la Constitution du 3 septembre 1791*, in AA. VV., *1791. La première constitution française, 3 septembre 1791*, Paris, 1993, pp. 271-289. L'ostilità nei confronti di ogni forma di burocratizzazione delle cariche amministrative induce a favorire il rinnovo frequente degli eletti e a impedire il consolidamento di posizioni di potere. Come riassume efficacemente Barnave: "l'administration, Messieurs, ne ressemble pas à la magistrature; c'est en quelque sorte une charge imposée à chaque citoyen; chacun doit y passer à son tour. C'est la gestion de la chose publique dont on s'occupe, après s'être occupé de la sienne et d'après l'expérience et les circonstances de la vie. Je crois donc qu'il est important qu'aucun citoyen ne puisse être réélu deux fois de suite dans les mêmes corps administratifs et que la réélection ne puisse être permise qu'après un intervalle de deux années" (AP., 3 mars 1791, t. 23°, p. 647).

naires, coloro che per legge sono investiti della rappresentanza esterna dell'amministrazione:

" il n'y a de fonctionnaires publics que ceux que la loi a établis; ainsi les employés dans les bureaux ne faisant point partie de l'organisation des administrations, ne doivent pas être regardés comme fonctionnaires publics. Ils sont salariés et peuvent être congédiés lorsqu'il y a de justes sujets de plainte contr'eux " (2).

La regola generale, non smentita nemmeno dal Direttorio, resta quella che il *fonctionnaire* sia eletto e non nominato.

Non ha fortuna migliore l'altro principio organizzativo dell'Antico regime: la *commission*. Se è vero che la Rivoluzione di commissari ne conoscerà parecchi, investiti di missioni straordinarie e temporanee (secondo la funzione originaria di questo istituto), essa rifiuterà ostinatamente di far rivivere sotto nuove spoglie l'intendente e il sottodelegato. Il procuratore-sindaco dell'89, l'agente nazionale del '93, il commissario del Direttorio (3) non hanno potere deliberativo sugli affari amministrativi. Anche quando sono nominati e stipendiati dal potere esecutivo, come è il caso dei commissari del Direttorio, la loro funzione rimane quella di promuovere, sorvegliare, eseguire le decisioni amministrative senza tuttavia concorrere direttamente alla loro adozione. L'idea è sempre quella che la funzione amministrativa debba essere esercitata collegialmente e che all'esterno del collegio debba esservi una figura di " pubblico ministero " con la missione di garantire il rispetto della legalità o, nel caso del procuratore-sindaco municipale previsto dal decreto del 14 dicembre 1789, di tutelare gli interessi della " commune " (4).

---

(2) Risposta del *Comité de législation* del 29 ventoso an III al distretto di Maximien, Var (AN. D III 334 A).

(3) " Le Commissaire du Directoire exécutif, ou celui qui en remplira les fonctions, n'aura, en aucun cas, voix délibérative " (art. 15, decreto del 21 fruttidoro anno III, DUVERGIER, *op. cit.*, t. 8°, p. 327).

(4) Le funzioni del *procureur de la commune* sono così descritte in un'opera divulgativa destinata agli ufficiali municipali: " dans chaque municipalité est un officier particulier appelé Procureur de la Commune, dont l'existence et les fonctions sont à l'instar de celles des procureurs ou commissaires du Roi auprès des corps judiciaires. Il n'est point non plus précisément membre du Corps municipal mais Procureur de la Commune PRÈS le corps municipal. Il ne concourt point aux délibérations, il n'ordonne

Alla base di questo attaccamento al principio collegiale vi è la convinzione, tipica di tutto il movimento delle *lumières*, che tale forma organizzativa sia favorevole alla razionalità delle deliberazioni e alla formazione di legami di *sociabilité*.

2 *Le categorie dell'azione: la "grande separazione"*

L'accentramento monarchico è nato ed è cresciuto all'interno della categoria della *iurisdictio*.

Il conflitto tra 'giustizia' e 'amministrazione' si manifesta tecnicamente nella lotta di supremazia tra la giustizia delegata delle giurisdizioni ordinarie e la giustizia ritenuta del Consiglio e dell'intendente. Questa espropriazione a danno delle giurisdizioni ordinarie e a profitto del Consiglio e dei suoi commissari è resa possibile dalla rappresentazione 'costituzionale' del sovrano come "fons iustitiae". Così come il re è il garante supremo dell'ordinamento, e in tale veste può cassare qualsiasi sentenza resa dai suoi giudici, in base allo stesso principio egli può modificare l'ordine delle competenze avocando a sé o a un suo commissario la decisione di una controversia.

La rivoluzione costituente pone fine a questo paradigma onnicomprensivo della *iurisdictio*. Il principio della separazione dei poteri sancito dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti mostra tutta la sua forza dirompente nel momento in cui libera la funzione amministrativa spezzando l'involucro medievale che la teneva unita alla funzione giudiziaria.

La portata di questa svolta epocale è rivelata innanzitutto dalla perdita di ruolo del re che cessa di rappresentare la medievale "fons iustitiae" (5). Privato del diritto di avocazione, il monarca si vede

---

point, il ne juge point comme les officiers Municipaux; son ministère est seulement de requérir, de stimuler le Corps municipal sur tous les objets qui peuvent intéresser la commune dont il est le procureur, c'est-à-dire, l'agent, le surveillant, le défenseur spécial" (GUICHARD, *Code municipal ou Bréviaire des officiers municipaux*, Paris, 1791, p. 34, esemplare unico conservato alla biblioteca dell'*Assemblée Nationale*). In Auguste-Charles Guichard ci imbatteremo ancora, come autore di commentari giuridici di notevole interesse sia durante la Rivoluzione che la Restaurazione.

(5) "The king of France is not the fountain of Justice" osserva acutamente Edmund Burke (*Reflections on the Revolution in France*, cit., p. 246).

sottrarre anche il ruolo di garante della legalità delle decisioni giudiziarie. L'istituzione del Tribunale di cassazione sancisce il tramonto (temporaneo) della categoria della " giustizia ritenuta" (6): la giustizia non emana più dal re, ma è funzione indipendente di applicazione sillogistica della legge.

Ma proprio perché giudicare è applicare meccanicamente la legge generale e astratta al caso concreto, e nient'altro che questo, i tribunali non potranno più esercitare tutta quella panoplia di poteri normativi e 'amministrativi' nei quali si esprimeva la " plénitude de juridiction ". Siamo qui in presenza del secondo forte momento di discontinuità con l'ordinamento di Antico regime (7). Gli " arrêts de règlement " con i quali i Parlamenti concorrevano all'elaborazione della *police du Royaume* non hanno più alcun diritto di cittadinanza in un ordinamento fondato su un'interpretazione rigorosa del principio della riserva di legge. Il potere regolamentare dei giudici è ancora meno ammissibile di quello del governo e il Tribunale di cassazione interpreta fedelmente tale principio costituzionale allorché reprime con vigore ogni tentativo dei giudici di merito di riassumere l'esercizio di questa prerogativa (8).

2.1. *'Amministrare' e 'giudicare'*

Ma non è solo l'esigenza di assicurare il primato del legislatore a giustificare la proscrizione degli *arrêts de règlement*. I regolamenti dei giudici minacciavano in eguale misura l'indipendenza dell'amministrazione-soggetto (9) e dell'amministrazione-funzione.

Parlare di " funzione amministrativa " può sembrare anacroni-

---

(6) HALPÉRIN, *Le Tribunal de cassation*, cit., t. 1°, p. 54.

(7) La norma più importante è l'art. 13 della legge del 16-24 agosto 1790.

(8) HALPÉRIN, *Le Tribunal de cassation*, cit., t. 2°, pp. 613 e sgg.

(9) È appena il caso di ribadire che la Rivoluzione non ha concettualizzato la soggettività dell'amministrazione-persona giuridica. Ciò detto, si deve tuttavia riconoscere che ricorre spesso nel decennio rivoluzionario una rappresentazione sintetica e unitaria dell'amministrazione, indubbiamente favorita dall'opera di riorganizzazione territoriale secondo criteri di razionalità e uniformità (per una rassegna delle rappresentazioni dell'amministrazione nel decennio rivoluzionario, si veda G. J. GUGLIELMI, *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française de la Révolution à l'arrêt Cadot (1789-1889)*, Paris, 1991, pp. 30-77).

stico in presenza di dibattiti nei quali manca quello sforzo definitorio e dogmatico al quale siamo abituati dalla dottrina giuridica ottocentesca che ha tenuto a battesimo il moderno diritto amministrativo. Basta tuttavia una lettura anche rapida dei resoconti parlamentari per avvertire che i Costituenti percepiscono con nettezza l'autonomia e la specificità della funzione amministrativa, non fosse altro per l'esigenza di distinguerla dalle altre due: le amministrazioni dipartimentali, ammonisce un'istruzione dell'Assemblea nazionale, " observeront d'abord qu'elles ne sont chargées que de l'administration; qu'aucune fonction législative ou judiciaire ne leur appartient, et que toute entreprise de leur part, sur l'une ou sur l'autre de ces fonctions, introduirait la confusion des pouvoirs qui porterait l'atteinte la plus funeste aux principes de la Constitution " (10). Nell'" administration " sono confluite tutte quelle competenze materialmente amministrative che i giudici esercitavano in virtù del potere di " giurisdizione volontaria ", nonché quella " police " che i Parlamenti avevano a lungo conteso agli intendenti: anche se il potere regolamentare delle amministrazioni dipartimentali è drasticamente ridimensionato (11), coerentemente con un'interpetazione rigida del principio della riserva di legge, resta la novità che ai giudici esso viene ora del tutto precluso.

I Costituenti conoscevano troppo bene le armi utilizzate dai Parlamenti nella lotta con gli intendenti per non desiderare la loro neutralizzazione. A questo obbiettivo mira il duplice divieto per i giudici di condannare gli amministratori per fatti commessi nell'e-

---

(10) *Projet d'instruction pour les corps administratifs. Objets constitutionnels. Observations générales sur les fonctions des assemblées administratives* (AP., 9 août 1790, t. 17°, p. 676).

(11) Nell'istruzione precedentemente citata, si precisa che le amministrazioni dipartimentali " ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlements; elles ne peuvent agir que par les voies ou de simples délibérations sur les matières générales, ou d'arrêtés sur les affaires particulières ". Malgrado le apparenze, tuttavia, questa prescrizione non vietava del tutto l'esercizio di una competenza regolamentare. Non a caso, qualche paragrafo dopo, la medesima istruzione include tra i compiti del consiglio generale del dipartimento anche quello di " fixer, d'une manière générale, tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution ". Era implicito che questi atti a carattere generale non avrebbero comunque potuto imporre nuovi obblighi ai cittadini (AP., 9 août 1790, t. 17°, p. 676).

sercizio delle loro funzioni e di riformare o annullare gli atti amministrativi.

La " garantie des fonctionnaires ", che aveva già fatto la sua apparizione nell'Antico regime a beneficio degli agenti del re, viene generalizzata dal legislatore rivoluzionario per proteggere ufficiali municipali e amministratori dalle " entreprises " del potere giudiziario. In base al decreto del 14 dicembre 1789 l'autorità giudiziaria non può procedere contro gli ufficiali municipali senza avere prima ottenuto l'autorizzazione del dipartimento.

Senonché la protezione delle persone dei " fonctionnaires " sarebbe stata inefficace senza il logico corollario della proscrizione di ogni interferenza dei giudici nell'attività amministrativa. Da questo punto di vista una svolta assai rilevante era la fine dei poteri di tutela, di riforma e di annullamento che le Corti sovrane e i giudici ordinari abitualmente esercitavano nei confronti delle *universitates*: corpi municipali, comunità di abitanti, corporazioni etc. Si è visto come l'*homologation* permettesse al giudice ordinario di controllare la regolarità delle deliberazioni dei corpi intermedi prima di conferire loro forza esecutoria. In nome di questa tutela, i giudici ordinari conoscevano dei ricorsi contro le deliberazioni dei consigli comunali che potevano annullare per vizi di forma o per sviamento di potere. Infine, i tribunali erano competenti per i ricorsi contro i regolamenti in materia di *police* che potevano modificare o annullare: tipico il caso dei regolamenti municipali in materia di *police économique*. Questo ampio spettro di poteri si giustificava per la centralità della *juridiction*, alla quale l'ordinamento di Antico regime riconduceva tutte le manifestazioni del potere autoritativo. Ora che la separazione funzionale era divenuta il principio-guida dell'ordinamento l'indipendenza dell'amministrazione poteva essere garantita solo impedendo ai giudici l'esercizio di questi poteri.

Che fosse necessario salvaguardare l'autonomia dell'amministrazione dalle interferenze dei giudici sembrava del resto provato dalle tensioni che insorgono tra ufficiali municipali e tribunali già nei primi mesi della Rivoluzione. Il decreto del 14 dicembre 1789 aveva affidato ai corpi municipali il compito di " faire jouir les habitans d'une bonne police ". Questa scelta di riservare una funzione così delicata a tutte le amministrazioni municipali dei 44.000 comuni soddisfava le aspirazioni di quei municipi urbani che già detenevano

questo potere nell'Antico regime e che desideravano conservarlo; ma soprattutto permetteva l'accesso a una prerogativa di primo piano a tutti gli altri comuni, in particolare a quelli rurali, soggetti fino all'89 alla giurisdizione di polizia del signore e dei suoi giudici.

La competenza delle autorità municipali in materia di polizia abbracciava la parte regolamentare come quella contenziosa (12). Malgrado l'apparente contraddizione con il principio della separazione funzionale, il cumulo di funzioni amministrative e giudiziarie nelle mani degli ufficiali municipali non dava luogo a una violazione del principio della separazione dei poteri. Il " pouvoir municipal " per i Costituenti non faceva parte dell'" établissement public " e proprio perché il comune era presentato come una grande famiglia politica poteva sembrare logicamente conseguente ammettere l'esistenza di una giurisdizione domestica. Non a caso l'accento degli operatori giuridici cadeva sulla natura " paterna " e moderatrice del potere di polizia, destinato a irrogare sanzioni misurate e appena correttive (13).

Nondimeno la polizia rappresentava forse il momento più rilevante del rapporto tra l'autorità municipale e i cittadini ed era prevedibile che divenisse un terreno di scontro tra le autorità municipali e i tribunali i quali, in base al decreto del 23 marzo 1790 e poi della legge del 16-24 agosto 1790, erano stati investiti della competenza in via di appello sulle sentenze contenziose rese dai municipi. Ma quali atti potevano essere impugnati davanti al giudice di appello? E quali erano i suoi poteri di riforma? Il *casus belli* tra

---

(12) Distinzione che non è subito chiara nella misura in cui l'art. 50 si limitava a enumerare genericamente le materie comprese nella " police municipale ". Il guardasigilli informa il Comitato di costituzione il 23 febbraio 1790 che l'interpretazione delle competenze di polizia dei municipi solleva numerose difficoltà. Le autorità comunali " prétendent s'attribuer les fonctions judiciaires, avoir un tribunal, rendre des sentences et les faire exécuter ". I giudici delle giurisdizioni reali oppongono a queste pretese la distinzione tra le funzioni regolamentari e di accertamento, proprie del potere municipale, e quelle giudiziarie, di loro esclusiva spettanza (AN. BB 30. 157).

(13) Nelle sue osservazioni sui progetti di organizzazione municipale per Parigi, il ministro guardasigilli osserva che la polizia municipale può irrogare pene miti " comme tenant à l'autorité domestique ". Il tribunale di polizia opera in base a " une juridiction qui dans beaucoup de cas est plutôt gratieuse que contentieuse " (AN. BB 30. 82). Per Target " la procédure de police doit être la plus simple possible, et les peines les plus douces " (AN. D IV 7(102)).

ufficiali municipali e giudici si annidava proprio in questi interrogativi. Poiché gli ufficiali municipali erano investiti allo stesso tempo dell'" administration " e della " justice " in materia di " police ", tutto dipendeva dal senso di questa distinzione. Che cosa bisognava intedendere per queste due sfere di attività? Per il Comitato di costituzione, al quale parecchi comuni pongono questa domanda (14), la risposta è chiara:

" lorsqu'on proclame un règlement on fait un acte administratif, lorsqu'on juge que tel homme est dans le cas de l'application, on fait un acte judiciaire qui n'est pas de la compétence des administrateurs " (15).

Questa nitida definizione, del tutto conforme alla dottrina giuridica classica (Loyseau, Domat etc.), avrebbe dovuto servire da guida per individuare l'ambito di competenza del giudice ordinario in sede di appello: i ricorsi contro i regolamenti, in quanto atti di pura amministrazione, avrebbero dovuto essere presentati al dipartimento, investito della " surveillance " sui municipi; gli appelli contro le decisioni contenziose spettavano invece ai giudici ordinari.

Su questa distinzione si basa in effetti il ricorso al Comitato di costituzione dei corpi municipali di Auxerre e Domfront che si erano visti annullare o riformare, rispettivamente dal tribunale di distretto e dal *Bailliage* , un'ordinanza di " alignement ". Gli ufficiali municipali ricordano del tutto correttamente come il potere di emanare ordinanze di " alignement " rientrasse nella giurisdizione volontaria e non in quella contenziosa. Se questo era vero nell'Antico regime, tanto più doveva esserlo ora alla luce del principio di separazione dei poteri. Un tribunale non poteva permettersi di riformare un atto di amministrazione poiché nelle deliberazioni non

(14) Il municipio di Valenciennes chiede se " les municipalités ont-elles le pouvoir de porter des règlemens de police " (lettera del 26 marzo 1790, AN. D IV 11(161)). Il municipio di Tilleuls domanda invece se i corpi municipali dispongano anche del " pouvoir judiciaire " in materia di polizia. Il sindaco informa che alcuni cittadini " contestent non la partie réglementaire sur la propriété, sur la salubrité et la tranquillité publiques, mais le droit de condamner dans le cas de contraventions, c'est-à-dire de juridiction contentieuse (...). Les corps municipaux sont jaloux de savoir si cette juridiction leur appartient " (lettera del 1 marzo 1790, AN. D IV 21(437)).

(15) Risposta manoscritta di Target, membro del Comitato di costituzione (AN. D IV 4(34)).

contenziose l'amministrazione municipale " n'est soumise qu'à l'inspection et à l'autorité des corps administratifs indépendants des tribunaux judiciaires " ([16]). La chiarezza di questa massima non impediva peraltro a qualche corpo municipale di sostenere all'occasione la tesi opposta al solo scopo di sbarazzarsi della fastidiosa tutela del dipartimento: per il municipio di Puy, ad esempio, l'*alignement* fa parte della " fonctions judiciaires " dei comuni ([17]).

Il discrimine tra parte amministrativa e contenziosa non era tuttavia così chiaro se alla stessa Assemblea costituente giuristi di sicura esperienza potevano incorrere in evidenti errori di qualificazione, come avviene nel caso del municipio di Soissons. Il corpo municipale di quella città aveva emanato un nuovo regolamento sul prezzo del pane che aveva sollevato una forte opposizione dei fornai, con un seguito di disordini e di violenze. I *boulangers* avevano fatto

([16]) Lettera degli ufficiali municipali di Domfront del 23 aprile 1791 (AN. D IV 48(1375)). Quella del corpo municipale di Auxerre è del 29 aprile 1790 (AN. D IV 69(2110)).

([17]) Il consiglio generale del comune aveva autorizzato l'apertura di una porta richiesta da alcuni privati. Il sig. Besquent, che avrebbe dovuto cedere il terreno, si era rifiutato e il municipio, qualche tempo dopo, lo aveva condannato alla demolizione delle opere costruite in violazione della deliberazione. Besquent si rivolge al dipartimento che sospende l'esecuzione della deliberazione di apertura della porta. Il municipio di Puy protesta con il ministro della giustizia (lettera del 10 aprile 1792): gli amministratori del dipartimento " voulant faire renaître le despotisme de l'Ancien régime dont le pouvoir constitué étoit dans les mains de l'Intendant, barrent et contrarient la municipalité même dans ses fonctions judiciaires ". Solo il tribunale di distretto avrebbe potuto conoscere dell'appello. Il ministero dell'interno, al quale il ministro della giustizia trasmette il fascicolo, non ha difficoltà a rilevare l'inconsistenza giuridica delle pretese del municipio di Puy: " le jugement qu'elle a rendu dans cette occasion et qui n'a fait qu'ordonner l'exécution de la délibération du Conseil général de la commune, n'a pas pu dépouiller le directoire du département du droit d'inspection qui lui est attribué par la constitution sur tous les actes d'administration des corps municipaux, ni priver les parties intéressées du droit de se pourvoir devant le corps administratif contre un acte d'administration par lequel elles se croyent lésées. Ainsi la compétence du département pour connoître de la réclamation du sieur Besquent ne paroît pas douteuse ". Inoltre: " aux termes de l'article 56 de la loi du mois de décembre 1789, sur la constitution des municipalités, aucune délibération des Conseils généraux des communes ne peut être exécutée qu'avec l'approbation de l'administration du département. Cette formalité a été négligée par la délibération dont il s'agit et par conséquent la municipalité ne pouvoit en ordonner l'exécution ni comme Bureau municipal, ni comme tribunal de police " (nota manoscritta non datata, AN. F^2 I 106 (20)).

appello al *Bailliage* che aveva annullato il regolamento. Il corpo municipale si era allora rivolto all'Assemblea costituente, invocando la violazione del principio della separazione dei poteri. Il *Comité des rapports* , che aveva presentato il caso all'Assemblea, si era pronunciato a favore della tesi degli ufficiali municipali: vi era stata usurpazione delle funzioni amministrative da parte dell'autorità giudiziaria (18). Nello stesso senso interviene la maggioranza dei deputati, tra cui Robespierre, che non ha difficoltà a dimostrare come la tassazione del pane, in quanto atto amministrativo, avrebbe dovuto essere impuganata davanti al dipartimento e non al tribunale. Ma contro questa tesi prendono posizione i deputati Brocheton, e Regnaud de Saint-Jean-d'Angely, futuro consigliere di stato di Napoleone, che sostengono con convinzione la natura contenziosa dell'atto impugnato dai fornai: nell'Antico regime queste contestazioni erano giudicate in ultima istanza dal Parlamento e pertanto il *Bailliage* aveva ben giudicato pronunciandosi sul ricorso dei fornai di Soissons. L'Assemblea non scioglie il dilemma ma delibera di rimettere il *dossier* al Comitato di costituzione (19).

Il dibattito su un conflitto di attribuzione così rilevante non passa inosservato. A segnalarlo e commentarlo è un giornale specializzato in materie giuridico-amministrative, il *Journal des municipalités et assemblées administratives*, molto diffuso tra i nuovi amministratori che vi trovano tra l'altro riprodotte le risposte del Comitato di costituzione ai quesiti posti sull'intepretazione della nuova legislazione. Ne è redattore quel Guichard che abbiamo già incontrato come autore del *Code municipal*. Il caso di Soissons offre al giornale l'opportunità di esplicitare con grande chiarezza i prin-

(18) Il rapporto e il dibattito si svolgono nella seduta del 20 luglio 1790 (AP., t. 17°, pp. 213-214).

(19) Non ho trovato nelle carte del Comitato di costituzione traccia della sua decisione. Ho trovato invece una memoria anonima che sostiene la tesi della competenza giudiziaria: " la municipalité en taxant le pain n'a pas fait un acte d'administration qui dans ce cas ne regarderoit que le corps administratif, mais un acte de police contentieuse parce qu' elle a remplacé en cette partie la juridiction de la police. Or cy-devant les ordonnances de taxe de police étoient sujettes à l'appel au parlement comme les autres ordonnances ou sentences ", *Mémoire sur l'affaire de Soissons renvoyée au Comité de Constitution (reçu le 4 août)*, s.a., s.d. (AN. D IV 2(13)).

cipi della dottrina giuridica tradizionale in materia di *police*, cominciando innanzitutto dalla sua definizione:

" il y a quatre chose à distinguer dans la police. Elle se divise d'abord en police générale et police municipale; chacune d'elles se divise ensuite en police administrative et police contentieuse " ([20]).

La *police générale* rientra nella competenza del potere esecutivo e dei corpi amministrativi: sicurezza pubblica, grandi strade, approvvigionamento alimentare etc. La *police municipale* riguarda invece gli interessi locali. *Police* e *administration* sono sinonimi:

" toutes les fonctions de police sont naturellement administratives. Police et administration sont presque synonymes car le mot police dans son acception primitive signifie gouvernement de la cité, gouvernement de l'État ".

Da quando i giudici ordinari nell'ultimo secolo dell'Antico regime avevano cominciato a esercitare frequentemente il potere regolamentare insieme a quello più strettamente giurisdizionale, la distinzione tra la " police " vera e propria e la " juridiction " sembrava essersi smarrita. Ma in realtà essa è molto facile:

" quoiqu'il en soit, depuis que l'administration et la juridiction ont été confondues dans les mêmes mains, on a néanmoins toujours distingué deux sortes de police, la police administrative et la police contentieuse ".

Gli stessi giudici ordinari, del resto, avevano sempre badato a distinguere con cura gli atti che adottavano " comme administrateurs " e le sentenze che emanavano " comme juges ". Esistevano ad esempio magistrati che disponevano di una sola di queste prerogative, come il Grand Voyer de France, organo che aveva la " police " regolamentare ma non " la juridiction contentieuse ". Lo stesso criterio deve valere ora per i corpi municipali: quando rendono ordinanze amministrative " jamais il ne peut y avoir lieu à appeller de leurs ordonnances ou proclamations devant les tribunaux ": l'unica autorità competente a conoscere del ricorso è il diparti-

([20]) *Journal des municipalités, départements et districts*, n. XXIII, 2 août 1790, pp. 328-334.

mento. " Mais survient-il une difficulté entre parties sur l'exécution d'une délibération qu'ils auront rendue comme administrateurs ": allora gli ufficiali municipali si trasformano in giudici e sulla requisitoria del procuratore del comune condannano il contravventore a una ammenda. L'appello contro questa sentenza potrà essere portato davanti al tribunale di distretto che dovrà limitarsi ad accertare la questione di fatto: se vi è stata o no contravvenzione:

" comme juges d'appel ils n'auront autre chose à examiner et décider que la question de fait, si la partie assignée et condamnée a véritablement contrevenu à la proclamation ou à l'ordonnance de la municipalité ".

Il giudice non dovrà comunque permettersi di verificare il merito dell'ordinanza, " si le règlement émané de la municipalité est bon ou mauvais; car, encore une fois, quant aux actes de police administrative, les municipalités ne sont subordonnées qu'aux corps administratifs ". La violazione di questi principi nel caso di Soissons non potrebbe essere più palmare. I fornai avrebbero dovuto rivolgersi al dipartimento e non al tribunale di distretto per contestare l'ordinanza del municipio:

" de deux choses l'une: ou l'administration supérieure aurait trouvé la réclamation des boulangers fondée, ou elle aurait trouvé la taxe juste. Au premier cas, la délibération du corps municipal aurait été réformée par une délibération contraire du département. Au second cas, la taxe eût été confirmée, et alors la chose était irrévocablement décidée (...); souffrir que l'on se pourvoie contre les actes d'administration des corps administratifs par voie d'appel devant les tribunaux, ce serait faire renaître la suprématie des corps judiciaires, et la confusion de tous les pouvoirs ".

Il redattore del giornale aveva ragione. Ma la confusione tra parte " administrative " e " contentieuse " era facilitata dalla circostanza che entrambe risiedessero nelle stesse mani. La scelta di cumulare nei 44.000 corpi municipali entrambe le funzioni non era stata molto felice. Nell'anno IV, all'indomani della creazione dei municipi di cantone, la " police contentieuse " verrà affidata ai giudici di pace, indubbiamente più qualificati delle autorità municipali per esercitare una funzione giurisdizionale (21).

(21) Artt. 595 e 596 del *Code des délits et des peines* del 3 brumaio anno IV

Se prescindiamo tuttavia dagli episodi dei primi mesi della Rivoluzione, nei quali può accadere ancora che i giudici ordinari escano vittoriosi dallo scontro con l'amministrazione, il *trend* giurisprudenziale che attraversa tutta la Rivoluzione appare esattamente di segno opposto. Il Tribunale di cassazione reprime con zelo persino eccessivo ogni possibile minaccia all'autonomia dell'amministrazione. Dal canto suo, il potere esecutivo, a partire dal Direttorio, si applica con puntiglio a proteggere l'amministrazione dall'autorità giudiziaria ricorrendo a due strumenti: il conflitto di attribuzione, di cui l'art. 27 della legge del 21 fruttidoro anno III investe il Direttorio esecutivo (22); e la garanzia dei funzionari, di cui il Direttorio ha il controllo grazie all'art. 196 della Costituzione (23).

(DUVERGIER, op.cit., t. 8°, pp. 520-521). Malgrado questa distinzione di competenze, ancora durante l'Impero poteva accadere che un prefetto sollevasse un conflitto di attribuzione con la motivazione che il giudice di pace aveva invaso il campo dell'amministrazione. Il prefetto del Gard, ex amministratore dipartimentale e di distretto, come tiene a ricordare nella lettera al ministro, ravvisava questa violazione delle prerogative dell'amministrazione nella sentenza del giudice di pace di Marguerites che condannava un privato alla demolizione di un'opera per aver trasgredito i regolamenti municipali di " petite voirie ". Per il prefetto " avant que le juge de paix du canton de Marguerites ordonnât des démolitions et appliquât des peines, il étoit nécessaire que l'autorité administrative eût préalablement décidé qu'il y avoit effectivement eu de la part du sieur Fayon anticipation sur la voie publique ". Nella sua risposta il ministro dell'interno fa correttamente rilevare che se fosse vera la tesi del prefetto, se cioè " l'autorité administrative eût dû prononcer préalablement à l'autorité judiciaire qu'il y avoit ou non anticipation ", allora l'amministrazione sarebbe il vero giudice, deciderebbe " la question principale, celle de la propriété privée ou publique ". Una volta che l'amministrazione ha dato " l'alignement ", il suo compito si limita a citare i trasgressori davanti al giudice. Tanto bastava per confermare l'annullamento del conflitto di attribuzione sollevato dal prefetto (la lettera del prefetto è del 14 termidoro anno XIII, la risposta del ministro dell'11 fruttidoro, AN. F^2 I 111).

(22) " En cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à décision du ministre, confirmée par le Directoire exécutif, qui en référera, s'il est besoin au Corps législatif. Le Directoire exécutif est tenu, en ce cas, de prononcer dans le mois " (DUVERGIER, *op. cit.*, t. 8°, p. 328).

(23) Il ministro della polizia scrive il 16 frimaio anno V agli amministratori del dipartimento di Saône-et-Loire per ricordare loro che il solo Direttorio poteva autorizzare le azioni contro gli amministratori municipali. La precisazione del ministro si era resa necessaria per l'alto numero di azioni intentate contro gli amministratori municipali con il beneplacito del dipartimento (AN. F^2 I 106 (17)). In una circolare generale che segue di pochi giorni (22 frimaio anno V) il ministro dell'interno ricorda ai dipartimenti

2.2. *Un giudice per l'amministrazione?*

Quando i Costituenti sopprimono i poteri regolamentari e " amministrativi " dei giudici ordinari, non fanno altro che applicare in modo rigoroso il principio di separazione funzionale. Il loro scopo è duplice: salvaguardare il principio della riserva di legge e distinguere " amministrare " e " giudicare ". Alla base di questa distinzione inizialmente non vi è il disegno di assicurare il primato dell'amministrazione sulla giurisdizione, ma la volontà di ricondurre a ciascuna funzione le attività che gli sono proprie. Così come i giudici non devono amministrare, gli amministratori non dovrebbero giudicare. In aperta rottura con l'Antico regime, nel quale l'intendente era allo stesso tempo ' giudice ' e ' amministratore ', i Costituenti professano i principi della riserva e unità di giurisdizione. Coerentemente con questa premessa, i progetti del Comitato di costituzione prevedono l'istituzione di un giudice per le materie amministrative che non è un giudice amministrativo ma un organo specializzato all'interno dell'unico ordine giudiziario (24). Se queste sono le intenzioni del Comitato di costituzione, viene allora da chiedersi perché alla fine di un sommario dibattito la parte più importante del contenzioso sia stata lasciata all'amministrazione, dopo che erano state accantonate sia la soluzione del giudice unico che quella del giudice speciale.

Per rispondere a questa domanda occorre tenere presente che i Costituenti si rappresentavano la funzione del giudicare come un sillogismo meccanico: la norma, premessa maggiore, doveva essere applicata al fatto premessa minore per dare un risultato razional-

---

che per " acte d'administration " occorreva intendere qualsiasi atto emanato da un amministratore o ufficiale municipale. Era sufficiente che un atto fosse emanato nell'esercizio delle sue funzioni da qualsiasi amministratore " pour que le Fonctionnaire public qui en est l'auteur, ne puisse être cité devant un juge, sans une autorisation spéciale ". Solo il Direttorio, " conservateur suprême de la ligne de démarcation qui sépare les diverses autorités ", poteva accordare l'autorizzazione ai sensi dell'art. 196 della costituzione (AD. Calvados, 2 L I A.3 (2)).

(24) J. CHEVALIER, *L'élaboration du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, 1970, p. 69.

mente prevedibile ([25]). Ora, era facile rendersi conto che solo una parte (e nemmeno la più importante) del contenzioso amministrativo si prestava a essere risolta con questa semplice operazione dell'intelletto. Il grosso del contenzioso richiedeva inevitabilmente un margine di " appréciation ", di discrezionalità che, se lasciata al giudice, ne avrebbe fatto un amministratore di secondo grado. Permettere che il giudice sostituisse la sua valutazione a quella dell'amministratore avrebbe significato riprodurre la soggezione dell'" amministrazione " ai Parlamenti e quindi, in ultima analisi, negare autonomia alla funzione amministrativa ([26]). La constatazione dell'ineluttabilità di un'area di contenzioso sottratta al giudice induce la Costituente ad adottare la soluzione preconizzata da uno dei tanti *hommes de loi* presenti nel suo seno, l'avvocato Pezous: affidare l'esame di questi ricorsi alle stesse assemblee amministrative ([27]). La legittimazione elettiva e l'organizzazione collegiale dei dipartimenti e distretti, la procedura quasi-giurisdizionale delle loro deliberazioni (ricordiamo la presenza del procuratore-sindaco), sembravano offrire le necessarie garanzie di imparzialità agli amministrati, senza che fosse necessario ricorrere alla creazione di organi *ad hoc* destinati a prendere il posto dei detestati tribunali di eccezione ([28]).

Alla base di questa scelta vi è dunque la preoccupazione di

([25]) Cfr. TROPER, *La séparation des pouvoirs*, cit., pp. 50-55; M. VERPEAUX, *La fonction de juger*, in *Droits*, 1989, n. 9, pp. 33-44.

([26]) Cfr. L. MANNORI, *La nascita del contenzioso amministrativo in Italia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1990, pp. 724-725.

([27]) Legge del 6, 7-11 settembre 1790.

([28]) " Dans le titre 13, concernant les tribunaux d'administration et d'impôt, le comité vous propose l'établissement de quatre-vingt-trois cours des aides. C'est couvrir la France de juges, accabler les peuples de frais et les tourmenter encore par des questions de compétence. Vous avez sagement établi, dans chaque département, un directoire de huit membres, et dans chaque district, un directoire de quatre membres. Ces directoires, composés d'hommes choisis par le peuple, pour un temps court, et toujours en activité, doivent conduire toutes les affaires de l'administration. Pourquoi ne videraient-ils pas les affaires contentieuses qui en dépendent? Auront-ils moins de lumière, moins d'équité que les anciennes assemblées d'Etats ou leurs commissions, que les intendants, que les cours des aides? Le comité veut que les affaires soient jugées sans frais et sur simples mémoires. Les administrateurs, sont sans doute, plus propres que des juges à vider les différends avec le dégagement de tout l'appareil de la chicane " (AP., 9 août 1790, t. 17°, p. 675).

impedire che i giudici impongano la loro volontà all'amministrazione. È quindi il principio stesso della separazione funzionale a dettare una soluzione che sembra in apparenza contraddirlo: l'esistenza di un " noyau dur " (29) di materie contenziose riservate all'amministrazione è l'inevitabile conseguenza dell'indipendenza della funzione amministrativa.

La necessità di una sfera di competenze giustiziali dei direttorî di dipartimento non era evidente solo nella materia fiscale, dove la continuità tra amministrazione attiva e contenziosa (almeno nel settore delle imposte dirette) era troppo stretta per attribuirle ad organi diversi (30). Guardando retrospettivamente alla vicenda che aveva portato al consolidamento di un " diritto dei lavori pubblici " durante l'Antico regime, è naturale che agli occhi dei Costituenti anche questa materia sembrasse appartenere al contenzioso amministrativo in quanto dominata da un alto tasso di discrezionalità: l'amministrazione valuta la congruenza del prezzo di aggiudicazione (31), impone garanzie di solvibilità all'imprenditore (32) ed esamina" in via di conciliazione " i ricorsi dell'imprenditore con-

---

(29) G. VEDEL, *La loi des 16-24 août 1790: Texte? Prétexte? Contexte?*, in *Revue française de droit administratif*, 1990, pp. 698-711.

(30) Già Barnave aveva fatto notare incidentalmente durante il dibattito sull'organizzazione amministrativa che l'esecutorietà degli atti concernenti la riscossione delle imposte presupponeva l'attribuzione del contenzioso all'amministrazione: " il est impossible de ne pas attribuer aux assemblées administratives la force coactive nécessaire pour l'exécution des décrets; il est naturel dès lors de leur accorder la connaissance des contestations relatives aux impôts " (AP., 23 novembre 1789, t. 10°, p. 227).

(31) Il direttorio del dipartimento della Seine-Inférieure comunica al distretto di Cany la sua intenzione di annullare il contratto di aggiudicazione per il terrazzamento della strada da St. Vallery a Doudeville con la seguente motivazione: " l'énorme différence qui se trouve entre le prix de l'estimation et celui de l'adjudication (...) nous porte à annuller ce marché puisqu'il n'est que conditionnel; et qu'il y a lieu de croire que les entrepreneurs se sont concertés ensemble ou que c'est le défaut de concurrence: l'intérêt donc de l'administration ne permet pas d'approuver l'adjudication de Dubuc et elle demeure nulle " (lettera del 21 frimaio anno II, AD. Seine-Maritime, L 1533).

(32) Il direttorio del dipartimento dell'Ille-et-Vilaine decide di assoggettare gli aggiudicatari dei lavori pubblici agli oneri della cauzione e della dichiarazione dei titoli della propria solvibilità allo scopo di garantire l'amministrazione dai numerosi inadempimenti in corso di esecuzione delle opere (decisione del 23 aprile 1792, AD. Ille-et-Vilaine, L 893).

tro i pareri tecnici espressi dall'ingegnere dei ponti e delle strade (33).

Nel decidere le competenze del giudice ordinario in materia di contenzioso amministrativo, la Costituente ha tuttavia mostrato con chiarezza di non volere privilegiare indiscriminatamente le ragioni dell'interesse pubblico a scapito delle garanzie del privato. Laddove questo era tecnicamente possibile per la natura del contenzioso, il giudice è stato preferito all'amministrazione anche a costo di penalizzare l'efficacia operativa del servizio pubblico. Al giudice ordinario la Costituente ha lasciato un'area certo minore ma non priva di notevole rilevanza come il contenzioso elettorale nella parte concernente lo stato delle persone. Un caso emblematico è quello della " grande voirie " dove l'intendente deteneva sia la " police d'administration " che quella " de conservation ". Queste due competenze vengono scisse nel 1790 tra dipartimento e tribunale di distretto: il primo emanava i regolamenti e denunciava le contravvenzioni che il secondo irrogava dopo averle accertate. Questa divisione di compiti era del tutto logica considerando la natura meramente " sillogistica " del compito assegnato al giudice e la necessità di risolvere questioni di proprietà per poter infliggere la sanzione. Nella concreta prassi essa si rivela subito un grosso intralcio per gli amministratori che si chiedono " ce qu'on doit entendre par administration en matière de grande voyerie " oppure se possono irrogare loro stessi sanzioni ai

(33) L'ingegnere dei ponti e delle strade del dipartimento dell'Ille-et-Vilaine aveva fatto interrompere i lavori di costruzione di una strada giudicando di cattiva qualità la pietra utilizzata dall'imprenditore Tenière. Questi si rivolge al direttorio del dipartimento contestando il processo verbale dell'ingegnere. L'ingegnere-capo dei *Ponts et Chaussées*, al quale il direttorio comunica il ricorso, spiega la procedura seguita in questi casi, identica a suo dire a quella prerivoluzionaria: l'imprenditore non può ricusare l'ingegnere incaricato della " vérification des entreprises " ma, se si ritiene leso, può esigere una " contre-visite " che sarà effettuata dall'ingegnere-capo in presenza di uno o più commissari; " si l'entrepreneur s'obstine à ne pas déférer à ce second examen, il lui est accordé de nommer lui-même, pour ses intérêts, un ingénieur à son choix, l'administration en nomme un autre pour la représenter ainsi qu'un troisième pour tiers; la commission est présidée par un ou plusieurs membres du corps administratif, et c'est sur ce dernier rapport que celui-ci prononce et juge en définitive ". Gli Stati di Bretagna, assicura l'ingegnere, seguivano questa procedura per porre fine " aux chicanes des adjudicataires " (lettera del 22 agosto 1793, AD. Ille-et-Vilaine, L 893).

contravventori, ordinare la piantagione di alberi etc. (34). La necessità di attenersi all'ambito della sola " administration " era vissuta come una illogica costrizione dai dipartimenti, stanchi di subire le lentezze del procedimento giurisdizionale. L'esasperazione è tale che il dipartimento dell'Isère nell'anno VI si spinge sino a reclamare dal Consiglio dei Cinquecento la piena giurisdizione nella materia. Il relatore del Consiglio dei Cinquecento, Sainthorent (35), ammette la fondatezza della petizione, riconoscendo che le amministrazioni di dipartimento " vont vite et franchement au but que l'intérêt public leur désigne, et si elles ont à balancer les intérêts d'un particulier contre ceux de la nation, rarement la nation perd-elle sa cause " mentre " l'inverse se manifeste assez au Palais de justice ". Tuttavia, pur lodando lo zelo delle amministrazioni centrali di dipartimento, il relatore non esita un istante a ribadire le ragioni del riparto di competenza:

" par ce concours des autorités administratives et judiciaires la liberté, la propriété des citoyens sont davantage respectées. Nous ne devons pas nous dissimuler aussi que quelquefois le zèle des administrations les porteroit à des mesures tellement actives qu'elles pourroient blesser, ou qu'elles auroient au moins la dangereuse apparence de blesser la propriété des citoyens " (36).

Non è un caso che persino le istituzioni del Direttorio, pur così sensibili agli imperativi dell'efficienza amministrativa, sentano il bisogno di rimanere fedeli alla scelta del'90. Una scelta che, per quanto paradossale possa sembrare, nel sottrarre al giudice ordinario una parte del contenzioso amministrativo non ha voluto con questo tradire il principio monista dell'unicità della giurisdizione istituendo all'interno dell'amministrazione una seconda procedura giurisdizionale " parallela " a quella davanti al giudice ordinario. Pur riconoscendo l'esistenza di un'attività amministrativa materialmente

(34) Richiesta di chiarimenti al ministro dell'interno dell'amministrazione centrale del dipartimento dei Pirenei orientali, in data 4 brumaio anno V (AN. F^2 I 106 (23)).

(35) *Rapport fait par F. Sainthorent, au nom de la commission composée des citoyens Pison-Dugalland, Gaillard et Sainthorent; sur l'attribution des administrations et des tribunaux pour la confection et l'entretien des routes, et pour la voirie, Conseil des Cinq-Cents, 5 frimaire an VI* (AN. AD. $XVIII^c$ 458).

(36) *Ibidem*, p. 4.

contenziosa, la Costituente rifiuta di ammetterne la specificità: amministrare è sempre e solo amministrare anche quando si decidono i ricorsi dei privati e si svolge di fatto un'attività giustiziale.

È rivelatore di questa logica che al cittadino la Costituente non offra una via contenziosa distinta da quella amministrativa, ma lasci solo il ricorso gerarchico: ricorso in annullamento che poteva essere utilizzato per denunciare l'incompetenza, i vizi di forma, la violazione di legge e lo sviamento di potere (" abus ") (37). L'autorità competente a pronunciarsi sui ricorsi era l'amministrazione dipartimentale rispetto agli atti dei corpi municipali in virtù dei propri poteri di " autorité " e " surveillance ", mentre contro le decisioni dei corpi amministrativi superiori il cittadino disponeva del ricorso al re che poteva annullarli in seno al Consiglio di Stato. Un'analogia frettolosa tra il ricorso al Consiglio di Stato del 1791 e il ricorso al re " en son Conseil " nell'Antico regime potrebbe far pensare a un ricorso di natura giurisdizionale, espressione di un potere di " giustizia ritenuta " che la Costituente avrebbe resuscitato poco dopo averne decretato la fine. In realtà questo ricorso al re di giurisdizionale non ha niente. Il re, al pari delle amministrazioni di dipartimento, decide in virtù dei poteri di " autorité " e " surveillance " (38). E del resto, proprio perché esercitano un potere gerarchico, le autorità chiamate a decidere sul ricorso possono riformare l'atto per motivi di opportunità e non solo per violazione di legge.

Nelle intenzioni della Costituente l'area dei litigi abbandonata all'amministrazione non avrebbe dovuto dilatarsi in modo significativo. Ma la dinamica della Rivoluzione e gli imperativi della guerra smentiscono questa previsione alterando in modo sensibile lo sce-

---

(37) P. DELAIGUE, *Un exemple de justice administrative départementale sous la Révolution*, thèse droit, Lyon, 1993, pp. 134-135.

(38) Deve essere intepretato in questo senso l'art. 3 della legge del 7-14 ottobre 1789 che attribuisce al re la cognizione dei ricorsi contro le autorità amministrative: " les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs, ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux; elles seront portées au roi, chef de l'administration générale; et, dans le cas où l'on prétendrait que les ministres de Sa Majesté auraient fait rendre une décision contraire aux lois, les plaintes seront adressées au Corps législatif " (AP., 7 octobre 1789, t. 19°, p. 492). Sul significato di questa legge, cfr. J.-L. MESTRE, *La signification de la loi des 7-14 octobre 1790*, in *Conseil d'État. Études et documents*, 1991, pp. 281-298.

nario immaginato nel '90. Nel giro di pochi anni l'amministrazione è investita di un vasto contenzioso concernente l'applicazione della legislazione rivoluzionaria ad " alto contenuto politico " in materie in cui era in gioco la libertà personale e la proprietà dei cittadini: vendita dei beni nazionali, emigrati, preti refrattari. La breccia aperta dai Costituenti si allarga enormemente a spese del giudice ordinario e, contestualmente a questo fenomeno, si assiste al mutamento della motivazione ideologica di una scelta che nel '90 non era stata giustificata da un " favor " per l'amministrazione: come riconosce lo stesso deputato Sainthorent (39), le competenze contenziose dell'amministrazione sono ora viste come una componente necessaria e utile dell'ordinamento in quanto l'amministrazione, più del giudice ordinario, è in grado di assicurare nell'esame dei ricorsi la prevalenza dell'interesse generale e la speditezza delle procedure. La rapida crescita del contenzioso amministrativo ha prodotto un'eterogenesi dei fini rispetto alle intenzioni dei Costituenti: da monista, perché tutto centrato (nei progetti) sulla figura del giudice ordinario, il sistema ha finito per divenire nei fatti dualista (40). Solo nei fatti perché il ricorso ' contenzioso ' contro gli atti amministrativi continua a essere un mero ricorso gerarchico senza che alcuna autonomia venga riconosciuta alla procedura decisionale dell'amministratore nella sua veste di ' giudice '. Amministrare e giudicare rimangono lungo tutto il decennio rivoluzionario un tutt'uno, come rivelano eloquentemente gli archivi dei dipartimenti, dove decisioni amministrative e contenziose sono indifferenziate perché trattate esattamente nello stesso modo.

Proprio qui del resto è riconoscibile il limite principale di una scelta organizzativa e procedurale tanto favorevole per l'amministrazione quanto inadeguata a tutelare i diritti del privato. Dualista di fatto, il sistema attendeva di divenirlo di diritto grazie alla distinzione organica di ' giudicare ' e ' amministrare '. Non è un caso che questa esigenza cominci ad avvertirsi proprio durante il Direttorio. La richiesta di una Corte di cassazione in materia amministrativa avanzata nel corso del dibattito per la costituzione dell'anno III

(39) *Supra*, p. 437.

(40) J. CHEVALIER, *Du principe de séparation au principe de dualité*, in *Revue française de droit administratif*, 1990, pp. 712-723 .

segnala l'insoddisfazione per il regime dell'indistinzione delle due funzioni. Nella stessa direzione si muovono quelle leggi che introducono procedure *ad hoc* particolarmente garantiste per l'esame dei ricorsi gerarchici in talune materie sensibili come le imposte dirette (41). Ma i principi restano quelli della Costituente: anche se disciplinato secondo un modulo quasi-giurisdizionale, il ricorso del cittadino resta comunque un ricorso gerarchico (42). Occorre attendere l'anno VIII perché la distinzione funzionale tra amministrare e giudicare trovi un primo, fondamentale riconoscimento nella differenziazione organizzativa dell'amministrazione esecutiva e contenziosa.

---

(41) Mi riferisco alla legge del 2 messidoro anno VII (20 giugno 1799) *sur la réclamation en matière de contribution foncière.*

(42) A conferma di questa natura gerarchica del ricorso, si può citare la risposta del ministro dell'interno al quesito che gli amministratori del dipartimento delle Bouches-du-Rhône sottopongono il 16 fiorile anno V in merito all'ammissibilità della revoca o riforma dell'atto impugnato dal privato da parte della stessa amministrazione che lo ha emanato. Chiedono gl amministratori: " lorsque l'administration a rendu un arrêté sur des objets d'intérêt privé, celle des parties qui se croit lésée par cet arrêté peut-elle en dénoncer l'injustice à l'administration elle-même, et avons-nous le droit de connaître de sa réclamation, et de prononcer, s'il y a lieu, le rapport de l'arrêté attaqué? Nos registres sont remplis d'arrêtés se détruisant et s'annulant les uns et les autres; mais il résiste aux idées que nous avons sur la hiérarchie des pouvoirs que les autorités puissent ainsi se réformer elles-mêmes, et que les parties qui ont intérêt à cette réformation ne soient pas tenues de se pourvoir à l'autorité supérieure ". Fino a ora gli amministratori hanno seguito la vecchia prassi revocando o riformando le loro decisioni quando hanno riconosciuto il fondamento del ricorso del privato. Aggiungono che questa prassi sembra opportuna in alcuni casi " par exemple lorsqu'un arrêté aura été pris sans entendre, ou du moins appeler la partie qu'il condamne, tout comme lorsque le réclamant produit des pièces décisives nouvellement recouvrées ". Il ministro risponde il 12 pratile dello stesso anno ribadendo in tutta la sua forza la validità del principio gerarchico: l'amministrazione di dipartimento non può " prononcer dans sa propre cause des décisions définitives qui, quelles qu'elles fussent et quelle qu'en fût l'époque, la mettraient de fait en contradiction avec elle-même; elle peut, et doit accueillir toutes réclamations dont elle croit reconnaître la justice, sur ses déterminations antérieures, mais alors ce n'est plus à elle à prononcer sur ces réclamations ". La decisione spetterà al ministro competente al quale l'amministrazione di dipartimento dovrà fare pervenire il ricorso corredato del proprio parere. A sua volta il ministro sottoporrà la propria decisione all'approvazione definitiva del Direttorio esecutivo (AN. F^2 I 106 (4)).

3. *Le tecniche di governo: 'deconcentrazione' e tutela*

L'art. 50 del decreto del 14 dicembre 1789 distingue due ordini di poteri dell'amministrazione dipartimentale su quella municipale: l'" autorité " per le funzioni di rilievo nazionale delegate dall'amministrazione ai municipi; la " surveillance " sulle funzioni " propres au pouvoir municipal ".

In una lettera al Comitato di costituzione il deputato di Aix, Audier-Massillon, chiedeva di conoscere per conto di alcuni municipi provenzali il senso di queste due espressioni (43).

La risposta non era per la verità molto difficile: l'" autorité " designa un rapporto di natura gerarchica, la " surveillance " un rapporto tutorio; il primo salda il potere esecutivo centrale a tutte le sue ramificazioni periferiche; il secondo intercorre tra la nazione e i comuni considerati come persone giuridiche e comunità " naturali ".

3.1. *'Deconcentrazione' e 'accentramento'*

La necessità di affidare a un rapporto gerarchico una parte dei rapporti centro-periferia era iscritta nella filosofia di una dottrina dello Stato che faceva dei principi di legalità e di separazione dei poteri i propri assiomi. Per assicurare l'applicazione uniforme della legge su tutto il territorio nazionale occorreva che il potere esecutivo fosse in grado di farsi obbedire. Questo principio è già affermato nel 1789: i dipartimenti dovevano inchinarsi agli ordini del re così come i municipi e i distretti erano tenuti a obbedire al dipartimento.

La prima parte di questa linea gerarchica, quella che andava dal re ai dipartimenti, era assicurata mediante la titolarità in capo al monarca dei poteri di approvazione, di riforma e di annullamento delle deliberazioni delle amministrazioni dipartimentali. Per consentire ai ministri di esercitare il monitoraggio sugli atti dei dipartimenti la legge faceva obbligo alle amministrazioni di trasmettere i rendi-

---

(43) " Questions relatives au règlement concernant la constitution des municipalités, et dont on désireroit la solution avant l'élection qui doit se faire en novembre prochain ", nota ricevuta dal Comitato di costituzione il 7 settembre 1790 (AN. D IV 20 (419)).

conti periodici della loro attività nonché i processi verbali delle sessioni dei consigli generali.

Pur nel rigore di questi principi, tuttavia, negli anni '89-'92 la linea gerarchica dal re ai dipartimenti incontra tre grossi limiti.

Innanzitutto, il controllo mediante approvazione, riforma e annullamento doveva essere funzionalizzato principalmente ad assicurare il rispetto della legalità da parte degli atti di dipartimenti e distretti (44). Ciò non significa che si trattasse di un mero controllo di legalità: il re poteva valutare anche l'opportunità degli atti delle autorità inferiori, sia in sede di esame di un ricorso gerarchico (45), che nell'ambito di un controllo d'ufficio (46). Ma i ministri, nel momento in cui sottoponevano al re la proposta di "cassare" la decisione di un dipartimento, sapevano bene che in caso di disobbedienza da parte degli amministratori la sanzione della sospensione avrebbe dovuto essere confermata dall'Assemblea nazionale. Sapevano inoltre che gli stessi amministratori avrebbero potuto appellarsi all'Assemblea nazionale nel caso in cui ritennessero che l'ordine del re fosse contrario alle leggi e alla Costituzione. In entrambi i casi si trattava di un grosso deterrente a un esercizio disinvolto dei poteri gerarchici.

Un limite ulteriore era dato dall'ordine di competenze.

Accade frequentemente che il ministro, investito dell'esame di un ricorso da parte di un municipio o di un privato, lo rinvii al dipartimento limitandosi a indicare la soluzione. Era implicito che l'esercizio del potere di annullamento e sostituzione, tipici della gerarchia, potesse giustificarsi solo quando vi fosse una grave ina-

---

(44) Cfr. S. SÉGALA, *Le Conseil d'État de 1791 et l'annulation d'actes administratifs pour illégalité et inconstitutionnalité*, in *Revue de la recherche juridique*, 1993, II, pp. 551-564.

(45) Per una tipologia delle ipotesi di annullamento, si veda S. SÉGALA, *L'activité des autorités administratives départementales des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792*, thèse droit, Aix-Marseille, 1994, pp. 145-156.

(46) Al re spettava, ad esempio, l'approvazione delle proposte di spesa per i lavori pubblici presentate dalle autorità dipartimentali (*Instruction concernant le service des ponts et chaussées, adressée par ordre du Roi aux directoires des départemens*, DUVERGIER, *op. cit.*, t. 2°, pp. 381-382).

dempienza e una messa in mora formale dell'amministrazione dipartimentale (47).

Il terzo argine risiedeva nei poteri di approvazione del re: non tutti gli atti dei dipartimenti per divenire esecutori dovevano essere sottoposti al suo *visa* e questo lasciava ai dipartimenti la possibilità di operare con un certo margine di manovra (48).

Lo *status* giuridico del dipartimento è pertanto quello di un organo ' deconcentrato ' più che di un organo 'accentrato' (49).

La seconda parte della linea gerarchica, dai dipartimenti ai municipi, per la via dei distretti, è anch'essa irta di ostacoli proce-

---

(47) Il " self-restraint " dei ministri che si succedono nel difficile incarico degli affari interni riflette bene il disagio di una gerarchia politicamente " dimezzata " (cfr. E. BERNARDIN, *J.-M. Roland et le ministère de l'Intérieur (1792-1793)*, Paris, 1964, pp. 306-307). Commentando un esempio di questa prudenza del ministro dell'interno, che invita gli amministratori del dipartimento delle Bouches-du-Rhône a revocare un atto illegale prima di proporne l'annullamento al re, S. Ségala osserva giustamente che " le pouvoir exécutif souhaite faire l'économie d'une procédure humiliante comme l'annulation pour l'illégalité d'un acte administratif départemental par une proclamation royale " (*L'activité des autorités administratives départementales*, cit., p. 373).

(48) L'Assemblea nazionale, nell'*Instruction sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs* dell'8 gennaio 1790, spiega ai dipartimenti che i loro atti " qui intéresseront le régime de l'administration générale du royaume, ou même sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires " avrebbero dovuto ricevere l'approvazione del re prima di essere eseguiti. Ma precisava anche che quando si trattasse di atti relativi ad " affaires particulières " del dipartimento questa approvazione non era necessaria. In altre parole, esisteva una sfera piuttosto ampia di affari correnti rispetto alla quale il dipartimento godeva di un apprezzabile margine di manovra (AP., 15 janvier 1790, t. 11°, p. 203). Lo stesso Target, nel corso del dibattito all'Assemblea, aveva chiarito, a nome del Comitato di costituzione, " qu'il faut distinguer les entreprises nouvelles de celles qui sont relatives au régime du département ": l'autorizzazione del re non era necessaria " pour les dépenses locales " (AP, 3 décembre 1789, t. 10°, p. 359).

(49) " On appelle *déconcentration* ce transfert, à un agent local de l'État, d'un pouvoir de décision exercé jusque-là par le chef suprême de la hiérarchie. C'est toujours l'État qui décide; mais sur place, et non depuis Paris " (RIVERO, WALINE, *Droit administratif*, cit., p. 266). La storiografia giuridica più recente è nella sostanza concorde in merito a questa qualificazione giuridica del dipartimento rivoluzionario, pur con diverse sfumature tra chi preferisce accentuarne la natura 'deconcentrata' o 'accentrata'. Cfr. J.-P. MARQUE, *Volonté centralisatrice ou libéralisation? L'Assemblée constituante et la création du département*, in *Mémoires de la société pour l'histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands,* 1990, pp. 176-214; C. HOUTEER, *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, thèse droit, Lille, 1987, t. 1°, pp. 91-92.

durali che " rallentano " l'azione del potere esecutivo. I dipartimenti inviano spesso commissari *ad acta* (in genere membri delle amministrazioni di distretto) per rimediare alle omissioni dei municipi. Ma il legislatore non ha certamente facilitato il compito del superiore gerarchico quando ha previsto che taluni atti di grande rilevanza, come la proclamazione della legge marziale, fossero di competenza delle sole autorità municipali.

Sarà la dittatura degli anni '93-'94 a rinsaldare notevolmente la linea gerarchica, sia nella parte " alta ", da Parigi alla periferia, che in quella " bassa ", dalle amministrazioni dipartimentali e dai distretti ai municipi. La legge del 14 frimaio anno II consacra la supremazia assoluta della Convenzione, centro di impulso dell'applicazione della legislazione rivoluzionaria in tutte le parti del territorio nazionale, e semplifica la linea esecutiva, attribuendo ai soli distretti le funzioni politiche. Per parte loro, i rappresentanti del popolo in missione nei dipartimenti sono ora in grado di sanzionare con rapidità le violazioni del principio gerarchico grazie ai poteri eccezionali di cui la Convenzione li ha investiti (50).

Il ritorno al principio della separazione dei poteri nell'anno III permette all'esecutivo di recuperare e di rafforzare la sua funzione di centro di imputazione della gerarchia amministrativa, anche se occorre attendere il Consolato perché vengano rimossi i due grossi ostacoli che ancora intralciano l'azione della funzione esecutiva: l'elettività e la collegialità delle amministrazioni locali.

3.2. *La sopravvivenza della tutela*

Ho detto che la " surveillance " sta a designare un rapporto tutorio. La tutela costituisce, lo abbiamo visto nella prima parte, l'architrave del governo del territorio nell'Antico regime. È grazie a essa che l'apparato centrale del monarca assoggetta ai propri interessi fiscal-militari i corpi intermedi di cui si compone la società corporativa: Stati provinciali, città, comunità di abitanti, corporazioni. La metafora del re padre dei suoi sudditi giustifica ideologi-

(50) Cfr. C. LUCAS, *The Structure of the Terror: the Example of Javogues and the Loire*, London, 1973.

camente la riduzione a "minori" di tutto questo variegato panorama di persone giuridiche.

La Rivoluzione spezza la catena cetual-corporativa e pone fine alla rappresentazione del monarca come "tutore" dei suoi sudditi.

I dipartimenti sono "sezioni di uno stesso tutto", prive di personalità giuridica e di una proprietà. Se esiste una sfera di affari "propri" alla circoscrizione territoriale e se è riconoscibile un "interesse" dipartimentale di cui è portavoce il consiglio generale, questa constatazione non basta a fare del dipartimento una *persona ficta*. Nel momento in cui ha nazionalizzato i debiti e i beni degli Stati provinciali e delle corporazioni, la Costituente ha voluto evitare che i dipartimenti divenissero anch'essi persone giuridiche che potessero agire in giudizio per difendere i propri interessi e il loro patrimonio, sviluppando in questo modo un "egoismo" locale. Il rapporto tra il potere esecutivo centrale e le sue diramazioni periferiche non può che essere gerarchico, e solo gerarchico. Non vi è quel dualismo soggettivo tra "tutore" e "minore" né quel concorso di volontà necessari perché si possa parlare di un rapporto tutorio. La figura della 'deconcentrazione' è, come ho detto, quella che esprime meglio lo statuto dell'amministrazione dipartimentale nel costituzionalismo rivoluzionario: il dipartimento non è un soggetto che abbia una volontà propria, ma un organo della nazione al quale è lasciata una qualche autonomia. Certamente il principio elettivo non si concilia molto bene con questa volontà di negare al dipartimento qualsiasi soggettività. Per il fatto stesso di essere eletti gli amministratori esprimono un indirizzo politico locale di cui è garante il consiglio generale, chiamato a stabilire le coordinate dell'amministrazione e a verificare che esse siano rispettate da parte del direttorio. Nell'anno III questa contraddizione verrà molto attenuata grazie alla soppressione del consiglio generale e alla riduzione del numero degli amministratori dipartimentali. Affermando che gli amministratori sono eletti dai cittadini "su delega e per conto" del potere esecutivo la Convenzione non fa che esplicitare il principio della deconcentrazione già implicito nell'89. Il tassello mancante sarà aggiunto dal Consolato con la distinzione tra "amministrare" (compito di uno solo) e "giudicare"/"consigliare" (compito di molti).

Ben diverso è lo statuto dei comuni.

Sappiamo già che la Costituzione del '91 su ispirazione di Sieyès ha riconosciuto al " pouvoir municipal " la natura di potere " familiare ", quarto potere distinto dalla funzione esecutivo-amministrativa. Anche se Sieyès non vi aveva probabilmente pensato quando aveva qualificato il " pouvoir municipal " come " privato ", tale aggettivo si addiceva bene a una persona giuridica dotata di un proprio patrimonio immemoriale, di un suo territorio storico, e di una volontà legale che poteva essere tutelata anche in sede processuale. Decidendo di localizzare il " pouvoir municipal " nella comunità di abitanti, invece che nelle circoscrizioni artificiali di Sieyès, la Costituente aveva in qualche modo preso atto dell'esistenza di un'*universitas* " naturale ". La Rivoluzione risparmiava (per il momento) questo soggetto giuridico dalla *tabula rasa* che aveva colpito l'universo corporativo. La contropartita per il riconoscimento della " piccola repubblica comunale " - quindi di uno statuto ' decentrato ' — (51) era il diritto di " surveillance " sui suoi atti. La giustificazione di questo controllo non era più cercata nell'incapacità di agire del minore (52) ma nella sovranità della nazione che tollerava l'esistenza di una comunità intermedia assogettandola alla propria supervisione (53).

---

(51) Mi riferisco a una nozione di decentramento meno esigente di quella di Hauriou che richiede per riconoscerne l'esistenza la presenza di una persona pubblica dotata di potere di " puissance publique ". È vero invece, come giustamente sottolinea lo stesso Hauriou, che, almeno nella vicenda storica francese, il decentramento presuppone comunque la tutela (M. HAURIOU, *Étude sur la décentralisation*, Paris, 1892, pp. 37-45).

(52) Giustificazione che, peraltro, ricorre ancora nella corrispondenza amministrativa. L'amministrazione centrale del dipartimento dell'Eure, in una lettera al ministro dell'interno nella quale chiede se debba esigere il parere di due avvocati prima di concedere l'autorizzazione ad agire in giudizio ai comuni, si riferisce nei seguenti termini al proprio ruolo " tutorio ": " on répondra que l'administration représente un tuteur, un père de famille " che prima di accordare l'autorizzazione deve " pour le plus grand bien de ses mineurs ou de ses enfans recourir aux lumières des gens de l'art " (lettera del 13 nevoso anno V, AN. F^3 II, Eure 1) .

(53) " Les membres des municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales. La constitution les soumet seulement dans cette partie, à la surveillance et à l'inspection des corps administratifs, parce qu'il importe à la grande communauté nationale que toutes les communes particulières qui en sont les éléments, soient bien administrées, qu'aucun dépositaire de pouvoirs n'abuse de ce dépôt, et que tous les particuliers qui se prétendront lésés par l'administration municipale, puissent obtenir le redressement des griefs dont ils se plaindront " (C. GUICHARD, *Code municipal*, Paris, an III^2, p. 73).

Non si trattava certo di un argomento nuovo: il diritto eminente del sovrano sui corpi intermedi era incontestato nell'Antico regime, in esso si manifestava uno dei tratti salienti della *suprema potestas*. Ma in un ordinamento che aveva fatto della lotta alla persona giuridica uno dei propri vessilli la " surveillance " diveniva il segno più evidente della grazia accordata alla corporazione comunale. Una grazia che, come vedremo, la Rivoluzione cercherà a più riprese di revocare inseguendo il suo disegno di liquidare anche l'ultimo baluardo dell'" égoïsme local ". Il fallimento di tale progetto, che se riuscito avrebbe privato di senso il rapporto tutorio, lascia intatta la " surveillance " come uno degli assi portanti del governo del territorio.

Gli stessi *cahiers de doléances,* del resto, non avevano chiesto la soppressione della tutela ma si erano per lo più limitati ad avanzare due rivendicazioni: il diritto dei costituendi Stati provinciali di esercitare la sorveglianza sui comuni al posto dell'intendente e la semplificazione delle formalità cui erano sottoposte le deliberazioni delle comunità.

La prima richiesta era stata integralmente soddisfatta dalla Costituente nel momento in cui aveva affidato a organi elettivi, il dipartimento e il distretto, il grosso dei compiti tutori.

La seconda aspirazione era invece destinata a rimanere delusa. Il comune rivoluzionario non è più libero nella gestione dei suoi beni di quanto lo fosse la comunità di abitanti di Antico regime. Le istruzione inviate ai dipartimenti spiegano che i comuni non hanno alcuna libertà nel disporre delle loro risorse. Spetta all'autorità di sorveglianza indicare alle *municipalités*:

" ce qu'elles auront à faire, soit pour tirer de leurs propriétés le plus grand avantage possible, soit pour porter dans plusieurs dépenses la plus sévère économie. Là le directoire prescrira à une municipalité des améliorations et des dépenses d'entretien, trop long-temps négligées; ici, au contraire, il fera cesser des constructions inutiles, réduira des entreprises formées à trop grands frais, supprimera des dépenses d'usage ou de vanité sans objet et sans profit pour la chose commune " (54).

---

(54) *Instruction adressée par ordre du Roi, au directoire du département de l'Oise, Paris, 11 juillet 1790*, chap. XXII (AN. F^{1c} III, Oise 5).

Gli ufficiali municipali, anche se indossano la sciarpa tricolore, devono chiedere al dipartimento, così come il vecchio *syndic* la chiedeva all'intendente, l'*homologation* delle loro deliberazioni. Senza un'autorizzazione del corpo legislativo, i comuni non possono vendere i loro beni (55); senza quella del dipartimento non possono affittarli, né procedere al taglio del bosco, stabilire l'impiego delle risorse comunali o ingaggiare processi. In questa continuità è riconoscibile il peso di una tradizione giuridica che è passata indenne per la rottura costituente. La tutela sopravvive sia nella legislazione rivoluzionaria (decreto del 14 dicembre 1789) (56) che nella prassi degli operatori giuridici. Gli *hommes de loi* che occupano i posti di amministratore nei dipartimenti e nei distretti riproducono nelle loro *déliberations* e *avis* le stesse formule utilizzate dall'intendente, dal sottodelegato e dall'assemblea provinciale. Chi di loro proveniva dal personale amministrativo di Antico regime non aveva motivo di modificare una prassi che gli era del tutto familiare (57), tanto più che il legislatore rivoluzionario aveva lasciato intatta la sorveglianza in tutta la sua ampiezza. L'esame dei testi normativi non lascia adito a dubbi: il comune può essere il conduttore dei "fulmini" della Convenzione, come nell'anno II, o la "sentinella" della Rivoluzione, ma per la gestione dei suoi interessi resta sempre subordinato

---

(55) " Aucune ville ni commune ne pourra désormais être autorisée à faire des acquisitions d'immeubles ni des emprunts, que par décret du Corps-Législatif, vu l'opinion du directoire de département, et à la charge par les villes et communes à qui l'autorisation sera donnée, de fournir assignation de deniers pour le paiement des arrérages et le remboursement du capital, suivant la progression et dans les délais qui seront fixés par le décret " (art. 7, legge del 5-10 agosto 1791, DUVERGIER, *op. cit.*, t. 3°, p. 209); " à l'avenir, les communes ne pourront faire aucune aliénation ni aucun échange de leurs biens, sans une loi particulière " (art. 2, legge del 2 pratile anno V, DUVERGIER, *op. cit.*, t. 9°, p. 419).

(56) Cfr. P. VILLARD, *Histoire des institutions publiques de la France (de 1789 à nos jours)*, Paris, 1988, p. 29.

(57) È il caso dei procuratori-generali-sindaci dei dipartimenti dell'Ille-et-Vilaine e della Marna, Petiet e Roze, rispettivamente ex sottodelegato ed ex segretario dell'intendente (su Petiet cfr. J. BRICAUD, *L'administration du département d'Ille-et-Vilaine au début de la Révolution (1790-1791)*, Rennes, 1965, p. 71). Devo le notizie su Roze, già segretario dell'intendente e procuratore-sindaco dell'assemblea provinciale prima di divenire procuratore-sindaco del dipartimento, alla cortesia del professor Georges Clause.

alla " surveillance " dell'autorità amministrativa superiore. Certamente le convulsioni politiche della Rivoluzione permettono a molti comuni, soprattutto urbani, di affrancarsi di fatto dalla tutela del dipartimento al quale mancano spesso l'autorità politica e i mezzi materiali per reprimere gli innumerevoli episodi di insubordinazione. Ma la consapevolezza di questo scarto tra la lettera della norma e la sua effettività non toglie nulla alla constatazione che l'ordinamento rivoluzionario ha conservato intatta una forte tutela sui comuni. Le difficoltà dei dipartimenti di esercitare la tutela sono state del resto enfatizzate da chi, come Taine, si è limitato a registrare i conflitti locali il cui eco è giunto sino all'Assemblea costituente. Gli archivi rivoluzionari nei dipartimenti smentiscono la tesi che l'amministrazione municipale sia piombata nell'anarchia con la Rivoluzione.

Basta passare in rassegna le principali manifestazioni della tutela per riconoscere le tracce di un filo che dall'Antico regime ha proseguito ininterrotto nell'89.

Cominciamo dalle autorizzazioni ad agire in giudizio, tipico atto tutorio. Dall'Antico regime alcune amministrazioni di dipartimento recuperano la consuetudine di esigere dai municipi il parere di due " hommes de lois " sul merito dell'istanza che intendono presentare in giudizio ([58]). Ma non tutte le amministrazioni si accontentano di autorizzare l'azione sulla base del mero parere degli avvocati. L'" huitième bureau " del Dipartimento del Nord che istruisce la domanda di un comune ad agire in giudizio contro la Repubblica per rivendicare beni pretesi come comunali, ricorda orgogliosamente la differenza tra la tutela burocratica dell'intendente e la " vera " tutela che il dipartimento rivoluzionario è chiamato a esercitare:

" sous le régime des intendans un pareil avis dirigeoit sa décision, mais sous un régime républicain, dès que l'avis est opposé à la loi, peut-on

([58]) Il procuratore-generale-sindaco del dipartimento del Gard informa il ministro dell'interno il 25 gennaio 1792 che taluni municipi rifiutano di accedere alla richiesta dell'amministrazione dipartimentale di munirsi del parere di due avvocati sui processi che vogliono intentare. Questa prassi dell'Antico regime era stata proseguita, nel silenzio della legge, dal dipartimento. Il ministro ne conferma la legittimità al procuratore-sindaco (AN. F[6] II, Gard 1).

autoriser une commune à se ruiner peut-être, en suscitant un procès à la mère commune " (59).

Ma fino a che punto poteva spingersi la tutela del dipartimento? Era legittimo che l'amministrazione sostituisse la propria volontà a quella del municipio? Ritroviamo gli stessi dilemmi degli intendenti e, generalmente, la medesima soluzione: autorizzare l'azione in giudizio anche quando la motivazione appaia poco convincente.

L'amministrazione dipartimentale della Meurthe aveva pensato di esercitare scrupolosamente la propria missione tutoria quando aveva rifiutato al comune di Nancy l'autorizzazione ad agire in giudizio per risolvere unilateralmente un contratto stipulato con l'impresario teatrale della città. La pretesa dell'amministrazione municipale era giuridicamente infondata: il contratto, stipulato a trattativa privata (" de gré à gré ") e approvato dal dipartimento, era valido e il municipio non poteva liberarsi dalle sue obbligazioni con un motivo pretestuoso (annullamento per mancanza della formalità dell'aggiudicazione). Era evidente che il tribunale avrebbe dato ragione all'impresario, ma l'amministrazione municipale di Nancy aveva reagito a questo diniego del dipartimento invocando l'intervento del ministro dell'interno con la motivazione che l'autorità tutoria aveva ecceduto i suoi poteri invadendo le prerogative municipali. Nella lettera al ministro, gli amministratori del dipartimento replicano ricordando correttamente che la sorveglianza sui municipi non poteva risolversi nell'adempimento di una mera formalità:

" la loi qui porte que les municipalités ne pourront intenter aucun procès sans une autorisation spéciale des administrations centrales, loin de dire que ces administrations seront forcées d'accorder ces autorisations, qui alors ne seroient qu'une formule vaine et dérisoire, dit que les administrations les accorderont s'il y a lieu. Il est donc un devoir des administrateurs d'examiner si le procès à faire est juste, s'il a un but avantageux pour la commune qui veut l'intenter, et s'il y a lieu d'espérer qu'il sera suivi de succès " (60).

---

(59) La " mère commune " è la *République*. Rapporto non datato (comunque 1792 o 1793) su una domanda del comune di Liessies (AD. Nord, L 1687).

(60) Lettera al ministro dell'interno del 22 vendemmiaio anno VIII con la quale il dipartimento ribadisce le sue tesi dopo che già in una prima risposta del 22 fruttidoro anno VII il ministro aveva aderito alla tesi del municipio (AN. F^3 II, Meurthe 35).

Questo potere tutorio si giustifica per la missione stessa dell'amministrazione dipartimentale " établie en quelque façon médiatrice entre la commune et les passions de ceux qui gèrent ses intérêts ". Senonché il ministro dell'interno, pur convenendo con il dipartimento sulla sostanziale infondatezza delle pretese del municipio, finisce però col dare ragione al municipio: a lui spetta valutare se il contratto stipulato è illegale o svantaggioso. Anche se il dipartimento la pensa diversamente, " les voies du droit ne doivent pas lui être interdites ": solo i tribunali possono pronunciarsi nel merito. Si trattava della giurisprudenza già accreditata dal Controllo generale: il " tutore " non doveva spingersi troppo in là nell'esame della fondatezza dell'azione giudiziaria fino a trasformarsi in giudice di merito.

Se passiamo a esaminare la tutela sugli atti di disposizione sui beni comunali ci rendiamo subito conto che la sorveglianza in questa materia, nel corso della Rivoluzione come nell'Antico regime, è dettata dalla medesima volontà di scongiurare il depauperamento del patrimonio della comunità e di assicurare la regolarità degli atti di disposizione. Nei primi anni della Rivoluzione, fino alla legislazione sulla divisione dei beni comunali del '93, i dipartimenti si trovano a difendere il patrimonio della comunità dai suoi stessi abitanti, impazienti di prenderne possesso. Le divisioni illegali dei beni comunali, gli attentati contro l'integrità del patrimonio boschivo (61), i contratti di affitto stipulati senza le formalità di rito giustificano i frequenti interventi dei direttorî di dipartimento per ripristinare la legalità. Dopo l'adozione delle leggi di " partage ", la preoccupazione dell'amministrazione diviene quella di assicurare la regolarità delle operazioni di divisione, compito non semplice visto l'imbroglio normativo creato dal legislatore, mentre il Direttorio segnerà un ritorno alla vecchia politica di tutela del patrimonio

(61) Il dipartimento dell'Aube interviene ripetutamente per proibire ai comuni di procedere al taglio del bosco senza autorizzazione e di dividerlo tra gli abitanti (varie decisioni in questo senso nel 1792 e nell'anno IV, in AD. Aube, L V 286 (b) e L 649). Il dipartimento dell'Ille-et-Vilaine nega al municipio di Maxent l'autorizzazione a utilizzare la legna del bosco per riparare un ponte in quanto nulla era mutato in materia di legislazione sui boschi comuni (decisione del 21 dicembre 1790, AD. Ille-et-Vilaine, L 225).

comunale (62), pur tra gli strascichi di un cospicuo contenzioso e le ambiguità di una legislazione interinale.

La tutela sui lavori di interesse comunale non ha subito i contraccolpi della conflittualità che investe tutte le operazioni concernenti i beni comunali. La continuità con l'Antico regime è ancora più visibile. I dipartimenti proseguono l'attività degli intendenti, utilizzando le stesse procedure e operando gli stessi controlli. Il sopralluogo dell'ingegnere per verificare l'opera, l'inchiesta *de commodo et incommodo* (63), le osservazioni sul costo dei progetti, l'aggiudicazione *au rabais* (64), l'invio di un commissario del distretto (65), scandiscono il procedimento di realizzazione dei lavori di interesse comunale dopo l'89 come prima.

Infine, le spese comunali vengono sottoposte a un esteso monitoraggio da parte dell'amministrazione dipartimentale che approva

---

(62) Il " bureau " del dipartimento del Nord che esamina la deliberazione del comune di Annaing di alienare propri terreni fabbricabili propone di respingerla perché la necessità dell'alienazione non era sufficientemente documentata (nevoso anno V, AD. Nord, L 1676). Sull'organizzazione del dipartimento del Nord, cfr. P. SCHULTZ, *La décentralisation administrative dans le département du Nord (1790-1793)*, Paris, 1989.

(63) Il dipartimento della Somme autorizza i lavori richiesti dal comune di Hébécourt solo dopo che l'ingegnere dei *Ponts et Chaussées* aveva verificato sul posto che l'opera " ne pouvoit nuire à personne " (decisione del direttorio in data 31 marzo 1791, AD. Somme, L 98). L' ottavo " bureau " del dipartimento del Nord, prima di deliberare sulla richiesta del comune di Dunquerque di essere autorizzato a vendere una piazza per pagare i propri debiti, propone che venga disposta un'inchiesta *de commodo et incommodo*: " l'utilité publique, la salubrité peuvent exiger la conservation de cette place. Cette considération porte le huitième bureau à vous proposer de nommer dans votre sein, un commissaire qui sur les lieux, prendra des renseignements sur l'avantage ou le désavantage de cette conservation et de l'aliénation projetée " (AD. Nord, L 1676, rapporto non datato).

(64) Il comune di Gravelines (dipartimento del Nord) chiede di essere autorizzato a rifare una " charpente " realizzando i lavori " par économie " invece che con l'aggiudicazione. Il direttorio del dipartimento respinge la richiesta obbligando il comune a ricorrere all'" adjudication au rabais " (rapporto del settimo " bureau " in data 24 dicembre 1790, AD. Nord, L 1643).

(65) Il dipartimento della Somme approva la deliberazione del comune di Athier che chiedeva di affittare a lungo tempo vari beni comunali " à la charge que l'adjudication sera faite en présence d'un commissaire délégué à cet effet et que l'emploi des deniers qui en proviendront tant du pot de vin que du fermage sera arrêté de concert avec le même commissaire " (decisione del 28 gennaio 1792, AD. Somme, L 100).

gli " états de dépense " (66), accorda o rifiuta l'autorizzazione alle erogazioni più rilevanti (67), vigila sull'impiego dei fondi nazionali (68), tutela i contribuenti da pretese fiscali troppo onerose (69).

Tocqueville avrebbe probabilmente addebitato la continuità di questa tutela al passivo di una Rivoluzione incapace di liberarsi di una delle più gravose ipoteche dello Stato assoluto. Se fosse fondata l'equivalenza tra tutela e oppressione della libertà locale questo

---

(66) " États des charges locales " dei comuni sono conservati negli archivi della Vienne anche per gli anni '93 e '94 (AD. Vienne, L 86).

(67) Il direttorio del dipartimento della Côte-d'Or ha ripetutamente spiegato alle *municipalités* la differenza tra " les dépenses qu'elles peuvent ordonner de leur chef, sauf la vérification des comptes " da quelle " qui doivent être délibérées au Conseil général de la commune et autorisées préalablement par l'administration du département " (processo verbale della sessione del consiglio generale del dipartimento iniziata il 3 novembre 1790, AN. F^{1c} III, Côte-d'Or 6). Il direttorio del dipartimento della Seine-Inférieure rifiuta di omologare la deliberazione del consiglio generale del comune di Quevrecourt che destina al sig. Le Fevre due somme, nella veste rispettivamente di *greffier* e di *garde messier*, in quanto i due incarichi sono incompatibili (decisione del 10 marzo 1791, AD. Seine-Maritime, L 2153). Il direttorio del distretto di St.Marcellin, dipartimento dell'Isère, ritiene che le 600 livree di imposte addizionali che il comune di Beaufort vuole accollarsi per acquistare le armi della guardia nazionale sia " au-dessus de ses forces, cette municipalité n'étant point considérable ": propone pertanto al direttorio del dipartimento di ridurla della metà (*avis* del 5 aprile 1791, AD. Isère, L 855). Il direttorio del distretto di Valenciennes giudica " vague et incertaine " la deliberazione del consiglio generale del comune di Erres con la quale chiede di essere autorizzato a contrarre un prestito per pagare i suoi debiti in quanto " elle ne porte de lever une somme qu'autant que la nécessité l'exigera; en ce qu'elle autorise indéfiniment de lever la somme qui conviendra ". Il dipartimento ordina pertanto che il comune giustifichi meglio le ragioni del prestito e lo stato delle sue risorse (la decisione del direttorio del dipartimento è del 21 febbraio 1791, AD. Nord, L 1628 e L 1642).

(68) Il dipartimento della Seine-Inférieure approva le proposte di impiego dei fondi per i " travaux de charité " del municipio di Cany, con l'invito tuttavia " de ne point négliger à nous envoyer: 1) l'état des travaux projetés sur le fonds de secours accordés à votre ville, avec les devis estimatifs ou la dépense détaillée; 2) celui des ouvrages exécutés et la dépense faite jusqu'au moment où vous nous enverriez ces différents états " (lettera del 22 marzo 1791, AD. Seine-Maritime, L 1424).

(69) Il direttorio del dipartimento della Seine-Inférieure accoglie il ricorso di quei *forains* che protestavano contro la decisione di ripartire " au prorata de la contribution foncière " la spesa per i maestri di scuola, tenuto conto che solo i domiciliati traevano vantaggio da questo servizio (*Rapport des travaux du département de la Seine-Inférieure, depuis le 15 décembre 1791 jusqu'au renouvellement, en novembre 1792*, p. 37, AD. Seine-Maritime, L 163).

giudizio sarebbe esatto. Ma nella parte sull'Antico regime abbiamo già preso le distanze da questo luogo comune, sottolineando come la logica fiscale della tutela venga in qualche modo " riscattata " da una dinamica che può essere favorevole alla protezione degli interessi della comunità e allo sviluppo della sua identità.

Per il periodo rivoluzionario una valutazione negativa della " surveillance " sui municipi sarebbe ancora meno giustificata. Occorre innanzitutto osservare che la tutela perde nel corso del decennio rivoluzionario molta parte di quel connotato fiscal-militare così evidente nell'Antico regime. Tutto il sistema di solidarietà collettive e di obblighi comunitari che gravava sui corpi intermedi è stato smantellato (70) da una Rivoluzione che ha ricondotto nella dimensione della *citoyenneté* l'obbligo fiscale e militare. I controlli del dipartimento sulla vita municipale sono restituiti al significato primordiale della tutela: proteggere gli interessi della comunità dai propri amministratori, garantire il rispetto della legalità, salvaguardare i diritti individuali dei cittadini che gli ufficiali municipali, dotati di vasti poteri, potevano facilmente insidiare (71).

---

(70) Il principio della solidarietà era talmente radicato nella coscienza giuridica che ancora nell'anno VII un commissario del direttorio può chiedere al ministro della giustizia se, per eseguire un credito contro un comune, " on peut faire exécuter un certain nombre des plus forts contribuables sauf leur recours contre les autres habitans ". La risposta del ministro dell'interno, al quale il collega della giustizia invia il quesito, è ovviamente negativa (lettera in data 16 ventoso anno VII, AN. F^3 II, Bas-Rhin 1).

(71) Il comune di St. Saulvé (Nord) non può rifiutare ad alcuni cittadini il diritto di partecipare al godimento dei beni comunali con il pretesto che non sono iscritti nel registro delle guardie nazionali: " il est de justice que quiconque supporte les charges d'une commune doit jouir de ses profits " (rapporto non datato dell'ottavo " bureau ", AD. Nord, L 1676). Il direttorio del distretto di Épernay chiede al dipartimento di annullare la deliberazione del municipio di Mutigny che pretendeva di obbligare i proprietari confinanti le terre comunali a presentare i loro titoli, pena l'occupazione dei loro beni da parte del comune (*avis* del 16 novembre 1790, AD. Marne, L 481). La richiesta di un cittadino di prendere visione di una deliberazione municipale con la quale gli si nega il godimento di un bene nazionale a suo tempo acquistato " étant fondée sur l'art. 59 de la loi constitutive des municipalités, il n'y a pas de doute qu'elle doive être accueillie " (rapporto non datato sulla petizione del sieur Cagnoucle (comune di Quiévy), AD. Nord, L 1676). Il direttorio del dipartimento del Nord motiva con l'esigenza di salvaguardare i proprietari di abitazioni le ragioni del suo rifiuto di approvare gli " alignements " deliberati dal consiglio generale del comune di Valenciennes: " nous avons examiné, messieurs, la carte des rues et cours de votre ville, qui a été

Perpetuando la tutela, la legislazione rivoluzionaria ne ha comunque precisato i limiti e gli istituti, definendo le competenze rispettive dell'autorità di sorveglianza e di quella municipale. In questo modo, anche se il peso dei controlli rimaneva di per sé sostanzialmente invariato, l'autorità municipale poteva quantomeno conoscere con maggiore chiarezza l'ambito della propria autonomia. Non tutti gli atti emanati dall'amministrazione municipale erano sottoposti all'obbligo dell'approvazione preventiva. Il decreto del 14 dicembre '89 stabilisce l'obbligo dell'omologazione per le deliberazioni adottate dal consiglio generale del comune: in pratica, tutte quelle concernenti gli atti di disposizione più rilevanti del patrimonio comunale. Non prevede invece il regime dell'approvazione per i regolamenti di polizia che possono essere annullati o riformati dal dipartimento solo in sede di ricorso o d'ufficio, quando ne sia venuto a conoscenza. La pretesa dei prefetti dell'Impero e della Restaurazione di sottoporre alla loro approvazione preventiva i regolamenti di polizia dei sindaci era quindi priva di fondamento normativo alla luce del decreto del 14 dicembre 1789.

---

dressée pour déterminer les alignements desdites rues et ruelles, et pour lesquels vous demandez notre approbation. Quelques uns des projets de redressement desdites rues et ruelles nous ont paru bien dirigés et faciles même à exécuter, mais d'autres nous ont paru inadmissibles, soit par l'impossibilité de les exécuter, soit par les inconvénients qui en résulteroient, tels que ceux de nécessiter des reconstructions et destructions de bâtimens particuliers, édifices publics, ponts et autres objets; de faire naître des réclamations, d'occasionner des dépenses considérables tant aux particuliers qu'à la commune, de n'être pas exécutés ensemble ni complètement, d'offusquer quelques habitations, et de laisser des vides qui serviroient de retraite aux malveillants. D'après toutes ces considérations, nous ne croyons pas devoir approuver en général ces projets de redressement et nous bornons notre approbation aux objets qui peuvent être exécutées sans changer totalement la face des choses(...) " (lettera in data 23 agosto 1791, AD. Nord, L 1969).

CAPITOLO SECONDO

IL REGIME NAPOLEONICO: DALL'INTENDENTE AL PREFETTO

1. I principi organizzativi: " administrer doit être le fait d'un seul homme ". — 2. Le categorie dell'azione: la giustizia nell'amministrazione. — 2.1. L'amministrazione e il suo giudice. — 2.2. L'ora dei giuristi: il ritorno della " justice retenue ". — 3. Le tecniche di governo: 'accentramento ' e tutela.

Nell'ultimo capitolo della seconda parte ho affermato che la " vera " costituzione del Consolato e dell'Impero non doveva cercarsi nel frutto imperfetto dell'ultima fatica di Sieyès ma in due leggi ordinarie: il Codice civile e la legge del 28 piovoso anno VIII. Una Rivoluzione che non crede più alle alchimie costituenti si è abbandonata fiduciosa alla creatività del genio, di colui che nel gabinetto del legislatore (1) come nei campi di battaglia saprà interpretare lo spirito della Grande Nazione.

È giunto ora il momento di spiegare perché il Codice civile e la legge del 28 piovoso possono considerarsi due punti di arrivo della Rivoluzione.

Per il *code civile* la risposta è, se vogliamo, più semplice, e non solo perché il legislatore napoleonico porta materialmente a compimento un'opera già iniziata dalle assemblee rivoluzionarie (2). Ben più decisiva è la constatazione che nel codice può finalmente celebrare i suoi fasti l'assolutismo giuridico. Gli istituti del diritto borghese vi trovano la loro solenne consacrazione: il soggetto unico di diritto, la proprietà indivisibile, il contratto, l'ostilità verso la persona giuridica. Al centro di tutto, il dominio, che al termine di un

---

(1) Sul contributo di Napoleone all'elaborazione del Codice civile insiste E. M. THEEWEN, *Napoléons Anteil am Code civil*, Berlin, 1991.

(2) Su questa vicenda si veda ora la ricostruzione di J.-L. HALPÉRIN, *L'impossible code civil*, Paris, 1992.

lungo itinerario ha conquistato la sua assolutezza romanistica per divenire parte della personalità dell'individuo.

Meno evidente è la filiazione rivoluzionaria dell'accentramento napoleonico, che Tocqueville sembra smentire quando afferma che nell'anno VIII " ce ne sont pas, comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en matière d'administration publique qui ont triomphé à cette époque et depuis, mais bien au contraire ceux de l'ancien régime qui furent tous remis alors en vigueur et y demeurèrent " (3).

Per verificare in che misura l'ordinamento napoleonico sia legittimo erede della Rivoluzione e quanto invece abbia recuperato dell'accentramento monarchico " tra le sue rovine " per " restaurarlo " (4), non resta che seguire il corso del fiume tocquevilliano esaminando distintamente i principi organizzativi, le categorie dell'azione, le tecniche di governo dell'ordinamento napoleonico.

1. *I principi organizzativi: " administrer doit être le fait d'un seul homme "*

Che il Consolato e l'Impero abbiano segnato l'apogeo di una tecnocrazia per molti versi simile a quella che aveva dominato il Controllo generale prima della Rivoluzione, è un dato non controverso. Il legame tra l'esperienza prerivoluzionaria e quella napoleonica è documentata tanto dalle biografie degli amministratori dell'Impero, tra i quali troviamo ex intendenti e *commis* dell'Antico regime, che dalla morfologia delle istituzioni: il prefetto e il sottoprefetto al posto dell'intendente e del sottodelegato; il Consiglio di Stato e la Corte dei conti in luogo degli analoghi istituti della monarchia amministrativa (5).

Ma l'asse portante dell'amministrazione napoleonica non è tanto nei *grands corps* che si ricostituiscono all'ombra dell'Imperatore quanto in un principio organizzativo destinato a grande fortuna nel diritto amministrativo francese: " administrer doit être le fait d'un seul ". Corollario di questo assioma è che giudicare e consigliare

---

(3) *L'Ancien régime et la Révolution*, cit., t. 1°, p. 129.

(4) *Ibidem,* p. 248.

(5) Per una panoramica delle istituzioni napoleoniche, cfr. F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*, Paris, 1989, pp. 72-102.

siano "le fait de plusieurs". I principi monocratico e collegiale vengono quindi a corrispondere a due distinte attività, presentate come fondamentalmente incompatibili. Nell'anno VIII vi è chi riconosce senza reticenze nella linea "elettrica" che dal ministro passa per il prefetto e sottoprefetto fino a giungere al sindaco la traccia dell'"unité d'action" tipica del sistema "intendantal" (6). Tra i consiglieri di stato di Napoleone vi era del resto l'ex intendente di marina Malouet che nel 1791 aveva levato una voce solitaria per ammonire la Costituente sul rischio di confondere "action et délibération". E ben altri personaggi ancora dell'*entourage* di Napoleone provenivano dalle fila dell'amministrazione prerivoluzionaria.

Da questa continuità nei ranghi della burocrazia sarebbe tuttavia errato desumere una filiazione intellettuale della legge dell'anno VIII dalla cultura giuridica di Antico regime. Lo stesso Tocqueville ha messo acutamente in rilievo che una distinzione così familiare alla coscienza giuridica ottocentesca come quella tra 'amministrare' e 'consigliare' era sconosciuta agli uomini dell'Antico regime. In realtà la distinzione non era ignota ma è un dato di fatto che nel 1787 il Controllo generale avesse perduto l'occasione per metterla in atto nell'organizzazione delle assemblee provinciali. Se quindi nell'anno VIII il legislatore si è confrontato con l'esperienza di Antico regime, lo ha fatto con il distacco di chi poteva vantare una decennale riflessione su questi specifici temi, come rivela la circostanza che il principio monocratico venga enunciato nel contesto di una raffinatissima analisi dell'"administration" presentata come funzione dell'intelletto prima ancora che come funzione statale. Il relatore di questo rapporto, Rœderer, parla il linguaggio di Sieyès e non quello del pensiero giuridico di Antico regime che ancora alla vigilia della Rivoluzione ragiona con le categorie di Domat e Loyseau. È solo successivamente all'adozione della legge del 28 piovoso anno VIII che avviene il recupero di concetti giuridici prerivoluzionari, secondo termini e modalità che avrò modo di esaminare.

---

(6) "Je vois d'abord dans l'établissement des préfets et des sous-préfets cette unité d'action qui doit caractériser l'exécution, cette unité qui assure la célérité et l'uniformité, seuls souvenirs que l'on doive garder du régime *intendantal*" (intervento del tribuno Mongez, nella seduta del 23 piovoso anno VIII, AP. 2 série, t. 1°, p. 188).

Limitiamoci per ora a sottolineare che la " scoperta " del principio monocratico conferiva il suo pieno significato al principio gerarchico; un principio che la Rivoluzione non si era stancata di ribadire senza tuttavia mai riuscire ad assicurarne la piena operatività. L'esigenza di assicurare l'uniforme applicazione della legge da parte di un'amministrazione conduttrice del " fluido elettrico " legislativo, sembrava definitivamente soddisfatta confinando la collegialità alla funzione giustiziale e consultiva. Laddove però Sieyès aveva cercato di conciliare questa razionalizzazione della funzione amministrativa con una partecipazione alla vita locale, l'ordinamento napoleonico riduce invece in termini insignificanti la zona di autonomia del " pouvoir municipal ". La stessa distinzione tra funzioni delegate e funzioni proprie al " pouvoir municipal ", consacrata nell'89 e formalmente non rinnegata nell'anno VIII, perdeva significato agli occhi di un prefetto che poteva rivolgersi al sindaco come a un mero subordinato gerarchico. E l'autoritarismo dei prefetti è tale da costringere lo stesso ministro dell'interno a ricordare ai propri agenti periferici l'esistenza di una sfera di attribuzioni proprie del sindaco e del consiglio comunale.

Citerò due episodi emblematici degli eccessi ai quali poteva facilmente condurre l'esasperazione del principio gerarchico.

Del primo è protagonista un personaggio nel quale ci siamo già imbattutti: Thibaudeau, ex convenzionale e membro della *commission des Onze*, fautore nell'anno III di un forte controllo dell'amministrazione da parte del potere esecutivo e ora prefetto dell'Impero nel dipartimento delle *Bouches-du-Rhône*. Il prefetto aveva negato al sindaco di Marsiglia il diritto di procedere alla nomina degli impiegati delle istituzioni municipali: museo, biblioteca, pesatura pubblica, scuola di disegno, giardino botanico etc. Il suo rifiuto era motivato con la negazione del " pouvoir municipal " e con una singolare interpretazione della legge del 28 piovoso anno VIII che, secondo il prefetto, avrebbe trasferito le competenze degli amministratori municipali cantonali al sottoprefetto, lasciando al sindaco le sole attribuzioni che la legge dell'anno III riservava agli *adjoints*:

" sans entrer dans une discussion oiseuse sur la question de savoir s'il y a un pouvoir municipal et s'il y a d'autre pouvoir en France que celui du souverain, dont tous les fonctionnaires ne sont que les agents, je vous rappellerai que la loi du 28 pluviôse an 8 a fixé d'une manière précise les

fonctions des maires et qu'elle ne leur a attribué que celles qui appartenoient aux adjoints municipaux et que toutes celles qui appartenoient aux administrations municipales de canton ont été dévolués aux sous-préfets. Or, les adjoints municipaux n'ont jamais eu les attributions que vous réclamez et les sous-préfets, ont une partie des attributions municipales " (7).

Quindi, per il prefetto Thibaudeau i veri amministratori municipali erano i sotto-prefetti.

Era evidente che questa tesi non aveva alcun fondamento: in base alla legge del 28 piovoso i sottoprefetti avevano assunto solo il ruolo di *relais* intermediario a suo tempo svolto dai distretti. Nella lettera di protesta che scrive al ministro dell'interno, il sindaco di Marsiglia non ha difficoltà a confutare le pretese del prefetto:

" je m'abstiendrai de relever la réticence que je remarque dans la lettre de M. le Préfet du 22 frimaire sur l'emploi de ces mots, pouvoir municipal, dont j'ai cru pouvoir me servir dans mes réclamations, d'après le texte littéral de la loi du 14 décembre 1789. Si M. Thibaudeau, veut bien reconnaître lui-même que toute discussion sur ces expressions seroit oiseuse, c'est sans doute parce qu'il me rend assez de justice pour ne pas croire que j'aie en l'idée de mettre le pouvoir municipal en opposition avec le pouvoir souverain; et que, d'un autre côté, on ne sauroit nier qu'il n'existe réellement une portion quelconque d'autorité répartie par les lois à chaque administration, autorité qu'il faut considérer comme une émanation de la puissance suprême, dont les constitutions de l'Empire ont sagement investi le monarque " (8).

Il ministro non può che dare ragione al sindaco ricordando al prefetto che " les sous-préfets ne doivent dans aucun cas exercer les fonctions d'administration des communes ", funzioni che l'autorità municipale " tient de l'essence de son institution et à qui elles n'ont point été déléguées " (9).

---

(7) Lettera del prefetto al sindaco, in data 22 frimaio anno XIV (AN. F^2 I 106 (20)).

(8) Lettera del sindaco al ministro del 7 nevoso anno XIV (*Ibidem*).

(9) Lettera del ministro al prefetto del 9 gennaio 1806 (*Ibidem*). Peraltro il contenzioso tra sindaco e prefetto continuerà negli anni successivi. Nel 1811 il sindaco di Marsiglia ricorre nuovamente al ministro contro un'ordinanza prefettizia di occupazione del terreno comunale adottata a sua insaputa. Il ministro conviene che " la forme employée par M. le Préfet n'était pas en effet applicable à une propriété communale " ma aggiunge che " la jouissance momentanée de cette propriété pour un service public

Ai battibecchi tra prefetti e sindaci, si aggiungevano quelli tra prefetti e consigli comunali. Il ministro dell'interno deve ricordare al prefetto dell'Ille-et-Vilaine che anche se un consiglio comunale non può amministrare, esso comunque conserva qualche voce in capitolo nel governo della città. Non può essere ridotto, come vorrebbe il prefetto, a una funzione meramente notarile:

" on ne peut nier que les conseils municipaux, défenseurs naturels des intérêts des communes, ne soyent admissibles à provoquer la rectification d'un arrêté qui, rendu contre le vœu de leur délibération, leur paraîtrait contraire à la justice et aux règles établies " (10).

Il sindaco di Rennes aveva ordinato il riempimento dei canali lungo una passeggiata cittadina con il solo beneplacito del prefetto senza consultare il consiglio comunale che aveva protestato con il ministro. L'esigenza di una gestione rapida ed efficiente degli affari locali, sottolineata dal prefetto (11), non giustificano la vanificazione dell'autorità del consiglio:

" il convient que les préfets s'abstiennent de suppléer à ces délibérations dans les villes chefs-lieux de département. Là comme dans toutes les communes les conseils municipaux doivent remplir toutes leurs attributions et lorsqu'elles ont 20.000 fr. de revenu il y a un motif de plus de recueillir leur vote " (12).

L'unica consolazione per l'invadenza dei prefetti le autorità municipali potevano trovarla nella protezione che assicurava loro il

---

la met nécessairement sous la police du gouvernement pendant la durée de ce service ": il prefetto aveva la meglio! (AN. F^2 I 106 (20)).

(10) Lettera del ministro al prefetto del 6 novembre 1806 (AN. F^3 II, Ille-et-Vilaine 9).

(11) Per il prefetto occorreva impartire una lezione al consiglio comunale che non perdeva occasione per intralciare la marcia dell'amministrazione: " il est persuadé (il consiglio comunale, n.d.r.), par exemple, que nulle dépense, quelque urgente qu'elle soit, fût-elle autorisée par le Ministre, ne peut être allouée par lui s'il n'a pas été consulté préalablement; d'où il résulte qu'il faudrait le convoquer pour chaque dépense non prévue au budget lors même qu'elle serait prescrite par Votre Excellence. Cette doctrine avait prévalue ici au point que le conseil était très souvent assemblé; de là son penchant à se mêler de l'administration, de là la confusion des pouvoirs et la lutte prolongée avec le maire de la ville " (*Ibidem*).

(12) *Ibidem*.

governo nei confronti dell'autorità giudiziaria. La costituzione dell'anno VIII aveva recepito nell'art. 75 il principio della garanzia dei funzionari già affermato dalla Rivoluzione sin dall'89.

Proseguendo nella politica del Direttorio, Consolato e Impero faranno largo uso del conflitto di attribuzione per sottrarre i sindaci alle azioni giudiziarie.

Il prefetto delle Bouches-du-Rhône aveva sollevato conflitto di attribuzione con la Corte di appello di Aix che aveva condannato gli ex amministratori di un comune perseguiti da un privato come responsabili per non aver evitato i saccheggi commessi all'epoca (1792) sulle sue proprietà. Il prefetto giustificava il conflitto con l'inesistenza dell'autorizzazione a procedere da parte dell'amministrazione: in effetti, l'amministrazione centrale del dipartimento, dopo aver accordato in un primo momento (anno V) l'autorizzazione, era tornata l'anno seguente sulle sue decisioni per negarla dopo che il tribunale aveva pronunciato una sentenza di condanna. Secondo il prefetto il procedimento giudiziario si sarebbe dovuto arrestare non appena avuta notizia del *revirement* dell'amministrazione. Il ministero dell'interno non tarda a rilevare l'inconsistenza del motivo addotto dal prefetto. L'autorizzazione a procedere non è un atto che possa essere revocato discrezionalmente dall'amministrazione:

" la faculté donnée en cette matière au pouvoir administratif n'a pour objet que d'empêcher que les tribunaux sous prétexte de juger des délits administratifs ne s'arrogent le droit de juger et de critiquer tous les actes de l'administration. Lors donc qu'on demande à l'autorité administrative la faculté de poursuivre un de ses agents elle a à examiner si ces agens dans l'acte qu'on lui reproche paraît sorti du cercle de ses devoirs (...). S'il n'est pas évident que le prévenu n'a fait que l'exercice juste et légal de l'autorité dont il était revêtu, l'administration qui n'a que cette autorité à garantir ne peut hésiter à livrer l'affaire aux tribunaux (...). Lorsqu'elle a accordé cette autorisation elle a consommé son droit, elle a déclaré implicitement que l'acte dont on se plaint lui semblait abusif et qu'elle laissait à la justice ordinaire le soin d'en fixer le caractère " (13).

La logica conseguenza di queste premesse avrebbe dovuto essere in effetti l'annullamento del conflitto di attribuzione sollevato dal

(13) Minuta non datata (AN. F^2 I 108).

prefetto: e a questo scopo viene predisposto un conforme progetto di decreto. Ma la decisione finale risulta invece esattamente opposta: a essere annullata è la sentenza della Corte di appello di Aix. La motivazione di un'incongruenza così vistosa è tutta politica: occorreva evitare che la condanna subita dagli ex amministratori di Éguilles incoraggiasse tutti coloro che avevano subito torti e danni durante il decennio rivoluzionario ad aprire un contenzioso pericoloso per la pace pubblica (14).

La tendenza dei prefetti a invocare con disinvoltura il conflitto di attribuzione per porre i sindaci al riparo dall'autorità giudiziaria trova un limite negli *avis* del Consiglio di Stato che non si lascia impressionare dallo spettro del " governo dei giudici ", puntualmente invocato dagli amministratori.

Per il prefetto del dipartimento di Saône-et-Loire, che si era visto annullare il conflitto di attribuzione da lui sollevato, il mandato di comparizione (*mandat d'amener*) emesso contro il sindaco del comune d'Huilly attentava all'autonomia dell'amministrazione:

" des dénonciations, aussi mal fondées que celle faite contre le maire d'Huilly, serviroient de prétexte et suffiroient pour décerner des mandats d'amener contre les premiers agents de l'administration; nous verrions renaître les fâcheuses querelles des Parlements et des Intendants et reproduire les éclats scandaleux que l'ancien gouvernement n'eut ni la sagesse, ni la force de comprimer " (15).

Più pacatamente, il parere del Consiglio di Stato, nel confermare i motivi dell'annullamento, osserva che la garanzia prevista dall'art. 75 della Costituzione copriva gli amministratori per i soli fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni, condizione che non sussisteva nella fattispecie (16).

---

(14) Il cartone contiene un estratto delle minute della " secrétairerie d'État " che riporta in data 2 nevoso anno XIV un decreto che accoglie il conflitto di attribuzione annullando la sentenza della Corte di appello di Aix: " le jugement rendu par la Cour d'appel d'Aix le 28 prairial an XIII, entre le Sieur Bouteille et les officiers municipaux de la commune d'Éguilles, en exercice dans le mois d'août 1792, est regardé comme non avenu: la partie renvoyée à se pourvoir devant l'autorité administrative ".

(15) La lettera del prefetto all'Imperatore è del 2 fiorile anno XIII (AN. F^2 I 106 (17)).

(16) Il parere del Consiglio di Stato è reso il 2 vendemmiaio anno XIV (*Ibidem*).

La garanzia amministrativa diverrà nel corso dell'800 l'emblema stesso dell'" autoritarismo " amministrativo napoleonico, uno dei bersagli preferiti del liberalismo, ma anche uno dei capisaldi più tenacemente difesi del complesso istituzionale ereditato dall'Impero (17).

2. *Le categorie dell'azione: la giustizia nell' amministrazione*

Finora ho esaminato l'" administration " nella sua forma organizzativa, riassunta dai principi monocratico e gerarchico. Si tratta ora di esaminare il significato che assume la distinzione all'interno del " système administratif " delle categorie " administrer " et " juger ".

Nel decennio rivoluzionario, lo abbiamo visto, queste due funzioni erano esercitate indistintamente dagli stessi organi. I direttorî dei dipartimenti e, dopo l'anno III, le amministrazioni centrali, amministravano e decidevano contestualmente sui ricorsi dei cittadini. Le formalità procedurali che il legislatore aveva introdotto in alcune materie di grande rilievo, come le imposte dirette, per meglio garantire il cittadino, non cambiavano la natura esclusivamente gerarchica del ricorso che questi presentava all'amministrazione. In altre parole il contenzioso amministrativo non aveva alcuna autonomia organica (gli stessi organi amministravano e giudicavano) e funzionale (la riforma e l'annullamento degli atti impugnati dal cittadino avveniva sulla base dei normali poteri gerarchici dell'autorità amministrativa).

Questa ricostruzione corrisponde alla rappresentazione 'monista' che i Costituenti si erano fatti della funzione giurisdizionale e alla quale il legislatore rivoluzionario rimane fedele anche dopo l'enorme dilatazione dell'area di contenzioso 'materiale' lasciata all'amministrazione. A distanza di dieci anni dalle scelte compiute dalla Costituente risultava in modo evidente l'evoluzione del sistema in una direzione diversa da quella immaginata nel '90: si era ormai in presenza di un sistema di fatto 'dualista' nel quale un importante

(17) Sulla fortuna giurisprudenziale di questo istituto, cfr. J.-L. MESTRE, *Les juridictions judiciaires françaises et la garantie des fonctionnaires*, in *Revue de la recherche juridique*, 1990, pp. 77-92.

contenzioso sui diritti (beni nazionali, emigrati etc.) era gestito direttamente dall'amministrazione.

2.1. *L'amministrazione e il suo giudice*

La legge del 28 piovoso anno VIII prende atto di questa evoluzione consacrando l'esistenza di un organo giustiziale distinto dall'amministrazione attiva (18). I motivi di questa scelta sono riassunti con la consueta chiarezza da Rœderer che spiega come l'istituzione del Consiglio di prefettura fosse necessaria:

" pour ménager au préfet le temps que demande l'administration; pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports et des avis de bureaux; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes; pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme; car tel administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections ou ses haines personnelles à trahir l'intérêt public, ou à blesser des droits individuels " (19).

È facile riconoscere nelle motivazioni di questa scelta, così come esposte da Rœderer, la volontà di assicurare più solide garanzie ai privati senza tuttavia indebolire il primato dell'amministrazione attiva che tramite il prefetto, presidente del Consiglio di prefettura, può " orientare " le decisioni in senso favorevole all'interesse pubblico (20). Non vi era dubbio, come denunciava Daunou nel suo

---

(18) Cfr. F. BLANCPAIN, *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, thèse droit, Paris, 1979, p. 14.

(19) Seduta del Corpo legislativo del 18 piovoso anno VIII (AP., 2 série, t. 1°, p. 170).

(20) Rœderer chiarisce la natura peculiare del contenzioso amministrativo in un rapporto al Consiglio di Stato nella seduta del 10 ventoso anno VIII sulla questione se la designazione dei capoluoghi di prefettura e di sottoprefettura fosse di competenza legislativa o regolamentare. " Les jugements d'administration ", spiega Rœderer, " ne portent jamais que sur des taxes de contributions annuelles, ou sur des marchés. Les décisions autrefois se mettaient à la marge de requêtes, et l'on n'en gardait pas même de minutes. L'instruction et la poursuite des affaires administratives n'exigent pas la présence des parties; elle sont très-simples de leur nature. Chaque partie se défend

intervento al Tribunato, che si trattasse di un grosso privilegio per l'amministrazione, giudice e parte nello stesso procedimento:

" administrer est le fait d'un seul, est-il dit dans l'exposition des motifs; juger est le fait de plusieurs. Qu'il nous soit permis d'ajouter que juger entre les administrateurs et les administrés doit être le fait de plusieurs parmi lesquels aucun n'administre " (21).

Se era vero che del Consiglio di prefettura si voleva fare un vero e proprio giudice, rincarava il tribuno Gillet, a maggior ragione l'amministratore avrebbe dovuto " rester séparé du magistrat judiciaire, comme l'action l'est du jugement " e ancora meno presiedere il Consiglio di prefettura con diritto a un voto doppio (22).

La risposta giunge da un altro oratore del tribunato, Delpierre, che, per neutralizzare le critiche, insiste sulla peculiarità del contenzioso amministrativo, chiamato a pronunciarsi tra gli interessi generali e quelli privati: " il est de l'essence de l'administration que les intérêts de la République se trouvent liés aux contestations sur lesquelles elle prononce " (23). La presenza del prefetto si rende allora necessaria " afin de garantir, d'une manière stable et vigoureuse, les intérêts de la République " (24).

È proprio in questo spirito che i prefetti interpretano la creazione del Consiglio di prefettura, nel quale vedono più un'appendice dell'amministrazione attiva che un vero e proprio organo giudiziario.

La circostanza che il Consiglio di prefettura sia un organo giurisdizionale che emana sentenze esecutorie " sans visa du tribunal " (legge del 29 fiorile anno X) (25) offre all'amministrazione il

---

elle-même sur l'impôt ou se défend par simple missive; point de conférence nécessaire avec le juge ou l'avocat. D'un autre côté, l'administrateur, le juge d'administration se chargent de faire eux-mêmes avancer l'affaire; ce qui n'est pas dans la justice civile. Donc nul besoin de la présence des parties au chef-lieu d'administration. Donc la détermination et la fixité de ce chef-lieu importent moins que pour la justice à l'intérêt des particuliers " (RŒDERER, *Œuvres*, cit., t. 7°, pp. 113-114).

(21) Seduta del 23 piovoso annno VIII (AP., 2 série, t. 1°, p. 183).

(22) Seduta del 24 piovoso anno VIII (AP., 2 série, t.1°, p. 202).

(23) Seduta del 28 piovoso anno VIII (AP., 2 série, t. 1°, p. 227).

(24) *Ibidem*.

(25) Durante la Restaurazione, il ministro dell'interno si riferisce alla natura giurisdizionale del Consiglio di prefettura come a un dato consolidato nella risposta ad una

destro per erodere nuove competenze all'autorità giudiziaria. Il lungo braccio di ferro tra autorità dipartimentale e tribunali sulla " grande voirie " può essere ora vinto dall'amministrazione: è proprio la legge del 29 fiorile anno X ad attribuire al Consiglio di prefettura la " police de conservation " che il legislatore rivoluzionario aveva lasciato ai tribunali (26). Il ministro dell'interno spiega al prefetto della Drôme che questa misura si era resa necessaria:

" parce que le service public ne doit souffrir aucun délai, ni être subordonné aux décisions d'une autre autorité étrangère aux mesures prises pour assurer ce service et qui ne connaît pas des documents sur lesquels ses décisions devraient être assises " (27).

La tentazione dell'amministrazione era quella di ottenere il contenzioso in tutte i settori nei quali il " bien du service " lo esigesse. Il Consiglio di prefettura ottiene ad esempio la competenza in materia di contenzioso sulle indennità di espropriazione per opere di pubblica utilità nonché sulle azioni contro gli usurpatori dei beni comunali, ma ai prefetti non basta: ne chiedono molte altre (28).

---

richiesta di chiarimenti del prefetto delle Deux-Sèvres (30 agosto 1822): " en principe, les Conseils de préfecture appartiennent à l'ordre judiciaire et sont de véritables tribunaux. Leurs arrêtés ont le caractère, les effets et la vertu des jugements. Ils sont exécutoires sans l'intervention du préfet et n'ont besoin ni de leur mandement ni de leur visa. Leur notification s'opère par acte d'huissier. Les Conseils de préfecture ne peuvent, enfin, connaître eux-mêmes de cette exécution. C'est en ce sens que le Conseil d'État a caractérisé la nature, la puissance et l'effet de leur action " (AN. F^3 II, Deux-Sèvres 1).

(26) I prefetti napoleonici, come gli amministratori che li avevano preceduti nel decennio rivoluzionario, trovavano difficile la distinzione tra " police d'administration " e " police de conservation ". Il prefetto della Mosella scrive il 18 termidoro anno IX al ministro per chiedere lumi sulle competenze rispettive dei Consigli di prefettura e dei tribunali. Il ministro risponde il 6 fruttidoro dello stesso anno: " c'est au conseil de préfecture que doit être portée la contestation. C'est lui qui doit donner l'alignement et décider s'il y a eu usurpation ou anticipation; mais si après que le conseil de préfecture a prononcé, il y a contravention à son règlement et qu'il ait lieu de condamner à des amendes, de décerner des contraintes, de procéder à des saisies, la compétence du conseil cesse et celle du tribunal commence " (AN. F^2 I 106 (23)).

(27) Lettera del 5 germinale anno XII (AN. F^2 I 106 (21)).

(28) Il prefetto della Meurthe fa osservare al ministro (lettera del 26 fruttidoro anno XIII) che i comuni perdono la maggior parte dei processi che ingaggiano. Il prefetto suggerisce che l'intero contenzioso di cui sono parte i comuni sia affidato al Consiglio di prefettura: " le moyen le plus simple de prévenir cet inconvénient grave serait peut-être

L'insofferenza dell'amministrazione per la concorrenza dei tribunali ordinari si manifesta soprattutto nel settore dei lavori pubblici. Si dichiara che " il n' y a plus d'administration si lorsqu'elle ordonne, on fait tout cesser par une réclamation de propriété à porter devant les tribunaux " (29) e si rivendica per il Consiglio di prefettura la competenza contenziosa. Ma il Consiglio di Stato, pur riconoscendo le ragioni del servizio pubblico, non asseconda indiscriminatamente questa aspirazione. La sua volontà di tenere ferma la distinzione garantista tra la sfera del giudice amministrativo e quella del giudice ordinario è vissuta come una costrizione dall'amministrazione che lamenta i pregiudizievoli ritardi e i costi aggiuntivi in settori delicati quale il contenzioso dei lavori pubblici comunali (30).

---

d'attribuer généralement aux Conseils de préfecture la connoissance du fonds de toutes les contestations dans lesquelles les communes figureraient " (AN. F^3 II, Meurthe 1).

(29) Nota del ministro dell'interno in merito al decreto, su parere del Consiglio di Stato, che aveva annullato per incompetenza il 20 luglio 1813 l'ordinanza del prefetto di Saône-et-Loire che ordinava l'allargamento di una strada vicinale: ordinanza impugnata da un privato che aveva sollevato la questione di proprietà. Il cartone contiene due progetti che attribuiscono al Consiglio di prefettura il contenzioso sulle strade vicinali prevedendo, in caso di eccezione di proprietà, la provvisoria esecuzione della decisione amministrativa, salvo indennizzo del privato qualora il tribunale gli avesse dato ragione (AN. F^3 II, Saône-et-Loire 1).

(30) Il Consiglio di Stato in effetti non seguiva il solo criterio dell'utilità pubblica ma anche quello della forma del contratto, della natura dei lavori, e della presenza di un atto amministrativo (cfr. H.-F. KŒCHLIN, *Compétence administrative et judiciaire, de 1800 à 1830. Étude de jurisprudence*, Paris, 1959, pp. 125-129). Il Consiglio di prefettura del dipartimento della Saône-et-Loire fa giustamente osservare in un rapporto inviato al ministro dell'interno il 6 ottobre 1830 l'irrazionalità del regime " binario " (giudice amministrativo o giudice civile a seconda del criterio adottato): " en vain veut-on établir une distinction entre les divers travaux des communes pour soutenir qu'il n'y a de public que ceux qui ont pour objet des choses servant au public, comme les églises, les fontaines etc., pourvu que les ouvrages aient été autorisés et adjugés dans la forme administrative. Que les travaux faits à un immeuble qui produit un revenu, comme à une salle de spectacle, à une ferme etc. ne sont pas publics, ce ne sont que des subtilités: une halle, un chemin vicinal, un pont, une salle de spectacle servent au public comme les églises, les fontaines, les sculptures etc. Il est donc évident qu'il existe deux législations pour prononcer sur les contestations relatives à des travaux identiques, qui sont aussi publics, les uns que les autres ". Il Consiglio di prefettura faceva osservare che i piccoli comuni rurali, dotati di poche risorse, non avevano i mezzi per sostenere il contenzioso sui propri lavori davanti al giudice ordinario. Il Consiglio di prefettura insisteva sull'utilità di attribuirne la cognizione al solo giudice amministrativo (AN. F^3 II, Saône-et-Loire 1).

2.2. *L'ora dei giuristi: il ritorno della "justice retenue"*

La tendenza dell'amministrazione attiva ad assorbire la "giustizia" si manifesta in modo ancora più evidente nell'evoluzione del contenzioso amministrativo successiva alla legge del 28 piovoso.

L'intenzione del legislatore nell'anno VIII di distinguere organicamente amministrazione attiva e contenziosa viene frustrata dalla clamorosa "rivincita" del principio, peraltro mai esplicitato durante il decennio rivoluzionario, secondo il quale "juger l'administration c'est encore administrer". Per comprendere la logica di questa vicenda giurisprudenziale occorre innanzitutto premettere che insieme al Consiglio di prefettura l'ordinamento dell'anno VIII prevedeva un secondo organo con funzioni giurisdizionali in materia amministrativa: il Consiglio di Stato. La costituzione dell'anno VIII investe il Consiglio di Stato della missione di "résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative" (art. 52). Ma il Consiglio di Stato che si afferma nella prassi e nell'interpretazione dottrinale del Consolato e dell'Impero non è organo decisionale in materia amministrativa ma solo consultivo, privo di qualsiasi autorità propria che non sia quella dell'autorevolezza dei suoi *avis*. Questa fisionomia dell'organo non muta nemmeno quando nel 1806 viene creata la *commission du contentieux* (31) che si limita anch'essa a rendere pareri destinati a essere fatti propri dal Capo dello Stato.

Per rendere conto della natura giuridica del Consiglio di Stato, i giuristi della prima metà dell'Ottocento risuscitano un concetto che sembrava sepolto per sempre con le macerie dell'Antico regime: la "giustizia ritenuta". Secondo Locré, autorevole membro del Consiglio di Stato, "le Conseil d'État est donc, dans la plus étroite acception des termes, le Conseil du Prince" (32). Il ritorno del re "en son conseil" permette di ricostruire tutto il sistema giudiziario all'insegna dei due concetti di "giustizia delegata" e "giustizia ritenuta": la giustizia civile e penale è integralmente "delegata" in via definitiva ai tribunali ordinari; quella amministrativa, è "delegata" a giudici amministrativi di primo grado come i Consigli di

(31) Cfr. T. SAUVEL, *La "justice retenue" de 1806 à 1872*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1970, p. 262.

(32) M. LOCRÉ, *Du Conseil d'État*, Paris, 1810, p. 18.

prefettura (" juges d'attribution ") (33), e sempre " ritenuta " in appello dal re " en son conseil " (34).

La dottrina giuridica, che dopo il decennio rivoluzionario si trova a " sistemare " dogmaticamente la giustizia amministrativa, trova naturale collocarla all'interno del vecchio concetto di *iurisdictio* (35). Che si tratti proprio di un potere giurisdizionale non lo prova solo la circostanza che i giudizi emessi dal Consiglio di prefettura abbiano la stessa forza esecutoria di " chose jugée " delle sentenze, ma anche le prerogative del giudice amministrativo, enumerate da Henrion de Pansey secondo la classica definizione: *notio*, *vocatio*, *iudicium* (36).

Senonché, nella ricostruzione della dottrina, non sono solo i veri e propri tribunali amministrativi — Consiglio di Stato e Consiglio di prefettura — a detenere la *juridiction*, ma gli stessi amministratori attivi ogniqualvolta si trovino ad esercitare una funzione materialmente giustiziale:

" ainsi la loi confère une jurisdiction toutes les fois qu'elle donne le droit d'appliquer les lois générales aux cas particuliers, par des déci-

---

(33) Sulle funzioni e la giurisprudenza dei Consigli di prefettura napoleonici, cfr. P. AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di stato nell'Italia napoleonica*, Milano, 1990 e M-F. BRUN-JANSEM, *Le conseil de préfecture de l'Isère, an VIII-1926*, Grenoble, 1981.

(34) In questo senso, ad esempio, A. TROLLEY, *Cours de droit administratif*, Paris, 1843, t. 1°, p. 146.

(35) Operazione concettuale chiarissima in Henrion de Pansey: " dans les monarchie tempérées, la règle est que le prince est obligé de déléguer l'autorité judiciaire à des fonctionnaires choisis dans un certain ordre de citoyens, et dont la loi garantit l'indépendance, en les déclarant inamovibles. Mais cette règle, toute fondamentale qu'elle est, n'est pas absolue. Il y a des affaires d'une nature telle, que le prince conserve le droit de les juger lui-même, et cette partie de l'autorité judiciaire restée dans ses mains, comme il peut l'exercer, il peut la déléguer à qui bon lui semble (...). Les affaires litigieuses dont le prince conserve la connoissance, sont, indépendamment des régales, toutes celles qui s'élèvent à l'occasion des tributs, toutes celles qui sont relatives à l'exécution des mesures de gouvernement. Le prince libre dans la délégation de ces sortes d'affaires, peut donc en attribuer la connoissance soit aux tribunaux ordinaires, soit à ses agents des l'ordre administratif, soit enfin à des corps établis à cet effet " (*De la compétence des juges de paix*, Paris, 1812^2, pp. 295-296).

(36) P.-P.-N. Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, Paris, 1810, p. 171.

sions dont elle règle la forme, et qu'elle prend l'engagement de faire exécuter " (37).

Questa definizione, del tutto conforme alla dottrina di Antico regime, si conciliava perfettamente con la massima " juger l'administration c'est encore administrer " alla quale lo stesso Henrion dà voce in quegli anni:

" pourvoir, par des ordonnances, à l'exécution des lois, à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public, aux différents besoins de la société, c'est administrer. Statuer, par des décisions, sur les réclamations auxquelles ces ordonnances peuvent donner lieu, et sur les oppositions que les particuliers se croiroient en droit de former à leur exécution, c'est encore administrer " (38).

Una massima di questo tenore vanificava o comunque relativizzava molto la distinzione tra organi di amministrazione attiva e contenziosa. Proprio perché in questa concezione " la fonction judiciaire est radicalement indépendante de l'organe qui statue " (39) ne consegue che tutte le autorità amministrative possono trovarsi a esercitare una funzione materialmente giurisdizionale: in una parola tutti gli amministratori possono essere giudici (40). Si è giustamente

---

(37) *Ibidem*, p. 102.

(38) Questa celebre massima figura nella seconda edizione del volume sull'*autorité judiciaire* (*De l'autorité judiciaire en France*, Paris, 1818, p. 458).

(39) P. SANDEVOIR, *Étude sur le recours de pleine juridiction*, Paris, 1964, p. 355.

(40) Nel celebre saggio sui tribunali amministrativi, Macarel conferma la solidità di questa ricostruzione dottrinale. Citando Henrion, sostiene anch'egli che " la loi confère une juridiction toutes les fois qu'elle donne le droit d'appliquer les loix aux cas particuliers (...). Ainsi toutes les fois que l'administration supérieure ou inférieure fait cette application, elle exerce une véritable juridiction " (L. M. A. de MACAREL, *Des tribunaux administratifs*, Paris, 1828, pp. 28-29). Macarel riprende anche la classica distinzione tra giurisdizione volontaria e contenziosa alla quale riconduce l'intera tipologia degli atti amministrativi: " la juridiction volontaire ou discrétionnaire de l'administration est exercée, sous l'influence et les ordres du Roi, par les ministres et les agens d'exécution qui leur sont subordonnés, tels que les directeurs généraux, les préfets, les sous-préfets, les maires. La juridiction contentieuse de l'administration est exercée par les conseils de préfecture et par le conseil d'État, et dans certains cas, par les ministres, les préfets, ou bien encore, par certains commissions extraordinaires établies en vertu des lois (...)" (*Ibidem*, pp. 38-39). La continuità tra amministrazione attiva e contenziosa è messa in rilievo con chiarezza da Macarel: " l'étude des faits m'a conduit

osservato che in questo modo " l'ancien magistrat-administrateur " dell'Antico regime " a été remplacé par l'administrateur-juge; mais les fonctions qu'il accomplit sont conceptualisées à peu près de la même façon " (41).

La chiave della dottrina del *ministre-juge* è tutta qui, in questo concetto di " juridiction ".

La giurisprudenza del Consiglio di Stato deciderà, a partire dall'*arrêt* Cavallo (1812), che in quelle materie " miste " in cui il privato vanta un diritto nei confronti dell'amministrazione spetta al ministro a pronunciarsi in 1° grado come " giudice ", lasciando aperto contro la sua decisione il ricorso in via contenziosa al Consiglio di Stato (ricorso " de pleine iuridiction ") (42). Laddove

---

à penser que la juridiction contentieuse de l'administration s'exerce par l'examen, l'application et la réparation, par voie de jugement, de tous les torts que la juridiction volontaire a causé aux droits privés " (*Ibidem*, p. 35).

(41) MANNORI, *Centralisation et fonction publique dans la pensée juridique de l'Ancien régime*, cit. Il nostro Guichard, avvocato alla Corte di cassazione durante la Restaurazione, riconosce senza difficoltà la continuità tra questo assetto e quello prerivoluzionario del giudice-amministratore: " c'est qu' en effet, en administration, ces deux fonctions (administrer et juger, n.d.r.) se trouvent quelquefois tellement connexes, si intimement liées, qu'il importe au bien de l'État de ne pas les séparer; de les faire exercer par les mêmes magistrats ou officiers; et, sur cela, nous sommes revenus à peu près au même point où les choses étaient dans l'ancien régime; avec cette grande différence pourtant, qu'alors ils existaient plusieurs corps mixtes, composés d'officiers réunissant la double qualité d'administrateurs et de juges (...) tandis qu'aujourd'hui, dans les préfectures, les préfets seuls ont la direction ou ordonnance de l'administration, et les Conseil de préfecture la jurisdiction contentieuse " (*Dissertation sur les conflits d'attributions, entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire*, par M.-C.-A. GUICHARD, Paris, 1818, p. 11).

(42) MANNORI, *Uno stato per Romagnosi*, II. *La scoperta del diritto amministrativo*, Milano, 1987, pp. 230-231. Il ministro dell'interno chiarisce bene questa dottrina in una lettera al prefetto dell'Eure-et-Loir del 19 agosto 1823: " les arrêts du conseil de préfecture sont des jugemens qui n'acquièrent force de chose jugée que lorsqu'ils se sont écoulés trois mois après la signification par huissier qui en est faite à la partie à laquelle on voudroit opposer la prescription. Il n'en est pas de même des arrêts des préfets. Ce ne sont que des actes d'administration qui par leur nature doivent être soumis à la sanction du ministre pour obtenir la force de décision irrévocable. Dans le cas où ils donnent ou peuvent donner lieu à des réclamations par les parties intéressées, jusqu'à cette sanction ils sont considérés, pour ainsi dire, comme provisoires et ce n'est qu'après que le Ministre a approuvé que sa décision forme le jugement qui ne peut être attaqué que par voye de requête au Roi en son Conseil d'État " (AN. F^2 I 106 (4))

invece il privato vanti solo un mero interesse, si trovi cioè in presenza dell'amministrazione nella sua veste di " puissance souveraine ", non resta che il ricorso in via gerarchica, completato dal ricorso " grazioso " al Consiglio di Stato.

Occorre aggiungere che questa sistemazione consentiva di spiegare il fenomeno che la dottrina amministrativistica contemporanea qualifica come " esecutorietà dell'atto amministrativo ": in altre parole, il potere unilaterale dell'amministrazione di modificare autoritativamente la sfera dei diritti del privato. Se il giudice e solo il giudice può esercitare la " contrainte " sul cittadino, allora basta ai giuristi qualificare come " giudice " anche l'amministratore quando questi esercita un potere di costrizione unilaterale ([43]): il sindaco ([44]), il prefetto e ogni altro amministratore partecipano della *iuridiction* quando si avvalgono di poteri autoritativi unilaterali ([45]).

Il " fiume " tocquevilliano è infine uscito alla scoperto per " mostrare a nuove rive vecchie acque ". Responsabile di questa continuità è un pensiero giuridico che approfitta della restaurazione della monarchia ereditaria per riproporre il vecchio repertorio con-

---

([43]) Una nota della direzione generale della contabilità dei comuni e degli ospizi (non datata) sottolinea, in base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la qualità di giudici degli amministratori nell'atto di emanare le " contraintes ": " les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires, qu'en conséquence ces condamnations et ces contraintes comportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire " (*observations sur les contraintes administratives*) (AN. F[4] 1001).

([44]) " Comme juges administratifs, les maires ont le droit de statuer: 1 en matière de voirie, sur la question de savoir si un batîment menace ruine, et d'ordonner sa démolition, malgré l'opposition du propriétaire; sa décision, en ce cas, est un véritable jugement " (*Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence*, par M. D. DALLOZ *aîné*, Paris, 1848, t. 9°, p. 317).

([45]) " L'administration régle, dispose, ordonne; mais jamais elle ne juge: et s'il arrive qu'un administrateur rende un jugement, c'est comme investi de l'autorité judiciaire en cette partie. Ainsi, dans notre ancien régime, les intendans des provinces jugeoient des affaires de contrôle et de centième denier, et les délits de police commis sur les grandes routes. Ainsi, dans notre organisation actuelle, les maires des communes sont juges de certaines contraventions aux règlements de police " (HENRION de PANSEY, *De la compétence des juges de paix*, cit., p. 299).

cettuale affinandolo (46). Il ' dualismo ' delle giurisdizioni, di cui il costituzionalismo rivoluzionario aveva esitato a prendere atto, viene ' tradotto ' dal pensiero giuridico ottocentesco nella categoria della *iurisdictio*, adattata senza difficoltà nell'alveo della separazione dei poteri opportunamente creato dalla Rivoluzione. È difficile sottrarsi all'impressione che solo in questo momento giunga a termine la lotta iniziata nel 1661 dal Consiglio del re e dagli intendenti con i Parlamenti. La partita si chiude ora con il sopravvento della " giustizia ritenuta " che, forte della propria autorevolezza, potrà creare un diritto pretorio adeguato agli imperativi del " service public " ma anche rispettoso dei diritti del privato. L'intendente e il prefetto sembrano proprio darsi la mano sull'abisso della Rivoluzione.

3. *Le tecniche di governo: ' accentramento ' e tutela*

Il dipartimento rivoluzionario, lo abbiamo visto, non è un organo decentrato. È il centro che decide di autolimitarsi per lasciare alle amministrazioni periferiche una certa libertà di manovra limitatamente a determinate " affaires particulières ". Questo non significa ovviamente negare che i dipartimenti abbiano potuto godere in alcuni frangenti del decennio rivoluzionario di una considerevole autonomia politica. Ma questa libertà è conquistata su un terreno diverso da quello giuridico dove i principi stabiliti nell'89 non sono mai rinnegati (anzi semmai rafforzati): il rapporto della capitale con i dipartimenti è ordinato secondo una linea gerarchica.

Fino al Consolato, tuttavia, la gerarchia è temperata dalla tendenza verso la 'deconcentrazione'. Questa caratteristica dell'amministrazione rivoluzionaria è riconoscibilissima per gli anni '89-'92, periodo nel quale i ministri dell' interno, per necessità o convinzione, debbono osservare uno scrupoloso *self-restraint* nei confronti di amministrazioni dipartimentali gelose del loro ruolo di sentinelle della Rivoluzione.

L'esperienza del governo rivoluzionario, con la grande offensiva " antifederalista ", realizza indubbiamente una grossa virata accen-

(46) Il contributo di giuristi come Henrion de Pansey, Dupin, Toullier e Merlin al recupero post-rivoluzionario dell'arsenale giuridico di Antico regime è stato segnalato tra gli altri da D. R. KELLEY, *Historians and the Law in Postrevolutionary France*, Princeton, 1984, pp. 60-61.

tratrice. Lo scopo di questo movimento centripeto è duplice: privare i dipartimenti del loro potenziale politico e promuovere dal centro la creazione di una rete di grandi servizi pubblici nazionali (47). Ma non vi è ancora la volontà di attirare nella capitale la decisione degli affari amministrativi (48).

Nemmeno il Direttorio, che pure opera un'ampia riorganizzazione della burocrazia centrale (49), sembra voler accentrare a Parigi l'ordinaria amministrazione. Ministri come François de Neufchâteau inondano la periferia di circolari che sollecitano l'adesione alle politiche pubbliche del governo; i commissari del Direttorio sono esortati a informare puntualmente il ministro sull'" esprit public " e sugli affari correnti: ma non si assiste a un " drenaggio " a Parigi delle decisioni di interesse locale.

Il Consolato segna il momento di svolta da un sistema tendenzialmente ' deconcentrato ' a uno tendenzialmente ' accentrato ' . La vocazione centripeta dell'amministrazione trova molti modi per manifestarsi.

Il dinamismo dei prefetti, che in periferia assumono numerose iniziative per dare slancio all'amministrazione (tipico il caso delle strade), viene sorvegliato con attenzione dal ministero dell'interno. L'insistenza con cui i ministri ricordano ai prefetti l'obbligo di sottoporre alla loro approvazione i progetti di regolamenti segnala già l'inversione di rotta nel rapporto tra centro e periferia. Se nel decennio rivoluzionario le amministrazioni dipartimentali potevano approfittare della debolezza organizzativa o politica dell'apparato centrale per operare con un certo margine di discrezionalità, ora il controllo diviene sistematico, o quantomeno ambisce a divenirlo. Questa sorveglianza non è solo espressione della vocazione autoritaria della burocrazia napoleonica, ma persegue anche uno scopo garantista: i prefetti, che seguono volentieri le orme degli intendenti, adottando *arrêtés* e regolamenti per rimediare alle carenze locali dell'amministrazione o per il " bien public " del loro dipartimento,

---

(47) *Infra*, p. 499 e sgg.

(48) Cfr. G. SAUTEL, *Les jacobins et l'administration*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1984, pp. 898-901.

(49) Cfr. C. H. CHURCH, *Revolution and red Tape: the French Ministerial Bureucracy, 1770-1850*, Oxford, 1981, pp. 11-174.

non esitano a imporre nuove prestazioni agli amministrati, di natura tributaria o personale. Il ministero deve intervenire spesso per moderare il loro zelo. Gli esempi di questo " contenimento " del potere regolamentare locale sono numerosi nel settore della " police économique " (50), della finanza locale, e anche delle strade vicinali. Il ministro dell'interno ricorda i principi della gerarchia e della legalità al prefetto della Haute-Loire che aveva ristabilito la *corvée* con proprio regolamento, prevedendo sanzioni penali per i recalcitranti (51):

" avant d'entrer dans l'examen des dispositions de cet arrêté, je vous ferai observer que, comme il s'agissoit d'une mesure d'administration générale, vous eussiez dû la soumettre à mon approbation avant de la faire exécuter " (52).

Era del tutto ovvio che il prefetto non potesse invocare sanzioni penali a sostegno di un obbligo che nessuna legge prevedeva (53). Casi come questo se ne verificano parecchi (54) costringendo l'autorità centrale a ribadire l'ordine della gerarchia delle fonti:

" je vous rappellerai, Monsieur ", scrive il ministro dell'interno al prefetto del Tarn-et-Garonne, (55) " que le système actuel de l'administration étant établi sur l'unité de principes, vous ne pouvez reconnaître que les lois et les règlemens généraux en vigueur, que les tribunaux n'en reconnaissent pas d'autres, et vous ne devez donc prendre que pour renseigne-

---

(50) *Infra*, p. 524 e sgg.

(51) *Arrêté du préfet de la Haute-Loire, relatif à la réparation des chemins vicinaux, du 30 fructidor, an X* (AN. F^3 II, Haute-Loire 1).

(52) Minuta della risposta in data 26 vendemmiaio anno XI (*Ibidem*).

(53) " Il resulte de tout ce que je viens de dire, Citoyen Préfet ", conclude la minuta, " que votre arrêté ne peut point subsister, parce qu'il ordonne une mesure défendue par les lois " (*Ibidem*). Analoga risposta del ministro, in data 7 brumaio anno IX, al prefetto dell'Ain che, con proprio regolamento, aveva imposto ai proprietari del dipartimento vari oneri tra cui quello della " corvée " (AN. F^3 II, Ain 1).

(54) Al prefetto della Meuse, che aveva ristabilito la *corvée forcée*, il ministro ricorda che i cittadini " ne sauraient être assujettis à ce que n'exige pas la loi ": " la contrainte ne peut être exercée contre eux sans violer les principes, sans s'exposer à une résistance qui serait fondée et que l'on n'auroit pas le droit de faire cesser légalement " (lettera del ministro al prefetto in data 11 nevoso anno IX, AN. F^3 II, Meuse 1).

(55) Lettera del 20 aprile 1809. Il prefetto aveva adottato un regolamento sulle strade che riprendeva dispozioni di vecchi regolamenti dell'intendente di Linguadoca e dei *trésoriers* de France (AN. F^3 II, Tarn-et-Garonne 1).

ments des règlemens qui ont été faits par des autorités locales et conséquemment pour une seule partie de la France ".

Meno che mai un regolamento amministrativo locale era legittimato a introdurre un onere tributario nuovo:

" veuillez observer, Monsieur, qu'aucune loi n'ayant ordonné ni permis cette sorte de contribution, votre arrêté ne suffit pas pour obliger personne à la payer. Les habitans peuvent s'y refuser et personne n'a le droit de les empêcher d'entrer ni de sortir gratuitement à toutes les heures de la nuit (...) il peut n'être pas inutile que je vous rappelle à cette occasion que cet arrêté établissant pour le public une obligation nouvelle qui n'était le résultat nécessaire d'aucune loi existante, vous auriez dû avant de le faire mettre à exécution, le soumettre à mon approbation " (56).

Anche se il governo imperiale non esitava per primo a violare il principio della riserva di legge, facendo largo uso del potere regolamentare, è significativo che esso si opponesse con forza a una dilatazione del potere regolamentare locale, che avrebbe riproposto il pluralismo normativo di Antico regime (57).

La svolta accentratrice è rivelata anche dal ruolo di primo piano che assumono organi tecnici come il *Conseil des bâtimens civils* (58), chiamati a verificare i progetti di lavori pubblici di interesse locale. Ma la tendenza centripeta dell'ordinamento napoleonico è simboleggiata soprattutto dal Consiglio di Stato che viene a svolgere la funzione di supremo tutore delle comunità locali, oltre a quella di organo di " giustizia ritenuta ". Ancora una volta, il Consiglio di Stato non opera con un'autorità propria: rende solo pareri destinati a essere recepiti dal sovrano. Di fatto, però, esso diviene il centro di

---

(56) Così il ministro dell'interno al prefetto del Nord (15 giugno 1809) a proposito di un diritto aggiuntivo al dazio che il prefetto aveva introdotto con proprio regolamento (AN. F^2 I 106 (21)).

(57) Il ministro dell'interno richiama seccamente all'ordine il prefetto della Charente, responsabile di aver adottato un regolamento illegale sulle strade vicinali, ricordando che " les fonctionnaires administratifs, institués pour faire exécuter les lois et règlemens, n'ont point le droit d'en faire " (lettera del 6 febbraio 1806) (AN. F^3 II, Charente 1).

(58) Organo consultivo creato durante il Direttorio su iniziativa del ministro Benezech e destinato ad assumere un grande rilievo nel corso dell'800: forniva il parere sui progetti di realizzazione di opere pubbliche.

imputazione degli atti tutori più importanti, prendendo così il posto che era appartenuto prima della Rivoluzione al *Conseil des finances*. Il Consiglio di Stato autorizza gli " alignements ", approva le transazioni dei comuni (59), gli affitti a lungo termine (60), i loro acquisti per causa d'utilità pubblica (61) e avrebbe potuto decidere anche sulle vendite dei beni comunali se non si fosse lui stesso pronunciato per la conservazione del sistema dell'autorizzazione legislativa (62).

Si è detto che durante la Rivoluzione i comuni non avevano mai cessato i essere " minori ". La " surveillance " alla quale il decreto del 14 dicembre 1789 li aveva sottoposti non era altro che la vecchia

---

(59) *Arrêté* del 21 frimaio anno XII. La minuta del rapporto ai consoli (nevoso anno XI) chiede che sia il Consiglio di Stato a omologare le transazioni dei comuni, dopo che il Consiglio di prefettura le ha approvate, " le gouvernement étant le seul qui soit investi de cette autorité, étant le vrai tuteur des communes " (AN. F^3 I 1-2).

(60) *Arrêté* del 7 germinale anno IX e *avis* del Consiglio di Stato dell'8 brumaio anno XI, (cfr. *Code administratif, ou recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police, des préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints* (...), par M. FLEURIGEON, chef de bureau au Ministère de l'intérieur, Paris, 1806, pp. 130-131).

(61) Legge del 16 settembre 1807, art. 51. Un esempio fra i tanti di *avis* resi nell'esercizio di questa competenza: " le Conseil d'État, vu la délibération de l'administration municipale de Toulouse, tendant à obtenir l'emplacement des Carmes de la ville de Toulouse pour la construction d'une halle (...) considérant (...) que cette dépense très forte pourrait grever la ville de Toulouse dans une proportion supérieure aux facultés des habitans (...) est d'avis: 1 que le Ministre de l'Intérieur doit demander le vœu du Conseil municipal et l'avis du préfet; 2 que si le Conseil municipal est d'avis de la construction de la halle, il doit indiquer les moyens de payement des terrains, frais de démolitions et de construction; 3 qu'il est nécessaire de savoir s'il serait utile d'accorder à la ville de Toulouse un délai pour acquitter ce qu'elle devrait à la Nation pour le prix de l'emplacement du couvent des Carmes, et si la nouvelle halle, par une location des places ou d'une autre manière, produirait des revenus à la ville (...) " (*Conseil d'État, extrait des registres des délibérations, séance du 22 prairial an IX*, AN. F^3 II, Haute-Garonne 24).

(62) Un rapporto al ministro dell'interno consigliava di abolire la formalità della legge, per limitarsi all'autorizzazione governativa nel caso di vendite di beni comunali. " Les communes sont mineures ", ricorda il rapporto, " comme telles elles sont placées sous la tutelle du gouvernement qui règle l'emploi de leurs revenus ". Ma nella seduta del 13 nevoso anno XIII il Consiglio di Stato dà parere sfavorevole sulla richiesta di abolire la formalità della legge per la vendita dei beni comunali, ritenendo che la legge offra " plus de garanties de la conservation des propriétés communales " (AN. F^3 I 1-2). Il cartone AN. F^6 I 31 contiene numerose leggi che autorizzano gli acquisti dei comuni e degli ospizi su proposta del governo.

tutela riproposta sotto nuove spoglie. Durante la decade rivoluzionaria, tuttavia, l'espressione "tutela"/"minorità" viene pudicamente evitata. Le misure restrittive della libertà dei comuni non sono giustificate con una loro presunta incapacità, ma con l'esigenza della nazione di esercitare il suo diritto eminente di sovranità sulle collettività di cui ammette l'esistenza nel suo seno. La "surveillance" era la prova che i comuni non potevano accampare alcuna pretesa "federale".

Gli amministratori dell'età napoleonica, seguiti fedelmente da tutta la giurisprudenza e la dottrina ottocentesca, restituiscono alla "surveillance" il suo autentico nome di "tutelle" (63). Le citazioni di Baldo e Domat tornano a figurare nelle pagine dei giuristi per sostenere che lo stato di "minorità" non è una pura finzione "car il n' y a pas de communauté d'habitans où il n'y ait des femmes et des enfans mineurs, qui ont dans le patrimoine commun, un droit égal à celui des majeurs" (64). Come ricorda il ministro dell'interno a un prefetto, "les communes étant toujours en état de minorité ne peuvent dans aucun cas se présenter devant les tribunaux, soit pour attaquer, soit pour défendre sans y avoir été préalablement autorisées" (65).

Le analogie con l'Antico regime vanno ben oltre il recupero del vecchio arsenale concettuale. Si assiste anche alla "riemersione" delle ordinanze regie, cui è restituito formalmente vigore. Il celebre editto del 1683, che vietava ai creditori dei comuni di intentare azioni esecutorie senza aver preventivamente ottenuto l'autorizzazione dell'intendente, è rimesso in vigore dai Consoli con un *arrêté* del 17 vendemmiaio anno X. A questa decisione si era giunti dopo che i prefetti dell'Isère e della Somme avevano chiesto direttive sul comportamento da tenere rispetto alle azioni intentate dai creditori contro comuni del loro dipartimento. Il ministro della giustizia si era espresso per l'adozione di una legge *ad hoc*: l'editto del 1683 doveva ritenersi abrogato dalla legislazione rivoluzionaria. Il ministero dell'interno non condivide questa conclusione, ricordando che:

---

(63) FLEURIGEON, *Code administratif*, cit., pp. 112 e 116-121.

(64) *Lois des communes*, par M. DUPIN, Paris, 1823, t. 1°, p.11.

(65) Risposta del ministro al prefetto del Tarn in data 12 dicembre 1811 (AN. F^3 II, Tarn 1).

" les préfets et les conseils de préfecture chacun pour ce qui les concerne exercent une tutelle vis à vis des communes qui jouissent de tous les privilèges de la minorité. Il résulte de ce principe, que toutes les poursuites qui sont dirigées contre une commune sont nulles, si la commune n'est pas régulièrement défendue; cette régularité ne peut exister que par les diligences que les administrateurs municipaux sont tenus sous leur responsabilité de faire pour obtenir ou l'autorisation de plaider, ou celle de pourvoir au payement " (66).

Sulla base di queste premesse viene redatto un rapporto al ministro (67) per il quale le ragioni dei creditori devono essere bilanciate con quelle del " service public " perché l'interesse privato deve " toujours céder à l'intérêt général ". " Si l'ordre actuel des choses subsistait ", osserva il rapporto, " il arriverait souvent que le service public serait paralysé " in quanto un creditore del comune che vuole essere pagato " prend tous les moyens que les loix lui indiquent pour obtenir son payement " senza esaminare " si la commune débitrice n'a qu'un revenu proportionnel à sa dépense et si chaque portion de revenu a reçu sa destination, en sorte que rien ne puisse en être distrait sans mettre en souffrance une partie du service public ". Il rapporto indica una soluzione chiara: " les Consuls en ordonnant que l'édit du mois d'avril 1683, qu'aucune loi n'a expressément révoqué, continuerait de recevoir son exécution obvieraient à ces inconvénients ". I Consoli accolgono questa proposta con l'*arrêté* del 17 vendemmiaio anno X che ripropone, finanche nelle sue puntuali disposizioni, una delle pietre angolari della vecchia tutela " intendantal " (68).

---

(66) Minuta non datata, (AN. F^3 II, Somme 1).

(67) Rapporto presentato al ministro dell'interno, il 21 pratile anno IX, avente ad oggetto la " proposition de présenter un rapport aux Consuls et un projet d'arrêté, portant que l'édit du mois d'avril 1683 qui défend aux particuliers d'intenter sans autorisation aucune action contre les communes, continuera de recevoir son exécution " (AN. F^3 II, Somme 1).

(68) In un rapporto al ministro dell'interno del *bureau d'administration communale* in data 13 novembre 1806 si chiede di interpellare il Consiglio di Stato per verificare se esiste un obbligo generale per i comuni di fare precedere da un'inchiesta *de commodo et incommodo* le proprie operazioni immobiliari (scambi, vendite etc.): formalità che, come abbiamo visto nella prima parte, era praticata nell'Antico regime (AN. F^3 I 1-2).

Titolo II

I COMPITI DEI PUBBLICI POTERI: CITTADINANZA E "SERVICE PUBLIC"

CAPITOLO PRIMO

PER UN SERVIZIO PUBBLICO NAZIONALE: LE RAGIONI DELL'INDIVIDUALISMO E QUELLE DELLA SOLIDARIETÀ

1. L'ombra di Turgot: la demolizione dello Stato-paterno e la realizzazione del ' progetto borghese '. — 2. Le ragioni della solidarietà: la questione dei " diritti sociali ". — 3. L'utopia al potere: la Repubblica giacobina.

Nel 1789 il legislatore rivoluzionario si accinge a realizzare quel ' progetto borghese ' che Turgot aveva inutilmente tentato di mettere in opera nel corso della sua breve esperienza di governo.

Nella sua *pars destruens*, il ' progetto ' mira a demolire il vecchio reticolo cetual-corporativo dello Stato-paterno per sostituirvi una società di individui fondata sulla proprietà e sul contratto; la liberazione del mercato passa per una drastica limitazione delle funzioni statali e per una condanna della pretesa di " trop gouverner ". La *pars construens* prevede invece un'istruzione laica e la riorganizzazione dell'assistenza secondo criteri uniformi su tutto il territorio. La nazionalizzazione del clero e la crisi delle tradizionali strutture ospedaliere ereditate dall'Antico regime rendono ancora più attuale questo impegno.

Ma come conciliare l'autonomia del mercato e l'intervento dello Stato? In che misura è legittimo comprimere la proprietà e interferire con il contratto per soddisfare i bisogni dei cittadini?

La mediazione tra questi due poli è affidata alla cittadinanza, intesa non solo come libertà-negativa e libertà-partecipazione ma anche come fascio di " diritti pretensivi " (*droits-créances*) nei confronti dei pubblici poteri. Dal riconoscimento dei " diritti sociali " dipende l'intensità dell'impegno dei poteri pubblici nell'assicurare l'accesso al sapere; l'estensione di un dovere di assistenza che può andare dalla mera carità pubblica al riconoscimento del diritto

all'esistenza e al lavoro; l'erogazione delle prestazioni secondo un criterio di sussidiarietà tra privato e pubblico e tra periferia e centro, o di servizio pubblico nazionale.

Lo sforzo progettuale e normativo compiuto dal legislatore rivoluzionario per conciliare individualismo e solidarietà è notevolissimo. L'itinerario inizia con la Costituente che, dopo aver demolito lo Stato-paterno, pone le basi per la creazione di un servizio pubblico nazionale; prosegue durante la Convenzione che, con la Repubblica giacobina, segna l'effimero trionfo dello Stato-provvidenza.

1. *L'ombra di Turgot: la demolizione dello Stato-paterno e la realizzazione del 'progetto borghese'*

Non vi è dubbio che le leggi d'Allarde e le Chapelier meritino di essere considerate come il simbolo stesso della transizione rivoluzionaria *from status to contract*.

Con la legge d'Allarde (2 marzo 1791), l'Assemblea costituente ha demolito l'ossatura corporativa (soppressione delle *jurandes et maîtrises*), liberando il lavoro nella sua essenza capitalistica di merce; mentre con quella Le Chapelier (14 giugno 1791) [1] ha indicato nel contratto l'unico legittimo luogo di incontro tra lavoro e proprietà: ogni interferenza con questa dinamica individualistica e formale dello scambio delle volontà è severamente punita (divieto delle associazioni operaie).

La liberazione delle forze economiche dai lacci cetual-corporativi è condotta con determinazione anche su altri fronti: emancipazione della produzione e del mercato dagli impacci del reticolo regolamentare, abolizione della "police économique". Certo: l'ortodossia liberista deve scendere a patti con gli imperativi di un ordine pubblico che non permette l'abolizione pura e semplice delle vecchie pratiche dello "Stato-paterno". L'esempio più chiaro di questo inevitabile compromesso è proprio quello della "police économique" che viene in parte conservata in vita. L'articolo 46

---

[1] Per un inquadramento della legge Le Chapelier nelle vicende rivoluzionarie, cfr. H. BURSTIN, *La loi Le Chapelier et la conjoncture révolutionnaire*, in *Naissance des libertés économiques*, cit., pp. 63-75.

della legge 19-22 luglio 1791 esclude il potere regolamentare in materia di polizia delle autorità municipali, ma lascia sussistere la possibilità di adottare deliberazioni per ricordare l'osservanza di regolamenti esistenti (2) e per fissare il prezzo di pane e carne. Anche tenendo conto di queste inevitabili concessioni alla vecchia " economia morale ", la discontinuità con l'Antico regime risulta con chiarezza (3).

Contestualmente alla liberazione del lavoro la Costituente intraprende quella della proprietà. Seppure con qualche esitazione iniziale, il legislatore rivoluzionario batte la strada che già Boncerf aveva tracciato qualche anno prima: fare della proprietà un'unità economica indivisa (4).

Proprietà che in un'ottica tipicamente fisiocratica diviene anche la pietra angolare del nuovo sistema fiscale. Delle tre imposte dirette votate dalla Costituente — fondiaria, mobiliare e patente — è l'imposta sulla terra (5) quella da cui lo Stato si attende il gettito più forte. Assai significativamente, la scelta cade sull'imposta di ripartizione e non su quella più moderna di quotizzazione. L'idea che ispira questa scelta è di chiara matrice " *liberty and property* ": il contingente di imposta, votato dai deputati-proprietari all'assemblea legislativa, sarà ripartito sotto il controllo degli stessi proprietari tra i dipartimenti, i distretti e i comuni (6). In questo sistema fiscale,

---

(2) Sarebbe spettato alle autorità dipartimentali valutare la compatibilità dei regolamenti municipali con la nuova legislazione. L'art. 46 (tit I), infatti, dopo aver premesso che " aucun tribunal de police municipale, ni aucun corps municipal, ne pourra faire de règlemens " aggiunge che " le corps municipal néanmoins pourra, sous le nom et l'intitulé de délibération, et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du département, sur l'avis de celle du district, faire les arrêtés sur les objets qui suivent: 1. lorsqu'il s'agira d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité, par les articles 3 et 4 du titre XI du décret du 16 août sur l'organisation judiciaire; 2. de publier de nouveau les lois, et règlemens de police, ou de rappeler les citoyens à leur observation " (DUVERGIER, op. cit., t. 3°, pp. 458-459).

(3) Cfr. J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1989, pp. 228-232.

(4) Cfr. GARAUD, *La Révolution et la propriété foncière*, cit., pp. 167-289.

(5) Istituita con il decreto del 23 novembre-1 dicembre 1790 (DUVERGIER, op. cit., t. 2°, pp. 39-61).

(6) Come spiega il relatore La Rochefoucauld quando osserva: " que la contribution doit être fixée d'après les besoins de l'État reconnus et déclarés par les représentants du

tutto centrato sul reddito fondiario, poco spazio è lasciato alle imposte indirette ridotte ai minimi termini mentre i dazi (" octrois "), la più importante fonte di reddito delle città, sono del tutto soppressi.

Il capitolo finale del 'progetto borghese' è quello politico-amministrativo: affidare ai proprietari/notabili le funzioni di governo nazionale e locale. La Costituente non ha certamente rinnegato l'ideale del cittadino-proprietario nel momento in cui ha permesso l'accesso alla cittadinanza attiva a un numero " quasi-universale " di soggetti. L'apertura alla base del " movimento ascendente " è subito limitata dalle condizioni richieste per l'elettorato passivo e dal suffragio indiretto, chiaramente funzionali alla formazione di un personale politico/amministrativo di " classes disponibles " (Sieyès) o di " classes moyennes " (Barnave).

La realizzazione di questo 'progetto' incontra una forte opposizione sul terreno economico e sociale, dove le scelte liberiste della Costituente e le sue timidezze in materia di diritti feudali scatenano violente reazioni delle 'folle' urbane e rurali; è osteggiato sul terreno politico, teatro dello scontro sui limiti all'esercizio del diritto di voto; infine è combattuto nei suoi contenuti costituzionali in nome della " democrazia diretta " e del " federalismo ". Era inevitabile che anche la questione dei " diritti sociali " divenisse una delle poste in gioco della lotta per la conquista della legittimità politica in

---

peuple, et que, par conséquent, la contribution doit être une somme déterminée ". I vantaggi della ripartizione sono così illustrati: " si de cette considération constitutionnelle, on passe au mécanisme de l'assiette et de la perception, l'on verra naître de grands avantages de la détermination dans la somme de la contribution. En effet, pour celle de quotité, la fixation de la cote de chaque contribuable est un procès entre lui et le percepteur, procès auquel tous les autres sont indifférents; car l'idée générale qu'il y aura nécessité d'augmenter le taux, si le produit total de la contribution ne rapporte pas assez, est insuffisante pour opérer cette surveillance, qui s'établit tout naturellement lorsque chacun est intéressé à ce que son voisin paye ce qu'il doit payer ". Naturalmente, aggiunge subito La Rochefoucauld, questa solidarietà non ha nulla a che vedere con quella di Antico regime, dove era l'intera comunità a essere debitrice solidarmente della somma. " Il s'agit d'une solidarité qui, distribuant proportionnellement la charge, engage chacun des contribuables à s'assurer que les autres sont taxés comme ils doivent l'être sous peine de voir leur cote s'augmenter ". Si tratta pertanto di una versione aggiornata della *taille tarifée* sperimentata prima della Rivoluzione da Turgot e da altri intendenti (AP., 11 septembre 1790, t. 18°, p.697).

una Rivoluzione che, per dirlo con Hannah Arendt (7), non può ignorare la dimensione della 'liberazione' per limitarsi solo a quella della 'libertà'.

Liberazione dal bisogno e libertà proprietaria divengono i termini di una conciliazione difficile. Nel 'progetto borghese' la soddisfazione del bisogno passa per la proprietà e per il contratto; ma una cittadinanza che sia anche "fraternité" può realizzarsi pienamente solo limitando l'assolutezza del dominio e l'autonomia contrattuale delle parti. Già dall'89 la proprietà si trova al centro di un campo di tensione semantica tra natura, società, libertà, uguaglianza (8) che rivela la difficoltà di stabilire una relazione tra 'progetto borghese', cittadinanza e "diritti sociali".

2. *Le ragioni della solidarietà: la questione dei "diritti sociali"*

All'ordine del giorno dell'Assemblea costituente figuravano sia l'istruzione pubblica che l'assistenza. Sieyès tra i primi aveva iscritto nella sua dichiarazione dei diritti entrambe queste priorità del nuovo "établissement public" che la costituzione avrebbe dovuto edificare. L'illuminismo riformatore lungo tutta la seconda metà del Settecento aveva fatto dell'educazione e della filantropia la propria bandiera e a questa motivazione culturale si aggiungeva ora l'esigenza di rimpiazzare un complesso istituzionale divenuto di colpo obsoleto e inadeguato al nuovo quadro costituzionale. La liquidazione dei beni del clero e la sua "nazionalizzazione" esigevano come corollario la creazione di un'istruzione pubblica laicizzata, mentre la crisi persistente delle strutture ospedaliere ereditata dall'Antico regime imponeva la riforma di un settore vitale per la garanzia dell'ordine pubblico.

I lavori della Costituente daranno frutti cospicui sul piano progettuale innanzitutto nel campo dell'assistenza grazie all'opera di un celebre *Comité de mendicité* presieduto da un grande filantropo, La Rochefoucauld-Liancourt (9). Autore dei più importanti rapporti

(7) H. ARENDT, *Sulla Rivoluzione*, trad. it., Milano, 1983, p. 98.

(8) Per un'analisi di questa tensione nelle dichiarazioni rivoluzionarie dei diritti si vedano i saggi raccolti in G. KOUBI (a cura di), *Propriété et Révolution*, Toulouse, 1990.

(9) François-Alexandre-Frédéric duca de La Rochefoucauld-Liancourt (1747-

del Comitato, Liancourt esprime con grande forza l'esigenza di " costituzionalizzare " il dovere di assistenza, parte integrante del " contratto sociale " stipulato dai francesi:

" aucun État encore n'a considéré les pauvres dans la Constitution. Beaucoup se sont occupés de leur procurer des secours, beaucoup ont cherché les principes de cette administration, quelques-uns en ont approché; mais, dans aucun pays, les lois qui l'établissent ne sont constitutionnelles. On a toujours pensé à faire la charité aux pauvres, et jamais à faire valoir les droits de l'homme pauvre sur la société, et ceux de la société sur lui. Voilà le grand devoir qu'il appartenait à la Constitution française de remplir, puisque aucune n'a encore autant reconnu et respecté les droits de l'homme " (10).

Il dovere di assistenza è qui presentato come una conseguenza del riconoscimento dei diritti dell'uomo. Poiché la " classe nombreuse " che attende i " secours " dallo Stato fa parte anch'essa della comunità nazionale, la Costituzione non può ignorare questo capitolo del patto costituente.

Da questo fondamentale assunto consegue la necessità di organizzare l'assistenza come un servizio pubblico nazionale. Che ne sarebbe del diritto all'uguale trattamento se da un dipartimento all'altro variassero le risorse e la politica dell'assistenza?

" l'égalité des droits est le principe fondamental de votre Constitution. Ce principe commun à tous les citoyens peut-il cesser d'être applicable pour ceux qui, n'ayant que des malheurs et des besoins, ont droit de réclamer les secours de la société, qu'elle même a le devoir de ne leur donner que dans l'exact nécessaire? Et cependant cette égalité de traitement, suite naturelle de l'égalité de droit, serait rompue, si les hôpitaux, les maisons de charité, aujourd'hui existants, restaient avec leurs revenus actuels, et avec leur actuelle attribution, puisque dans certaines parties des départements, les maladies, la vieillesse, les infirmités resteraient sans secours, tandis que des aumônes abondantes entretiendraient dans d'au-

---

1827), membro dell'assemblea provinciale di Soissons, eletto dalla nobiltà agli Stati generali, animerà durante la Restaurazione numerose iniziative filantropiche.

(10) Primo rapporto presentato alla Costituente il 12 giugno 1790 (C. BLOCH, A. TUETEY, *Procès-verbaux et rapports du comité de mendicité de la Constituante, 1790-1791*, Paris, 1911, p. 328).

tres, par des secours superflus, l'éloignement du travail et de toute prévoyance " (11).

La costituzionalizzazione dei " secours publics " rende quindi irrimediabilmente obsolete le vecchie formule di erogazione dei soccorsi pubblici. In un rapporto del medico Thouret, membro del *Comité de mendicité* e fratello del più celebre *rapporteur* del *Comité de constitution*, tutte le soluzioni orgnizzative già sperimentate vengono passate in rassegna per essere puntualmente escluse. Il tradizionale principio dell'assistenza parrocchiale (*quaecumque civitas suos pauperos*) è improponibile sul piano teorico perché i poveri fanno parte della nazione, ed è quindi la nazione che deve mantenerli; lo è ancora su quello pratico perché non vi sarebbe alcuna perequazione tra l'onere sopportato dalle singole comunità per questa spesa e ogni parrocchia cercherebbe di scaricare sulle altre del peso dei propri poveri: " on sait que dans ce système on arme les municipalités les unes contre les autres, qu'elle se repoussent mutuellement leurs pauvres, qu'elles vexent les nouveaux arrivants " (12). Non appare molto più convincente il sistema inglese della " tassa dei poveri ": il governo centrale non sborsa alcun fondo ma si limita a imporre sulle comunità l'onere fiscale necessario al sostentamento dei poveri: il servizio è abbandonato a contribuenti recalcitranti. La conclusione non può che essere quella del servizio pubblico nazionale: " c'est donc par la seule voie de l'administration générale et sur les seuls fonds de la contribution publique que la dépense des pauvres doit être prise et acquittée " (13). Al potere esecutivo spetterà vigilare sul corretto impiego dei fondi pubblici e vagliare le richieste di aumento della sovvenzione destinata a ogni dipartimento. Thouret non si nasconde le difficoltà della proposta che contraddice la tendenza ad accollare ai soli dipartimenti l'onere di tutte le spese locali:

" mais d'ailleurs, je le répèterai ici, cette mesure devra être adoptée pour toutes les parties si différentes de l'administration et confiées aux départements; ou bien, imaginée pour la partie seule des secours publics, elle paraîtra étrange et disparate; elle séparerait et distinguerait cette

(11) Terzo rapporto presentato alla Costituente il 21 gennaio 1791 (*Ibidem*, p. 360).
(12) Rapporto letto nella seduta del Comitato del 14 maggio 1790 (*Ibidem*, p. 41).
(13) *Ibidem*, p. 42.

branche d'administration de toutes les autres sans aucun motif réel et raisonnable " (14).

Liancourt si preoccupa subito di rassicurare l'assemblea sulle conseguenze finanziarie di questa " statizzazione " dell'assistenza accreditando l'ipotesi che la vendita del " patrimonio dei poveri " (beni degli ospedali etc.) sarebbe bastata da sola a coprire la grossa parte delle spese di assistenza: ipotesi che altri costituenti, tra cui Sieyès, sembrano condividere. Inoltre, era subito messo bene in chiaro che il dovere di assistenza dei poteri pubblici si fermava ai soli poveri invalidi. I poveri validi, in una logica di rigoroso " liberalismo sociale ", potevano attendersi solo il beneficio di soccorsi stagionali (" ateliers de charité "), se disoccupati, e le asprezze della repressione penale, se mendicanti: lo Stato non doveva alterare con un'azione sociale la normale fisiologia del mercato del lavoro (15).

La Costituente non discute nessuno dei rapporti presentati dal suo Comitato. Questa reticenza ad affrontare il capitolo dell'assistenza non può essere spiegata solo con le difficoltà finanziarie del momento o con la priorità accordata alla legislazione civile: essa rivela le esitazioni dell'Assemblea a tradurre in un concreto impegno finanzario e in un apparato organizzativo *ad hoc* il principio del diritto/dovere ai " secours publics " (16). La costituzione del 1791 conferma in modo emblematico questa prudenza laddove essa definisce un programma di assistenza pubblica — " il sera créé et organisé un établissement général de Secours publics " (17) — senza tuttavia consacrare esplicitamente l'esistenza di un diritto pretensivo (*droit-créance*) nei confronti dello Stato. La Costituente ha lasciato l'attuazione di questo programma alla prudenza del legislatore: ma l'Assemblea legislativa, che ascolta un rapporto del deputato Bernard (18), non farà nemmeno a tempo a discuterlo.

Lo stesso trattamento costituzionale — una norma programma-

---

(14) *Ibidem*, p. 44.

(15) In questo senso, cfr. DUPRAT, *Le temps des philanthropes*, cit., pp. 315-318.

(16) Cfr. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français*, Paris, 1993, pp. 160-162.

(17) Titolo primo della Costituzione (" dispositions fondamentales garanties par la Constitution ").

(18) AP., 13 juin 1792, t. 45°, pp. 137-159.

tica — è riservato all'altro grande settore di intervento pubblico: l'istruzione. La costituzione del 1791 prescrive la creazione di un'educazione nazionale almeno parzialmente gratuita: " il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes... ". Anche qui la Costituzione lascia al legislatore il compito di stabilire l'estensione della gratuità, vincolandolo tuttavia ad assicurare un'istruzione pubblica quantomeno a livello elementare. Talleyrand, in un rapporto pronunciato nel settembre del 1791 a nome del Comitato di costituzione (19), spiega la logica di questa scelta. Non vi è dubbio che la collettività debba e possa socializzare i costi di un servizio di interesse generale:

" c'est donc à juste titre que la société est dite accorder *gratuitement* un bienfait, lorsque, par le secours de contributions justement établies et impartialement réparties, elle en fait jouir tous ses membres, sans qu'ils soient tenus d'aucune dépense nouvelle.

Tuttavia, il dovere di intervento dello Stato non deve spingersi fino a soffocare l'iniziativa individuale sotto il fardello delle imposte statali che sarebbero necessarie per alimentare disegni troppo ambiziosi di perequazione e solidarietà:

" reste à déterminer seulement dans quel cas et sur quel principe elle doit appliquer ainsi une partie des contributions; car, sans approfondir la théorie de l'impôt, on sent qu'il doit y avoir un terme, passé lequel, les contributions seraient un fardeau dont aucun emploi ne pourrait justifier, ni compenser l'énormité. On sent aussi que la société, considérée en corps, ne peut ni tout faire, ni tout ordonner, ni tout payer, puisque, s'étant formée principalement pour assurer et étendre la liberté individuelle, elle doit habituellement laisser agir plutôt que de faire elle-même " (20).

Il Comitato di costituzione segue ancora una logica di sussidiarietà tra pubblico e privato che si manifesta nella volontà di limitare gli interventi dell'" établissement public " alle sole funzioni che la società civile non può autonomamente soddisfare (21).

---

(19) AP., 10 septembre 1790, t. 30°, p. 452.

(20) *Ibidem*.

(21) Dello stesso tenore è il progetto di Mirabeau, pubblicato da Cabanis dopo la morte del tribuno d'Aix per il quale il maestro avrebbe dovuto essere salariato dagli

Questa prudenza è abbandonata nei rapporti predisposti nella primavera del '92 dai membri del *Comité d'instruction publique* dell'Assemblea nazionale legislativa, Condorcet e Romme, che si pronunciano a favore di una gratuità estesa a tutti i livelli. In un celebre rapporto, l'accademico delle scienze spinge molto in là il dovere di solidarietà tra le classi e la missione perequatrice dei poteri pubblici:

" il importe à la prospérité publique de donner aux enfants des classes pauvres, qui sont les plus nombreuses, la possibilité de développer leurs talents; c'est un moyen, non seulement d'assurer à la patrie plus de citoyens en état de servir, aux sciences plus d'hommes capables de contribuer à leurs progrès, mais encore de diminuer cette inégalité qui naît de la différence des fortunes, de mêler entre elles les classes que cette différence tend à séparer. L'ordre de la nature n'établit dans la société d'autre inégalité que celle de l'instruction et de la richesse, et en étendant l'instruction, vous affaiblirez à la fois les effets de ces deux causes de la distinction " (22).

L'analoga proposta, in seno al *Comité*, del futuro montagnardo Romme (23) delinea i contorni di un progetto molto ambizioso di socializzazione del sapere che avrebbe richiesto un impegno finanziario e organizzativo di prima grandezza. Non a caso l'Assemblea nazionale si riserva una pausa di riflessione e la sua breve legislatura (interrotta dalla *journée* dell'agosto 1792) si chiuderà senza che nessuna iniziativa concreta sia stata adottata in materia di istruzione.

Tempo di promesse, gli anni della " monarchia repubblicana " sono anche un tempo di incertezze di fronte alla prospettiva di trarre

---

allievi, senza che fosse opportuno accordare delle " bourses pour les premières études " (*Travail sur l'éducation publique*, Paris, 1791, in C. HIPPEAU, *L'instruction publique en France pendant la Révolution*, Paris, 1990^2 p. 25).

(22) AP., 21 avril 1792, t. 42°, p. 232.

(23) " Ainsi toute dépense qui tend à rendre moins dispendieuses les études nécessaires pour exercer des professions utiles, pour remplir les fonctions publiques, loin d'être une charge pour les citoyens, doit bien plutôt être considérée comme un soulagement réel " (" Aperçu des frais que coûtera le nouveau plan d'instruction publique ", 23 maggio 1792, in M. J.GUILLAUME, *Procès-verbaux du comité d'instruction publique de l'assemblée législative*, Paris, 1889, pp. 307-308).

tutte le logiche conseguenze dal riconoscimento dei " diritti sociali ", varcando la soglia di uno Stato-provvidenza (24).

3. *L'utopia al potere: la Repubblica giacobina*

L'avvento della Repubblica rendeva indilazionabile la definizione della " carta sociale " del nuovo regime. Era giunto il momento di trovare un " punto medio " tra gli istituti del diritto privato " naturale " borghese, proprietà e contratto, e i contenuti di una cittadinanza che ha rotto gli argini costituzionali faticosamente costruiti nel '91 per tendere verso la meta di un'effettiva universalità. Nodo strategico del discorso politico rivoluzionario, la questione dei " diritti sociali " diviene una delle armi preferite dello scontro alla Convenzione sulla definizione dei principi di integrazione della *République*. L'esigenza di conquistare il consenso delle minoranze attive per mobilitarle a proprio favore si intreccia negli interventi dei *leaders* parlamentari con la ricerca di un'originale composizione tra " costituzione-garanzia " e " costituzione-indirizzo ". La tattica di partito, forse più della progettualità politica, contribuisce alla radicalizzazione delle posizioni in un'arena nella quale la conquista del 'verbo' è decisiva per la sorte della propria fazione: Girondini e Montagnardi che dal gennaio '93 si disputano l'ultima parola sulla costituzione della Repubblica sono perfettamente consapevoli di quanto sia elevata per ciascuno di loro la posta in gioco.

La dichiarazione dei diritti presentata da Robespierre alla Convenzione il 24 aprile 1793 si colloca all'interno di questo scontro per la legittimità politica. Essa deve la sua celebrità alla grande estensione che accorda ai diritti sociali: proprietà limitata dal diritto all'esistenza, imposta progressiva, obbligo dei poteri pubblici di procurare lavoro e di assicurare l'assistenza, diritto all'istruzione. Poco importa sapere nel nostro contesto in che misura questa presa di posizione rifletta considerazioni tattiche o una compiuta dottrina del " diritto naturale " all'esistenza (25): ciò che mi preme sottoli-

(24) Cfr. G. PROCACCI, *Gouverner la misère. La question sociale en France (1789-1848)*, Paris, 1993, pp. 65-96.

(25) Per un'interpretazione del diritto naturale in Robespierre, cfr. F. GAUTHIER, *Triomphe et mort du droit naturel en Révolution*, Paris, 1992, pp. 73-92.

neare è che con questo intervento Robespierre propone una possibile soluzione dell'antinomia proprietà/diritti sociali. Il passaggio centrale della sua argomentazione è il seguente:

" en définissant la liberté, le premier des biens de l'homme, le plus sacré des droits qu'il tient de la nature, vous avez dit avec raison qu'elle avait pour borne les droits d'autrui; pourquoi n'avez-vous pas appliqué ce principe à la propriété, qui est une institution sociale, comme si les lois éternelles de la nature étaient moins inviolables que les conventions des hommes? Vous avez multiplié les articles pour assurer la plus grande liberté à l'exercice de la propriété, et vous n'avez pas dit un seul mot pour en déterminer le caractère légitime; de manière que votre déclaration paraît faite, non pour les hommes, mais pour les riches, pour les accapareurs, pour les agioteurs et pour les tyrans " (26).

L'operazione compiuta da Robespierre consiste nel relativizzare il diritto di proprietà, " degradato " da diritto naturale a istituzione sociale. In questo modo, la tensione tra proprietà e diritti sociali si scioglie nella legge, arbitra suprema delle due sfere di diritti, 'proprietaria' e 'sociale'.

Si tratta di una conclusione che allontana molto Robespierre dai binari del 'progetto borghese' come rileva criticamente Rœderer impegnato in quei mesi in un corso di lezioni al *Lycée* (27):

" le fait est que Robespierre, sans s'en douter peut-être, ne reconnaît pas le droit de propriété. Il fait du droit de posséder, un droit précaire, dépendant, variable, soumis à la loi civile, soumis au Magistrat, soumis aux préjugés populaires. Il croit la propriété d'institution sociale et par conséquent arbitraire. Il reproche au comité de l'avoir considérée comme un droit absolu, d'en avoir eu des notions fausses " (28).

Nella più stretta ortodossia liberale, Rœderer respinge con vigore questo tentativo di ridimensionare l'assolutezza della proprietà, rivendicando il diritto dell'" intérêt privé " a operare con l'autonomia che gli è propria:

---

(26) AP., 24 avril 1793, t. 63°, p. 197.

(27) Un'inquadratura dell'opera di Rœderer in quegli anni è offerta da K. MARGERISON, *P.-L. Rœderer: Political Thought and Practice During the French Revolution*, *Transactions of the American Philosophical Society*, V.73, Part.1, 1983, pp. 94-113.

(28) *Dixième discours sur l'organisation sociale*, senza data, AN. 29. AP. 90.

" mais j'ai dit plus: j'ai dit que la meilleure garantie qu'un peuple peut avoir de sa subsistance, c'était de confier ses terres à l'intérêt privé. Et en effet, qui ignore la puissance de l'intérêt privé? Qui ignore combien ses soins, sa vigilance, son autorité l'emportent sur les administrations confiées à des soins étrangers, ou commises à un grand nombre d'associés? " (29).

Questa professione di liberismo di Rœderer sembrerebbe a prima vista perdente in un contesto politico nel quale la limitazione della proprietà e del contratto sono divenute le parole d'ordine del giorno, così come le riassume con notevole efficacia il montagnardo Harmand che rivendica il diritto a prevenire " les abus de la propriété et de l'industrie " (30).

Senonché la dichiarazione dei diritti approvata insieme alla costituzione il 24 giugno 1793 dopo l'arresto dei Girondini si guarda bene dal fare proprie le suggestioni più radicali avanzate dalla Montagna, collocandosi invece a metà strada tra la sensibilità di un Rœderer e quella di un Robespierre. Frutto di un compromesso, la costituzione dell'anno I riafferma la centralità degli istituti del diritto borghese nel momento stesso in cui accorda ai diritti sociali un riconoscimento assai più ampio che nel '91. Il diritto di proprietà e la libertà economica sono espressi con un vigore che anticipa già le formule del Codice Napoleone senza che nessuna limitazione in funzione dell'" utilità sociale " sia posta al diritto " de jouir et disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie ". Ma non meno enfatica è l'apertura di credito ai diritti sociali che raggiungono una notevole estensione sia nei " secours publics " (31) che nell'istruzione pubblica (32): per la prima

(29) *Ibidem*.

(30) " Mais ce qu'il importe de savoir et de bien déterminer, c'est que, si, dans l'état de société, l'utilité de tous a admis le droit de propriété, elle a dû aussi limiter l'usage de ce droit, et ne pas le laisser à l'arbitraire du propriétaire; car, en admettant ce droit sans précaution, l'homme qui, par sa faiblesse, dans l'état de nature, était exposé à l'oppression du plus fort, n'aura fait que changer de malheur par le lien social " (AP., 17 avril 1793, t. 62°, p. 272).

(31) " Art. 21: les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ".

(32) " Art. 22: l'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens ".

volta il cittadino si vede riconoscere esplicitamente la titolarità di diritti pretensivi (*droits-créances*) nei confronti dei poteri pubblici (33).

Come conciliare l'assolutezza del diritto di proprietà con l'effettività dei diritti sociali? Fino a che punto il legislatore può comprimere la libertà in nome della solidarietà?

La dichiarazione dei diritti non indica nessun punto di mediazione. La costituzione, all'articolo 122 (*de la Garantie des Droits*), accorda la stessa protezione ai diritti civili e sociali come se i secondi potessero attuarsi senza circoscrivere l'esercizio dei primi. Rifiutando di limitare la proprietà in nome dell'" utilità sociale " o del " diritto all'esistenza ", la costituzione innesca una tensione tra i due poli della libertà e della solidarietà che non può essere risolta dal suo interno. Anche in questa parte, come in quella della forma di governo, dove il protagonismo democratico del popolo non è conciliato con la sua unità politica, la costituzione dell'anno I conduce diritta in un'*impasse*.

Nel '93 e '94 sarà il governo rivoluzionario a individuare il " punto medio " tra diritti civili e sociali, e lo farà privilegiando una visione solidaristica e unitaria della *République*.

La manifestazione più emblematica della limitazione del diritto di proprietà all'insegna del " bien public " è quello del *maximum*, provvedimento certo congiunturale ma che tradisce anche il rifiuto di accettare gli automatismi del mercato e il disegno di assoggettarlo a una regolamentazione in funzione dell'interesse generale (34).

Ma ben più rilevanti e significativi sono, nella nostra prospettiva, gli sforzi compiuti per concretizzare i diritti sociali, assistenza e istruzione in particolare.

Per quanto riguarda i " secours publics ", si assiste a un impressionante crescendo di misure legislative in materia sociale (35) che culmina con il celebre " grand livre de la bienfaisance nationale "

---

(33) BORGETTO, *La notion de fraternité*, cit., pp. 181-184.

(34) Cfr. D. MARGAIRAZ, *Le Maximum: une grande illusion libérale ou la vanité des politiques économiques*, in AA.VV., *Histoire économique et financière de la France. État, finances et économie pendant la Révolution française*, Paris, 1989, pp. 399-427.

(35) Per una rassegna della legislazione rivoluzionaria in materia, si veda anche, oltre alle opere già citate, FERDINAND-DREYFUS, *L'assistance sous la Législative et la Convention (1791-1795)*, Genève, (1905) 1978, pp 63 e sgg.

adottato dalla Convenzione il 22 fiorile anno II ([36]). Al grido di Barère ([37]) "les malheureux sont les puissances de la terre" ([38]) viene creato un sistema di assistenza pubblica nazionale per le campagne di grandi ambizioni se si tiene conto che il tesoro assume a proprio carico un fardello finanziario oneroso. La nazionalizzazione dei beni degli ospedali (decretata il 23 messidoro dell'anno II) e l'integrale statizzazione dell'assistenza sono infatti le logiche conseguenze del riconoscimento dei diritti sociali come principi di integrazione fondamentali della *République* ([39]). Le vecchie modalità di erogazione dell'assistenza sono irrimediabilmente condannate da una società che ha accolto i poveri (che non siano mendicanti, beninteso) nel suo seno come cittadini *à part entière* : "plus d'aumône, plus d'hôpitaux", riassume ancora Barère, "car ces deux mots doivent être effacés du vocabulaire républicain" ([40]). Per rendere effettivo il diritto del cittadino nei confronti della Repubblica occorre che i dipartimenti che hanno un numero più alto di indigenti ricevano fondi più elevati: la nazionalizzazione dell'assistenza e il suo accentramento sono una conseguenza necessaria di questa esigenza di perequazione e di solidarietà nazionale ([41]).

([36]) DUVERGIER, op. cit., t. 6°, pp. 199-233.

([37]) Bertrand Barère (1755-1841), avvocato prima della Rivoluzione, eletto alla Costituente del Terzo di Tarbes, nuovamente eletto alla Convenzione, siede al Comitato di salute pubblica di cui è uno dei membri più attivi.

([38]) *Premier rapport fait sur les moyens d'extirper la mendicité dans les campagnes, et sur les secours que doit accorder la République aux indigens* (AP., 22 floréal an II, t. 90°, p. 246).

([39]) Come chiarisce il relatore del *Comité des secours publics* Bo nella seduta del 19 marzo 1793: "L'éternelle raison nous dit que dans une société où s'établit une réciprocité de devoirs, tout citoyen a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide; par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler: et qu'une telle assistance, pour n'avoir rien d'éventuel, doit être une charge nationale. Un système contraire est inapplicable à l'unité d'une république, à l'intérêt social, à l'égalité politique. C'est par une conséquence de ce principe, que votre comité vous propose d'aliéner les biens des hôpitaux, maisons de charité et fondations. Il lui paraît essentiel que les fonds destinés aux indigents partent d'un centre commun pour se répandre et se placer là où sont les besoins" (AP., 19 mars 1793, t. 60°, p. 323).

([40]) *Premier rapport fait sur les moyens d'extirper la mendicité*, cit., p. 253.

([41]) Il rapporto di Bo del 19 marzo indica due criteri per la distribuzione, oltre alla popolazione: 1) il contingente di imposta di ogni dipartimento, in modo che laddove vi

La Convenzione non si limita a decretare queste misure ma si impegna a realizzarle concretamente e i magri risultati ottenuti (42), del tutto prevedibili tenuto conto delle circostanze, non tolgono nulla alla modernità delle tecniche utilizzate per organizzare l'erogazione di queste prestazioni (43). Ciò che soprattutto vale la pena sottolineare è che la Repubblica giacobina realizza il primo coerente esperimento moderno di Stato-provvidenza secondo una logica espressa con mirabile chiarezza dal deputato Bo: " il faut donc suivre l'homme dans toutes les périodes de sa vie; le tenir par la main dans l'enfance, l'accompagner dans l'âge mûr, et le soigner tendrement dans sa vieillesse " (44).

In un programma così ambizioso di intervento statale non poteva mancare l'istruzione pubblica. Nell'educazione i montagnardi riconoscono lo strumento privilegiato per la " rigenerazione " dell'individuo e per il riscatto delle classi popolari dalla loro condizione di marginalità sociale. Le Peletier de Saint-Fargeau più di ogni altro esprime la forza di un volontarismo che non accetta di rassegnarsi di fronte alle leggi del mercato: se è vero che il tempo del povero " est enchaîné au travail, car au travail est enchaînée la subsistance " (45) occorre spezzare questa catena liberandolo dalla schiavitù del bisogno e dell'ignoranza. L'" instruction pour tous ", non meno dei " secours publics ", suggella la fraternità di un popolo che si è fatto *République* ed esige pertanto la statizzazione e l'integrale gratuità di questo servizio. Il decreto dell'8 marzo 1793, che liquida il patrimonio dei collegi e altre istituzioni educative, accolla il pagamento degli insegnanti al tesoro nazionale; il decreto del 30 ottobre 1793 prevede l'istituzione di una scuola primaria in tutte le

---

siano meno contribuenti i soccorsi siano più elevati; 2) il costo della giornata di lavoro, in modo che, a parità di popolazione e di non-contribuenti, il dipartimento nella quale essa è più elevata abbia accesso a fondi più elevati (op. cit., p. 325).

(42) Sui quali, cfr. J. IMBERT, *Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire*, Paris, 1954, pp. 89-90.

(43) La circolare della *Commission des secours publics* in data 18 pratile anno II diretta ai corpi municipali precisa tutte le condizioni e il procedimento per ottenere l'iscrizione nel *livre de la bienfaisance nationale* (AD. Charente-Maritime, L 323 (1)).

(44) Dal rapporto del 19 marzo già citato, pp. 323-324.

(45) Opera sull'educazione nazionale letta da Robespierre, dopo la morte dell'autore, nella seduta del 13 luglio 1793 della Convenzione (AP., t. 68°, p. 663).

località con una popolazione da 400 a 1500 abitanti e un salario fisso per gli istitutori pagato dal tesoro; il decreto del 19 dicembre 1793 (29 frimaio anno II) ribadisce l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria ma stabilisce che l'ammontare della retribuzione dell'istitutore sia fissata in funzione del numero di allievi, salvo il caso di comuni in zone disagiate dove gli istitutori avrebbe potuto comunque ricevere un trattamento superiore.

È appena il caso di osservare che la realizzazione di un programma di " welfare state " così oneroso sia nel campo dell'assistenza che in quello dell'istruzione avrebbe richiesto l'attuazione di politiche tributarie che si ponevano molto al di là di una Rivoluzione nata all'insegna della " *liberty and property* ". Il razionalismo costruttivista e l'utopia della rigenerazione raggiungono il loro momento più alto con le proposte di assoggettare la proprietà al prelievo fiscale progressivo, di procedere a una redistribuzione delle risorse a favore delle classi laboriose offrendo loro assistenza e istruzione, di controllare la distruttività delle leggi del mercato per limitarne le ripercussioni sociali.

Il discorso della virtù sembra sublimare per un momento la tensione tra individualismo e solidarietà, tra proprietà e cittadinanza, tra mercato e diritti sociali che la stessa Convenzione aveva iscritto nella Dichiarazione dei diritti del 24 giugno 1793. L'utopia era destinata a infrangersi non appena si fosse allentato lo slancio di una Rivoluzione che aveva esasperato nel biennio giacobino contraddizioni che erano implicite nel suo decorso sin dall'89. Dopo il " dérapage " della Repubblica giacobina la Rivoluzione si accingeva a rientrare nei binari del ' progetto borghese '.

Capitolo Secondo

DALLO STATO-PROVVIDENZA ALLO STATO-GENDARME: UN'AMMINISTRAZIONE PER LA BORGHESIA

1. Tempo di rinunce. La Repubblica termidoriana. — 2. Il compromesso napoleonico: controllo sociale e individualismo borghese.

Il tratto che in questo capitolo accomuna il Direttorio al regime napoleonico è il vistoso declino dell'idea di una cittadinanza inclusiva dei diritti sociali.

Lo Stato-provvidenza — nel quale la collettività tende a socializzare integralmente i costi dei servizi e delle prestazioni che si impegna a erogare a beneficio dei propri membri — lascia il posto a un apparato centrale che dirige e controlla i soggetti istituzionali ai quali delega l'onere di questi compiti.

Il fenomeno non si presenta con la stessa intensità nei due regimi: rispetto al Consolato, il Direttorio coltiva ancora l'ambizione di un "État instituteur" per promuovere la formazione di una coscienza repubblicana nei propri cittadini.

Ma già dall'anno III è riconoscibile la parabola discendente di uno statualismo che si dissocia progressivamente dal concetto universalistico di cittadinanza per attestarsi sulla garanzia dell'ordine sociale borghese, funzione evidentemente prioritaria in uno Stato 'monoclasse' nel quale 'cittadino' e 'proprietario' tornano a essere sinonimi. L'Impero napoleonico, punto di arrivo di questa evoluzione, segna il momento in cui le istituzioni raggiungono un assetto duraturo consolidandosi nella forma dello Stato-gendarme ottocentesco, di uno Stato cioè che si manifesta come "guardiano" dell'ordine sociale più che come erogatore di beni e servizi.

L'interesse di questa vicenda, in un'ottica tocquevilliana, consiste nel fatto che l'affermazione dello Stato-gendarme avvenga sulla base di un compromesso tra "police" e individualismo borghese.

La natura fiscal-militare, insieme alla volontà disciplinare del regime, spiegano la preferenza per la " police ", amministrazione-indiretta, tecnica di governo che permette al centro di esercitare un esteso controllo su una vasta rete di istituzioni periferiche. Ma la tentazione neocorporativa che serpeggia nella società francese non meno che all'interno dell'apparato di governo trova un potente freno proprio nell'amministrazione accentrata che fa uso dei suoi poteri per presidiare la più preziosa conquista dell'89 in un'ottica autoritaria e borghese: l'individualismo giuridico ed economico. Ideologia e prassi di governo che trovano ulteriore conferma nelle scelte compiute in materia fiscale, anch'esse ispirate da una sapiente combinazione tra dirigismo statualista e potere notabiliare.

1. *Tempo di rinunce. La Repubblica termidoriana*

La costituzione dell'anno III non lascia molto spazio ai diritti sociali. Nel testo della dichiarazione dei diritti così come in quello della costituzione non si menziona nemmeno il diritto all'assistenza e se una sorte migliore è toccata all'istruzione pubblica, che interessava da vicino una Repubblica minacciata dall'opposizione monarchica e clericale, ciò è avvenuto in una formula vistosamente riduttiva rispetto alle grandi ambizioni dell'anno II: ora il tesoro non retribuisce più gli istitutori ma si limita solo a provvedere al loro alloggio, né vi è un obbligo costituzionale di istituire una scuola primaria in ogni comune (1).

I diritti sociali hanno indubbiamente subito le conseguenze delle difficioltà finanziarie del momento. La rinuncia a perseguire un programma sociale più ambizioso potrebbe giustificarsi con gli ostacoli obbiettivi che si erano già drammaticamente manifestati nel corso dell'anno II (2). La scelta dei Termidoriani sarebbe quindi dettata da una valutazione realistica delle risorse.

Questa spiegazione contiene solo una parte di verità. La perdita

---

(1) Il decreto del 3 brumaio anno IV, votato dalla Convenzione sulla base di un progetto di Daunou, conferma le scelte della Costituzione: la creazione di scuole primarie è affidata all'iniziativa delle autorità locali (cfr. D. JULIA, *Les trois couleurs du tableau noir*, Paris, 1981, p. 86).

(2) Sull'attuazione della legislazione rivoluzionaria in materia di assistenza, cfr. A. FORREST, *La Révolution française et les pauvres*, trad. franç., Paris, 1986, pp. 76 e sgg.

di statuto costituzionale dei diritti sociali non è solo il riflesso della crisi finanziaria in cui si dibatte il regime, ma anche la diretta conseguenza della riaffermazione del 'progetto borghese' e della centralità proprietaria. All'interno di questo progetto i non-proprietari si trovano in una condizione di minorità giuridica, non sono titolari di alcun diritto attivabile nei confronti dello Stato, si limitano a beneficiare delle attenzioni 'paterne' dei proprietari.

Una testimonianza eloquente dello spirito che informa le istituzioni direttoriali è offerta dal dibattito al Consiglio degli Anziani sulla riforma degli ospizi. " Le temps n'est pas encore venu d'établir, et moins encore de réaliser la théorie des secours publics " dichiara senza mezzi termini Lebrun (3). La giustificazione di questa rinuncia non è puramente finanziaria ma affonda le radici in una concezione dell'assistenza opposta a quella giacobina: lo Stato non deve occuparsi direttamente dell'assistenza:

" livrez les hospices aux soins directs du gouvernement; vous y aurez les dilapidations, les abus, le despotisme des subalternes, les vanités, les fantaisies des ordonnateurs suprêmes, de grands monuments et de misérables secours " (4).

Occorre imitare la natura che ha affidato alla famiglia e alla riunione delle famiglie il compito di soddisfare i bisogni sociali in via prioritaria tenuto conto che " la société en masse ou le gouvernement général de la société " si trovano a una distanza eccessiva dai reali bisogni del povero. La conclusione è che la società civile, in ogni sua componente, deve farsi carico di questo onere:

" si le gouvernement ne doit pas, ne peut pas exercer son action immédiate sur les secours publics, c'est donc aux sections particulières de la société qu'il appartient de les administrer, et c'est sur-tout parmi nous que ce soin doit leur appartenir " (5).

La statizzazione dell'assistenza altererebbe le regole del mercato, favorirebbe la mendicità, scoraggierebbe l'interesse dei privati che desiderano consacrarsi alle opere di assistenza:

---

(3) *Opinion du citoyen Lebrun sur la résolution relative aux Hospices civils, Conseils des Anciens, séance du 15 vendémiaire, an V* (AN. AD. XIV 7).

(4) *Ibidem*, p. 5.

(5) *Ibidem*, p. 5.

" si le gouvernement s'en mêle, le citoyen s'endort; l'intérêt individuel se repose sur la surveillance publique; et le gouvernement au lieu du concours du zèle, ne trouve que l'indifférence et la censure. L'individu approche plus de la mesure d'une famille qu'une fraction de la société; il mettra plus d'énergie dans ses projets, plus de ténacité dans ses plans, plus d'économie dans son administration. L'intérêt du malheur est donc que les individus se vouent à le soulager; mais les individus qui se livrent aux œuvres de bienfaisance veulent agir à leur manière, le zèle n'obéit qu'à sa propre impulsion; et si le gouvernement menace de le détruire ou de dénaturer son ouvrage, il l'abandonne " (6).

Questa celebrazione dell'iniziativa privata costituisce il vero *leitmotiv* di un dibattito nel quale l'assistenza statale diviene sinonimo di spreco e inefficienza burocratica (7) e dove la tradizionale ostilità nei confronti della manomorta, alla quale dà voce Durand de Maillane (8), è superata in nome dell'esaltazione della spontanea filantropia di chi sceglie di consacrare ai poveri una parte del proprio patrimonio: " n'obstruez pas les canaux *de la bienfaisance* " (9). Il

---

(6) *Ibidem*, p. 6.

(7) Significativo di questo atteggiamento l'intervento del deputato Dalphonse: " voulez-vous donc suppléer à l'insuffisance des secours pour les hôpitaux? Donnez-leur une administration paternelle: et alors reposez-vous sur elle du soin de faire fructifier les foibles ressources qui leur restent. Mais si vous la mettez tout entière dans la main du gouvernement, si les administrateurs ne sont que des agens comptables qui reçoivent et qui dépensent, il recevront sans intérêt et dépenseront sans économie, parce que, dans les épargnes à faire pour le trésor public, ils ne trouveront pas cet attrait secret que l'on trouve à préparer des améliorations pour l'indigence et pour le malheur. Dans tout ce que l'homme fait, il lui faut un mobile: heureux quand c'est celui de la bienfaisance " (*Opinion de F.J. B. Dalphonse député par le département de l'Allier sur la résolution relative aux hospices civils, Conseil des Anciens, séance du 16 vendémiaire an V*, p. 8, AN. AD. XVIII^{c} 389).

(8) Durand de Maillane e il deputato Lacuée fanno riferimento all'editto del 1749 sulla manomorta per sostenere, senza successo, la tesi dell'alienazione (*Rapport sur la résolution concernant les hospices civils, par Durand-Maillane. Conseil des Anciens, quatrième jour complémentaire de l'an IV,* nonché: *Opinion de Lacuée sur la résolution relative aux Hospices civils. Conseil des Anciens, séance du 8 vendémiaire an V*, entrambi in AN. AD. XVIII^{c} 389).

(9) In questo senso si esprime il deputato Larmagnac che difende con molta determinazione il " patrimonio dei poveri " contro la pretesa di nazionalizzarlo: " aurez-vous les bourses ouvertes des citoyens aisés, lorsque le besoin sera extrême, comme elles l'ont été, comme elles le seront toujours, tant que l'hypothèque sera là pour la garantie des avances? L'homme bienfaisant donnera-t-il, alors qu'il n'aura plus le puissant motif

disegno politico che sottendende una rivalutazione così convinta del paternalismo sociale a scapito dell'assistenza statale è quello di ricostruire su questo fondamento l'ascendente delle classi superiori su quelle laboriose:

" après les orages d'une Révolution, le législateur doit saisir toutes les occasions de faire renaître les affections douces qui sont si nécessaires au bonheur des hommes en société; il doit, par des sages institutions, former entre le pauvre et le riche des liens qui soient pour le premier l'assurance qu'il sera pourvu à ses besoins " (10).

Il rapporto tra l'indigente e la società non è retto da un'obbligazione giuridica: non vi è un diritto pretensivo al quale corrisponda un dovere giuridico di provvedere. I proprietari sono tenuti ad assicurare il sostentamento dei poveri sulla base di un dovere sociale e morale ricompensato dalla riconoscenza e gratitudine di chi riceve questa prestazione. La beneficenza, nel riconoscere al povero il diritto alla commiserazione sociale (11), integra le lacune di un individualismo giuridico che tende a concepire i rapporti interindividuali in chiave esclusivamente contrattuale (12).

Ma se la beneficenza è una responsabilità sociale prima ancora che pubblica, ne consegue che lo Stato non deve permettersi di impadronirsi delle opere di assistenza promosse dall'iniziativa filantropica dei privati. La legge del 23 messidoro anno II che aveva ordinato la vendita dei beni ospedalieri è abrogata e il patrimonio

---

de prévenir, en donnant dans un besoin urgent, la dépense des revenus par anticipation, et la conservation intacte du fonds que lui ou ses ancêtres ont donné pour la fondation ou le supplément de dotation de l'hospice? Ne détruirez-vous pas en lui cet intérêt que tout homme prend à conserver, à améliorer les établissemens formés par ses aïeux? Ne tarirez-vous pas la source et le principe de la bienfaisance, de celle sur-tout qui, soutenue par l'amour-propre, tourne les passions même au bien public? " (*Opinion de Larmagnac sur la résolution du 15 fructidor, relative aux hospices civils, Conseil des Anciens, séance du 15 vendémiaire, an V,* AN. AD. XIV 7).

(10) *Rapport fait par Delaporte, député par le département des Côtes-du-Nord, au nom de la Commission de l'organisation des secours publics, Conseil des Cinq-Cents, séance du 13 messidor, an IV,* p. 7 (AN. AD. XVIII^{c} 389).

(11) Cfr. BORGETTO, *La notion de fraternité*, cit., p. 208.

(12) Osserva giustamente F. Ewald che nell'ordinamento giuridico liberale " la bienfaisance a une fonction politique indispensable de socialisation: il lui revient de réunir ceux que l'intérêt divise, de lier ceux que le seul échange contractuel maintient dispersés " (*L'État providence*, Paris, 1986, p. 71).

immobiliare faticosamente ricostituito. La scelta del legislatore direttoriale (13) cade su un sistema di assistenza nel quale le prestazioni sono erogate da *hospices civils* e *bureaux de bienfaisance* sotto il controllo delle amministrazioni municipali (14) senza che il tesoro assuma una responsabilità diretta nel finanziamento (15).

È appena il caso di osservare che un'organizzazione su base locale dell'assistenza comprometteva definitivamente il disegno di un servizio pubblico nazionale che distribuisse le risorse in funzione dei bisogni. Ora l'indigente avrebbe potuto fruire dell'assistenza solo nella misura in cui le strutture *in loco* lo avessero permesso (16), mentre l'amministrazione centrale si confinava a un ruolo prevalentemente tutorio, in una logica certamente più affine all'amministrazione-indiretta dell'Antico regime che al " service public " dell'anno II (17).

2. *Il compromesso napoleonico: controllo sociale e individualismo borghese*

Il Consolato e l'Impero non fanno che portare alle estreme conseguenze le scelte del Direttorio cancellando quei pochi capitoli di spesa sociale che restavano ancora nel bilancio dello Stato. In un apparato centrale che assegna la priorità assoluta alle esigenze fiscal-militari le spese civili si giustificano solo o prevalentemente alla luce del loro interesse strategico. Se a questo dato aggiungiamo l'ideologia di un regime che dichiara apertamente di fare propri gli interessi dei notabili-proprietari non è difficile capire perché l'istru-

---

(13) Con le leggi del 16 vendemmiaio anno V e del 7 frimaio anno V.

(14) Per i dettagli dell'organizzazione, si veda tra gli altri, P. POULLET, *Les institutions françaises de 1795 à 1814*, Paris, 1907, pp. 428 e sgg.

(15) Salvo che per alcune istituzioni centrali e per gli " enfants trouvés ".

(16) Come fa osservare il deputato Cornet, contestando la scelta di porre l'onere finanziario degli ospedali a carico dei cantoni in cui si trovano (*Opinion de Cornet du Loiret sur la résolution du 18 brumaire an VII, relative aux dépenses départementales, municipales et communales de l'an VII et à l'arriéré des mêmes dépenses pour l'an VI et années antérieures, Conseil des Anciens, 11 frimaire an VII*) (BN. Le^{45} 1308).

(17) Cfr. J. IMBERT, *Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire*, Paris, 1954, pp. 106 e sgg.

zione primaria sia interamente abbandonata all'iniziativa e alle finanze dei comuni (18).

La stessa constatazione vale per l'assistenza pubblica, gestita dagli ospizi e dalle commissioni di beneficenza sotto la stretta tutela di un'amministrazione centrale che lascia volentieri ai notabili locali l'onere e l'onore di provvedere a questo servizio (19). Per la burocrazia centrale l'assistenza è innanzitutto un problema di ordine pubblico da affrontare con i tradizionali strumenti preventivi e repressivi ereditati dalla monarchia amministrativa di Antico regime: gendarmeria, *dépôts de mendicité* etc. (20).

Le analogie tra Antico regime e amministrazione napoleonica vanno del resto ben oltre questo singolo aspetto per alimentare uno dei rivoli più significativi del " fiume tocquevilliano ".

---

(18) Il prefetto della Meurthe scrive al ministro l'11 ventoso anno X per comunicargli che, tra gli altri provvedimenti, ha adottato quello di imporre l'istitutore ai comuni che disponessero di risorse sufficienti. " Il serait donc bien à désirer, citoyen Ministre ", spiega il prefetto, " qu'il y eût un instituteur pour chaque commune rurale. Mais si cela n'est pas encore possible, j'ai cru du moins pouvoir chercher à diminuer les fâcheux résultats de l'abandon presque absolu de l'instruction élémentaire, en portant les communes, en petit nombre, qui ont quelques ressources, à se procurer un instituteur au moyen d'un traitement fixe et modique ". Il ministro replica il 26 ventoso anno X ricordando al prefetto che " la loi ayant fixé la nature des dépenses communales on ne peut y comprendre des objets qu'elle n'a point déclaré en faire partie ": la spesa per l'istitutore non è obbligatoria (AN. F³ II, Meurthe 1).

(19) Si è opportunamente fatto osservare che " du Directoire au Consulat, les gouvernements successifs poursuivent le même projet de se décharger sur des notables bénévoles de la gestion complexe et ingrate des secours publics " (DUPRAT, *Le temps des philanthropes*, cit., p. 372). Nei momenti di crisi più acuta per l'approvvigionamento delle derrate e l' impiego della manodopera, avveniva abitualmente che il prefetto invitasse i notabili a collettarsi per contribuire alle spese degli " ateliers de charité " o delle distribuzioni gratuite di pane. Il prefetto dell'Haute-Garonne informa il ministro dell'interno (14 luglio 1812) di aver raccolto 65.000 franchi di sottoscrizioni volontarie per fare fronte alle difficoltà della congiuntura (AN. F³ II, Haute-Garonne 1). Ancora durante la Restaurazione, il prefetto della Sarthe ordina ai comuni di ogni cantone di coordinarsi fra di loro per assicurare ciascuno il sostentamento dei propri poveri grazie a elargizioni di derrate da parte degli " habitants aisés " (lettera-circolare ai sindaci del 1 maggio 1829, AD. Sarthe, M 126 (10)).

(20) Sulla politica in materia di assistenza dell'amministrazione imperiale e sulle sue analogie con quella dell'Antico regime si veda C. JONES, *Charity and Bienfaisance. The Treatment of the Poor in the Montpellier Region (1740-1815)*, Cambridge, 1982, pp. 201-257.

Il corporativismo dello Stato-paterno prerivoluzionario sembra per un momento tentare un regime autoritario che vede naturalmente di buon occhio una tecnica di controllo sociale efficace come la vecchia " police ". Era ovvio che l'apparato centrale avrebbe potuto meglio sorvegliare la massa degli individui una volta che questa fosse stata inquadrata in corpi intermedi da esso stesso disciplinati. La gerarchia del vecchio ordine corporativo pareva offrire la soluzione al problema dei rapporti tra le classi che cominciava a inquietare gli amministratori alle prese con l'approvvigionamento delle città e con le tensioni del mondo del lavoro. In un celebre rapporto sulle *jurandes et maîtrises*, il suo autore, Vital-Roux, prima di lanciarsi in una requisitoria in piena regola contro le proposte di loro ricostituzione, ammette tutta la forza di attrazione dell'idea corporativa:

> " le système des corporations a quelque chose de séduisant au premier aspect: il a un air d'ordre et régularité qui plaît beaucoup aux bons esprits, parce que tous les bons esprits aiment l'ordre " (21).

L'aspetto più interessante di questa vicenda è che la rivendicazione corporativa non proviene solo da alcuni settori dell'*establishment* governativo ma anche da una periferia che rivela le sue nostalgie per il vecchio ordine ' paterno '.

Gli amministratori locali, sindaci e prefetti, non sono insensibili alle richieste di regolamentare la produzione industriale (22), di ristabilire la vecchia " police économique " dei mercati, e persino di ricostituire le corporazioni (23). Lo stesso governo centrale adotta alcune misure in questo senso: nella capitale, dove il prefetto di polizia Dubois è partigiano dichiarato del sistema corporativo, viene

---

(21) VITAL-ROUX, *Rapport sur les jurandes et maîtrises*, Paris, An XIII, p. 41.

(22) Il Consiglio generale dell'Eure chiede nella sessione dell'anno X " que les maîtrises soient rétablies, que le code commercial, que les règlemens de fabriques et les lois depuis si longtemps attendues viennent calmer les inquiétudes du négociant et assurer la propriété du fabriquant qui, privé de ces règlemens utiles, est à la merci de tous les genres de vols " (AN. F^{1c} III, Eure 1). Sulle analoghe rivendicazioni degli industriali di Lille cfr. J.-P. HIRSCH, *Les deux rêves du commerce. Entreprise et institution dans la région lilloise (1780-1860)*, Paris, 1991, pp. 252-253.

(23) Sul ritorno della vecchia " police " nella città di Lille a opera delle autorità municipali si veda anche, BOSSENGA, *The Politics of Privilege*, cit., pp. 190-196.

autorizzata la regolamentazione della *boucherie* (24)e della *boulangerie* (25), misura estesa, caso per caso, anche in altre città (26). Nello stesso modo risorgono gli ordini delle professioni liberali (27) e l'imperatore si spinge fino a promuovere un dibattito sull'opportunità di estendere ad altri settori l'ordine corporativo.

Era abbastanza evidente, tuttavia, che il regime che aveva legato il suo nome al *code civil,* manifesto dell'individualismo giuridico, sarebbe entrato in contraddizione con sé stesso se avesse dato la stura a una generale ricostituzione di quel reticolo regolamentare che dopo tanto dibattito la Rivoluzione era riuscita a spazzare via. Poco importa sapere che cosa abbia indotto Napoleone ad archiviare una proposta che sembrava raccogliere autorevoli consensi (insieme a molte e argomentate critiche) (28). Il dato essenziale da tenere presente è che un ordinamento giuridico costruito sull'individualismo non avrebbe potuto tollerare al suo interno il germe corporativo; cosicché appare del tutto naturale che l'amministrazione centrale sentisse il bisogno di riaffermare i " principi dell'89 " ogniqualvolta venisse a conoscenza di regolamenti di polizia locale che li contraddicevano.

Un caso particolarmente grave di violazione del principio della libertà economica è sottoposto al ministro dell'interno nell'anno XIII su iniziativa di un macellaio e di un giudice del tribunale penale di Bordeaux.

Per porre fine alle speculazioni sul prezzo della carne il commissario di polizia, con propria ordinanza (in data 18 vendemmiaio anno XII) e sulla base di un'autorizzazione scritta del ministro guardasigilli aveva ristabilito la corporazione dei macellai con tanto

---

(24) *Arrêté portant règlement pour l'exercice de la profession de Boucher à Paris, du 8 Vendémiaire an XI de la République française* (AN. AD. XI 65).

(25) E. LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris, 1867, t. 1°, pp. 237-250.

(26) La città di Reims, il 14 gennaio 1815, ottiene un'ordinanza regia che ristabilisce la corporazione dei fornai (AD. Marne, 2 O 3339).

(27) J. TULARD, *Le débat autour du rétablissement des corporations sous le Consulat et L'Empire*, in AA.VV., *Histoire du droit social. Mélanges en hommage à Jean Imbert*, Paris, 1989, pp. 537-541.

(28) Cfr. LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières*, cit., pp. 251-297; M. D. SIBALIS, *Corporatism after the Corporations: The Debate on Restoring the Guilds under Napoleon I and the Restoration*, in *French Historical Studies*, 1988, pp. 725-728; ROSANVALLON, *L'État en France*, cit., pp. 116-117.

di previsione di sanzioni per i contravventori, sulla falsariga del regolamento adottato per la " boucherie " di Parigi ([29]). Come se non bastasse, prefetto e commissario avevano concesso il loro benestare alla stipulazione di un *bail à ferme* che conferiva a un solo imprenditore il monopolio dell'approvvigionamento della carne a Bordeaux per 6 anni a prezzi fissi e con il divieto per i macellai, accompagnato da sanzioni, di approvvigionarsi da altri allevatori. Chiamati dal ministro a rendere conto del proprio operato, prefetto e commissario insistono sull'utilità pubblica di questo monopolio: prezzi per il pubblico più bassi che in regime di concorrenza; approvigionamento sicuro del mercato, etc.

Queste argomentazioni non sono giudicate convincenti dall'amministrazione centrale. Il rapporto del ministro dell'interno all'imperatore ricostruisce l'intera vicenda e spiega i motivi che non potevano consentire l'approvazione del " bail à ferme ". Il ministro ammette che la libertà di commercio proclamata dalla Rivoluzione aveva nei fatti provocato notevoli inconvenienti pratici giustificando agli occhi degli amministratori locali il recupero di vecchi regolamenti di Antico regime:

> " dans beaucoup de localités on a pensé que cette liberté avait des inconvéniens. Plusieurs préfets ont cru pouvoir y remédier par des mesures administratives. Sur l'avis des conseils municipaux, ils ont autorisé les communes tantôt à fixer le nombre des bouchers et à les assujettir à un cautionnement tantôt à affermer à un ou plusieurs bouchers le droit exclusif de vendre la viande, tantôt à obliger les bouchers à ne vendre la viande que dans un local public qui leur était loué à cet effet " ([30]).

Uno degli scopi di queste misure era anche quello di assicurare ai comuni una fonte di reddito non trascurabile, così come avveniva nell'Antico regime. Il ministro ricorda che il suo predecessore aveva sempre disapprovato le disposizioni di questo tenore che i prefetti gli avevano sottoposto, limitandosi ad acconsentire a quelle " moins attentatoires à la liberté du commerce ". Il regolamento per i macellai di Parigi, provvedimento *ad hoc* approvato dall'imperatore in con-

---

([29]) *Ordonnance portant règlement pour l'exercice de la profession de boucher et le commerce de la boucherie, à Bordeaux, 12 vendémiaire, an douze de la République* (AN. F^3 II Gironde 5).

([30]) *Rapport à l'Empereur, Paris, le 29 ventose an XIII* (AN. F^3 II, Gironde 5).

siderazione delle dimensioni della città, costituiva un'eccezione che non poteva considerarsi suscettibile di estensione analogica:

" il est évident que les mesures prises par Votre Majesté pour la Ville de Paris formant une exception aux lois générales ne pouvaient s'appliquer qu'à la localité pour laquelle elles étaient faites, suivant le principe général que les exceptions sont de leur nature positive et limitées aux termes mêmes dans lesquelles elles sont conçues " (31).

Ora, non vi era dubbio che i provvedimenti adottati a Bordeaux violassero in modo palese il principio della libertà economica e fossero pertanto illegittimi:

" Votre Majesté quelque temps avant que je prisse le portefeuille du Ministère de l'intérieur a rejeté, sur l'avis du Conseil d'État, une proposition du même genre faite par le préfet des Bouches-du-Rhône pour la ville de Marseille. Il ne paraît pas même que ce soient les particularités de ce dernier projet qui ayent empêché Votre Majesté de l'adopter et j'ai lieu de croire qu'elle a eu l'intention d'écarter toute mesure limitative de la liberté du commerce de la viande, soit qu'on y cherchât une source de revenus pour les communes, soit qu'on les considérât sous le rapport de la modération des prix et de l'approvisionnement des marchés " (32).

Di casi come quello di Bordeaux (33) ne avvenivano un po' ovunque, che si trattasse sempre della disciplina della macelleria (34),

---

(31) *Ibidem*.

(32) *Ibidem*. La vicenda si conclude poco dopo con la risoluzione del contratto tra i macellai e l'imprenditore. Ma la corporazione dei macellai non viene soppressa.

(33) Dove le consuetudini di Antico regime erano evidentemente dure a morire se è vero, come denunciava il procuratore generale nel 1807, che il sindaco e i suoi *adjoints* si erano costituiti in tribunale di polizia municipale contro la lettera della legge: " ce magistrat et ses adjoints se croient en tout substitués aux maires et jurats qui portaient le titre de gouverneurs de Bordeaux avant la Révolution. Ils se croyent revêtus des mêmes pouvoirs, se conforment à leurs vieux usages, cherchent à usurper toutes leurs attributions et justifient leurs propres erreurs par leur exemple " (AN. F^2 106 (21)).

(34) Il prefetto della Mosella (22 brumaio anno XIII) sottopone al ministro dell'interno la proposta di generalizzare a tutto il dipartimento gli antichi regolamenti del Parlamento di Metz che obbligavano i " bouchers " a macellare la carne e a venderla al mercato comunale. Il ministro risponde che una simile misura " en attaquant la propriété et la liberté individuelle nuiroit au commerce et aux habitans " (cito dalla minuta, AN. F^3 II, Moselle 24). Il prefetto delle Alpi marittime scrive al ministro dell'interno il 6 messidoro anno XII perché autorizzi l'" affermage de la boucherie " a Nizza: un imprenditore avrebbe affittato dal comune " les halles " assumendo l'impegno di

di un " bail à ferme " per l'approvvigionamento di alcuni prodotti ([35]), della regolamentazione del mercato ([36]), del ripristino di privilegi feudali a favore dei comuni ([37]), o ancora di restrizioni corporative della libertà contrattuale ([38]). Il ripetersi di simili episodi rivelava in modo evidente la difficoltà di tenere a bada il potere regolamentare delle autorità locali ([39]). Si ricorderà come la legge del

---

approvvigionare di carne i macellai a prezzo fisso; i macellai avrebbero dovuto vendere solo all'interno del mercato. Osserva il prefetto che dopo la Rivoluzione, a causa dell'illimitata libertà economica, " on a vu tant d'établissemens nuisibles se former dans l'intérieur même des villes, tandis qu'auparavant de sages règlemens les avaient rigoureusement prohibés, et avaient déterminé les lieux où ces établissemens pouvaient avoir lieu ". La soluzione che il prefetto propone, già adottata dall'amministrazione piemontese, è vantaggiosa per i consumatori e per le finanze comunali. Il ministro risponde negativamente il 17 messidoro: " c'est cette condescendance pour les usages, les habitudes et les localités des différentes parties de la France qui avait introduit dans notre ancienne administration une diversité si grande de lois et de règlemens. Les nouvelles lois de police et d'administration sont uniformes et ce seroit replonger la France dans une confusion de coutumes préjudiciables à l'action du gouvernement que de permettre encore des exceptions aux lois qui doivent régir sans distinction l'universalité des départemens ". Il ministro ribadisce ancora lo stesso concetto in una lettera del 14 pratile anno XII nella quale ricorda il diritto per ogni commerciante che ha pagato la *patente* di esercitare liberamente la professione:" une telle mesure ne serait légale qu'autant qu'on laisserait à tous les individus de la profession la liberté de vendre ailleurs. Quiconque a payé la patente de l'état qu'il veut exercer, ne doit point être empêché ni gêné dans cet exercice et il n'est sujet qu'à la surveillance de l'autorité publique telle que les lois l'ont déterminée " (AN. F^2 I 106 (24)). A Lons-le-Saunier (Jura) il sindaco aveva negato la patente a un macellaio che si rifiutava di trasferire la sua bottega al mercato. Il sindaco giustifica la sua decisione in una lettera al ministro dell'interno del 12 novembre 1809 spiegando che " le maire d'une ville doit représenter le chef de famille qui doit écarter d'elle tout ce qui peut lui être nuisible ": la macellazione e la vendita fuori dall'area del mercato rendeva difficile la sorveglianza della polizia municipale. Il ministro fa rilasciare la patente al macellaio sulla base di un compromesso: macellazione al mercato e vendita presso la bottega (AN. F^2 I 106 (24)). Il sindaco di Besançon aveva adottato un regolamento il 29 frimaio anno XII che ristabiliva la corporazione dei macellai e introduceva varie misure protezionistiche a danno degli allevatori " forains ". Il ministro dell'interno dichiara il regolamento contrario alla libertà economica (AN. F^2 I 106 (24)). Sempre nello stesso cartone (F^2 I 106 (24)), pieno di *dossiers* analoghi, è contenuto un rapporto all'imperatore (1812) predisposto dalla direzione della contabilità comunale che propone di ristabilire l'obbligo per i macellai di vendere al mercato: questa proposta, che avrebbe dovuto essere adottata con legge, non ha seguito.

([35]) Il prefetto dell'Hérault comunica al ministro dell'interno il 21 luglio 1806 un

19-22 luglio 1791 avesse notevolmente circoscritto l'ambito e la discrezionalità del potere regolamentare dei sindaci, assoggettati al

---

contratto per la fornitura esclusiva del ghiaccio tra un privato e il comune di Montpellier. Il ministro risponde il 2 ottobre 1806 disapprovando il contratto: " j'ai reçu avec votre lettre du 21 juillet la soumission faite au maire de Montpellier par les fermiers des glacières appartenant au gouvernement, dont l'objet est de concéder à ces derniers le droit exclusif de fournir et de vendre la glace à Montpellier pendant la durée de leur bail. Il n'est point dans les principes du gouvernement de permettre l'établissement de privilèges d'aucune espèce. Il n'en existe même pas pour les denrées de première nécessité: il n'y a donc pas lieu d'en accorder un pour la fourniture de la glace " (AN. F^3 II, Hérault 14).

(36) Al duplice scopo di proteggere il consumatore e di procurare un reddito al comune, le amministrazioni locali tendevano a imporre il monopolio del *mesurage*, del *jaugeage* (misurazione), della pesatura. Già nell'anno V il ministro della polizia era dovuto intervenire presso il dipartimento del Nord per segnalare che il commissario del direttorio esecutivo del municipio di Estaire aveva denunciato un regolamento adottato dagli amministratori municipali sul mercato delle stoffe (*toiles*): il regolamento obbligava i mercanti a servirsi dei soli *peseur*, *aulneur* e *mesureur* autorizzati dal municipio, pena una condanna di polizia. L'amministrazione municipale si giustifica con il dipartimento invocando le consuete motivazioni: protezione del consumatore e opportunità di procurare un reddito al comune, essenzialmente. L'amministrazione centrale del dipartimento non ha difficoltà a riconoscere l'illegalità della misura: " il nous a paru, citoyen Ministre, que ce règlement étoit contraire aux principes de la Constitution en ce qu'il restreint la liberté du commerce et en ce que l' établissement d'un peseur et d'un mesureur exclusifs est une espèce de privilège. En conséquence nous croyons que l'art. 355 de l'acte constitutionnel est trop impératif pour pouvoir se concilier avec cette mesure " (minuta della lettera al ministro in data 5 pratile anno V) (AD. Nord, L 1642). Sempre nel dipartimento del Nord, il sindaco di St. Amand aveva vietato la vendita di stoffe agli incanti pubblici. Un mercante che aveva contravvenuto al regolamento era stato tradotto in giudizio. Il ministro guardasigilli scrive a quello dell'interno il 6 agosto 1811 per segnalare che il regolamento intralcia la libertà di commercio: il ministro dell'interno ne conviene (AN. F^2 I 106 (17)). In un caso analogo, il prefetto annulla (17 aprile 1812) il regolamento del sindaco di Aurillac che obbligava i mercanti di grano a sottoporre le loro derrate alla pesatura pubblica e i fornai a pagare il " droit de mesurage " (AN. F^6 II, Cantal 6). Il problema doveva porsi con frequenza se l'11 agosto 1814 viene sottoposto un rapporto al ministro dell'interno per sconsigliare di estendere ad altri comuni il privilegio concesso dal governo alla città di Parigi con un *arrêté* del 6 pratile anno XI che istituiva un monopolio della pesatura pubblica (AN. F^2 I 106 (32)).

(37) Il prefetto del Var scrive al ministro dell'interno il 22 giugno 1807 per chiedere se la " bannalité communale conventionnelle " poteva considerarsi legittima. I comuni del suo dipartimento tenevano molto a questo privilegio. Il ministro risponde il 30 luglio che si trattava di un privilegio illegittimo (AN. F^3 II, Var 1).

(38) Il prefetto del Pas-de-Calais aveva approvato il 21 gennaio 1808 un regola-

controllo delle autorità dipartimentali. Il quadro normativo non era certamente cambiato con la legge del 28 piovoso anno VIII che si era limitata a sostituire il prefetto all'amministrazione centrale del dipartimento.

Nella prassi, tuttavia, l'applicazione di queste norme risultava difficoltosa e incerta, costringendo il ministero dell'interno a inter-

---

mento del sindaco di St. Omer che, su parere della Camera di commercio, fissava le tariffe degli scaricatori e ne disciplinava la professione e gli orari di lavoro. Il preambolo del regolamento non lasciava adito a dubbi sul movente della misura: " considérant qu'il importe que les avaleurs chargés du chargement et déchargement des liquides cessent à leur tour de n'avoir d'autre règle que leur volonté, d'autre tarif que celui que leur dicte le caprice ou l'arbitraire ". Il ministro scrive al prefetto il 4 febbraio 1808 disapprovando il regolamento: " ces dispositions me paraissent contraires à la loi du 17 mars 1791 portant qu'il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession qu'il trouvera bon, en se conformant aux règlements de police. Elles sont aussi en opposition avec celle du 17 juin même année qui a anéanti toute espèce de corporation ". Il sindaco può certamente stabilire alcune misure di polizia, al fine di garantire l'ordine pubblico, senza spingersi tuttavia fino a stabilire le tariffe di una categoria di lavoratori: " cette dernière mesure profiterait non aux ouvriers, aux consommateurs, mais aux marchands. Il serait injuste que les ouvriers ne puissent pas proportionner le prix de leur travail à celui du renchérissement des denrées ". Solo se gli operai si associano per alzare i prezzi l'autorità pubblica può intervenire: " la loi du 17 juin 1791 offre le moyen de les réprimer et de les faire condamner aux peines qu'ils auraient encourues " (AN. F^2 I 106 (21)).

([39]) Un rapporto al ministro dell'interno del " Bureau des arts et manufactures " (dell'anno XIII) si sofferma lungamente sui rischi che il sistema corporativo, distrutto dal legislatore, resuscitasse grazie agli atti regolamentari delle autorità subordinate. Prendendo ad esempio proprio i casi delle corporazioni dei fornai di Bordeaux e Lione, il rapporto mette in guardia contro il dilagare di questa smania regolamentare: gli inconvenienti dell'ordine corporativo si ripropongono " non par l'effet de l'autorité du gouvernement ou de la puissance législative, mais par de simples actes des administrations secondaires qui ne voient dans le rétablissement des corporations et communautés qu'un moyen de police ". Tali e tanti sono gli abusi commessi dai commissari di polizia delle grandi città, che " la plume tombe de la main en retraçant cette multiplicité de gênes et d'entraves dont on charge une profession nécessaire ". Tenuto conto che " les jurandes, maîtrises et corporations d'arts et métiers, ont été détruites par une loi, par le décret de l'Assemblée constituante du 17 juin 1791, on ne pourroit les rétablir en tout ou en partie, que par une loi nouvelle ". Ciò che il governo non ha avuto il coraggio di proporre al Corpo legislativo, " les Commissaires généraux de police de Lyon et de Bordeaux l'ont hardiment exécuté ". Il governo non può tollerare che disposizioni penali e fiscali vengano introdotte con atto amministrativo, violando apertamente il principio di legalità (AN. F^{12} 205 (26)).

venire spesso per riaffermare il rapporto gerarchico tra sindaco e prefetto e tra questo e il ministro.

Gli interrogativi che il prefetto della Loire-Inférieure rivolge al ministro sono abbastanza eloquenti delle difficoltà interpretative della materia. Il prefetto chiede :

" si un arrêté, ou ordonnance de police émané d'une administration municipale doit ou non être soumis à l'approbation du préfet, avant de recevoir son exécution " (40).

Il ministro risponde che l'approvazione del prefetto è necessaria sia per i regolamenti a carattere generale che per quelli " particuliers " a un solo comune. I primi sono quelli approvati dal governo e applicati su tutto il territorio nazionale: il sindaco deve limitarsi a riprodurli dopo averli sottoposti al prefetto. I secondi, ovverosia i regolamenti adottati per un singolo comune, debbono essere anch'essi approvati:

" les anciens règlemens particuliers qui n'ont pas été confirmés par la loi du 22 juillet 1791 sont ceux qui quoique concernant la généralité des habitans d'une commune ou d'une province n'étaient autrefois exécutoires que dans cette commune ou dans ce département, et n'avaient pas d'effet dans les autres parties de l'empire. Les maires ne peuvent appliquer ceux-là à leur commune sans l'autorisation de M. le préfet qui juge s' ils sont en rapport avec les institutions actuelles, et s'ils peuvent être exécutés, et m'en référer s'il y a lieu " (41).

Questa categoria di regolamenti " a rischio " doveva essere vagliata dal prefetto che avrebbe esaminato la conformità delle vecchie norme secondarie alla legislazione vigente. Il ministro sarebbe stato interpellato solo " s'il y a lieu ".

Pochi mesi dopo una circolare inviata a tutti i prefetti chiarisce

---

(40) Lettera del 7 dicembre 1811 che fa seguito a un conflitto con il sindaco di Nantes che aveva pubblicato un regolamento senza informare il prefetto (AN. F^2 I 106 (20)).

(41) Risposta del ministro in data 18 gennaio 1812 a una seconda lettera del prefetto in data 31 dicembre 1811 che chiedeva ulteriori chiarimenti. Un terzo tipo di atti ai quali il ministro fa riferimento sono quelli " propres au pouvoir municipal " che, avendo carattere meramente esecutivo di leggi o decreti, non debbono essere sottoposti ad approvazione preventiva (*Ibidem*).

con maggiore precisione gli obblighi dei sindaci in materia di " police municipale ". Gli atti propri " au pouvoir municipal " che, ai sensi del decreto del 14 dicembre 1789, richiedono l'intervento del consiglio generale del comune (ora consiglio municipale) debbono essere approvati dal prefetto. Gli altri, tra i quali i regolamenti di polizia locale, divengono esecutori senza bisogno dell'approvazione del prefetto che, tuttavia, può riformarli o annullarli se illegali o inopportuni. Onde consentire questo controllo, è fatto obbligo ai sindaci di sottoporre al prefetto tutti i regolamenti di polizia. Sono proprio gli abusi commessi dai sindaci a giustificare per il ministro dell'interno Montalivet l'iniziativa di questa circolare che vuole porre un freno all'esercizio disinvolto del potere regolamentare di polizia (42).

Simili precauzioni non bastavano comunque a mettere al riparo il principio di legalità dagli attentati del potere normativo locale, e non solo perché i prefetti si mostravano troppo concilianti con le esigenze degli amministratori municipali. In realtà, erano gli stessi rappresentanti periferici del governo ad adottare regolamenti palesemente illegali, sia per soddisfare le richieste dal basso favorevoli al ripristino della " police économique " (43), che per sfogare la propria ambizione disciplinare (44). I ministri dell'interno non si stancano di

---

(42) " Plusieurs maires pensent qu'ils sont indépendans, dans l'exercice de leurs fonctions relatives à ces objets, et qu'ils tiennent de leur pouvoir le droit de rendre telles ordonnances qu'ils jugent à propos, sans même en donner connoissance à l'autorité supérieure. Par-là il se prend, dans diverses communes, des mesures opposées pour des cas semblables; par-là aussi, MM. les Préfets sont dans l'impossibilité de rectifier ceux des actes qui seraient contraires à la législation sur la matière " (AN. F^2 I 106 (21)).

(43) Il prefetto della Dyle aveva proposto al ministro di ristabilire vecchie ordinanze per la conservazione delle botti nelle mescite di birra. Il ministro risponde negativamente (13 agosto 1807): " l'administration n'a à se mêler en aucune manière de ces intérêts de particulier à particulier. Quand même il eût paru convenable de faire à ce sujet un règlement, ou de remettre en vigueur ceux de l'ancien gouvernement du pays, ce n'était point à l'autorité locale que ce soin appartenait " (AN. F^2 I 106 (32)).

(44) Al prefetto dell'Hérault che aveva imposto con proprio regolamento l'obbligo di un " livret " ai " valets de labours " il ministro fa osservare (11 vendemmiaio anno XIV) che " le préfet ne peut prendre d'arrêtés que pour ordonner l'exécution d'une loi ou d'un règlement d'administration. Il ne peut donc établir ni rétablir une législation nouvelle ou abrogée. Il ne peut pas davantage intervenir dans des contrats privés; la

condannare questi atti, ricordando che le autorità locali non possono emanare nuovi regolamenti e meno che mai imporre nuovi obblighi agli amministrati (45). In una lettera al prefetto delle Landes (46) il ministro ribadisce con particolare chiarezza il concetto che le fonti normative generali del diritto pubblico sono solo la legge e gli atti regolamentari del governo :

" je vois avec peine que c'est en vain que j'ai rappelé aux préfets qu'ils ne pouvaient publier aucun arrêté sur des objets d'administration générale, c'est-à-dire, communs à toutes les parties du royaume, sans en avoir obtenu l'approbation préalable et que vous ayez pu penser que vous pouviez imposer des obligations aux individus. C'est la loi et les règlemens d'administration publique faits par l'Empereur pour l'exécution de la loi qui, seuls, commandent aux administrés. Les préfets ne peuvent adresser la parole légalement et avec succès qu'aux fonctionnaires qui ont été subordonnés à leur autorité pour qu'ils concourussent à l'exécution de ces lois et règlemens, parce que des administrateurs ne sont pas revêtus du pouvoir législatif. C'est donc avec raison que les tribunaux refusent de reconnaître les règlemens faits par les préfets " (47).

È significativo che il ministro faccia riferimento alla giurisprudenza dei tribunali per invitare i prefetti a un maggior rigore nell'esame dei regolamenti. Sulla base di un orientamento giurisprudenziale avallato dalla Corte di cassazione i tribunali disapplicavano

---

connoissance en appartient exclusivement à l'autorité judiciaire " (dalla minuta della lettera, AN. F^2 I 106 (21)).

(45) Il prefetto delle Bouches-du-Rhône interroga il ministro del'interno sull'ammissibilità di un regolamento di polizia municipale che accollasse nuovi obblighi ai privati in relazione al servizio delle strade vicinali. Il ministro risponde con la seguente precisazione: " cette question est résolue par deux principes constitutifs des autorités locales et conservateurs de l'unité d'administration. Le premier est que les autorités locales ne peuvent faire de règlemens; le second, qui n'est que la conséquence du premier, est qu'elles ne peuvent rien prescrire ni prohiber aux administrés, ou qu'elles ne peuvent ordonner que l'exécution des lois et règlemens généraux existants " (F^3 II, Bouches-du-Rhône 17).

(46) Lettera del ministro dell'interno in data 11 vendemmiaio anno XIV in relazione al regolamento con cui il prefetto aveva istituito un " jaugeage public pour les vins et eaux-de-vie " in alcuni comuni del dipartimento (AN. F^2 I 106 (32)).

(47) *Ibidem*.

i regolamenti di polizia che non fossero adottati entro i limiti del potere legale (48).

Era ovvio tuttavia che l'amministrazione centrale non avrebbe potuto tollerare troppo a lungo i continui cedimenti dei propri rappresentanti periferici né tantomeno rassegnarsi a delegare ai tribunali il compito di far rispettare principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. Vista l'inutilità dei periodici richiami all'ordine il ministro dell'interno della Restaurazione, Lainé, interverrà con una circolare (in data 3 luglio 1818) che affronta senza mezzi termini il problema (49):

" les maires, chargés de la police par l'article 13 de la loi du 28 pluviôse an 8, ont recueilli ces attributions et ces droits; et c'est sur ces fondemens qu'ils ont pu rendre des ordonnances au sujet de certaines classes d'ouvriers.

Mais plusieurs d'entre eux ont étendu cette faculté au-delà de ses bornes légales; ils ont voulu rétablir, en quelque sorte, des corporations abolies par la législation de 1791; ils ont rendu difficile l'admission des travailleurs, ou établi des conditions arbitraires. En publiant de nouveau les anciens règlemens, on n'a pas toujours distingué ceux qui sont, ou directement abrogés par quelque loi survenue depuis, ou évidemment en contradiction avec la législation moderne: souvent on a renouvelé des clauses pénales qui ne s'accordent pas avec le Code actuel; ou l'on en a prononcé de nouvelles, ce qu'aucune autorité locale n'est en droit de faire ".

Il ministro ordina pertanto ai prefetti di sottoporre alla sua approvazione tutti i regolamenti di polizia in materia professionale senza peraltro riuscire, nemmeno con questa misura, a porre fine alle insidie del potere regolamentare: ancora in piena Monarchia di Luglio l'amministrazione centrale si troverà ad annullare regolamenti stile *Ancien régime* (50).

---

(48) Per un'analisi approfondita di questa gurisprudenza si veda N. de CHAMPAGNY, *Traité de la police municipale*, Paris, 1844,, t. 1°, pp. 129 e sgg.

(49) AD. Sarthe, M 127.

(50) Il prefetto della Sarthe si vede proporre spesso dai sindaci del proprio dipartimento regolamenti illegali. Il prefetto deve spiegare al sindaco di Écommoy in una lettera del 6 maggio 1835 che un regolamento di polizia non può vietare di lavorare durante certe ore:" une semblable prescription s'accorderait peu avec le régime de liberté sous lequel nous vivons ". Il sindaco non può nemmeno obbligare i mercanti a

Mi sono soffermato così diffusamente su un aspetto che può sembrare secondario nell'economia di questo lavoro al solo scopo di mettere in luce una differenza essenziale tra lo Stato-paterno di Antico regime e l'amministrazione napoleonica che un'autorevole interpretazione vorrebbe ideale erede del primo, sino a negare il valore euristico della categoria " Stato-gendarme " (51).

Le molte analogie tra la monarchia amministrativa prerivoluzionaria e quella napoleonica, che io stesso ho ripetutamente evidenziato, non autorizzano a confondere Stato-paterno e Stato-gendarme o a considerarli parte di un unico, lineare processo storico. Se infatti entrambi condividono la stessa ambizione disciplinare nei confronti della società e si servono delle stesse tecniche di governo (tutela e polizia), ben diversi sono gli scopi che si prefiggono. La genialità del compromesso napoleonico consiste nella sapiente conciliazione tra controllo sociale e individualismo giuridico che il regime, nel restaurare molte istituzioni prerivoluzionarie, si è ben guardato dal mettere in discussione. Le inevitabili concessioni alle spinte corporative dal basso, giustificabili con evidenti esigenze di ordine pubblico, non alterano il profilo di un'amministrazione accentrata che rimane saldamente ancorata all'individualismo giuridico dell'89. Laddove lo Stato-paterno opera in funzione del " bien public ", al servizio del quale istituisce le corporazioni e la " police économique ", lo Stato-

---

vendere le proprie derrate al mercato (lettera del prefetto del 9 ottobre 1839): le amministrazioni municipali possono sì individuare i siti destinati alla vendita delle singole mercanzie, " mais elles ne peuvent pas, comme on le faisait il est vrai autrefois, interdire la vente de ces denrées ailleurs que dans ces emplacements, à des heures différentes que celle déterminées ". Occorre aggiungere, tuttavia, che il prefetto, nel comunicare questo regolamento al ministro, propone di tenerne in vita provvisoriamente le disposizioni per il solo grano, onde consentire l'approvvigionamento del mercato in una congiuntura particolarmente difficile (AD. Sarthe, 2 O 125 (1-2)). Il sindaco di Château-du-Loir non ottiene invece questa deroga. Il prefetto, chiamato a pronunciarsi su un analogo regolamento, fa osservare che simili misure restrittive " ne sauraient empêcher les marchands d'aller arrêter d'avance la marchandise au domicile des producteurs, ce qui nuirait à l'approvisionnement des marchés ": " l'abondance réelle des marchés ", conclude il prefetto, " ne peut résulter que de la facilité et de la liberté des transactions " (AD. Sarthe, 2 O 71(1-2)).

(51) Mi riferisco a Pierre Legendre che considera questo concetto come " insuffisant et dénué de valeur explicative " in quanto non vi sarebbe reale discontinuità tra Stato-paterno e Stato-provvidenza (*Trésor historique*, cit., pp. 191-193).

gendarme provvede innanzitutto alla garanzia dell'ordinamento giuridico formale nei suoi due capisaldi: la proprietà e il contratto. La legittimazione stessa dell'accentramento amministrativo è legata alla sua capacità di opporre resistenza alle pressioni neocorporative che provengono dalla periferia e che minacciano di mettere in crisi, in uno dei suoi aspetti fondamentali, il ' progetto borghese '.

Per convincersi di questa complementarità tra istituzioni amministrative e individualismo borghese può essere utile osservare le scelte del regime in materia fiscale. Dallo statualismo burocratico napoleonico ci si potrebbe ragionevolmente attendere il recupero dal repertorio fiscale di Antico regime dell'imposta di quotizzazione, tributo assai più moderno ed efficace della vetusta imposta di ripartizione. In una logica di espansione fiscal-militare una versione aggiornata della *vingtième* avrebbe potuto servire i disegni dell'apparato centrale meglio dell'imposta fondiaria ripartita più o meno arbitrariamente tra le varie circoscrizioni. Non è questo tuttavia l'orientamento assunto dal regime. Fedele alla lezione fisiocratica, ai progetti di Turgot e di Necker, l'amministrazione centrale lascia ai notabili-proprietari il compito di ripartire l'imposta riservandosi quello di confezionare le matrici dei ruoli. L'imposta di ripartizione, destinata a rimanere uno degli assi portanti del sistema fiscale francese nel corso del XIX secolo, non è più, beninteso, un'imposta di tipo " corporativo ": il corredo di solidarietà che faceva della taglia un tributo pagato dalla comunità-persona giuridica è stato definitivamente archiviato dalla Rivoluzione. L'imposta fondiaria ricorda invece i progetti di *taille tarifée* elaborati dagli intendenti *éclairés*: un'imposta sulla terra ripartita dagli stessi contribuenti sulla base dei dati catastali.

Il diritto " municipale " di prendere parte al riparto, affermato dalle costituzioni rivoluzionarie, è percepito come una prerogativa irrinunciabile, versione francese del principio " no taxation without representation" (52); che fa passare in secondo piano persino gli

(52) " Il est de droit public en France ", osserva l'autore di un trattato sulle imposte dirette della Restaurazione, " que tout impôt doit être consenti, et que, d'après nos lois municipales, la répartition des contributions directes est confiée par délégation de l'administration générale de l'État aux conseils de département et d'arrondissement, et aux maires des communes ". Mentre l'imposta di quotizzazione " agit sur le contribuable

inconvenienti di una difficile perequazione dei contingenti di imposta tra le circoscrizioni (la realizzazione del catasto procederà con lentezza) ([53]). In ogni caso, nettissimo è il rifiuto da parte della borghesia francese di un'inquisizione fiscale e di un'invadente presenza di controlli burocratici. Il sistema si assesta pertanto sulla combinazione tra le imposte dirette ripartite dai proprietari, in continuità con la legislazione fiscale rivoluzionaria, e un massiccio prelievo indiretto, contraddittorio certo con le rivendicazioni per le quali si era battuto il Terzo stato (abolizione degli *octrois* e delle altre tasse), ma di fatto funzionale all'interesse della borghesia di scaricare sulle masse popolari una parte consistente del fardello tributario. La longevità di questo approdo, destinato a sopravvivere fino alle soglie del XX secolo ([54]), prova il solido fondamento ideologico della scelta compiuta dai tecnocrati di Napoleone, abbastanza accorti da assecondare una delle rivendicazioni strategiche del ' progetto borghese '.

---

sans intermédiaires ", nel sistema del riparto sono stati conciliati " tous les avantages du régime municipal et ceux d'une autorité centrale " (*Traité des contributions directes en France*, par M. GERVAISE, directeur des contributions directes, Paris, 1822, pp. 17, 97 e 21).

([53]) Sulle difficoltà di realizzazione del catasto in un dipartimento metropolitano, cfr. G. CLAUSE, *Le département de la Marne sous le Consulat et l'Empire (1800-1815)*, thèse, Lille, 1983, t. 2°, pp. 851-854.

([54]) Cfr. R. SCHNERB, *Technique fiscale et partis pris sociaux. L'impôt foncier en France depuis la Révolution,* in R. SCHNERB, J. BOUVIER, J. WOLFF, (a cura di), *Deux siècles de fiscalité française (XIX^e^ XX^e^ siècle). Histoire, économie, politique*, Paris, 1973, pp. 82-103.

Titolo III

LE RISORSE DELL'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA: LA FINANZA LOCALE E I BENI COMUNALI

CAPITOLO PRIMO

UNA E DIVISIBILE: AMMINISTRAZIONE DEL TERRITORIO E FINANZA LOCALE

1. Dalla Costituente alla Convenzione: la statizzazione della finanza locale. — 2. Alla ricerca dell'equilibrio: la finanza locale durante il Direttorio. — 3. Un territorio da sfruttare: la finanza locale dell'amministrazione napoleonica.

Nel creare l'amministrazione " una e indivisibile " del territorio nazionale il legislatore rivoluzionario doveva porsi necessariamente il problema della ripartizione delle risorse per la spesa pubblica tra centro e periferia.

Al sistema della finanza locale i *cahiers de doléance* chiedevano innanzitutto di soddisfare le rivendicazioni di trasparenza e partecipazione nella gestione delle risorse in una logica più rispettosa delle esigenze locali di quella fiscal-militare privilegiata dalla monarchia amministrativa. Tutto il dibattito sulle *municipalités* della seconda metà del '700 aveva insistito sull'opportunità di lasciare ai notabili-proprietari il controllo sulle spese locali e la riforma delle assemblee provinciali, seppure in modo imperfetto, si era sforzata di tradurre in pratica questa aspirazione.

Ma l'iscrizione nella Costituzione della divisione dipartimentale conferiva al nodo della finanza locale un rilievo che andava oltre la scelta tecnica, già di per sé cruciale, sull'allocazione delle risorse. Le assemblee rivoluzionarie non avrebbero tardato a scoprire la difficoltà di tradurre in termini finanziari l'unità dell'amministrazione territoriale, conciliando in uno stesso disegno la solidarietà e la parsimonia, il controllo del potere centrale e l'autarchia dei responsabili locali.

" Una " sul piano politico-amministrativo, l'amministrazione locale poteva essere " divisibile " su quello dei costi e dei benefici?

L'ordinamento percorrerà dal 1789 al 1815 l'intera parabola delle soluzioni normative: dalle scelte della Costituente, nel filo diretto delle assemblee provinciali, alla socializzazione integrale delle risorse e delle spese decisa dalla Convenzione; dalla ripartizione degli oneri e dei benefici tra centro e periferia del Direttorio all'intenso sfruttamento delle risorse locali del Consolato e dell'Impero.

I dibattiti che accompagnano questo itinerario colpiscono per la loro attualità, interessando da vicino una scienza amministrativa che continua ad interrogarsi oggi su dilemmi formulati già allora con grande chiarezza.

1. *Dalla Costituente alla Convenzione: la statizzazione della finanza locale*

Le scelte della Costituente in materia di finanza locale appaiono nel loro complesso coerenti con il progetto di governo del territorio delineato alla fine del 1789.

Che i comuni dovessero provvedere alle loro spese con proprie risorse era qualcosa di ovvio tenuto conto dello statuto costituzionale del "pouvoir municipal", rappresentato, come si è visto, alla stregua di un potere semi-privato distinto dall'amministrazione. Senonché, la scelta di sopprimere i detestati *octrois* (i dazi) (1) doveva ben presto rivelarsi disastrosa per le casse di comuni che da sempre erano abituati a ricavare dalle imposte indirette il grosso dei loro redditi. Le sovrimposte addizionali alle imposte dirette che i comuni potevano votare senza limite (ma con l'approvazione del dipartimento) (2) non bastavano a colmare il vuoto in una congiuntura critica per la riscossione delle imposte. L'Assemblea costituente si trova pertanto ad intervenire con provvedimenti-tampone per alleviare la crisi delle finanze comunali, particolarmente grave nelle grandi città dove le autorità municipali devono misurarsi con la turbolenza delle classi popolari. A questo scopo, l'Assemblea delibera che il tesoro avrebbe preso a suo carico i debiti contratti dalle

(1) Soppressi il 25 febbraio 1791.

(2) Cfr. *Décret relatif aux contributions foncière et mobilière*, artt. 5 e 6 (DUVERGIER, op. cit., t. 3°, p. 25). Cfr. E. BARDET, *Les impôt communaux sous la Révolution*, thèse, Paris, 1912, pp. 39-50.

città nell'interesse statale, mentre per estinguere gli altri debiti i comuni erano autorizzati a vendere i beni patrimoniali (3).

Anche la finanza dipartimentale riflette in modo abbastanza fedele l'idea che i Costituenti si erano fatti dei dipartimenti. Proprio perché i dipartimenti sono organi 'deconcentrati' sembra del tutto conseguente che essi debbano provvedere al grosso delle funzioni amministrative con risorse anch'esse 'deconcentrate'. Il sistema di finanza locale, adottato nel febbraio 1791, è tutto imperniato sul principio della sussidiarietà della spesa tra centro e periferia: esso prevede infatti che ogni circoscrizione paghi le spese per la quasi totalità dei servizi pubblici erogati sul suo territorio con sovrimposte addizionali alle imposte dirette (4). La soluzione non era molto diversa da quella praticata nell'Antico regime e la stessa classificazione delle spese ricalcava quella adottata per le assemblee provinciali: (a) *travaux publics* (in particolare le strade dipartimentali); (b) spese per l'amministrazione generale e per la giustizia (a loro volta distinte in fisse e variabili); (c) *bien public* (assistenza e sussidi vari) (5). Questo sistema, sulla carta, presentava notevoli vantaggi: la semplicità contabile; la possibilità per il consiglio generale del dipartimento di votare sulla destinazione dei fondi per il " bien public " e le strade; il controllo esercitato dai contribuenti sull'impiego delle sovrimposte dipartimentali, deterrente efficace contro la prodigalità degli amministratori. Nell'immediato poche voci si levano per protestare contro una soluzione che presentava il non trascurabile inconveniente di accollare alle risorse dipartimentali oneri finanziari molto gravosi come quello delle spese giudiziarie e

---

(3) *Décret relatif aux revenus et aux charges des municipalités, et aux moyens de pourvoir provisoirement à leurs besoins*, 29 mars 1791, e il *Décret relatif aux dettes contractées par les villes et communes, et aux besoins qu'elles peuvent avoir*, 5-10 août 1791 (DUVERGIER, op. cit., t. 2°, p. 336 e t. 3°, pp. 208-209).

(4) Il relatore del *Comité des finances*, Montesquiou, insiste sulle analogie tra questo sistema e quello seguito nell'Antico regime dove le spese locali venivano effettuate sulla base di ruoli di imposta addizionali " en sus des sommes qui composaient les revenus ordinaires de l'État " (AP., 6 février 1791, t. 23°, p. 6). Anche F. BRAESCH, *Finances et monnaie révolutionnaires. Premier fascicule. Les exercices budgétaires 1790 et 1791 d'après les comptes du Trésor*, Nancy, 1934, pp. 77-78.

(5) Esemplari degli " états " delle spese dipartimentali sono conservati in AN. F^{1c} III, Seine-Inférieure 7 e in AN. F^{1c} III, Yonne 4.

amministrative e dei lavori pubblici stradali (6) (come segnala tra gli altri il consiglio dipartimentale dell'Ille-et-Vilaine) (7). La scelta della Costituente era indubbiamente poco coerente con il principio della solidarietà tra le parti e il tutto nazionale, ma il grosso fardello finanziario sembrava ampiamente compensato dal controllo di eletti ed elettori sui conti amministrativi, stampati e divulgati a cura dei dipartimenti.

Se il sistema entra subito in crisi non è tuttavia in ragione dei propri difetti strutturali quanto per le difficoltà della congiuntura: la lenta riscossione delle imposte obbliga i dipartimenti a richiedere anticipi al tesoro per provvedere alle spese urgenti. Insensibilmente, senza che i principi siano modificati, la finanza dipartimentale si trasforma in una finanza derivata, dipendente per stato di necessità dalle sovvenzioni del tesoro (8).

Questa tendenza non fa che accentuarsi durante la Convenzione, assumendo una valenza apertamente politica e costituzionale.

Nella Repubblica una e indivisibile l'individualità dipartimen-

---

(6) Cfr. M. MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, Paris, 1919, t. 2°, pp. 284-285, e PETOT, *Histoire de l'administration des ponts et chaussées*, cit., p. 347.

(7) Secondo il resoconto delle attività del consiglio generale del dipartimento per il 1791, l'Ille-et-Vilaine avrebbe dovuto sopportare da sola una cifra di più di 4 milioni per il solo capitolo delle strade dipartimentali (AD. Ille-et-Vilaine, L 219).

(8) " Je vous préviens, Monsieur ", scrive il ministro dell'interno de Lessart ai dipartimenti il 15 maggio 1791, " que l'Assemblée Nationale vient de décréter qu'il seroit fait, par le Trésor-public, à chacun des Directoires de Département, l'avance de la somme nécessaire pour acquitter leurs dépenses d'Administration, et celle de l'Ordre judiciaire, à compter du premier Janvier 1791; et qu'en conséquence, M. le Directeur général du Trésor-public, s'occupe de leur faire parvenir les sommes pour lesquelles chacun d'eux a été employé respectivement dans les États qui ont été formés pour l'évaluation de ces dépenses " (AD. Calvados, 2.L III A. 1). Il ministro de Lessart aveva fatto richiesta delle " avances " all'Assemblea costituente il 4 maggio 1791, che le aveva accordate il 9 maggio (AP., t. 25°, pp. 551 e 669). Una lettera-circolare dei commissari della tesoreria nazionale in data 30 novembre 1791 chiarisce peraltro ai direttori dei dipartimenti che le " avances " avrebbero dovuto essere rimborsate sui " sous additionnels " una volta che questi fossero stati riscossi. " Nous ne devons donc point douter, Messieurs ", aggiungono i commissari, " que vous ne regardiez comme infiniment important, pour l'ordre de l'administration, que la ligne qui sépare les revenus Publics, de ceux propres aux Départemens et aux Districts, ne soit jamais outrepassée par les dispositions particulières des divers corps administratifs " (AD., Seine-Maritime, L 1467).

tale diviene un ostacolo sia alla realizzazione di una reale solidarietà tra i francesi che al progetto di " rigenerazione " perseguito dal governo rivoluzionario. L'egoismo locale affonda le proprie radici anche nell'autonomia finanziaria delle istituzioni territoriali, nell'esistenza di risorse che ogni circoscrizione non vuole condividere con le altre o vuole loro sottrarre. Per spezzare questo circolo vizioso non resta che tagliare il nodo gordiano che ancora lega le amministrazioni al proprio territorio: l'amministrazione deve essere una e indivisibile come la Repubblica: le sue risorse devono provenire da un centro unico ed essere distribuite in funzione dei bisogni, secondo una logica di perequazione e di solidarietà. Barère, in un rapporto alla Convenzione nel quale invoca " une révolution dans l'administration des travaux publics ", esprime con grande forza questo disegno di un " accentramento propulsivo ", nel quale l'assunzione da parte del tesoro dell'integrale responsabilità finanziaria (9) per le opere pubbliche diviene un mezzo di rigenerazione dal " federalismo " (10):

" ce n'est qu'en posant aujourd'hui les bases des constructions nationales et des travaux publics vus en grand, que vous parviendrez à défédéraliser bientôt la France, avec des pionniers et des ingénieurs, bien mieux qu'avec les supplices. Ce n'est qu'en centralisant d'une manière large et opulente le travail du peuple français, l'érection de ses monumens, le perfectionnement de toute communication du commerce et de l'agriculture, que vous parviendrez à avoir les plus belles routes de terre et d'eau... ".

L'accentramento repubblicano non ha niente a che vedere con quello monarchico, che mirava solo a sfruttare il territorio: Barère propone un accentramento che si faccia carico dei bisogni di ogni parte del territorio, che lo unifichi, che realizzi nei fatti l'integrazione fraterna dei cittadini:

" le peuple verra le gouvernement républicain s'occuper de lui dans ses besoins comme dans ses plaisirs; dans ses pertes comme dans ses jouissan-

(9) Già il decreto del 16-20 frimaio anno II aveva messo a carico del tesoro tutti i lavori di interesse pubblico, con l'eccezione delle strade vicinali (DUVERGIER, op. cit., t. 6°, p. 402). Barère, con questo suo rapporto, propone e ottiene la creazione di una Commissione nominata dalla Convenzione con il compito di dirigere e promuovere i lavori pubblici sul territorio nazionale.

(10) AP., 21 ventose an II, t. 86°, pp. 337-340.

ces; dans les trottoirs des rues, comme dans les avenues des villes; dans les chemins vicinaux comme dans les grands chemins; dans les théâtres comme dans les bains publics; voilà ce qui distingue les républiques des monarchies ".

Abbandonare la gestione delle risorse all'iniziativa degli amministratori locali equivarrebbe a creare le premesse per un indebolimento dell'unità nazionale, solcata dalle divisioni e dagli steccati che la Rivoluzione si era sforzata di cancellare:

" enfin, si on livroit les fonds publics pour les travaux, à la disposition de chaque département, vous ne verriez plus d'établissement national, mais des institutions départementales: au lieu de 32 provinces que comptoit le despotisme, la République dénombreroit 86 États. Le génie des arts se verroit caserné dans chaque district; l'industrie républicaine, qui ne demande qu'à se déployer, seroit étouffée à sa naissance; la fortune publique serait dilapidée par des embellissemens particuliers, et les tributs du peuple dépensés en objets plus fastueux qu'utiles ".

La stessa sopravvivenza della Repubblica, la sfida storica di una repubblica in un grande Stato, è legata alla capacità di integrare, di superare le barriere territoriali e linguistiche, di diffondere il verbo politico (11).

Se tale era veramente la posta in gioco, tutte le spese dipartimentali senza eccezione avrebbero dovuto essere nazionalizzate. Il passo risolutivo in questa direzione viene effettivamente compiuto il 19 fruttidoro anno II quando, su rapporto di Cambon (12), la Convenzione vota la soppressione della distinzione tra contingente fiscale principale (destinato cioè al tesoro) e sovrimposte locali:

---

(11) " Si les routes et les canaux loin de se dégrader comme ils le font journellement, ne sont pas perfectionnés et multipliés; si par eux, il ne s'établit pas une communication des plus actives et des plus faciles jusqu'aux moindres ramifications de la République, il seroit impossible de lui conserver son unité, son indivisibilité. C'est par la commodité et la facilité des communications que les mœurs, les usages, les coutumes, le langage se mettent par-tout à l'unisson, que la circulation s'établit du centre à la circonférence, et réciproquement; qu'un peuple immense ne compose qu'une famille; c'est enfin la facilité des routes et la multiplication des canaux qui peuvent résoudre le grand problème des grandes républiques, regardées par les hommes à préjugés et par quelques savants politiques, comme impossibles, jusqu'au moment où votre courage et vos lumières ont jeté les fondemens de la République française " (*Ibidem*).

(12) AP., 19 fructidor an II, t. 96°, pp. 278-280.

ormai tutte le spese sarebbero state imputate alla tesoreria nazionale. La giustificazione di questa misura è tecnica e politica allo stesso tempo: la difficoltà di riscossione delle imposte aveva costretto il tesoro ad anticipare forti somme, vanificando nei fatti la distinzione tra spese imputate al tesoro e ai " sous additionnels " locali; il regime della finanza locale fino ad allora seguito conteneva " un germe de fédéralisme " che era tempo di sopprimere (13).

Questa logica avrebbe finito inevitabilmente per investire anche le finanze municipali. Sebbene il legislatore rivoluzionario abbia sempre accuratamente distinto la finanza dipartimentale da quella municipale, la nazionalizzazione dei debiti dei comuni, la liquidazione dei beni comunali, gli interventi del tesoro a sostegno delle città segnalavano la tendenza a dilatare l'area della responsabilità finanziaria statale.

Ma fino a che punto il tesoro avrebbe potuto farsi carico di un onere finanziario così imponente? Sarebbe spettato al Direttorio dare una risposta ad un interrogativo che la fine del governo rivoluzionario lasciava più che mai aperto (14).

2. *Alla ricerca dell'equilibrio: la finanza locale durante il Direttorio*

La sequela di provvedimenti sulla finanza locale che si succedono dall'anno IV in poi attestano l'esistenza di un nodo del-

---

(13) " Il paroît peu convenable au nouveau système de gouvernement, que chacun des districts de la République ait des fonds particuliers pour les dépenses qui lui sont propres. Un tel régime semble contenir un germe de fédéralisme que l'on ne peut trop soigneusement écarter: il faut que, dans la grande famille, aucune partie ne s'isole et ne puisse se regarder comme étrangère, sous quelques rapports, aux parties qui l'environnent " (*Ibidem*).

(14) La Commissione delle " administrations civiles, police et tribunaux " scrive il 15 brumaio anno III al Comitato delle finanze della Convenzione lamentando di non riuscire a svolgere tutto il lavoro richiesto dall'esame di 650 bilanci (dei dipartimenti e dei distretti). La Commissione avrebbe dovuto procedere allo spoglio individuale di questi " états " " pour mettre le Comité à portée de rejeter et de réduire celles (le spese, n.d.r.) qui lui paraîtront superflues ou exagérées " (AN. F^5 I 308). Gli amministratori dipartimentali potevano emettere mandati solo in base agli " états " approvati dal *Comité des finances* della Convenzione in seguito all'esame della *Commission des administrations civiles, police et tribunaux* la quale poteva proporre la riduzione o l'eliminazione di singoli capitoli di bilancio (come precisa la circolare della Commissione in data 13 fiorile anno III, AD. Puy-de-Dôme, L 839).

la finanza locale e la difficoltà di scioglierlo in modo soddisfacente.

Vediamo in breve date e contenuti di questi provvedimenti ([15]).

La legge del 28 messidoro anno IV ristabilisce la distinzione tra " principal " e " sous additionnels ", a suo tempo soppressa dalla legge del 19 fruttidoro anno II ma non precisa le modalità esecutive e non distingue tra spese comunali e municipali ([16]). La legge del 9 germinale anno V tenta la strada della specializzazione dell'imposta, assegnando alle spese dipartimentali " 3 sous additionnels " all'imposta fondiaria, raccolti in una massa comune che veniva redistribuita in funzione dei bisogni dei dipartimenti; alle spese municipali destina invece " 5 sous " addizionali all'imposta mobiliare senza richiederne la messa in comune. La legge del 15 frimaio anno VI, nel classificare le spese nazionali, dipartimentali, municipali e comunali, assegna a dipartimenti, municipi e communi un numero fisso di " sous aditionnels " alle due imposte fondiaria e mobiliare. Data l'insufficienza dei " sous additionnels ", la legge dell'11 frimaio anno VII, stabilisce che il *maximum* di " centimes additionnels " sarebbe stato fissato ogni anno, autorizzando al contempo il ricorso ad imposte indirette locali (dietro approvazione del Corpo legislativo) per le spese municipali, in caso di insufficienza dei " centimes ". Sia la legge dell'anno VI che quella dell'anno VII prevedono poi un fondo di solidarietà interdipartimentale con la funzione di assistere i dipartimenti più poveri.

Intorno a questi provvedimenti si apre un serrato confronto tra i sostenitori di una finanza locale che responsabilizzasse le amministrazioni locali e i fautori di una solidarietà tra dipartimenti ricchi e poveri. La discussione che si svolge al Consiglio dei Cinquecento e al Consiglio degli Anziani nel corso di tutto il Direttorio permette di mettere in luce le argomentazioni a sostegno delle due posizioni, di grande interesse per il loro contenuto tecnico-giuridico.

Il ripudio della statizzazione della finanza locale, agli occhi di coloro che sostenevano il ritorno alla distinzione tra risorse finanziarie statali e locali, si giustificava innanzitutto alla luce degli eccessi commessi sotto il regime della legge del 19 fruttidoro anno II.

([15]) Cfr. MARION, *Histoire financière de la France*, cit., t. 4°, pp. 131-138.

([16]) Questa distinzione è introdotta dalla legge del 4 piovoso anno IV.

Secondo il deputato Macaire, i dipartimenti più poveri avevano approfittato della statizzazione della finanza locale per indulgere in spese eccessive soprattutto per le voci del personale (17):

" les administrations des départemens les moins populeux se sont entourées d'une horde prolétaire de commis, qui entrave plutôt qu'elle n'accélère l'expédition des affaires: tout continue à s'organiser en bureaucratie " (18).

È sbagliato sostenere che il sistema delle sovrimposte locali introduce una diseguaglianza tra dipartimenti ricchi e poveri, tenuti entrambi a fare fronte con risorse ineguali alle stesse spese: il deputato Louvet de la Somme fa osservare che le spese, nei dipartimenti meno ricchi e popolosi, sono proporzionalmente meno elevate (19). Per il deputato Vernier (20) il sistema delle sovrimposte locali non è soltanto logico e naturale, in quanto ogni individuo contribuisce alle spese della sua circoscrizione amministrativa nella veste di proprietario o abitante, ma anche l'unico concretamente praticabile: la perequazione delle risorse tra i dipartimenti è lasciata al fondo di solidarietà " supplément fraternel aux départemens qui seroient dans l'impuissance de faire face aux frais de leurs administrations " (21). Dello stesso parere si dichiara Fabre de l'Aude, principale relatore dei progetti di riforma dell'anno VI e VII (22):

---

(17) *Rapport fait, au nom de la commission des dépenses, par J. V. Macaire, député des Côtes du Nord, Conseil des Cinq-Cents, séance du 21 germinal, an IV* (AN. AD. XI 568).

(18) *Ibidem*, p. 3. Di questo stesso parere è il ministro dell'interno Benezech che nel suo " compte rendu " (ventoso anno VI) riconosce alla legge del 26 messidoro anno IV il merito di aver limitato la spesa locale: sotto il regime della legge del 19 fruttidoro anno II " la prodigalité était à son comble " (BN. Lf^{32} 4).

(19) *Opinion de Louvet (de la Somme), sur la classification des dépenses, Conseil des Cinq-Cents, séance du 12 prairial, an IV* (BN. Le^{43} 288) nonché, in opposizione al progetto di un fondo interdipartimentale, *Opinion de Louvet (de la Somme) sur la nécessité d'établir une ligne de démarcation entre les dépenses particulières de toutes les localités, Conseil des Cinq-Cents, séance du 11 brumaire an VII* (AN. AD. XVIII^{c} 488).

(20) *Rapport fait par Vernier sur la résolution du Conseil des Cinq-Cents, relative au mode d'imposition et de paiement des charges départementales, municipales et communales, Conseil des Anciens, séance du 4 frimaire an VI* (AN. AD. XVIII^{c} 429).

(21) *Ibidem*, p. 29.

(22) *Rapport fait par Fabre (de l'Aude), au nom de la commission des dépenses et*

occorre tornare al principio del 1791 — ogni circoscrizione paga le sue spese — (23) corretto nella sua applicazione dalla previsione di un *maximum* di " centimes additionnels " (24) e del fondo di solidarietà interdipartimentale (25).

L'opposizione non manca a sua volta di solidi argomenti.

Il sistema dell'Assemblea costituente cui la nuova legislazione sembrava ispirarsi era in realtà, a sua volta, una riproduzione delle consuetudini della monarchia e non si addiceva pertanto ad un regime repubblicano (26). Per Girod de l'Ain (27) la risoluzione è contraria

---

finances, sur le mode de paiement des charges départementales, municipales et communales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 8 brumaire an VI, pp. 2-3 (AN. AD. IX 568).

(23) Sistema sostenuto anche dal deputato Marragon in considerazione della sua semplicità contabile (*Observations faites par J-B. Marragon, sur la résolution du 6 thermidor, qui met des fonds à la disposition du ministre de l'intérieur pour les dépenses communales, Conseil des Anciens, séance du 17 thermidor, an V*, p. 3 (AN. AD. XVIII^{c} 429).

(24) " Le système d'imposition conçu et exécuté à cette époque avoit cependant deux inconvénients majeurs: le premier, de donner trop de latitude aux administrations de département, à celles de district et aux municipalités, pour la fixation de leurs dépenses respectives. (...) Le second inconvénient du système de 1791 étoit de surcharger les imposés aux contributions directes, dont les cotes pouvoient être plus que doublées par l'addition illimitée de sous additionnels. On eût évité ces deux inconvéniens, en déterminant le maximum des sous qui auroient pu être employés pour chaque nature de dépense, et en créant un fonds de supplément pour le petit nombre des corps administratifs et des municipalités à qui le maximum n'auroit pas suffi " (*Rapport fait par Fabre (de l'Aude), au nom de la commission des finances, sur le mode d'imposition, de paiement et de comptabilité des charges départementales, municipales et communales (...), Conseil des Cinq-Cents, séance du 16 messidor an VI*, pp. 3-4) (BN. Le^{43} 2107).

(25) Fondo interdipartimentale che Fabre difende contro Louvet de la Somme, non a caso eletto da uno dei dipartimenti più ricchi (*Observations présentées par le représentant du peuple Fabre (de l'Aude), au nom de la commission des finances, sur l'opinion de son collègue Louvet de la Somme, relative aux dépenses départementales, municipales et communales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 12 brumaire an VII*) (BN. Le^{43} 2422).

(26) In questo sistema " l'esprit national s'affoiblit, les intérêts s'individualisent, se concentrent, le gouvernement se morcelle, et on s'accoutume à ne plus voir la République que dans la cité ". Inoltre, i dipartimenti poveri, in zone geograficamente disagiate, non saranno in grado di fare fronte alla spesa per la construzione delle infrastrutture (*Opinion d'Ozun, député des Hautes-Pyrénées, sur les dépenses locales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 12 prairial, an IV*, p. 10). Nello stesso senso i deputati Dabray (*Opinion de Dabray sur le projet de résolution relatif aux dépenses à charge des départemens respectifs, Conseil des Cinq-Cents, séance du 15 floréal an IV*, p. 2) e Bontoux (*Opinion de Bontoux, député des Hautes-Alpes, sur le rapport de la commission des dépenses, tendant à faire supporter à chaque département ses frais d'administration*

agli artt. 320 e 322 della Costituzione ([28]) mentre secondo Laussat dei Bassi Pirenei ([29]):

" la puissance législative, la puissance exécutive qui comprend l'administration publique, et la puissance judiciaire, sont toutes des émanations directes de la souveraineté nationale, et s'exercent en son nom. Les dépenses qu'elles entraînent sont donc aussi une dépense nationale, et nullement une dépense locale. Qu'un département soit riche ou pauvre, en état ou non de salarier ses administrateurs et ses juges, il suffit qu'il fasse partie d'une association politique, pour qu'il lui soit dû, aux frais de cette association, et justice et administration: c'est une des clauses tacites ou exprimées du contrat d'union " ([30]).

Mansord del Monte-Bianco, anch'egli deputato eletto da un dipartimento sfavorito, agita lo spettro federalista di fronte all'egoismo dei dipartimenti ricchi:

" d'ailleurs n'est-il pas sensible que, dans le système tout-à-la fois infraternel et inconstitutionnel que je combats, le département qui seroit réduit à se surcharger en centimes additionnels auroit droit de dire réciproquement: « si les départements ne doivent pas venir au secours les uns des autres, si chacun doit commencer par soi, je dois commencer par

---

intérieure, Conseil des Cinq-Cents, séance du 15 floréal, an IV, pp. 2-4) che intervengono nella seduta del 15 fiorile (tutti in AN. AD. IX 568). Lo stesso concetto è ribadito dal deputato Lacuée nell'anno VII (*Opinion de Lacuée, sur la résolution du 18 brumaire, relative aux dépenses départementales, municipales et communales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 11 frimaire an VII*, p. 4) (AN. AD. XVIII[c] 458).

([27]) *Opinion de Girod (de l'Ain), sur la résolution du 17 brumaire, relative au mode d'imposition et de paiement des charges départementales, municipales et communales, Conseil des Anciens, séance du 14 Frimaire an VI* (AN. AD. XVIII[c] 429).

([28]) Articoli che organizzano la Tesoreria stabilendo che: " art. 320: les receveurs des contributions directes de chaque département, les différentes régies nationales, et les payeurs dans les départements, remettront à la Trésorerie nationale leurs comptes respectifs: la Trésorerie les vérifie et les arrête; art. 322: le compte général des recettes et des dépenses de la République, appuyé des comptes particuliers et des pièces justificatives, est présenté par les commissaires de la Trésorerie aux commissaires de la comptabilité, qui les vérifient et les arrêtent ".

([29]) *Opinion de P. C. Laussat des Basses-Pyrénées, sur la résolution du 17 brumaire an VI, relative au mode d'imposition et de paiement des charges départementales, municipales et communales, Conseil des Anciens, séance du 15 Frimaire an VI* (AN. AD. XVIII[c] 429).

([30]) *Ibidem*, p. 4.

prélever mes dépenses particulières; je donnerai le surplus à la République » " (31).

Argomento che riprende anche Malès per il quale la statizzazione della finanza dipartimentale è un corollario del principio di unità e indivisibilità della Repubblica:

" la République n'est une et indivisible que parce que son administration est une, et que ses divers agens, quels qu'ils soient, nommés directement par le peuple, ou médiatement par des électeurs, par ses premiers magistrats, et par vous-mêmes, citoyens représentans, ne sont que des parties d'un grand tout, des membres, plus ou moins importans, du grand corps appelé gouvernement, que la Constitution a créé pour l'exécution des lois, pour le soutien de tous, pour la sûreté générale et individuelle (...); déclarez en principe que toutes les dépenses de l'établissement public sont communes à tous, comme l'établissement même, et vous aurez levé toute difficulté " (32).

Persino Cretet, che pure appoggia la risoluzione del Consiglio dei Cinquecento destinata a divenire la legge dell'11 frimaio anno VII, ammette che si tratta di un provvedimento utile nelle circostanze presenti, ma non del tutto conforme allo spirito delle istituzioni repubblicane:

" on a dit qu'en principe, les administrés devoient exclusivement supporter les dépenses immédiates de leur localité; mais on n'a pas considéré que ce principe rigoureusement appliqué ne pouvoit appartenir qu'aux gouvernemens fédératifs, parce-que ces gouvernemens ne centralisent que l'administration politique de l'État et qu'ils laissent chacun de ses membres s'administrer par les moyens qui lui sont propres. Mais dans un gouvernement indivisible tel que le nôtre, il n'est libre à aucune fraction de l'État de s'administrer autrement que par les moyens généraux et avec les instrumens créés par la Constitution; d'où il résulte que le département du Mont-Terrible, par exemple, qui, dans une République fédérative, pourroit être administré par un très petit nombre d'agens, est constitutionnellement obligé d'en recevoir autant que le département le plus riche " (33).

---

(31) *Opinion de Mansord (du Mont-Blanc), sur les articles du projet de la commission des finances, relatifs au fonds de supplément et au fonds commun des départemens, Conseil des Cinq-Cents, séance du 12 brumaire an VII,* p. 9 (AN. AD. XVIII^{c} 488).

(32) *Opinion de Malès sur le paiement des dépenses générales et locales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 13 brumaire an VII*, pp. 2 e 5 (AN. AD. XVIII^{c} 488).

(33) *Rapport fait par Cretet, sur une résolution du Conseil des Cinq-Cents, relative au*

Alla fine prevalgono le ragioni di chi sostiene la necessità di distinguere gli oneri finanziari di ogni circoscrizione allo scopo di responsabilizzare gli amministratori locali. Si trattava di una scelta obbligata nel momento in cui il ripristino della circolazione metallica poneva fine al *deficit spending* degli anni in cui i pagamenti erano stati effettuati in assegnati ([34]). La legge dell'11 frimaio anno VII, di ottima fattura tecnica, realizzava del resto un compromesso ragionevole tra centro e periferia che, se fosse stato fedelmente rispettato, avrebbe potuto conciliare le ragioni dell'economia con quelle dello sviluppo ([35]). Vedremo nel capitolo successivo come il regime napoleonico stravolgerà il senso di questa legge accollando nuovi e onerosi fardelli alle risorse dipartimentali.

Il Direttorio si chiudeva con un'altra rilevante novità nel campo della finanza locale: il ripristino di quei dazi (*octrois*) che la Rivoluzione sembrava aver bandito per sempre. Anche in questo caso si trattava di una scelta ispirata da un necessario pragmatismo. Per rimpinguare le finanze esauste delle città sarebbe stato incongruo e

---

mode d'administration des dépenses départementales, municipales et communales, Conseil des Anciens, séance du 11 frimaire an VII, p. 8 (AN. AD. XVIII[c] 488).

([34]) Il punto è messo in rilievo nella seduta del Consiglio dei Cinquecento del 17 brumaio anno VI dall'intervento del deputato Nairac: " la suppression des octrois des villes avoit fait tomber la plus grande partie de leurs dépenses à la charge du trésor public: cette charge étant devenue intolérable depuis que le numéraire a remplacé le papier-monnoie, les communes n'ont plus reçu les fonds nécessaires pour subvenir à leurs dépenses; de là ces nombreuses réclamations portées si souvent à cette tribune " (*Rapport et projet de résolution, présentés, au nom d'une commission spéciale (...) par Nairac, sur une pétition de l'administration municipale de la commune de La Rochelle, tendant à obtenir des contributions indirectes et locales pour subvenir à ses dépenses communales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 17 brumaire, an VI*, p. 2, AN. AD. IX 568).

([35]) Anche se, per seguire fino in fondo la logica della legge, sarebbe stato necessario ridurre le spese di natura statale, lontane dal contribuente, per valorizzare invece le spese locali, vicine ai suoi interessi. Questo concetto è espresso dal deputato Souilhé: " chercher à restreindre d'une manière sévère le taux des centimes additionnels qu'il est permis d'imposer pour les dépenses locales, c'est en quelque façon, simuler l'économie: celle qui importe le plus au peuple, celle qui'il réclame vivement, c'est l'économie sur les dépenses générales, pour lesquelles le gouvernement va pressurer au loin les contribuables " (*Opinion de Souilhé, sur le projet de la commission des finances, relatif aux dépenses et recettes départementales et municipales, Conseil des Cinq-Cents, séance du 27 thermidor an VI*) (AN. AD. XVIII[c] 488).

rischioso chiedere nuovi sacrifici a contribuenti già esposti alla pressione fiscale del " principal " e dei " sous additionnels ". Né tantomeno era proponibile — come avevano chiesto a suo tempo gli amministratori municipali di Bordeaux — (36) che il tesoro si accollasse le spese dei centri urbani. Era tempo del resto, come dichiarava il deputato Delpierre al Consiglio dei Cinquecento, che cadesse il tabù fisiocratico contro le imposte indirette: " depuis la Révolution on déclame contre la théorie des économistes, et leur doctrine est toute entière dans notre législation fiscale " (37). Così come il Corpo legislativo aveva autorizzato un dazio per Parigi, nello stesso modo doveva consentirsi di venire in aiuto alle altre città (38)

---

(36) " Ces réflexions nous conduisent ", scrivono gli amministratori di Bordeaux al Consiglio dei Cinquecento il 19 frimaio anno VI, " à proposer au gouvernement de faire acquitter les dépenses des grandes communes par le Trésor public; il est de la sagesse du Corps législatif de proportionner les contributions soit directes, soit indirectes avec les besoins de l'État. Si dans les besoins de l'État, on fait entrer les dépenses des grandes communes, on pourra comprendre aussi au nombre des recettes du Trésor public les contributions qui seroient destinées à fournir à ces dépenses ". Poco importa al contribuente sapere che le sue imposte sono incamerate dallo Stato o dalle collettività locali: l'essenziale è che le spese siano effettuate regolarmente. Del resto, nelle grandi città non vi è nemmeno quel controllo dell'opinione pubblica sull'attività degli amministratori che potrebbe giustificare l'imputazione delle spese alle risorse locali allo scopo di incoraggiare l'amministrazione municipale all'economia. " D'ailleurs, la justice semble exiger des mesures différentes à l'égard des grandes communes: elles appartiennent à toute la République, elles ne sont point le patrimoine isolé de ceux qui les habitent, toute la République doit concourir à les maintenir et à y faire prospérer le commerce et les arts qu'on y cultive " (AN. AF. III 102). Il quadro disastroso della situazione finanziaria di Bordeaux e delle altre grandi città è confermato dal deputato Labrouste della Gironda che chiede un trattamento differenziato per la loro organizzazione finanziaria (*Motion d'ordre par F. M. A. Labrouste (de la Gironde), sur le paiement des dépenses publiques dans les départemens, Conseil des Cinq-Cents, séance du 11 nivôse an VI* e *Motion d'ordre sur le mode de paiement des dépenses départementales, municipales et communales, sur les moyens de pourvoir aux besoins des grandes communes, et en particulier sur l'insuffisance des centimes additionnels dans la commune de Bordeaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 13 prairial an VI*) (AN. AD. IX 568).

(37) *Nouvelle rédaction d'un projet de résolution, tendant à généraliser la mesure des octrois municipaux et de bienfaisance, par Delpierre, jeune, Conseil des Cinq-Cents, séance du 27 vendémiaire an VIII* (BN. Le^{43} 3731).

(38) In questo senso si esprime A. Goussard," commissaire de la comptabilité nationale ", nel dare alle stampe (fiorile anno VII) un progetto di generalizzazione dell'*octroi* a tutte le città (BN. Le^{43} 3123).

sempre badando però ad impedire che il dazio servisse da pretesto per gravare il *plat pays* delle spese urbane ([39]), come avveniva nell'Antico regime.

Il Direttorio lasciava pertanto in eredità ai regimi successivi un quadro normativo che rifletteva una realistica valutazione della situazione finanziaria insieme alla sincera volontà di garantire alle amministrazioni locali certezza di risorse.

3. *Un territorio da sfruttare: la finanza locale dell'amministrazione napoleonica*

Chiunque abbia esaminato i risvolti finanziari dei rapporti centro-periferia nell'Antico regime non ha difficoltà a riconoscere che la medesima logica fiscal-militare si trova ad operare nell'amministrazione napoleonica.

Le scelte della Costituente nel 1791 e del legislatore direttoriale nell'anno VII avevano certamente confermato il principio, tipico del diritto di Antico regime, che ogni circoscrizione territoriale doveva pagare le spese che erano " naturalmente " sue (da cui cioè traeva un diretto vantaggio). Questo indubbio tratto di continuità era tuttavia calato all'interno di un sistema di finanza locale ben diverso da quello abbandonato nell'89, grazie all'elettività degli amministratori locali, ai sussidi finanziari del tesoro, alla preoccupazione del legislatore di distinguere tra spese nazionali e locali. Nel decennio rivoluzionario il centro interviene molto più spesso per sostenere le casse delle amministrazioni locali che per gravarle di nuovi oneri.

L'esatto contrario si verifica invece durante il regime napoleonico. La finanza locale perde qualsiasi autonomia per tornare ad essere interamente subordinata alle esigenze dell'apparato centrale

([39]) Fabre de l'Aude, a nome della Commissione delle finanze, ridimensiona nella seduta del 1 fiorile anno VII il progetto di dazio presentato dal municipio di Bordeaux che pretendeva di assoggettare a un diritto tutti gli alcolici introdotti in città. " En un mot ", commenta Fabre," les citoyens de Bordeaux veulent que les autres communes de la République paient une grande partie de leurs dépenses locales " (*Rapport fait par Fabre (de l'Aude), au nom de la commission des finances, sur un message du Directoire exécutif tendant à établir dans la commune de Bordeaux un octroi municipal et de bienfaisance, Conseil des Cinq-Cents, séance du 1 floréal an VII*, p. 9) (BN. Le[43] 2992).

che coglie ogni occasione per scaricare sulla periferia responsabilità finanziarie che avrebbero dovuto essere in buona parte sue.

I dipartimenti si trovano a fare fronte ad un vasto spettro di spese obbligatorie, in larga misura di interesse statale (40). Oltre alle spese fisse (trattamenti dei giudici etc.), accollate ai " centimes " dipartimentali e imputate sul piano contabile al tesoro, gravano sulle risorse dipartimentali le spese variabili (41), che comprendono molte voci estremamente onerose (42). Rispetto a questi capitoli di spesa il

---

(40) L'organizzazione finanziaria del dipartimento è disciplinata dalle seguenti fonti: le leggi del 25 ventoso anno VIII e del 21 ventoso anno IX, l'*arrêté* consolare del 25 vendemmiaio anno X, le leggi di finanza del 13 fiorile anno X e 2 ventoso anno XIII (G. DESBATS, *Le budget départemental*, Paris, 1911, p. 15 e sgg.)

(41) Una nota sulla contabilità dei " centimes additionnels " ricostruisce le motivazioni di questa classificazione: nell'anno X il governo " imagina de faire avec les départements un échange d'obligations. Il mit à la charge des départements ces objets variables dont il était importuné et parut retenir à celle du Trésor public les dépenses fixes qu'avaient payées jusqu'alors les départements. On dit qu'il parut: car, dans les faits, les unes et les autres se payent avec des centimes additionnels ". Quindi il tesoro non sborsa niente: spese fisse e variabili sono imputate entrambe ai *centimes additionnels* (*Ministère de l'intérieur. Note sur la comptabilité des centimes additionnels, s.d.* , AN. F^4 1001).

(42) Come le spese per i trovatelli (*enfants trouvés*), per le prigioni, i depositi di mendicità, le riparazioni degli edifici pubblici. Nella seduta del consiglio generale del Finistère del 18 germinale anno XII, la I commissione del consiglio si esprime con severità sulla scelta di accollare al dipartimento spese che non sono sue: " il nous a paru injuste, citoyens collègues, que les dépenses de cette nature fussent à la charge des départements où elles s'opèrent et nous avons pensé que tous les départements de la République devaient y contribuer en masse. En effet, on ne peut pas dire que ce soit pour la sûreté du Finistère seulement que les prisons y sont établies: il est bien vrai que les crimes y sont très fréquents: mais à quoi cela tient-il? ". Spese come le prigioni, i trovatelli, il culto soffocano il bilancio dipartimentale, assorbendo tutte le altre risorse. La commissione insiste " pour que vous réclamiez avec force auprès du gouvernement afin qu'il pourvoie par des moyens extraordinaires au paiement de ces dépenses; qui, si elles demeuraient dorénavant à sa charge, absorberaient la totalité de ses ressources et ajouteraient à l'état de détresse dans lequel tous ces établissement se trouvent ". Al dipartimento mancano i fondi per provvedere alle spese urgenti: " mais que serait-ce si, au lieu de nous arrêter aux dépenses de première nécessité, nous avions l'idée de nous procurer le moindre établissement utile? ". La soluzione migliore sarebbe stata quella che il governo prendesse a suo carico la spesa per i trovatelli e le prigioni in modo da permettere al dipartimento " de faire application à d'autres objets non moins utiles des fonds provenants des centimes qu'il laisse à notre disposition ". Se questa strada non è praticabile, la commissione chiede che almeno vengano aumentati i " centimes " desti-

margine di manovra del consiglio generale è minimo: può controllarne l'impiego in sede di rendiconto, formulare proposte ed emettere pareri: ma il potere decisionale resta sempre al governo (43). Accanto a queste voci obbligatorie, la legislazione prevede un capitolo eventuale di spese facoltative che il consiglio può deliberare di accollarsi votando sovrimposte addizionali entro un tetto limitato (4 " centimes "). Un'ulteriore, magra risorsa a disposizone del dipartimento, ma in realtà nelle mani del prefetto, sono i fondi liberi che residuano dalle spese variabili e che svolgono una funzione analoga ai fondi liberi della capitazione dell'intendente (44). Infine, il legislatore imperiale, con due decreti nel 1811, " dona " ai dipartimenti la proprietà degli edifici occupati da servizi amministrativi, con l'onere di pagarvi le imposte e di provvedere alla loro manutenzione, e le strade nazionali di terza classe: il primo embrione di personalità civile del dipartimento nasceva per effetto della volontà del centro di sbarazzarsi di fastidiosi capitoli di spesa.

Era ovvio, quindi, che un sistema di questo tipo aggravasse le diseguaglianza tra dipartimenti ricchi e poveri, costringendo i secondi ad esaurire l'integrale quantità di " centimes " per le spese

---

nati alle spese variabili, diminuendo quelli assegnati alle spese fisse (AN. F^{1c} V, Finistère 1).

(43) Il prefetto Bureaux de Pusy chiede al governo di non tenere conto del voto del consiglio generale che ha ridotto di 2/3 le somme proposte dal prefetto (lettera del 24 termidoro anno X, AN. F^{1c} V, Allier 1). Il prefetto dell'Eure-et-Loir interviene invece presso il ministro per sostenere le proposte di spesa in materia di strade del consiglio generale del suo dipartimento: il direttore generale dei *Ponts et Chaussées*, Montalivet, insisteva per destinare i fondi a strade diverse da quelle indicate dal consiglio. " Le Conseil ", scrive il prefetto il 19 gennaio 1808, " en exprimant son désir d'affecter spécialement les fonds du département à la réparation de ces chemins, et non à d'autres, n'a été que l'interprète de la volonté des habitans ". E di nuovo qualche mese dopo: " en outre les soumissions des communes intéressées, et les sacrifices des particuliers fourniront les moyens, sans augmenter la dépense, d'exécuter les travaux plus promptement et en plus grande quantité. Si les propositions de M. le Directeur général étaient accueillies, il faudrait renoncer à ces avantages ". Il ministro dà ragione al prefetto (21 luglio 1808) (AN. F^3 II, Eure-et-Loir 1).

(44) Proprio come gli intendenti, anche i prefetti più solleciti per la buona amministrazione del loro dipartimento tentavano di sottrarre qualche risorsa alla rapacità del potere centrale. Una circolare del ministro dell'interno del 5 dicembre 1808 ammonisce i prefetti a non gonfiare l'ammontare delle spese e dei debiti dipartimentali allo scopo di ottenere una maggire disponibilità di fondi (AD. Haute-Vienne, 3 N 3).

obbligatorie senza lasciare margine alcuno per spese di utilità locale (45), tanto più che aveva cessato di operare il fondo di solidarietà interdipartimentale (46): i bisogni dell'apparato centrale prevalevano su ogni altra considerazione (47).

Il quadro non cambia molto se prendiamo in considerazione le finanze municipali. Il beneficio del ripristino dei dazi e degli altri redditi patrimoniali (48) è pagato a caro prezzo dalle città che subivano prelievi da parte del tesoro per spese militari o sovrastrutturali di esclusiva competenza statale (49). Persino il taglio del " quart de

---

(45) " Cet état de choses ", denuncia il consiglio generale della Nièvre nella sessione del 1817, " établit une inégalité bien plus choquante entre les divers départements, que celle qui existait par la différence de nombre des centimes facultatifs votés " (AN. F^{1c} V, Nièvre 1).

(46) Cfr. A. DELACOUR, *Du fonds commun et de sa répartition au point de vue général et départemental*, Paris, 1860, p. 5.

(47) Un rapporto del 1811 sull'" insuffisance des centimes additionnels pour les dépenses fixes et variables des départements " riferisce che l'imperatore aveva chiesto che si verificasse la possibilità " de charger les communes d'une partie des dépenses de tous les départements " e di accertare " s'il ne serait pas possible de faire profiter les départements pauvres de l'excédent des départements riches ". Alla fine però Napoleone non aveva approvato la proposta di modificare il sistema vigente: " Votre Majesté n'a point approuvé ces propositions, Elle a marqué l'intention de conserver la division des dépenses en fixes et variables, de continuer de considérer le produit des centimes fixes comme un fonds commun, mais de maintenir la spécialité par département quant aux centimes variables, voulant intéresser les départements à faire des économies sur les dépenses qui en sont susceptibles et du moins de les retenir dans la pente qu'ils peuvent avoir à augmenter leurs dépenses, par l'impossibilité d'y pourvoir " (AN. AF IV 1066 (25)). I " résultats des relevés généraux des budgets des communes de l'Empire " per l'esercizio del 1812 permettono in effetti di misurare l'entità della crisi finanziaria dei dipartimenti (AN. F^6 I 3), mentre per avere un'idea del prodotto dei " centimes " nei diversi dipartimenti si può vedere il quadro comparativo delle spese e risorse della legge finanziaria dell'anno X (AP., 2 série, t. 3°, pp. 501-513).

(48) Un rapporto del ministro dell'interno ai consoli del frimaio anno IX raccomanda di autorizzare i comuni a ripristinare i loro redditi patrimoniali, dichiarando " qu'elles jouiront librement de tous les revenus qu'elles pourront se former par la location des places sur les halles, marchés, etc. ainsi que de tout le produit des droits de mesurage, pesage, jaugeage et autres du même genre ". Agli occhi degli autori del rapporto il maggiore vantaggio di questa misura era quello di non presentare oneri per il tesoro (AN. F^3 I 1-3).

(49) Il prefetto dell'Eure scrive al ministro dell'interno il 3 novembre 1813 per informarlo che la città di Evreux protesta contro la spesa, che gli è stata accollata, insieme alle altre città che dispongono di un dazio, del " dépôt de mendicité " di cui

réserve ", una delle risorse più importanti dei comuni rurali, è sottoposto ad un prelievo erariale (50) che si aggiunge ai nuovi obblighi cui sono tenuti i municipi: ad esempio, l'integrazione dei redditi della " fabrique " quando questa non abbia risorse sufficienti per assicurare un alloggio al curato (51). Nessuna sorpresa può quindi destare la constatazione che il bilancio municipale sia redatto per le città dal governo (52) e per i comuni rurali dal prefetto (53).

---

deve sopportare per metà i costi di gestione. La città chiede che questa spesa venga ripartita su tutti i comuni in proporzione della popolazione rispettiva. " On ne peut se dissimuler que les 40.000 francs imposés chaque année sur les communes de ce département ayant des octrois pour l'entretien du dépôt ", ammette il prefetto, " ne soient pour elles-mêmes une charge infiniment onéreuse, et tout doute disparoit à cet égard, quand on considère que cette somme forme à peu près, le tiers du revenu total des octrois ". Il ministero respinge la richiesta, osservando che, comunque, le grandi città erano quelle che ospitavano il maggior numero di indigenti, e che pertanto dovevano accollarsi questo onere (AN. F^6 II, Eure 12).

(50) Per i dettagli della legislazione, cfr. G. DESBATS, *Le budget communal*, Bordeaux, 1894, pp. 16-17. Il prefetto dell'Indre-et-Loire autorizza la convocazione straordinaria del consiglio comunale di Tours perché provveda a deliberare le riparazioni necessarie agli edifici destinati ad alloggiare un reggimento. Il prefetto avverte che se il consiglio comunale non avesse provveduto, lui stesso sarebbe intervenuto d'ufficio: " enfin je me repose sur vous, Monsieur le Maire, sur votre dévouement et l'influence que vous devez avoir sur le conseil, pour obtenir de lui ce qu'il ne peut refuser sans entraver le service. Cette raison bien démontrée n'est pas susceptible d'aucun commentaire et me forcerait à employer les moyens les plus énergiques, si ceux que je préfère toujours étaient insuffisants " (copia della lettera scritta dal prefetto al sindaco il 14 giugno 1814, AN. F^3 II, Indre-et-Loire 19).

(51) G. L. J. CARRÉ, *Traité du gouvernement des paroisses*, Rennes, 1824, p. 255.

(52) Riporto a titolo di esempio la formula del decreto del 16 messidoro anno XIII, adottato su rapporto del ministro dell'interno, sentito il Consiglio di Stato, che fissa le spese della città di Besançon: " les dépenses allouées pour la ville de Besançon, département du Doubs, sont fixées, pour l'an treize à la somme de (...). Le Ministre de l'Intérieur livrera au Préfet du département une expédition du tableau détaillé desdites dépenses (...) ". Il sindaco di Besançon protesta ripetutamente (ex. lettera dell'11 pratile anno XI) contro i " centimes " accordati dal governo, insufficienti a fare fronte alla spesa (AN. F^6 II, Doubs 6). Un rapporto del ministro dell'interno ai consoli del 6 ventoso anno X spiega la decisione di affidare al governo il compito di approvare i bilanci delle grandi città con l'esigenza di porre un freno all'invadenza nell'amministrazione comunale del prefetto " qui souvent, au lieu de se borner à surveiller l'emploi, se mêle de le diriger, et qui, par sa position, n'étant point comptable au conseil municipal, exerce à cet égard une influence sans contrôle ". È accaduto spesso che i prefetti " s'y sont crus autorisés

Questa medesima logica è operante nella ripartizione dei costi dei lavori pubblici.

Il principio tipico del diritto comune (*cuius commoda et eius incommoda*) è invocato per addebitare alle amministrazioni locali i costi delle opere da cui traevano un beneficio più o meno diretto ([54]). Nel filo di questo principio l'*arrêté* del 4 termidoro anno X stabilisce che le strade vicinali ([55]) siano riparate dai comuni con la prestazione in natura ([56]), norma che nell'interpretazione di molti prefetti autorizza il ripristino puro e semplice della *corvée* ([57]).

Il ministero dell'interno deve intervenire a più riprese per moderare lo zelo dei prefetti che non mostrano più riguardi nei

---

à régler, sans l'avis du conseil, des dépenses importantes, et même à en ordonnancer une grande partie " (AN. F[5] I 1).

([53]) Il prefetto del Gard invia ai sindaci dei comuni rurali una lunga circolare (10 germinale anno X) nella quale spiega di aver dovuto ridurre la quasi totalità delle voci di spesa previste negli " états " trasmessigli per l'approvazione allo scopo di evitare il deficit dei bilanci (AN. F[6] II, Gard 1).

([54]) PETOT, *Histoire de l'administration des ponts et chaussées*, cit., pp. 457-458. Il consiglio comunale di Tolosa, nella seduta del 17 giugno 1807, protesta contro il parere del *Conseil des Ponts et Chaussées* che pretende di accollare alla città la spesa per un " chemin de halage ". Alla città non sarebbe più restata alcuna risorsa una volta provveduto a una spesa che non gli spettava (AN. F[3] II, Haute-Garonne 24).

([55]) Quelle da comune a comune.

([56]) I consigli comunali avrebbero dovuto esprimere il loro " vœu " sul modo di procedere alle riparazioni. Un'istruzione del 7 pratile anno XIII precisa che ciascuno avrebbe dovuto partecipare ai lavori in proporzione dell'interesse all'opera, eccettuati gli abitanti più poveri che godevano dell'esenzione. I consigli comunali avrebbero dovuto fissare il prezzo della giornata di lavoro per consentire agli amministrati la facoltà di riscattarla (PETOT, *Histoire de l'administration des ponts et chaussées*, cit., p. 453). La legge dell'11 frimaio anno VII metteva questa spesa a carico dei bilanci comunali. Senonché, come scrive il prefetto della Gironda al ministro il 9 fiorile anno X, i " centimes " comunali non bastavano nemmeno per le spese correnti, mentre la procedura per ottenere un'imposta straordinaria dal Corpo legislativo era troppo lunga per le necessità urgenti della manutenzione delle strade (AN. F[3] II, Gironde 1).

([57]) È interessante notare che gli stessi amministrati interpretano la prestazione in natura come un ritorno alla *corvée*. Il prefetto dei Vosgi informa il ministro il 19 giugno 1810 che i giudici si oppongono al suo *arrêté* sulla riparazione delle strade vicinali, sostenendo di essere dispensati dalla prestazione in natura. Il ministro risponde che " la réparation des chemins vicinaux n'est pas un service public. C'est une charge commune, réelle et non personnelle, imposée à tous les habitans de quelque qualité et condition qu'ils soient " (AN. F[3] II, Vosges 1).

confronti dei consigli comunali di quanti non ne avessero avuti gli intendenti per le comunità di abitanti quando era in gioco il *service du Roy*. Non mancavano del resto i funzionari che per giustificare le loro misure si richiamavano esplicitamente all'esempio della vecchia amministrazione. Il prefetto dei Bassi Pirenei motivava le sbrigative procedure seguite nei confronti dei consigli comunali (58) dichiarando di proseguire idealmente l'opera dell'intendente d'Etigny " à qui le Béarn doit la plupart de ses routes ". Esattamente come il grande amministratore della vecchia monarchia, il prefetto è convinto di interpretare i bisogni del suo dipartimento meglio di consigli comunali formati da rozzi contadini:

" leurs vues infiniment bornées ne peuvent connaître les véritables intérêts des administrés; quelque léger que soit un sacrifice, il leur paraît accablant parce qu'ils n'en peuvent apercevoir le résultat; l'avantage du moment les guide, la certitude du bien futur ne leur paraît pas un dédommagement ".

Non pensava diversamente il prefetto dell'Ille-et-Vilaine (59):

" les petites considérations sont ordinairement le premier et souvent le seul mobile de ces sortes d'assemblées composées pour la plupart d'hommes ignorans et incapables de calculer les avantages d'une amélioration agricole ".

Se si vogliono vincere le resistenze occorre per il prefetto che il governo possa " statuer nonobstant la résistance des communes ". Gli fa eco il collega della Meuse, per il quale " il faut prescrire à l'homme et surtout aux habitans des campagnes leurs obligations si on veut leur faire remplir leurs devoirs " (60).

---

(58) " Je n'ai pas appelé les Conseils municipaux à émettre leur vœu sur l'avantage ou les inconvénients de ces travaux parce que les délibérations de ces corps, dans les communes rurales, ne sauraient avoir quelque poids ": " pourquoi cela? " commenta l'anonimo funzionario del ministero che esamina la lettera del prefetto (in data 22 dicembre 1807) (AN. F^3 II, Basses-Pyrénées 1).

(59) Lettera del 16 gennaio 1806 al ministro dell'interno seguita da un'altra sul medesimo argomento del 15 settembre dello stesso anno (AN. F^3 II, Ille-et-Vilaine 1).

(60) Il prefetto aveva chiesto che i lavori di riparazione delle strade vicinali fossero aggiudicati a spese dei comuni. Il sistema previsto dal governo era inefficace " parce que les conseils municipaux composés des propriétaires les plus aisés, et devant, d'après

Occorre riconoscere tuttavia che l'impazienza dei prefetti di fronte all'inerzia dei comuni trovava una parziale giustificazione nell'inadeguatezza delle strutture amministrative territoriali per eseguire lavori di interesse generale con la dovuta efficacia. Le proposte di prevedere nuove figure come quella di un " commissaire-voyer" (61), di sottoporre i comuni a forme di " contrainte" (62), o di centralizzare i fondi comunali a livello di *arrondissement* (63)erano

---

votre principe, concourir pour un plus grand nombre de journées, en évalueraient le prix au plus bas possible, et de manière qu'on ne trouverait personne pour travailler " (lettera del prefetto del 29 fruttidoro anno IX, AN. F^3 II, Meuse 1).

(61) Figura creata, tra gli altri, dal prefetto del Nord con proprio *arrêté* del 23 agosto 1806. I comuni reclamano contro il prefetto che aveva posto a carico dei bilanci municipali la nuova spesa. Il ministro richiama all'ordine il prefetto: solo la legge può creare nuove figure amministrative. L'*arrêté* del prefetto è annullato (AN. F^3 II, Nord 1).

(62) Esasperato dalle resistenze dei comuni, il prefetto delle Deux-Sèvres propone (11 messidoro anno XIII) di fare eseguire i lavori di riparazione a spese dei comuni che non rispettassero l'ordine di priorità stabilito dal prefetto per limitarsi a riparare le strade che interessavano i notabili locali. Il ministro, pur convenendo con l'analisi del prefetto, osserva comunque " qu'il eût été bon de s'en rapporter un peu à l'intérêt particulier de chaque commune, parce que en général cet intérêt est liée à celui des autres communes pour le besoin des communications réciproques (...); les moyens cœrcitifs ne doivent être employés que dans le cas d'une mauvaise volonté caractérisée et nuisible " (29 messidoro anno XIII) . Nel 1810 il prefetto torna alla carica proponendo questa volta l'istituzione di un " commissaire voyer " incaricato di seguire i lavori di riparazione delle strade. Il ministro risponde che una simile figura non era ammissibile in quanto non prevista dalla legge (AN. F^3 II, Deux-Sevres 1).

(63) Il prefetto della Charente-Inférieure ha riscontrato l'esistenza di un avanzo di 15.860 franchi nei bilanci dei comuni rurali del suo dipartimento. " Cette somme remise aux communes ", scrive il prefetto al direttore generale della contabilità comunale (10 pratile anno X), " ne sera rien pour chacune et peut être plus utilement employée dans leur intérêt général ". Il prefetto propone di centralizzare a livello di *arrondissement* queste somme per impiegarle alla riparazione delle strade vicinali. Il direttore generale approva. Il prefetto rinnova la richiesta l'8 ventoso anno XII ma questa volta la risposta è negativa. Come spiega il rapporto al ministro del 26 fruttidoro anno XII, se si avallasse questa pratica " il serait à craindre: 1 que le désir d'accroître ce fonds ne portât à faire aux communes des demandes de sommes plus considérables que ne l'exigeraient les dépenses à effectuer en commun et qu'ainsi pour un avenir incertain on ne les privât de portion de ressources que leur situation présente rendrait absolument nécessaire; 2 que chaque commune n'étant plus chargée d'effectuer de son seul revenu les grosses réparations ou la reconstruction de tel édifice, tel pont ou tel chemin, n'en négligeât entièrement l'entretien en se reposant pour le faire réparer sur les produits de la caisse commune. Enfin, que les administrations municipales qui se trouveraient privées pour

puntualmente respinte dal governo, fermo nel rispetto della configurazione istituzionale stabilita dalla legge del 28 piovoso anno VIII.

Nello stesso modo in cui l'apparato centrale scarica su dipartimenti e comuni oneri propri, i comuni si liberano a loro volta dei propri obblighi facendone carico ai privati con il consenso del potere centrale. L'" entretien du pavé ", che la legge dell'11 frimaio anno VII aveva classificato come spesa comunale, grazie ad un parere del Consiglio di Stato può essere accollato ai proprietari " riverains " se questo era l'uso del luogo (64); mentre ai proprietari dei terreni non recintati si chiede di concorrere al pagamento della guardia campestre, in caso d'insufficienza dei redditi comunali (65).

Da un osservatorio privilegiato dell'amministrazione territoriale come quello finanziario, il bilancio del regime napoleonico appare fortemente penalizzante per le collettività locali. Il ritrovato prestigio dei corpi tecnici, le qualità personali dei prefetti, l'impulso dato alle grandi opere pubbliche si iscrivono all'interno di un sistema di rapporti centro-periferia che accorda poche risorse al governo del territorio perché interamente subordinato alle esigenze dello Stato-apparato (66).

---

l'entretien de cette caisse du boni que leur économie aurait procuré et qu'il leur eût été agréable d'employer elles-mêmes à des objets d'amélioration, ne perdent ainsi le stimulant le plus actif de leur zèle, et la récompense la plus douce de leur travail " (AN. F³ II, Charente-Inférieure 1). Il prefetto del Var propone una misura analoga (lettera al ministro dell'11 ottobre 1811), chiedendo che venga creata una cassa a livello di " arrondissement " alla quale i comuni siano chiamati a contribuire in proporzione al loro interesse per le strade vicinali (AN. F³ II, Var 1).

(64) Parere del Consiglio di Stato reso nella seduta del 3 marzo 1807. La questione era stata sollevata dal prefetto delle Landes che aveva informato il ministro (26 marzo 1806) dell'opposizione dei " riverains " a provvedere alla manutenzione del " pavé ". Per il prefetto era ovvio che questa spesa spettasse ai diretti interessati (AN. F³ I 1-3)

(65) Stabilisce questo obbligo il decreto del 23 fruttidoro anno XIII (O. FESTY, *Les délits ruraux et leur répression sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1956, p. 104).

(66) Giudizio che trova conferma in R. DURAND, *Le département des Côtes-du-Nord sous le Consulat et l'Empire (1800-1815). Essai d'histoire administrative*, Paris, 1926, t. 2°, pp. 461-465.

CAPITOLO SECONDO

LA RIVOLUZIONE INCOMPIUTA: LA COMUNITÀ RURALE E I SUOI BENI

1. L'ultima corporazione: il nodo dei beni comunali. — 2. Organi della Repubblica: la nazionalizzazione dei comuni e la liquidazione dei loro beni. — 3. Il peso della tradizione: l'amministrazione napoleonica e il patrimonio della comunià

L'Antico regime aveva lasciato irrisolto il problema dei beni comunali.

Si è visto come il Controllo generale, nel promuovere le iniziative di " partage " e di liquidazione degli usi collettivi, non si fosse prefisso l'obbiettivo di rompere con la tradizionale politica della monarchia di salvaguardia della comunità e del suo patrimonio. L'individualismo possessivo era dovuto scendere a patti con le priorità amministrative di un apparato centrale che guardava con preoccupazione alla prospettiva di un'alterazione profonda e duratura delle strutture comunitarie. La pressione del centro per una riforma di vasto respiro si era stemperata in periferia nei prudenti compromessi degli intendenti.

La Rivoluzione non poteva certamente eludere questo *dossier* che l'Antico regime le aveva lasciato in eredità. Alla divisione dei beni comunali erano legate la sopravvivenza delle tradizionali pratiche comunitarie, la trasformazione del paesaggio agrario, il consenso delle masse rurali alla Rivoluzione. Dai beni comunali dipendeva anche la possibilità di condurre in porto un rinnovamento profondo delle strutture amministrative rurali: la comunità corporativa, l'" esprit de clocher ", i 44.000 comuni affondavano le loro radici nel patrimonio àvito degli abitanti, " corps et communauté ", che opponeva una tenace resistenza ai progetti di razionalizzazione del territorio elaborati dal legislatore.

Proprio questo nesso tra beni comunali e riforma amministra-

tiva è l'aspetto che mi propongo di indagare in questo capitolo seguendo le vicissitudini della legislazione in materia (della sua elaborazione e applicazione) lungo tutto il decennio rivoluzionario fino all'approdo napoleonico.

1. *L'ultima corporazione: il nodo dei beni comunali*

Il preambolo della Costituzione del 1791 dichiarava perentoriamente che in Francia non vi erano più corporazioni.

In realtà però una corporazione era sopravvissuta alla *tabula rasa* rivoluzionaria. Stabilendo che vi sarebbe stato un municipio " en chaque ville, bourg ou paroisse " la Costituente aveva lasciato in vita l'*universitas* comunale, prendendo atto dell'esistenza di una società " naturale " irriducibile alle geometrie del progetto di Sieyès.

Si era trattato, tuttavia, di una decisione inevitabilmente provvisoria. Il legislatore rivoluzionario avrebbe dovuto comunque interrogarsi sulla legittimità di questa *persona ficta* non appena si fosse occupato della questione dei beni comunali. Decidere sulla sorte dei beni comunali significava pronunciarsi sull'identità della comunità e sul futuro di un'agricoltura combattuta tra individualismo e pratiche agrarie collettive.

All'interno della comunità il velo universalistico della cittadinanza non reggeva all'asprezza di un conflitto sociale combattuto intorno ai beni comunali dalle tradizionali categorie socio-economiche dell'Antico regime: *fermiers*, *laboureurs*, *manouvriers, forains* etc. Ora la posta in gioco era divenuta ancora più elevata di venti anni prima, quando il Controllo generale aveva promosso le inchieste sui *communaux*. La questione del *partage*, da economica e sociale, si era trasformata anche in politica e istituzionale, condizionando il successo del progetto di governo del territorio elaborato nell'89 e solo parzialmente realizzato dalla Costituente. La riforma dei comunali si iscriveva nel disegno di creare un'autonomia locale che non fosse più *esprit de localité* e nel progetto di organizzare i servizi pubblici territoriali secondo una logica razionale; da essa dipendeva il successo del tentativo di allargare i benefici della *citoyenneté* anche al *plat pays* per riscattarlo da una secolare condizione di subalternità alle città.

La Costituente non affronta la riforma dei beni comunali, che è

invece intrapresa, quantomeno a livello progettuale, dall'Assemblea legislativa. Su iniziativa del *Comité d'agriculture* dell'assemblea vengono consultati nel corso del '92 i corpi amministrativi in merito alla prospettiva di un *partage*.

In base alle risposte fornite alla *Comité* è possibile individuare un orientamento favorevole alla liquidazione dei beni comunali, che appare tuttavia nettamente minoritario, e un grosso schieramento che ne chiede la conservazione, entrambi mediati dai fautori di un ragionevole compromesso: sì al *partage*, ma a certe condizioni.

Della prima posizione, più radicale, si fa portavoce il direttorio del distretto di Montpellier, non a caso presieduto da quel Fabre che alla Convenzione sarà *rapporteur* della legge del 10 giugno 1793 sulla divisione dei comunali. Questa voce, quasi isolata, si leva per reclamare con intransigenza una definitiva liquidazione del patrimonio dell'ultima "corporazione" sopravvissuta alla Rivoluzione:

"la Constitution ne reconnaît qu'une seule corporation, celle de tous les Français, elle ne s'occupe que d'un seul intérêt, celui de la nation, qui se compose de la masse des intérêts réunis de tous les citoyens. Il ne peut exister à ses yeux que deux genres de propriété, la propriété nationale et la propriété individuelle. Rien n'est plus opposé à ces principes que l'existence des biens communaux et intransmissibles; c'est par eux qu'est détruite l'unité d'administration; ils isolent le citoyen de la grande communauté, en substituant à l'intérêt général des intérêts locaux et partiels" (1).

È significativo che la questione dei beni comunali sia subito connessa a quella del governo del territorio: l'esistenza di un centro di interessi egoistici quale quello comunale interferisce con la logica egualitaria della riorganizzazione amministrativa adottata dalla Costituente:

"la Constitution ne voit dans les départements, les districts, les cantons et les municipalités que des divisions purement administratives qui peuvent être composées et décomposées, sans que les citoyens éprouvent aucune lésion dans leurs intérêts, aucune surcharge dans leur contribution. Il résulte de ces vérités incontestables que les communautés ne doivent avoir ni propriétés, ni procès, ni dettes" (2).

---

(1) *Le partage des biens communaux. Documents sur la préparation de la loi du 10 juin 1793*, publiées par G. BOURGIN, Paris, 1908, p. 103.

(2) *Ibidem*. Anche il consiglio generale della Côte-d'Or iscrive la scelta a favore del

Il secondo orientamento, contrario ai progetti di divisione dei comunali, giustifica la propria opposizione, oltre che con le consuete considerazioni economiche (3), con motivazioni giuridiche e amministrative. Uno degli argomenti più ricorrenti è quello della natura giuridica dei beni comunali. Ritroviamo la definizione dei beni comunali come proprietà dell'*universitas* di cui gli abitanti non possono disporre liberamente (4), vero e proprio fedecommesso a beneficio delle generazioni future (5), oppure la loro qualificazione

---

" partage " all'interno del progetto di riduzione dei corpi municipali (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 59). Il direttorio dello stesso dipartimento si pronuncia invece a favore della vendita dei comunali " au profit du corps moral auquel elles appartiennent ". In questo modo, secondo gli amministratori del dipartimento, si sarebbero potuti conciliare i principi giuridici — i beni comunali appartengono solo alla persona giuridica comunale — con l'esigenza di creare alla comunità una risorsa per provvedere alle spese locali ed estinguere i suoi debiti (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 65). Il direttorio del dipartimento della Côte-d'Or aveva già sollevato la questione con il Comitato di costituzione nel 1790 in vista di una riduzione del numero dei comuni: " y aura-t-il quelque moyen de les forcer à mettre en communion leurs propriétés, de manière qu'ils eussent le prix de la part qu'ils céderoient, et que les administrés eussent désormais un même intérêt au choix et aux opérations des administrations? Sans ces conditions la réunion sous une seule municipalité ne produira que troubles et dissensions " (AN. D IV 8 (125)).

(3) Le necessità dei comunali per il pascolo, essenzialmente, come ricordano il direttorio del dipartimento della Yonne (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 323) e i proprietari del comune di Pontpoint: " si le partage demandé avait lieu entre les habitants, il en résulterait que les plus forts propriétaires éprouveraient un préjudice souverainement injuste; leurs fermiers n'ayant plus de pâturage, seraient forcés d'abandonner leurs fermes ou de les prendre au plus vil prix possible. En un mot, ces grandes exploitations éprouveraient un tort irréparable " (*Ibidem*, p. 185). Nello stesso senso si pronuncia il consiglio generale della Somme (*Ibidem*, p. 288).

(4) " Ces fonds n'appartiennent donc point aux membres de la communauté, car chacun d'eux n'a sur eux qu'un droit de jouissance indivise; ils n'en peuvent jouir qu'en commun: universitatis sunt, non singulorum; ainsi une communauté ne peut valablement en consentir le partage, parce que, par la nature de ces biens, ils sont indivisibles: ce qui appartient à tous n'appartient à personne " (direttorio del distretto di Corbeil, *Ibidem*, p. 236). " Les biens de communauté d'habitans appartiennent à la communauté et non aux particuliers qui la composent, lesquels n'ont aucun droit de propriété, mais bien une simple jouissance " (*Le partage des biens communaux*, op. cit., p. 16).

(5) È il direttorio del dipartimento della Marna ad utilizzare questo argomento per respingere i tentativi di alcuni comuni di procedere al *partage* :" considérant que les biens communaux appartiennent de leur nature non seulement aux citoyens qui sont membres actuels de la Commune, mais à ceux que la succession des générations destine

come accessorio della proprietà, con la logica conseguenza di esigere che siano privilegiati nella divisione i proprietari, domiciliati e non (anche i *forains* quindi) (6), in proporzione della capacità contributiva di ciascuno: chi contribuisce di più alle spese comunali, deve avere diritto a una parte maggiore. Ma allora, piuttosto che creare le condizioni per uno scontro nella comunità tra proprietari e non, concludono questi amministratori, non è meglio lasciare lo *status quo* o vendere i comunali a profitto dell'*universitas* (7)? A favore della conservazione dei comunali depone anche la volontà di assicurare alla comunità un reddito per provvedere alle spese amministrative locali, tenendo conto che " les fonctions importantes que la Constitution a données aux municipalités ont beaucoup augmenté les charges communes " (8).

à les remplacer, à cultiver le territoire, à en recueillir les fruits d'après le droit que leur auront donné la culture et la propriété; qu'en conséquence de ce principe, les biens communaux sont grévés d'une sorte de substitution graduelle et perpétuelle et se trouvent par cette raison sous la sauvegarde de la nation entière " (deliberazione del 26 aprile 1792, AN. $F^{1\,c}$ III, Marne, 4).

(6) I quali, come ricorda la petizione di un gruppo di proprietari del comune di Saint-Sever (Landes), " participant aux charges de la commune de Saint-Sever, ils doivent participer à ses avantages " (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 118). Il direttorio del dipartimento, sulla base di una deliberazione del consiglio generale in data 15 dicembre 1790, con propria decisione dell'8 aprile 1791 si era schierato a favore di un *partage* limitato ai proprietari, domicialiti e non, entrando così in conflitto con la municipalità che, invece, aveva ammesso ai benefici della divisione i non proprietari escludendone i *forains*. Il corpo municipale aveva ignorato la decisione del dipartimento con una motivazione " costituzionale ": " n'est-il pas injuste et ridicule que l'habitant qui a le droit d'assister aux assemblées, et de donner son suffrage pour concourir à la nomination des députés de l'Assemblée nationale, soit exclu de celle où il faut délibérer sur l'objet qui intéresse tous les habitans de la commune ". La resistenza della municipalità agli ordini del dipartimento aveva suscitato le proteste dei *forains* che si rivolgono all'Assemblea nazionale con la petizione riportata sopra del gennaio 1792 (AN. F^{10} 332).

(7) In questo senso si esprime il direttorio del dipartimento del Var (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 297. Sull'atteggiamento delle amministrazioni locali provenzali di fronte al " partage ", cfr. M. AGULHON, *La vie sociale en Provence intérieure au lendemain de la Révolution*, Paris, 1970, pp. 216-223). Sfavorevole alla divisione è anche il direttorio del dipartimento della Vienne (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 311)

(8) Direttorio del dipartimento della Marna (*Ibidem*, p. 147). Gli amministratori del distretto di Moulins si dichiarano a favore dell'affitto dei beni comunali: " cela produirait un revenu qui pourrait les mettre à même de payer leurs charges locales " (*Le partage des biens communaux*, cit., p. 18). Per il direttorio del dipartimento delle Ardennes " il

La terza posizione, favorevole in linea di principio al " partage ", non è tuttavia unanime sulle sue modalità. Lo spettro delle soluzioni prospettate va dalla divisione tra i capifamiglia (9) a quella tra tutti i domiciliati, allo scopo " d'attacher à leur patrie un grand nombre de citoyens " (10), a quella, ancora, tra domiciliati e " forains " (11), senza tuttavia che in tutte queste ipotesi si vada oltre il principio del " partage " facoltativo.

Alla fine, la conclusione dell'inchiesta non appare molto diversa da quella cui giungevano intendenti e sottodelegati quando venivano interpellati dal Controllo generale sui progetti di " partage ": " il est impossible d'atteindre toutes ces particularités par une loi générale " (12).

Malgrado un quadro così poco incoraggiante, il presidente del *Comité d'agriculture* Aveline presenta un rapporto favorevole alla divisione facoltativa (13) che giustifica con i principi dell'individualismo possessivo (14) e con il disegno politico di consentire l'accesso alla proprietà di una vasta categoria di non-proprietari (15). Disegno al quale si oppone, con una relazione di minoranza il deputato Danthon de l'Isère, portavoce all'interno del Comité di una visione marcatamente capitalistica dei rapporti economici nelle campagne: i braccianti trovano la loro sussistenza nei salari pagati dagli imprenditori agricoli, e non in una piccola proprietà economicamente

---

faudrait donc, même dans les municipalités qui ont de grandes communes, assurer sur les biens communaux l'acquit des charges locales et n'autoriser le partage que de ce qui resterait de biens libres et inutiles au pâturage du troupeau " (*Ibidem*, p. 26). " En général, le produit des communaux doit être employé aux charges communes, et dans le nombre, il y en a de privilégiées et d'indispensables qui doivent être acquittées par préférence " (direttorio e consiglio del dipartimento dell'Aube, *Ibidem*, p. 31).

(9) Consiglio del dipartimento del Gard e direttorio del dipartimento della Haute-Garonne (*Ibidem*, pp. 87 e 90).

(10) Consiglio del dipartimento del Bas-Rhin, (*Ibidem*, p. 204).

(11) Direttorio del distretto di Bourg (*Ibidem*, p. 10).

(12) Direttorio del dipartimento dell'Oise, (*Ibidem*, p. 182).

(13) Tra i proprietari e i domiciliati (per i dettagli, si veda *Le partage des biens communaux*, cit., pp. 356-359).

(14) Poiché la " propriété consiste dans le droit d'user et abuser " occorre favorire la divisione delle proprietà collettive (*Ibidem*, p. 347).

(15) " La propriété ayant reçu de la Constitution un caractère sacré devient un lien qui attache tous les citoyen de l'État " (*Ibidem*, p. 343).

improduttiva (16); alla sussistenza dei contadini poveri deve provvedere la collettività con gli " ateliers de charité " e la tassa dei poveri (17).

Dopo 25 anni dall'inizio del progetto di riforma dei comunali, il dibattito non aveva compiuto alcun progresso significativo: i conflitti di interessi, il particolarismo locale, le vecchie rappresentazioni giuridiche intralciavano adesso come allora la realizzazione di un progetto di riforma a carattere generale.

A rompere gli indugi sarà la dinamica della Rivoluzione in tutta la sua irruenza: il 14 agosto 1792, pochi giorni dopo l'arresto del re e in una fase critica sul fronte militare, su proposta di François di Neufchâteau verrà adottato il principio del " partage ".

2. *Organi della Repubblica: la nazionalizzazione dei comuni e la liquidazione dei loro beni*

Tra il 1793 e il 1795 la Convenzione conduce un'offensiva in grande stile contro l'individualità comunale (18). Sembrava giunto il momento di sradicare l'ultimo baluardo del particolarismo, dell'egoismo locale, del " federalismo " abbattendo le barriere che ancora si ergevano all'interno della Repubblica una e indivisibile, *être moral* che non poteva tollerare nel suo seno altri gruppi intermedi.

Le armi di questa offensiva sono due: la divisione dei beni comunali e la nazionalizzazione del debito dei comuni.

La legge del 10 giugno 1793 ammette il *partage* per testa dei *communaux* (non dei beni patrimoniali) tra gli abitanti domiciliati, con l'esclusione dei proprietari *forains*. Un terzo dei voti favorevoli degli aventi diritto basta a decretare la divisione che è quindi facoltativa: scelta realistica in un paesaggio rurale così poco omogeneo, come si è più volte sottolineato. Ma anche qualora gli abitanti avessero scelto di conservare i loro *communaux*, essi non avrebbero potuto goderne secondo le vecchie pratiche consolidate dell'Antico regime; la legge del 10 giugno vieta esplicitamente all'art.1, sezione IV la prassi di pagare una parte delle imposte *en moins imposé* e

(16) *Ibidem*, p. 385.

(17) *Ibidem*, p. 390.

(18) Per un inquadramento storico della vicenda del *partage*, cfr. P. M. JONES, *The Peasantry in the French Revolution*, Cambridge, 1988, pp. 137-154.

persino di destinare i redditi patrimoniali alle spese locali: i redditi comuni avrebbero dovuto essere divisi tra gli abitanti. In questo modo era definitivamente consumata la rottura con la tradizione amministrativa dell'Antico regime che assegnava ai comunali la funzione di supporto finanziario del villaggio a scopi amministrativi.

Il decreto del 24 agosto 1793 ([19]) dichiara *dettes nationales* tutti i debiti dei comuni contratti in virtù di una deliberazione legale o destinati all'" établissement de la liberté ". Come contropartita la nazione incamerava l'attivo dei comuni che sarebbe stato venduto come gli altri beni nazionali. Il relatore del decreto, Cambon, istituisce un nesso chiarissimo tra questa operazione, apparentemente solo finanziaria, il disegno di una *tabula rasa* amministrativa, e la volontà di debellare il federalismo sino alle sue radici più profonde:

" déclarez dettes nationales les dettes des communes, en déclarant propriétés nationales tout leur actif, excepté les biens communaux dont le partage est décrété, et les meubles et immeubles destinés aux établissements publics. Vous n'aurez plus d'administrations municipales qui, avec des fonds particuliers, pourraient avoir l'idée de se séparer de la grande commune (...): formez un ensemble de toute la dette publique, de quelque part qu' elle provienne; qu'elle soit une comme le gouvernement qui vient d'être adopté " ([20]).

Sempre in questa logica si iscrive il decreto, adottato su rapporto di Romme, che sopprime le denominazioni di " ville, bourg et village " per sostituirvi quella sola di " commune ": anche questa'ultima traccia di personalità comunale è cancellata ([21]).

Ma l'ultimo e più vigoroso assalto alla proprietà comunale è condotto da un oscuro deputato, Lozeau ([22]), che pronuncia alla

---

([19]) Decreto del 24 agosto-13 settembre 1793 sul debito pubblico, tit. 28. L'attivo è incamerato dalla nazione (DUVERGIER, op. cit., t. 6°, pp. 149-151).

([20]) AP., 15 août 1793, t. 72°, p. 208.

([21]) Decreto del 10 brumaio anno II (31 ottobre 1793) (DUVERGIER, op. cit., t. 6°, p. 328).

([22]) P.-A. Lozeau (1758-1798), membro del *Comité d'aliénation et des domaines* della Convenzione, non può certo definirsi un personaggio di primo piano (A. KUSCINSKI, *Dictionnaire des Conventionnels*, Paris, 1916, pp. 419-420).

Convenzione, a nome del *Comité d'aliénation et des domaines* (23), una vera e propria requisitoria per reclamare la soppressione definitiva di ogni traccia di questo dominio: " je regarde la propriété communale comme une sorte de monstre qu'il faut s'empresser de détruire, tandis que nous en avons le pouvoir ". La Repubblica francese conosce solo due forme di proprietà legittima: individuale e nazionale; le proprietà comunali sono un oltraggio all'unità repubblicana, " sont attentatoires à la souveraineté nationale ". La proprietà comunale è un marchio di disuguaglianza, perché non tutti i comuni possiedono beni o ne possiedono in eguale quantità; essa alimenta quell'" esprit de localité " che sembra " toujours exister dans le corps législatif ", mentre " dans la République française il ne doit exister aucune société particulière qui puisse être propriétaire collectivement ". Non devono esistere nemmeno spese comunali distinte da quelle nazionali: tutte le imposte e le relative spese, siano essere riscosse ed erogate in un singolo comune o in tutto il territorio nazionale, sono comunque spese nazionali:

" il est assez indifférent, dans le fait, qu'il soit levé une contribution générale pour fournir aux frais de tous les établissements publics de la République, ou que cette contribution soit levée partiellement pour les établissements particuliers de chaque commune, de chaque district ou de chaque département. Il y aurait peut-être plus d'uniformité dans la première que dans la seconde, mais les résultats sont les mêmes, et l'esprit d'unité doit détruire désormais cette espèce d'opinion qui nous attache à des localités, sous prétexte que nous avons contribué aux frais de l'établissement de telle ou telle commune, en le remplaçant par l'opinion bien plus vraie, bien plus digne du Républicain, que nous avons contribué à un des établissements de la République ".

Il rapporto di Lozeau e il progetto di decreto che egli propone rappresentano l'ultimo tentativo della Rivoluzione di chiudere la partita con la persona giuridica comunale.

Il Direttorio segna un riflusso rispetto a queste posizioni estreme, non solo e non tanto per motivi ideologici, quanto per le difficoltà applicative della legislazione votata dalla Convenzione.

---

(23) *Rapport sur la nécessité de supprimer les propriétés communales et sur les principes de la propriété dans un pays libre*, par P.-A. LOZEAU de la Charente-Inférieure, s.d. (ma anno III), p. 11 (BN. Le^{38} 841).

Anche se vi è chi parla al passato della soggettività comunale (24), come se i provvedimenti della Convenzione avessero raggiunto il loro scopo, la realtà è invece che la proprietà comunale era sopravvissuta anche a questa dura prova.

In un rapporto al Consiglio dei Cinquecento del 6 nevoso anno V, Thibaudeau (25) ammette che il progetto di liquidare la proprietà comunale non era privo di una *ratio* apprezzabile: se fosse stato portato a compimento, avrebbe forse creato le premesse per un'autentica uniformità amministrativa (26). Ma la Convenzione non aveva voluto seguire fino in fondo il disegno di Cambon e si era limitata a stabilire che la nazione avebbe incamerato l'attivo dei comuni fino alla concorrenza dei debiti estinti. In questo modo si era lasciata sopravvivere una proprietà comunale di cui il legislatore doveva ora prendere atto per regolarla.

Ben più ostile alle scelte della Convenzione si dichiara il depu-

---

(24) Riferendo al Consiglio dei Cinquecento (seduta del 17 piovoso anno IV) sul ricorso del comandante di un mercantile danese contro un comune, il deputato Jourdan metteva in dubbio persino che i comuni potessero stare in giudizio visto che avevano perduto la personalità giuridica: " les communes avoient jadis des biens patrimoniaux; elles avoient à lutter contre des propriétés rivales, les féodalités et les biens ecclésiastiques. Aujourd'hui la nation a tout retiré à elles: les communes ne peuvent plus ni acquérir ni posséder; leur existence politique, leur individualité a été considérée comme un principe de fédéralisme en opposition avec le principe du gouvernement: d'où il semble résulter que les municipalités ne doivent plus être traduites devant les tribunaux, l'action judiciaire à leur égard dérivant uniquement de la propriété et de cette fiction de la loi qui les assimiloit aux personnes privées " (*Rapport fait au Conseil de Cinq-Cents par Jourdan (des Bouches-du-Rhône), au nom de la commission relative aux demandes d'emprunts de la part des communes, séance du 17 pluviôse, an IV*, p. 3) (AN. AD. IX 568).

(25) *Rapport fait par Thibaudeau, sur quelques dispositions de la loi du 24 avril 1793, relative à l'actif et au passif des communes, Conseil des Cinq-Cents, séance du 6 nivose an V*, p. 3) (AN. AD. IX 568).

(26) " Lorsque la loi du 24 août 1793 fut rendue, on étoit convaincu qu'il falloit dépouiller les corporations de leurs propriétés, afin de centraliser plus facilement toutes les ressources de la nation et toutes les dépenses publiques, et de faire disparoître toutes les différences de dénominations ou de titres entre les créanciers directs de l'État et les créanciers des divers établissemens publics. La réunion de l'actif des communes au domaine national fut évidemment une suite de ce système qui, s'il eût été exécuté d'après les principes de la justice, pouvoit présenter de grands avantages, une grande simplicité et une unité précieuse en administration " (*Ibidem*, pp. 3-4).

tato Mollevaut (27) per il quale i beni comunali avevano resistito all'aggressione dei montagnardi in quanto la loro esistenza è conforme a natura, perché in essi i municipi trovano una risorsa necessaria (28) e una proprietà " sacra ":

" les biens des communes, propriétés particulières et aussi sacrées que celles des individus, attachées à des corporations aussi nécessaires et non moins durables que notre être social lui-même, ne sont pas, de leur nature, des biens nationaux " (29).

La necessità di fare ordine era avvertita in modo ancora più acuto in materia di " partage " dei comunali. L'applicazione della legge del 10 giugno 1793 aveva lasciato dietro di sé una scia di tensioni e di contenzioso alimentata più che dissipata dalle sentenze arbitrali. La legislazione rivoluzionaria era accusata di aver danneggiato l'agricoltura e l'allevamento (30) e di aver confuso i *communaux* con gli *usages*, i diritti degli abitanti con i titoli legittimi di proprietà dei *ci-devant seigneurs* (31) e dei loro aventi causa (32). La legge del

(27) *Rapport fait par Mollevaut, sur une résolution du 20 nivôse, relative aux propriétés, dettes actives et passives des communes, Conseil des Anciens, séance du 19 ventôse an V* (AN. AD. IX 568).

(28) " N'ont-elles pas des besoins journaliers et des besoins périodiques, les uns d'entretien d'édifices, de fontaines, de chemins, et les autres ou de reconstruction totale que produisent des événemens qui entraînent des charges au-dessus de la portée individuelle de chaque citoyen, et même de la masse des contributions que l'on pourroit en exiger? " (*Ibidem*, p. 21).

(29) *Ibidem*, p. 21.

(30) Tesi che sostiene tra gli altri il deputato Isoré alla Convenzione (*Motion d'ordre faite à la Convention nationale, séance du 4 fructidor, an III, par Isoré, agriculteur, député du département de l'Oise, et membre du comité d'agriculture et arts, tendant à l'abolition de la vaine pâture (...) et à amender la loi sur le partage des communaux*, pp. 10-13) (BN. Le^{38} 1630). I proprietari del comune di Feyzin avevano scritto alla Convenzione il 12 frimaio anno III chiedendo che le operazioni di *partage* fossero sospese in quanto la divisione delle terre comuni, moltiplicando i possessori, " privera de bras tous les grands propriétaires " (AN. F^{10} 327).

(31) Il deputato Garran-Coulon, avvocato al Parlamento di Parigi prima della Rivoluzione, sostiene che per tracciare la linea di demarcazione tra proprietà comunale e privata il legislatore avrebbe dovuto rifarsi alle " coutumes " locali: " tout cela formoit, sans doute, une législation bien confuse; mais il n'en est pas moins vrai qu'en refusant de considérer ce qui existoit, pour ne consulter que la théorie dans une matière qui touche par tant de points aux droits de la souveraineté nationale, à ce régime féodal dont

21 pratile anno IV, decidendo la sospensione delle misure di " partage ", apre una fase di ripensamento sull'intera politica normativa sui comunali che permette agli oppositori dell'operazione di uscire allo scoperto.

In un rapporto al Consiglio dei Cinquecento ([33]), Sainthorent, relatore di un'apposita commissione, attacca frontalmente la legge del 10 giugno 1793 definendola una " legge agraria ". Nell'escludere i " forains " dal beneficio del " partage " il legislatore aveva commesso una grossa ingiustizia spogliando senza indennità una parte dei legittimi proprietari dei beni comuni. In effetti i comunali erano, in base alle " coutumes ", " les accessoires des propriétés privées " e non del domicilio. Inoltre i comunali, non appartenendo al demanio nazionale, " sont des propriétés particulières, sur lesquelles il faut laisser à leurs propriétaires toute la liberté qui leur appartient ". Ciò è tanto più esatto in considerazione dell'utilità dei beni comunali per

---

nous sommes à peine sortis, et aux propriétés privées que les amis de la liberté ne sauroient trop respecter, on court le risque de méconnoître les droits les plus légitimes de la nation, de consacrer les usurpations les plus tyranniques, ou de violer les propriétés privées de la manière la plus funeste ". La nazione ha spogliato i signori delle loro prerogative pubblicistiche, ma non può penalizzarli in quanto proprietari quando possano vantare un titolo legittimo: " la nation a bien repris aux seigneurs toute l'autorité publique qu'ils avoient usurpée sur elle; mais non pas les propriétés qui, étant susceptibles d'un titre légitime, peuvent et doivent être supposées en procéder toutes les fois qu'il y a une possession suffisante pour le faire présumer " (*Rapport sur les biens communaux, fait au nom du comité de législation, par J. Ph. Garran, député du Loiret, imprimé par ordre de la Convention nationale, et réimprimé par ordre du Conseil des Cinq-Cents, Conseil des Cinq-Cents, séance du 20 prairial, an IV*, pp. 3 e 29) (BN. Le[43] 305).

([32]) L'art. 10, sezione IV della legge del 10 giugno 1793 prevedeva che coloro che avessero posseduto beni comunali da 40 anni avrebbero potuto mantenerli se detentori di un titolo legittimo e di buona fede, e se avessero dissodato " par leurs mains ou celles de leurs auteurs " i terreni acquistati. Al Consiglio dei Cinquecento si apre un dibattito sull'opportunità di mantenere in vita questa disposizione e sulle eventuali azioni di responsabilità che gli aventi causa dai signori, spossessati dai comuni, avrebbero potuto esercitare contro i loro danti causa (interventi di Delpierre dei Vosgi, 18 messidoro anno VI (BN. Le[43] 2116), A.-J. Renault, 27 ventoso anno VII (BN. Le[43] 2884), J. Grenier, 3 messidoro anno VII (BN. Le[43] 3263)).

([33]) *Rapport fait par F. Sainthorent, au nom d'une commission composée des citoyens Saladin, Couhey, Boursin, Dalby et Sainthorent, chargée de la révision des lois sur le partage des communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 15 Thermidor an V* (AN. AD. XVIII[c] 436).

l'allevamento, di cui costituiscono veri e propri accessori (34). Se proprio si vuole procedere al " partage ", conclude Sainthorent, occorre che a questo partecipino tutti i proprietari, domiciliati e non, in proporzione alle imposte pagate da ciascuno.

Alle stesse conclusioni giunge, seguendo un diverso itinerario argomentativo, il deputato Armand (35). I beni comunali in senso stretto appartengono alla persona giuridica e non agli abitanti e quindi non potrebbero essere divisi (36). Se per motivi di interesse generale si vuole autorizzare la divisione, solo facoltativa, occorre rispettare i titoli di proprietà, quand'anche recassero l'impronta della " puissance féodale " (37). La pretesa di livellare il particolarismo " spontaneo " di questa materia con la pialla della legge generale e astratta è lesiva dei diritti di proprietà che sono radicati nelle *coutumes* (38).

Persino Cabanis scende in campo per ammonire che " les propriétaires ne se font point ainsi à coup de décrets " (39). Interesse del bracciante non è quello di divenire proprietario di un lembo di terra insufficiente ad assicurargli la sussistenza, ma di ricevere un salario

---

(34) " N'enlevez rien aux propriétaires fonciers, qui maintenant sont presque les seuls soutiens de l'État, par les contributions qui pèsent sur eux seuls. Comment pourront-ils les payer s'ils perdent avec les communaux leurs profits de bestiaux qui, dans les deux tiers de la France, font le principal produit des fermes et des métairies? " (*Ibidem*, p. 13).

(35) *Opinion de Armand (du Cantal), sur le partage de communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 7 pluviôse an VII* (AN. AD. XVIII^{c} 470).

(36) " La génération qui passe n'en a que l'usage et l'administration; la propriété repasse sur la tête de cet être moral qui ne meurt point, que l'on nomme commune. Le propriétaire est toujours un: de là l'indivisibilité de cette espèce de bien; car il n'y a pas de partage à faire, au moins quant à la propriété, lorsqu'il n'y a qu'un propriétaire unique " (*Ibidem*, p. 9).

(37) Armand ammette persino la prova testimoniale a favore dei proprietari che rivendichino come propri pretesi beni comunali, che possano dimostrare cioè " par une preuve testimoniale d'une possession animo domini, paisible, publique de temps immémorial, être une propriété indivise entr'eux, à raison de leurs autres biens, ou des redevances qu'ils acquittaient " (*Ibidem*, p. 13).

(38) " Il suit de ces vérités préliminaires, qu'une loi générale qui répute communaux tous les fonds compris sous cette dénomination sans avoir égard au régime qui les distingue, est nécessairement spoliatrice " (*Ibidem*, p. 5).

(39) *Opinion de Cabanis, contre le projet de partage des biens communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 7 pluviôse an VII,* p. 5 (AN. AD. XVIII^{c} 470).

adeguato dall'imprenditore (40). I beni comunali sono gravati da un vincolo di destinazione a favore dei poveri ai quali offrono una risorsa preziosa (41).

Su questa destinazione privilegiata dei comunali ai bisogni della comunità, siano essi il sostentamento dei poveri (42) o il pagamento delle spese locali (43), insistono un po' tutti gli oppositori al progetto di *partage*, sostenuto con accanimento quasi solo dal deputato Delpierre (44) che predispone un progetto di risoluzione per la

---

(40) " Son plus grand intérêt est donc que toutes les grandes entreprises de culture, de fabrique, de commerce soient florissantes " (*Ibidem*, p. 6).

(41) " Les pacages communs sont une vraie substitution en faveur du pauvre, la seule qui puisse le sauver du dernier malheur, celui d'avoir bientôt épuisé ses dernières ressources " (*Ibidem*, p. 4).

(42) *Opinion de Maugenest, sur l'emploi des communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 7 pluviôse an VII*, pp. 6-7 (AN. AD. XVIII^{c} 470).

(43) Così il deputato Bergier (*Opinion de Bergier, sur le projet de résolution proposé par la commission concernant le partage des communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 28 nivose an VII*, p. 9) (AN. AD. XVIII^{c} 470). Nello stesso senso interviene il deputato Mansord che, nella seduta del 9 nevoso anno VII, si pronuncia a favore della divisione dei soli " communes ", in quanto i " patrimoniaux " servono ad assicurare un reddito alla comunità per le spese locali (*Opinion de Mansord (du Mont-Blanc), sur le partage des biens communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 9 nivôse an VII*, p. 6) (AN. AD. XVIII^{c} 470).

(44) Antoine-François Delpierre, detto *le jeune* (l'*aîné* eletto nell'anno VII si chiama Nicolas-François) si fa portavoce, nella seduta del Consiglio dei Cinquecento del 19 frimaio anno VI, di un forte attacco alle conclusioni della commissione che, per bocca di Sainthorent, aveva preso posizione in favore dei proprietari, inclusi i " forains " (*Opinion de Delpierre, député par le département des Vosges, sur la demande en rapport de la loi du 10 juin 1793, qui a permis le partage des communaux, et sur le projet de lui substituer un autre mode de partage, fondé sur la différence des fortunes, Conseil des Cinq-Cents, séance du 19 frimaire, an VI*, AN. AD. XVIII^{c} 436). Nominato relatore di una commissione sui comunali, Delpierre propone il " partage " obbligatorio con argomenti che ricordavano quelli sostenuti davanti alla Convenzione nel 1793-94: " la France est une République; la République est une et indivisible: or convient-il à cette République, qui se présente sous l'image d'un faisceau de toutes les volontés et de tous les intérêts réunis, qu'il y ait dans son enclave des corporations dotées, qui, s'interposant entre l'État et ses membres, ne sont propres qu'à diviser la grande association en autant de petits gouvernements secondaires qu'il y a de villages et de hameaux, à alimenter l'esprit fractionnaire et municipal que la Constitution a voulu détruire, à compliquer la pensée et à gêner la marche des administrations publiques? " (*Rapport fait par Delpierre (des Vosges), au nom d'une commission spéciale, sur les avantages qui résulteront de la conversion des biens communaux en propriétés privées etc., Conseil des Cinq-Cents, séance*

divisione obbligatoria dei comunali (*par ménage* e non per testa) (45). Ma il clima politico non era favorevole a una decisione di questa portata che, come era prevedibile, viene aggiornata.

3. *Il peso della tradizione: l'amministrazione napoleonica e il patrimonio della comunità*

Il 18 piovoso anno VIII il ministro della giustizia invia al suo collega degli interni una memoria sui beni comunali trasmessagli da un giudice al tribunale di Aix (46). L'interesse del documento è dovuto, più che al suo contenuto, alla personalità del suo autore, Durand de Maillane (47), brillante giurista prima della Rivoluzione, figura di spicco del *Comité ecclésiastique* della Costituente, deputato alla Convenzione.

Commentando il famoso rapporto di Cambon che aveva portato all'adozione del decreto del 24 agosto 1793, Durand de Maillane osserva che la distruzione dell'individualità comunale sarebbe stata comprensibile se il governo centrale avesse potuto provvedere a tutti i bisogni locali:

" il est bien certain que si le gouvernement étoit dans un tel état de paix et d'abondance que dans chaque commune les habitans n'eussent à s'occuper chacun que de leurs besoins domestiques par l'attention que le gouvernement auroit de pourvoir à tout ce que le service public, les besoins des hospices et autres nécessités locales pourroient exiger dans toutes les

---

du 29 parairial an VI, p. 25) (AN. AD. XVIII^{c} 470)." Le partage facultatif ", rincara Delpierre, " n'est autre chose que le droit délégué aux cultivateurs et aux citoyens aisés de faire la loi à ceux qui ne le sont pas " (*Analyse des motifs principaux qui ont dicté le projet de résolution sur l'emploi des biens communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 9 nivôse an VII*). A favore del " partage " obbligatorio si pronuncia anche il deputato Heurtaut-Lamerville (*Opinion de Heurtaut-Lamerville, député du Cher, sur le partage des communaux, Conseil des Cinq-Cents, séance du 3 pluviôse an VII*, p. 8) (AN. AD. XVIII^{c} 470).

(45) *Nouvelle rédaction d'un projet de résolution sur les biens communaux, Conseil des Cinq-Cents, frimaire an VII,* (BN. Le^{43} 2487).

(46) La memoria si trova in AN. F^{3} II, Bouches-du-Rhône 1.

(47) Pierre-Toussaint Durand de Maillane (1729-1814), avvocato al Parlamento di Aix prima della Rivoluzione, autore di un apprezzato *Dictionnaire de droit canonique*, inviato agli Stati generali dal Terzo stato di Arles, eletto alla Convenzione di cui è segretario, siede al Consiglio degli Anziani per ricoprire durante il Consolato e l'Impero (fino al 1808) la carica di giudice al tribunale di appello di Aix.

parts, rien ne seroit plus conforme au caractère d'égalité, d'unité qui dans une République doit se montrer sous toutes les formes et dans toutes les parties de l'association commune ".

Oppure se la persona giuridica comunale fosse stata in effetti assimilabile a quelle corporazioni che la Rivoluzione dell'89 aveva spazzato via:

" ou bien, s'il en étoit d'une municipalité comme d'une corporation particulière qui peut sans conséquence exister comme disparaître, ou dont l'existence est nùisible à la patrie, rien de mieux que de mettre alors toutes les municipalités à l'unisson d'un dépouillement absolu: on ne seroit plus en peine des abus de leur administration ".

Ma nessuna di queste due condizioni giustificava una misura scaturita dal furore iconoclasta di Cambon che aveva ottenuto l'unico risultato di gettare nel caos le finanze comunali.

Ben diverso il giudizio di Durand de Maillane sulle leggi del 14 agosto 1792 e del 10 giugno 1793 (alla quale lui stesso sostiene di avere contribuito) ([48]). Se è vero che lo scopo immediato di questi provvedimenti era quello di conquistare il consenso delle masse rurali; se era indubbio che, redatti in fretta, presentavano grossi difetti e lacune, nondimeno essi andavano oltre la mera contingenza politica ([49]), iscrivendosi nella lotta secolare tra la comunità e il signore. Una lotta nella quale la legislazione monarchica (l'editto del 1667 in particolare) si era già schierata a favore della comunità, così come, e a maggiore ragione, a favore della comunità doveva schierarsi il legislatore post-rivoluzionario. Sulla base di queste premesse, l'ex convenzionale formula un progetto radicalmente antifeudale ([50])

([48]) Durand de Maillane riferisce di essere stato interpellato in quanto esperto giurista e segretario della Convenzione.

([49]) " Il est vrai qu'aux deux époques où ces loix ont été faites après le 10 août et après le 31 mai leurs auteurs avoient besoin d'appui; mais ce motif ne donne ni n'ôte rien à la mesure elle-même, qui après la suppression du régime féodal étoit juste et indispensable, en sorte que ces loix des 25/28 août 1792-10 juin 1793, quoique faites dans des vues particulières par leurs auteurs, sont très politiques et très sages dans leurs dispositions ".

([50]) " *Des communaux et rachats*. Art.1. Les habitants des communes qui à l'époque du 4 août 1789 se trouvoient sous le régime féodal, sont en vertu des loix des 25-28 août 1792 et 10 juin 1793 propriétaires et pleins maîtres collectivement des communaux qui

che assegna alle comunità la totalità dei comunali e ammette il " partage " se deliberato dalla maggioranza dei capifamiglia (ma dopo aver annullato tutti i " partages " effettuati sulla base della legislazione rivoluzionaria).

Era prevedibile che l'amministrazione napoleonica trovasse questo progetto " impolitique, dangereux et injuste " (51).

Scopo del legislatore consolare e imperiale è quello di disinnescare le tensioni che si erano accumulate intorno ai beni comunali, non di alimentarne di nuove (52). Questo è il senso della legge del 9 ventoso anno XII (53), che conferma i " partages " già effettuati e fa rientrare i beni non divisi nelle mani dei comuni, e della legge del 9 brumaio anno XIII che conferma i comuni nel possesso dei loro beni, autorizzandoli a deliberare il cambiamento del modo di godimento (ma era necessario un decreto imperiale per renderlo esecutivo) (54). Le risposte al questionario per il *Code rural* confermavano del resto che l'ipotesi del *partage* annoverava tra i notabili più oppositori che partigiani (55), sconsigliando sul piano politico una misura di cui gli amministratori contestavano l'utilità sul piano pratico. I prefetti, come gli intendenti, non tardano infatti a risco-

---

sont situés dans leur territoire et qui étoient possédés par leurs ci-devant seigneurs à ladite époque du 4 août 1789 soit que lesdits habitans eussent ou non quelque droit d'usage sur ces communaux; art. 6. Les ci-devant seigneurs ne peuvent être maintenus dans la possession des communaux, qu'autant qu'ils la justifieraient par un titre d'achat des habitans eux-mêmes, sans qu'aucune autre sorte de titre, comme aveux, jugements, transactions, concessions etc. puissent en tenir lieu; et avec faculté perpétuelle aux habitans de racheter ces communaux s'ils sont encore incultes, en rendant aux ci-devant seigneurs ou leurs ayans cause, le prix qu'ils en ont reçu ".

(51) Rapporto non datato sulla memoria.

(52) Come dichiara esplicitamente Portiez de l'Oise al Tribunato nel presentare il progetto destinato a divenire la legge del 9 ventoso anno XII: " en étudiant la loi dans l'économie de ses proportions, le Gouvernement nous a paru avoir saisi le juste tempérament, s'être arrêté aux ménagements convenables, et avoir atteint entre deux écueils le but désiré " (A.P., 2 série, 7 ventoso anno XII, t. 5°, p. 686).

(53) DUVERGIER, op. cit., t. 14°, pp. 503-505.

(54) Se poi la comunità aveva già deliberato un altro modo di godimento in applicazione della legge del 10 giugno 1793 e desiderava modificare quella decisione, occorreva l'approvazione del prefetto in Consiglio di prefettura, impugnabile, in caso di rifiuto, al Consiglio di Stato (DUVERGIER, op. cit., t. 15°, p. 121).

(55) Le risposte dei dipartimenti, ordinate alfabeticamente per ciascuna domanda, sono raccolte in AN. F^2 I 1201.

prire l'utilità dei comunali per l'ordinaria amministrazione dei municipi, attanagliati dalla penuria dei " centimes additionnels " e dalla presenza inquietante di una massa di diseredati appena in grado di provvedere al proprio sostentamento. È logico che i prefetti si sforzino di temperare il rigore della legislazione per assicurare l'ordine pubblico nelle comunità (56), che favoriscano l'affitto dei beni patrimoniali per pagare le spese locali (57), che cerchino di combattere le usurpazioni dei beni comunali (58): in mancanza di

(56) Il prefetto del Basso Reno fa osservare al ministro che il ricorso sistematico all'asta per l'affitto dei beni comunali priverebbe i contadini poveri di una risorsa essenziale di cui possono fruire solo se viene loro richiesto un canone modico. " Il y a telle communauté ", scrive il prefetto (9 ventoso anno XII), " où la totalité des habitans n'a pas la moindre propriété; ils n'ont d'autres possessions que leurs lots communaux. Périodiquement ils les partageaient, ils les amélioraient, ils les cultivaient comme leur patrimoine et lorsque les besoins de la commune l'exigeaient ils s'imposaient sous l'approbation de l'administration provinciale une rétribution modérée. Leur enlever ces lots, ou les mettre en concurrence avec les riches dans une enchère, ce seroit les réduire à la misère, compromettre le repos de la commune, provoquer des émigrations " (AN. F^3 II, Rhin-Bas 1).

(57) Il prefetto della Meurthe, in un lungo rapporto al ministro dell'interno (12 germinale anno IX), accusa la legge del 10 giugno 1793 di avere privato i comuni delle risorse indispensabili per onorare i loro debiti e per fare fronte alle spese locali: " les centimes additionnels sont loin de suffire aux dépenses ordinaires et les plus indispensables dans les communes rurales où d'ailleurs on ne peut recourir à la ressource des octrois. À plus forte raison ces communes manquent-elles de moyens pour faire face à des dépenses extraordinaires, quelque urgentes elles soient. Ainsi les édifices communs, les fontaines (...) les chemins vicinaux ne peuvent être entretenus et réparés; ainsi l'instruction élémentaire est partout languissante " (AN. F^3 II, Meurthe 1). Il prefetto del Maine-et-Loire si giustifica col ministro (19 dicembre 1810) per aver autorizzato con proprio atto amministrativo (senza richiedere il decreto imperiale) l'affitto dei beni comunali con l'esigenza di conciliare tutti gli interessi in un'unica, rapida procedura: gli interessi della classe povera, alla quale è stato riservato un pascolo sufficiente; e quelli del comune, che avrebbe ricavato dall'affitto un reddito da destinare alle spese locali (F^3 II, Maine-et-Loire 1).

(58) Il prefetto del dipartimento di Saône-et-Loire scrive al ministro l'11 pratile anno VIII per proporre di utilizzare la procedura amministrativa contro gli usurpatori dei beni comunali, onde risparmiare ai comuni costosi procedimenti giudiziari. Il ministro rifiuta, ma il prefetto ribadisce la sua richiesta il 19 brumaio anno XII, ricevendo un nuovo diniego (AN. F^3 II, Saône-et-Loire 1). Un rapporto all'imperatore del 28 gennaio 1808 propone di porre fine con una sanatoria alle usurpazioni nei dipartimeni dello Cher, Allier e Nièvre esigendo un canone a favore del comune dagli usurpatori stessi (AN. F^2 I 106(17)).

altre risorse il patrimonio comunitativo rappresentava una risorsa preziosa da salvaguardare (59).

Ma proprio come quando nell'Antico regime gli intendenti si sforzavano di proteggere un patrimonio che la giurisprudenza delle Corti erodeva, assecondando la " reazione signorile ", così, quasi nello stesso modo, si ripropone questo dualismo: da una parte la sollecitudine dell'amministrazione per una valorizzazione amministrativa dei beni comunali, dall'altra una giurisprudenza di legittimità che, proprio come un " fiume sotterraneo ", recupera le argomentazioni e i concetti prerivoluzionari per favorire gli antagonisti dei comuni.

Le asprezze antifeudali (60) della legislazione rivoluzionaria sui comunali vengono stemperate o addirittura svuotate dagli esperti feudisti che siedono alla Corte di cassazione, il procuratore generale Merlin de Douai, soprattutto, e Henrion de Pansey, giudice della stessa Corte. Non è difficile a due delle *plumes féodales* più brillanti della dottrina giuridica della fine dell'Antico regime individuare nell'onere della prova il mezzo per indebolire la forza delle rivendicazioni dei comuni:

" c'est à la commune à prouver l'ancienne possession qu'elle articule et qui fait le fondement de sa réclamation: si elle ne la prouve pas

---

(59) Come ricorda il ministro dell'interno al prefetto di Maine-et-Loire (lettera del 23 ventoso anno XIII), invitandolo a promuovere gli affitti dei beni comunali per destinarne il ricavo al pagamento delle spese collettive (AN. F^3 II, Maine-et-Loire 1). La legge del 20 marzo 1813 che ordina la vendita dei beni comunali produttivi di reddito a profitto del tesoro, sostituendoli con rendita a beneficio dei comuni, non segna una vera inversione di tendenza nella politica dell'amministrazione centrale verso i beni comunali. Si trattava solo di un provvedimento congiunturale e di un mero espediente borsale.

(60) Il decreto del 15 marzo sopprime " pour l'avenir " (tit. II, art. 30) il diritto di *triage*. Ma la legge del 20-27 settembre 1790 lasciava in vita il *cantonnement*, ammettendo la possibilità di revisione da parte dei tribunali di distretto per quelli operati negli ultimi trenta anni. La legge del 28 agosto-14 settembre 1792 reintegrava i comuni nei beni di cui erano stati spogliati per effetto della " puissance féodale ": il *triage* era soppresso con effetto retroattivo. Sempre in base a questa stessa legge i comuni potevano rientrare in possesso delle terre " vaines et vagues " occupate dal signore, a meno che questi provasse la proprietà sulla base di un possesso continuato e non contestato di 40 anni. La legge del 10 giugno 1793 aggrava ulteriormente la situazione dei signori esigendo la prova della proprietà con titolo legittimo, precisando che " le titre légitime ne pourra être celui qui émanerait de la puissance féodale " (sez. IV, art. 8).

clairement, si elle ne la prouve que d'une manière obscure, équivoque ou incertaine, le jugement qui convertit en preuves les présomptions plus ou moins fortes qu'elle avance, fait par cela seul une fausse application de la loi; en deux mots, dès qu'il y a doute, la réclamation de la commune doit être rejetée " (61).

Nel richiedere ai comuni la prova certa del loro diritto, Merlin sapeva bene di metterli in grande difficoltà: quale comune poteva produrre un titolo che, senza ambiguità, lo dichiarasse proprietario? La padronanza della diplomatica e del lessico giuridico delle *chartes* divengono le armi processuali necessarie ai difensori dei comuni (62) per fornire la prova pretesa da Merlin che una concessione risalente a qualche secolo prima si riferisse a una *propriété* e non al mero *usage* (63), o per dimostrare che si trattava di *terres vaines et vagues* e non di terre coltivate, oppure ancora per documentare che l'azione a suo tempo esperita era un *triage* e non un *cantonnement*: altrettante prove diaboliche che spiegano la poca fortuna dei ricorsi dei comuni in Cassazione (64). Quasi una seconda reazione feudale, questa giurisprudenza permetteva all'individualismo possessivo (ma non certo a quello che aveva trionfato con i *partages* nel '93) di condurre una sorda guerra a quanto restava ancora del patrimonio comunale e dei diritti collettivi.

Il primo ciclo rivoluzionario si chiudeva quindi senza che il problema storico della comunità rurale fosse stato risolto, sia per la rinuncia a dissolvere il particolarismo locale in una circoscrizione più ampia (grande comune o cantone), sia per una gestione delle

---

(61) MERLIN, *Questions de droit*, Bruxelles, 1829[4], t. 3°, *verbo* " biens communaux ", p. 435.

(62) Latruffe-Montmeylian, dotto avvocato che durante la Restaurazione scrive un'opera per confutare la giurisprudenza accreditata da Merlin, osserva che " le principes erronés qui ont autrefois causé la ruine de nos communautés d'habitants, et qui les menacent encore aujourd'hui, ont jeté de si profondes racines, que pour les extirper, il faut creuser jusqu'aux enfers " (LATRUFFE-MONTMEYLIAN, *Des droits des communes sur les biens communaux*, Paris, 1825, t. 1°, p. 8).

(63) Riprendendo le parole di Poix de Fréminville, Latruffe-Montmeylian lamenta che esigere dalle comunità i titoli *non equivoci* della proprietà è come " mettere insieme il lupo e l'agnello " (*Ibidem*, p. 288).

(64) Per questa giurisprudenza, si vedano gli ampi svolgimenti di MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Bruxelles, 1825[5], t. 5°, *verbo* " communaux ", pp. 161-191.

risorse comunitative che non era riuscita a liberarsi dal peso di una tradizione secolare nella quale convergevano ragion di stato e pratiche agrarie collettive.

È giunto il momento di tornare alla superfice dopo questa lunga immersione nel fiume delle istituzioni rivoluzionarie e napoleoniche.

Non vi è dubbio che la geniale intuizione di Tocqueville sulla " riemersione " ottocentesca di importanti frammenti di Antico regime abbia trovato conferma in queste pagine: gli architetti dello Stato-gendarme hanno fatto largo uso di materiali ereditati dalla monarchia amministrativa prerivoluzionaria. Il debito con l'Antico regime è riconoscibile nella concettualizzazione dottrinale degli istituti, chiaramente tributaria del repertorio dogmatico classico, così come nell'articolazione del rapporto centro-periferia quanto ai controlli, all'espletamento dei servizi pubblici, alla finanza locale e ai beni comunali.

Ma qual è il senso, la logica di questo recupero?

Tocqueville ha sopravvalutato e volutamente enfatizzato l'opera livellatrice della monarchia prerivoluzionaria per sottolineare le radici assolutistiche di un potere impersonale, burocratico e autoritario. A fare le spese di una ricostruzione tutta condotta all'insegna della continuità è il decennio rivoluzionario, presentato talvolta come mero acceleratore, in altri luoghi quale incidente di percorso, assai meno spesso come uno straordinario laboratorio di progettazione istituzionale. La sua originalità diviene inevitabilmente problematica per chi crede che " tout ce que la Révolution a fait se fût fait, je n'en doute pas, sans elle " (65).

Eppure, chiarissima e radicale è in più punti la discontinuità rivoluzionaria con la teoria e la prassi di governo del territorio di Antico regime. Senza ripercorrere l'itinerario di questa terza parte, basterà qui ricordare sommariamente l'impatto del fattore " cittadinanza " sulle strutture dell'amministrazione locale — dalla rivendicazione di un servizio pubblico nazionale alla volontà di integrare la periferia nella *République* mediante la finanza locale — e l'incidenza del fattore " costituente " sulla configurazione organizzativa e fun-

(65) *État social et politique de la France*, in *L'Ancien régime et la Révolution,* t. 1°, cit., pp. 65-66.

zionale dei pubblici poteri — dalla centralità dell'elezione nella scelta del personale amministrativo alla distinzione tra " amministrare " e " giudicare ".

A fronte di tanta creatività, il regime napoleonico assume quasi i tratti di una " restaurazione " *ante litteram* sul terreno amministrativo, non fosse altro per la prepotente riaffermazione del fattore fiscal-militare e per l'inaridirsi del filone teorico del " pouvoir municipal ". Senonché, questa " restaurazione ", ci sia concessa l'espressione, avviene all'insegna dell'individualismo giuridico ed economico, entrambi conquiste dell'89 che Consolato e Impero consolidano e salvaguardano, " terminando " così un capitolo della Rivoluzione.

INDICE DEI NOMI

Aberdam, S., 383.
Aguessau, H. F. d', 154.
Agulhon, M., 569.
Ailly, M.F. d', 81.
Aimo, P., 485.
Alatri, P., 178.
Albisson, 118.
Alimento, A., 43, 45.
Allarde, P.-G. d', 500.
Amelot de Chaillou, A. J., 27.
Amselek, P., 146.
Andersson, E., 148.
Antoine, M., 3, 10, 11, 12, 28, 70, 85, 98.
Antonetti, G., 61, 62, 68, 69.
Arbois de Joubainville, H., 105.
Arendt, H., 503.
Argenson, R.-L de Voyer, d', 178-181, 191, 214, 232.
Armand, Fr., 577.
Arnaud-Duc, N., 165.
Atias, C. IX.
Aubin, G., 69, 109.
Audier-Massillon, B.-P., 455.
Auger, 29, 41.
Aulard, A., 332.
Aveline, J.-B., 570.
Azimi, V., 38.
Babeuf, G., 370.
Bacot, G., 255, 285.
Bacoyannis, C., V.
Bacquié, F., 12.
Badinter, E., 237.
Badinter, R., 237.
Baecque, A. de, 269.
Bailly, J.-S., 368.
Baker, K. M., 4, 177, 197, 199, 232, 238.
Bancal Des Issarts, J.-H., 297, 329, 369.
Bara, J.-B., 404.
Barberis, M., 257, 264.
Bardet, E., 542.
Bardet, J.-C., 20, 97, 98.
Barère, B., 386, 387, 513, 545.
Barnave, A., XVII, 286, 299, 341, 343, 362, 369, 434, 449, 502.
Barrière, 368.
Bart, J., 287.
Bastid, P., 305, 325.
Baudeau, Abbè de, 187.
Baudin (des Ardennes), P.-C.-L., 398, 407.
Baxter, D. C., 9.
Behrens, C. B. A., 176.
Beik, W., 4, 177.
Benezech, P., 549.
Bengy De Puyvallée, Ph.-J., 341, 343, 360.
Bergeron, L., 421.
Bergier, A., 578.
Berlier, T., 394.
Berlin, I., 338.
Bernage, L.-B., 32.
Bernard, A.A. (detto " pioche fer "), 389.
Bernard, P., 506.
Bernardin, E., 457.
Bertier de Savigny, L. J., 43.
Bertin, H.-L. J.-B., 87.
Berville, 368.
Besquent, 442.
Bien, D., 4.
Bigot de Sainte Croix, 185.
Billaud-Varenne, J.-N., 352, 363, 364, 389.
Blanco, L., 3, 4, 12.

Blancpain, F., 480.
Bloch, C., 148, 153, 155, 164, 166, 174, 504.
Bloch, M., 60, 61.
Blondel, A., 414.
Blum, C., 385.
Bo, J.-B.-J., 513, 514.
Bobbio, N., 351.
Bodin, J., 14.
Bodineau P., 27.
Boileau, 143.
Boisguilbert, 43.
Boislisle, A. M., 42.
Boissy d'Anglas, F.-A., 364, 395, 397, 398, 399.
Bonaparte, N., 234, 410, 412, 421, 423, 471, 473, 525.
Boncerf, P.-F., 186, 501.
Bonney, R., 9, 39.
Bontoux, P.-B.-F., 550.
Bordas, P., 396.
Bordenave, 128.
Bordes, C., 96, 185.
Bordes, M., 48, 102.
Borgetto, M., 506, 512, 521.
Boroumand, L., 377.
Boscary, G., 217.
Bosher, J. F., 132, 168.
Bossenga, G., 4, 131, 132, 524.
Boulainvilliers, H. de, 178.
Boulay (de la Meurthe), A.J.C.J., 411.
Boulet-Sautel, M., 56, 178.
Bouloiseau, M., 217.
Bourde, A.-J., 71, 78, 79.
Bourdieu, P., VIII.
Bourdon, J., 409.
Bourgin, G., 567.
Bourmaud, D., 407.
Boursin, G., 576.
Bouteille, 478.
Bouton, C. A., 185.
Bouvier, J., 537.
Braesch, F., 543.
Braudel, F., 59.
Bredin, J.-D., 261.
Bremond, J.-B., 355.
Brewer, J., 175.
Bricaud, J., 462.
Brillon, J., 104.
Brissot, J.-P., 242, 282, 352, 365-368.
Brotonne, P., 42.
Brun-Jansem, M.-F., 485.
Buchoux, A., 217.
Buisseret, D., 9.
Bulst, N., 149.
Burdeau, F., 242, 232, 472.
Burdeau, G., 255.
Bureaux de Pusy, J.-X., 557.
Burguière, A., 4.
Burke, E., 274, 436.
Burke, P., 10.
Burstin, H., 500.
Butel, P., 148.
Cabanis, P.-J.-G., 410, 507, 577.
Caffiero, M., 119.
Cagnoucle, 468.
Calonne, C.-A. de, 22, 49, 57, 212, 214, 215, 221, 223, 227.
Cambacérès, J.-J.R., 396.
Cambon, P.-J., 284, 546, 572, 574, 579-581.
Cameron, I., 160.
Cameron, J. B., 388.
Capra, C., 20, 177.
Carini, C., 377.
Carré de Malberg, R., 285.
Carré, G.-L.-J., 559.
Cartelier, J., 187.
Castaldo, A., 301.
Chabrol, G.-M., 72-75, 77, 91.
Chagny, R., 362.
Chailland, 147.
Champagny, N. de, 534.
Champion, E., 241.
Chanat, A., de, 76.
Chaptal, J.-A., 420.
Chartier, R., 147, 177, 200.
Chassagne, S., 147.
Chassaing, J.-F., 147.
Chauvelin, J.-B., 65.
Chazerat, C. A. C. de, 79, 92.
Chester N., 206.

Chevalier, B., 128.
Chevalier, J., 447, 453.
Chevrier, G., 26.
Choiseul, duca di, 159.
Church, C.H., 490.
Clause, G., 462, 537.
Clavreul, C., 264, 340.
Clermont-Tonnerre, S., 286, 344.
Closquinet de La Roche, 355.
Clère, J.-J., 69, 76.
Cœuret, G., 224.
Coke, E., 21.
Colbert, J.-B., 9, 10, 47, 50, 65.
Colombo, P., 287, 306, 329, 377, 386, 407, 409.
Compère, M. M., 147.
Condillac, E. Bonnot, de, 262.
Condorcet, J. A. N. Caritat, de, 192, 197, 236-239, 242, 276, 277, 338, 360, 374-382, 383, 384, 386, 403, 508.
Congar, Y.-M., 99.
Constant, B., 268, 400, 401, 424.
Coornaert, E., 148.
Coqueau, 355.
Cordurié, M., 133.
Cornet (du Loiret), M.-A., 522.
Cornet, L.-H., 94.
Cornette, J., 37.
Cornu, L., 380.
Costa, P., IX, 13, 75, 189, 428.
Costamagna, H., 33.
Couhey, F., 576.
Courteilles, J. D., de, 170.
Couthon, G.A., 386.
Crépel, P., 375.
Cretet, E., 552.
Crozier, M., VIII.
Cugnetti, P., 155.
Cuillieron, M., 49, 97, 119.
Cypierre, J.F.C., de, 48.
Daine, M. J.-B. N., 57, 92.
D'alembert, 73, 100.
Dabray, J.-S., 550.
Dalby, M., 576.
Dalloz, M. D., 488.
Dalphonse, F. J.-B., 520.
Danthon, C., 570.
Darcy, G., 255, 434.
Dareste, R., 21.
Daunou, P. C. F., 396, 399, 400, 420, 518.
De Francesco A., 365, 370, 388.
De Fulconis, 99.
De Roquigny, 101.
Debbasch, R., 365.
Debidour, A., 402.
Delacour, A., 558.
Delahaye , J.-C.-G., 403.
Delaigue, P., 452.
Delaporte, J.-B.-F., 521.
Delpierre, A.-F., 420, 481, 554, 576, 578.
Delsol, H., 127.
Démeunier, J.-N., 261, 301, 302, 321, 345, 346.
Denisart, J.-B., 34, 100.
Derathé, R., 364, 386.
Derlange, M., 4, 100, 135, 177.
Desbats, G., 556, 559.
Descimon, R., 4.
Desmoulins, C., 357.
Dessert, D., 39.
Diaz, F., 37.
Diderot, D., 73, 100.
Domat, J., 14, 17, 26, 31, 66, 124, 441, 473, 494.
Doyle, W., 213.
Dreyfus, F., 512.
Dubois, L.N.P.J., 524.
Dubos, Abbé, 179.
Du Cluzel, F. P., 34, 57, 79, 80, 90.
Dufourny de Villiers, L.P., 369.
Duguit, L., 305.
Duhamel, 277.
Dumas, F., 128.
Dumont, L., 192, 194.
Dumoulins, C., 15.
Dupin, A.-M. J.-J., 489, 494.
Dupont de Nemours, P.-S., 75, 131, 186, 188, 190, 192, 194, 195, 198, 204, 205, 213, 246, 395.
Duprat, C., 506, 523.
Dupré de St. Maur, N., 134.
Duquesnoy, A.-C., 341.

Durand de Maillaine, P.-T., 153, 520, 579.
Durand, Y., 38.
Durand, R., 563.
Duso, G., 385.
Duvergier, J.-B., 177, 298, 301, 343, 354, 388, 406, 435, 446, 456, 462, 501, 513, 542, 543, 545, 572, 581.
Egret, J., 34, 217.
El Kordy, M., 129.
Ellis, H. A., 178.
Emmanuelli, F.-X., 4, 11, 32, 177.
Emsley, C., 159.
Engels, F., 188.
Eschasseriaux, J., 394, 395.
Esmangart, C.F.H., 49, 94, 136, 138.
Esmonin, E., 33, 46.
Essuile, conte d', 70, 77, 78.
Etigny, A., d', 48, 561.
Ewald, F., 521.
Fabre (de l'Aude), J.-P., 549, 550, 555.
Fabre (de l'Hérault), C.D.C., 567.
Fauchet, C., 368.
Faure, J., 61.
Festy, O., 563.
Feydeau de Brou C.H., 94.
Finzi, R., 75, 187.
Fioravanti, M., XIII, 5, 6, 257, 269, 413, 414.
Fiorot, D., 192.
Flammermont, J., 29, 130.
Fleurigeon, 493.
Fontette, F.J., 45, 49, 81, 136.
Forrest, A., 380, 406, 518.
Forsyth, M., 263.
Fournier, G., 103, 177.
Fox-Genovese, E., 187, 192.
François de Neufchâteau, N.L., 490, 571.
Fréville, H., 177.
Frochot, N. T. B., 287.
Fromont, H., 224.
Frèche, G., 49.
Furet, F., XI, 178, 264, 286, 362, 366, 385.
Gabet, G., 400.
Gaillard, C.-F., 451.
Galaizière, A. Chaumont de la, 88-89.
Gallinato, B., 148.
Ganzin, M., 14.
Garaud, M., 188, 501.
García de Enterría, E., 201, 255, 332.
Garran-Coulon, J.-Ph., 575, 576.
Gauchet, M., 256.
Gaultier de Biauzat, J.-F., 341, 343.
Gaumont, J.-B., de, 130.
Gauthier, F., 94, 509.
Gay, J., 72.
Genet, J.-Ph., 129, 149.
Genty, M., 355, 357.
Geremek, B., 153.
Gervaise, 537.
Gianni, F.M., 206.
Gilan, C., 375.
Gillet, J.-C.-M., 481.
Girod (de l'Ain). J.-L., 550, 551.
Godechot, J., 501.
Gonzáles Alonso, B., 139.
Gourgues, A.F.J. de, 45.
Gossuin, C.J.- C.E., 399.
Goubert, P., 59, 95.
Goussard, A., 554.
Graffin, R., 78.
Grange, H., 205, 212, 327.
Gremion, P., VIII.
Grenier, 118.
Grenier, J., 576.
Griffiths, R.-H., 327.
Grosclaude, P., 29.
Grossi, P., XIII, 59, 186.
Gruder, V.R., 114.
Gueniffey, P., 280, 286, 366, 378, 381.
Guérin, L., 48, 163.
Guéry, A., 4, 174.
Guglielmi G.J., 437.
Guichard, A.C., 436, 443, 461, 487.
Guignet, P., 150, 177.
Guilhaumou, J., 388.
Guillamón, J., 139.
Guillaume, M.-J., 508.
Gutton, J. P., 104, 156, 157.
Guyot, 18-19, 69, 158.
Habermas, J., 178, 200.

Hafen, T., 261.
Halévy, R., 295, 362.
Halingen, D., d', 75.
Halpérin J.-L., 414, 437, 471.
Hamilton, A., 368.
Hamscher, A. N., 15.
Harding, R., 9.
Harmand, J.-B., 511.
Harouel, J.-L., 27, 56, 163, 164.
Hauriou, M., 460.
Henrion de Pansey, P.- P.- N., 60, 61, 67, 68, 485, 486, 488, 489, 583.
Hérault de Séchelles, M.-J., 383.
Hermon-Belot, R., 368.
Hervé, F., 186,
Hespanha, A. M., 13.
Heurtaut de la Merville, J.-M., 579.
Hinrichs, E., 20.
Hintze, H., 178, 205, 369.
Hintze, O., 11.
Hippeau, C., 508.
Hirsch, J.-P., 188, 524.
Hobbes, T., 385.
Houteer, C., 457.
Huet-Froberville, 287.
Hufton, O., 163.
Hunt, L., 257.
Hurtault, 106.
Imbert, J., 152, 154, 155, 514, 522.
Isambert, 14, 22, 64, 66.
Isoré, J., 575.
Jaume, L., X, 257, 268, 269, 286, 376, 385.
Jaurés, J., 302.
Jellinek, G., 332.
Jessenne, J.-P., 95.
Jollivet (detto Baralère), J.-B.-M., 370.
Joly de Fleury, 97, 140, 212, 213.
Jones, C., 523.
Jones, P.M., 406, 424, 571.
Jouanjuan, O., 384.
Jourdan, A.-J., 574.
Jousse, D., 15-16, 19, 67, 96.
Julia, D., 147, 518.
Jullien, A. J.-B. A., 80.
Kaiser, J. H., 5.
Kantorowicz, E. H., 28.
Kaplan, S., 149.
Kates, G., 368.
Kelley, D.R., 489.
Kelsen, H., 146, 326.
Kisliakoff, N., 49, 424.
Kœchlin, H.-F., 483.
Koselleck, R., 192.
Koubi, G., 503.
Kuscinski, A., 572.
L'Averdy, C. C. F., de, 70, 71, 138, 139, 141, 142, 157.
La Millière, A. L., de, 162, 169.
La Rochefoucauld-Liancourt, F.A.F., de, 501, 502, 503, 504, 506.
Labrouste, F. M. A., 554.
Lacuée, J.-G., 520, 551.
Laferrière, E., 21.
Lainé, J.-L. J., 534.
Lanjuinais, J. D., 382.
Lanza, A., 332.
Larmagnac, C., 520, 521.
Larrère, C., 188.
La Révellière-Lépeaux, L.M., 394.
Latyl, Abbé, 345.
Latruffe-Montmeylian, 584.
Laude, R., 60.
Laurent, E., XVIII.
Laussat, P.- C., 551.
Laval-Reviglio, M.-C., 193.
Lavicomterie, L.-T.-H., 370.
Le Bras, G., 96.
Le Bret, C., 14, 40, 41.
Le Chapelier, I.R.G., 261, 500.
Le Mené, M., 128.
Le Peletier de Saint-Fargeau, L.-M., 514.
Le Trosne, G.- F., 187, 188, 190, 191, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204.
Leblond de Saint-Martin, 355.
Lebrun, C.-F., 519.
Lefebvre, G., 85.
Legendre, P., VII, VIII, 148, 535.
Lemarchand, G., 69.
Lessart, J.-M., de, 544.
Levasseur, E., 525.
Levavasseur, 76.

Levinet, M., 383.
Lezay-Marnésia, A., 396, 422-423.
Ligeron, L., 65.
Lloyd, H. A., 12.
Locke, J., 262.
Locré, J.-G., 484.
Logette, A., 124.
Loppin, 121.
Loseo, N., 30, 31.
Lousse, E., 3.
Louvet (de la Somme), P.-F., 549, 550.
Loyseau, C., 16-17, 441, 473.
Lozeau, P.- A., 572-573.
Lucas, C., 192, 352, 355, 458.
Luigi XIV, XIII, 9, 10, 11, 15, 21, 23, 32, 78, 109, 153.
Luigi XV, 207.
Luigi XVI, 3, 231.
Luzzatto, S., 389.
Macaire, J.-V., 549.
Macarel,L.M.A., 486.
Machault D'Arnouville, J.-B., de, 45, 129.
Machelon, J.-P., 297.
Maillard, J., 127.
Malesherbes, G., de, 4, 29, 33, 109.
Malouet, P.-V., 287, 327-328, 329, 342, 399, 473.
Malès, G., 552.
Mannori, L., XIII, 14, 16, 28, 31, 47, 302, 448, 487.
Mansord, C.-A., 404, 551, 578.
Margadant, T. W., 284.
Margairaz, D., 512.
Margerison, K., 510.
Marillac, R, de, 65.
Marion, M., 40, 43, 544, 548.
Marquant, R., 262.
Marque, J.-P., 127, 457.
Marragon, J.-B., 550.
Martucci, R., XIII, 278, 285, 295.
Marx, K., 188.
Matteucci, N., 13.
Maugenest, F., 578.
Maupeou, R. de, 34, 231.
Mayer, J.-P., X.
Maurepas, A. de, XIV.
Mavidal, J., XVIII.
Mazzanti Pepe, F., 367, 377.
McIlwain, C. H., 13.
McStay Adam, S. T., 157.
Mège,F., 246.
Mélonio, F., VI.
Menges, C., 33.
Meny, Y., VIII.
Mercier De La Rivière, 187, 189, 239.
Merlin, Ph.-A., 19, 158, 186, 489, 583, 584.
Mestre, J.-L., XIII, 14, 17, 20, 22, 23, 27, 30, 56, 62, 102, 150, 452, 479.
Meyssonnier, S., 188.
Michaud-Quantin, P., 100.
Michoud, L., 332.
Miglio, G., 255.
Minard, Ph., 147.
Mirabeau, H.G., de, 3, 213, 282, 286, 340, 366, 507.
Mirabeau, V., de, 187, 193, 194, 195, 196, 199, 205, 263.
Mollevaut, E., 573.
Mongez, A., 473.
Monhaupt, H., 267.
Monnier, F., 47, 56.
Montalivet, J.-P. de, 532, 557.
Montesqiou A.-P., 543.
Montesquieu, 266.
Monthyon, A. J.-B. R, de, 92.
Montlosier, F.-D., de, 329.
Morabito, M., 407.
Morange, J., 147, 185.
Moreau, J., 255.
Moreau-David, J., 71.
Moreau De Beaumont, J.L., 41, 169.
Morineau, M., 174.
Mosser, F., 12.
Mougins de Roquefort, J.-J., 346.
Mounier, J.-J., 366.
Mousnier, R., 3, 9, 59.
Muller-Hamon, T., 148.
Musset, J., 49, 94, 115.
Nairac, J.-B., 553.
Navereau, A., 37.

Necker, J., 39, 107, 124, 126, 138, 154, 164, 172, 205, 211, 212, 213, 216, 219, 222, 225, 227, 327, 328, 536.
Nicolle, B., 376, 394.
Nières, C., 170.
Nivernois, duca di, 71.
Nora, P., 10.
Norberg, K., 158.
Oestreich, G., 147.
Olivier-Martin, Fr., 5, 18, 96, 148, 152.
Ormesson, H.F-de-P., d', 98.
Ormesson, H.F-de-P.Jr., d', 83, 137.
Ormesson, M.F-de-P., d', 70, 81, 101, 102, 137, 167, 172.
Ozouf, M., 257, 286, 302, 366.
Ozouf-Marignier, M.-V., 198, 281.
Ozun, J.-A., 550.
Paine, T., 289.
Panckoucke, 232.
Parker, H., 148.
Pasquino, P., 261, 264, 266.
Payen, P., 14, 18, 34.
Payot, C., 83.
Pérez, J., 342.
Perrot, J.-C., 187
Pertué, M., 374, 375, 383.
Petiet, 462.
Pétion, J., 293
Petot, J., 47, 53, 170, 544, 560.
Petracchi, A., 9.
Peuchet, J., 232, 233.
Pezous, J.-P., 448.
Phytilis, J., 20, 49.
Piasenza, P., 159.
Pietro Leopoldo d'Asburgo-Lorena, 154, 206.
Piriou, S., XIV.
Pison du Galland, A.-F., 342, 451.
Poitrineau, A., 92.
Poix De Fréminville, E., 67, 104, 584.
Pommier, E., 10.
Portalis, J.-E. M., 23-24.
Portiez de l'Oise, L.-F.-R., 581.
Pothier, R.-J., 186.
Poullet, P., 522.
Prevost de Saint-Lucien, 355.
Procacci, G., 509.
Prost de Royer, 142.
Proudhomme, J., 356-357.
Quesnay, F., 187, 191, 193, 205, 263.
Rabaut Saint-étienne, J.-P., 261, 282.
Ramel-Nogaret, D.-V., 342.
Rampelberg, R.-M., 12.
Raynaud, P., 192, 377.
Rebillon, A., 177.
Rebuffa, G., 5, 191.
Regnaud de Saint-Jean-d'Angely, M.-L.E., 443.
Reinhard, M., 395, 406.
Renauldon, 68.
Renault, A.-J., 576.
Renouvin, P., 178, 214, 219, 220, 223, 225.
Rewbell, J.-F., 346.
Revel, J., 4, 5.
Rials, S., 256.
Richelieu, 3, 9, 179.
Richet, D., 178.
Rigaudière, A., 79, 149.
Riley, J. C., 37.
Rivero, J., 146, 457.
Robespierre, M., 443, 509, 510, 511, 514.
Robin, R., 186.
Roche, D., 177.
Rœderer, P.-L., XVII, 234-235, 236, 242, 346, 401, 402, 410, 413, 419, 420, 473, 480, 481, 510, 511.
Roland, J.-M., 299, 457.
Romme, G., 508.
Roncayolo, M., 52.
Root, H.L., 120.
Rosanvallon, P., VI, 197, 271, 525.
Rose, R. B., 361.
Rotelli, E., 9, 147.
Rouillé d'Orfeuil, G.L., 106.
Rousseau, J.-J., 191, 194, 262, 268, 283, 357, 364, 385, 386.
Roze, 462.
Russell-Major, J., 4.
Sa'adah, A., 257.
Saige, G.-J., 231, 233.
Saint-Contest, F.D. de, 98, 128.

Saint-Jacob, P., 63, 95.
Saint-Just, A.-L.-L., 282, 386.
Saint-Pierre, Abbé de, 43.
Sainthorent, F., 423, 451, 576, 577, 578, 579.
Saladin, C.-A., 576.
Salle, J.-B., 385, 387.
Sallmann, J.-M., 86.
Sandevoir, P., 486.
Sartori, G., 268.
Sautel, G., 150, 151, 152, 490.
Sauvel, T., 484.
Schieder, T., 176
Schiera, P., 9, 11, 27, 147, 255.
Schmidt, V.A., VIII.
Schmitt, C., 255, 256, 385.
Schmitt, E., 267.
Schnerb, R., 174, 537.
Schultz, P., 466.
Schwartz, R. M., 156, 157.
Ségala, S., 456, 457.
Séguier, 28.
Sénac de Meilhan, G., 84-86.
Shapiro, G., 243.
Sibalis, M.D., 525.
Sieyès, E., VIII, XVII, 201, 239-242, 254, 256, 259, 261-295, 303-327, 329, 330, 332-339, 342, 344, 347, 352, 362, 365, 375, 376, 377, 380, 386, 393, 394, 396, 397, 402, 403, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415-418, 419, 420, 424, 460, 471, 473, 474, 502, 503, 506, 566.
Smith, A., 186, 262, 263.
Soboul, A., 69, 95, 361.
Sordi, B., 69, 95, 361.
Soulhié, J., 553.
Spitteri, H., 49.
Steiner, P., 189,
Stoner, J.R., 21.
Sueur, P., 11, 38, 39.
Sully, 9, 18.
Taboureau, L.G., 93.
Tackett, T., 95, 284.
Taine, H., 382, 463.
Talleyrand-Périgord, C.-M. de, 261, 507.
Tarbé, L.-H., 214.
Target, G.-J.-B., 261, 342, 343, 344, 345, 440, 441, 457.
Taylor, G.V., 244.
Temple, N., 132.
Tenière, 450.
Theewen, E.M., 471.
Thibaudeau, A.-C., 394, 397, 398, 400, 474-475, 574.
Thibaut-Payen, J., 34.
Thirion, D., 377.
Thoenig, J.-C., VIII.
Thomas, 24-25.
Thompson, E.P., 149.
Thouret, J.-G., 201, 253, 261, 272, 282, 298, 309, 310, 312, 327, 331, 333, 339, 342, 343.
Thouret, M.A., 505.
Thouzeau, P., 55.
Tilly, Ch., 37, 149.
Timbal, P.-C., 62.
Tocqueville, A. de, VI-VII, X-XIII, 3, 5, 21, 29, 33, 54, 109, 206, 212, 467, 472, 473, 585.
Tønnesson, K., 355.
Toullier, C.-B.-M., 489.
Touzery, M., 43.
Trapenard, C., 79.
Trégouet, 56.
Trimond, D.V. de, 40.
Trolley, A., 485.
Tronchet, F.-D., 261.
Troper, M., 268, 286, 297, 301, 385, 448.
Trudaine, D., 46, 50, 70.
Trudaine de Montigny, J.-C.-P., 50, 53.
Tuetey, A., 504.
Tulard, J., 525.
Turgot, A.-R.-J., 6, 43, 49, 50-52, 57, 75, 101, 102, 160, 181, 185, 186, 187, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 201, 204, 205, 206, 213, 232, 234, 236, 237, 238, 242, 332, 340, 499, 500, 502, 536.
Ubaldi, B. degli, 15, 30, 494.
Valensise, M., 230.
Valran, G., 165, 166.

Van Kley, D., 231.
Vandelli, L., VI.
Vauban, 44.
Vedel, G., 449.
Velley, S., 14.
Venturi, F., 185.
Venturino, D., 178.
Vergennes, C. Gravier de, 79, 82, 93, 162, 214.
Vergues, J., 406.
Vernier, T., 549.
Verpeaux, M., 255, 298, 387, 448.
Vigier, E., 71.
Vignon, E.- J.- M., 53.
Villain, J., 18.
Villard, P. 462.
Villevault, 124.
Viola, P., 230.
Violante, P., 267.
Virieu, F.-H. de, 229, 233.
Vital-Roux, 524.
Vovelle, M., 243, 287.
Waline, J., 146, 457.
Weber, M., 5, 38.
Weulersse, G., 194, 239.
Williams, A., 159.
Wolff, J., 537.
Woloch, I., XII, 406.
Zagrebelsky, G., 413.
Zapperi, R., 273.
Zeller, G., 34.
Zolo, D., 428.

INDICE SOMMARIO

Premessa v
Fonti manoscritte xv
Fonti a stampa xviii
Abbreviazioni xix

Parte Prima

UNIFICAZIONE E PLURALISMO
La strategia della monarchia e le sue contraddizioni

Introduzione 3

TITOLO I

NELL'ORBITA DI VERSAILLES:
IL GOVERNO DEL TERRITORIO DA COLBERT A TURGOT

CAPITOLO PRIMO

LA MONARCHIA " AMMINISTRATIVA ":
PROFILO GIURIDICO 9

1. I principi organizzativi: *office* e *commission* 11
2. Le categorie dell'azione: *justice, police* e *finance* 13
3. Un pluralismo da coordinare: la tutela come tecnica di governo del territorio 29

CAPITOLO SECONDO

AL SERVIZIO DEL RE:
LE ESIGENZE DELL'APPARATO CENTRALE
E GLI OBBLIGHI DELLE COMUNITÀ 37

1. I *deniers du roy*: il prelievo fiscale tra riparto e quotizzazione 38
2. I *ponts et chaussées*: gli ingegneri, le comunità locali e le strade 46

CAPITOLO TERZO

LA TUTELA SULLE COMUNITÀ RURALI:
I BENI COMUNALI TRA RAGION DI STATO
E INDIVIDUALISMO POSSESSIVO 59

1. La legislazione di Luigi XIV: proteggere il patrimonio della comunità 60
2. *Ne proprietas reddatur inutilis domino*: l'offensiva contro le proprietà collettive 70

CAPITOLO QUARTO

LA TUTELA SULLE COMUNITÀ RURALI:
L'INTENDENTE, LA COMUNITÀ E I SUOI ANTAGONISTI . . 95

1. Il controllo sugli organi della comunità: democrazia o *sanior pars*? 95
2. Le comunità di fronte alla tutela: miti e realtà dell'accentramento monarchico. 109

CAPITOLO QUINTO

LA TUTELA SULLE CITTÀ:
LE OLIGARCHIE URBANE E
L'AMMINISTRAZIONE MUNICIPALE 123

1. Cronaca di uno scacco: il controllo degli intendenti sulla gestione municipale 123
2. Il nodo della rappresentanza: conflitti urbani e riforme 134

CAPITOLO SESTO

" PADRE " DEI SUOI SUDDITI:
LE RISPOSTE DEL CENTRO AI BISOGNI DELLA PERIFERIA . 145

1. Lo Stato-paterno e il " bien public " dei sudditi 148
1.1. Proteggere il consumatore: la " police économique " 148
1.2. La politica ospedaliera 152
1.3. Repressione della mendicità e tutela dell'ordine pubblico 155
1.4. Gli *ateliers de charité* 160
1.5. Gli *enfants trouvés* 164
2. La finanza locale nei Paesi di elezione 166
3. Diagnosi di una crisi: le " Considérations " del marchese di Argenson. . . . 174

TITOLO II

IL ' PROGETTO BORGHESE '

CAPITOLO UNICO

TURGOT, LA FISIOCRAZIA E LE *MUNICIPALITÉS* 185

1. Dalla società cetuale all'individualismo atomista: interesse, proprietà, contratto 188

2. L'armonia prestabilita: il potere e la ragione 191
3. Autorità sovrana e autogoverno sociale: un modello decentrato. 194
3.1. La dissoluzione dell'apparato centrale. 195
3.2. Le funzioni delle *municipalités*. 199

TITOLO III

DALLE RIFORME ALLA RIVOLUZIONE

CAPITOLO PRIMO

L'ESPERIENZA DELLE ASSEMBLEE PROVINCIALI 211

1. Il riformismo illuminato: le assemblee provinciali di Necker e Calonne . . . 211
2. Struttura e funzioni delle assemblee provinciali. 216
3. Natura giuridica delle assemblee provinciali e regime dei loro atti 221
4 Le risorse finanziarie delle assemblee provinciali 222
5. L'eredità delle assemblee provinciali. 225

CAPITOLO SECONDO

DALLE RIFORME ALLA COSTITUZIONE:
LA QUESTIONE AMMINISTRATIVA ALLA VIGILIA
DELLA RIVOLUZIONE 230

1. Il dibattito politico prerivoluzionario: la " scoperta " del potere costituente. 230
2. Unità e decentramento: i " cahiers de doléances " 242

Parte Seconda

IL TUTTO E LE PARTI
Il costituzionalismo rivoluzionario e il problema dell'autonomia locale

Introduzione. 253

TITOLO I

" UN GRAND TOUT NATIONAL ":
IL PROGETTO DI SIEYÈS E LA COSTITUZIONE DEL 1791

CAPITOLO PRIMO

DIVIDERE PER UNIRE: " IL MOVIMENTO ASCENDENTE ". . 261

1. Società e potere pubblico in Sieyès: il travaglio del liberalismo 262

2. Nazione, dipartimento, rappresentanza: dalle assemblee primarie alla grande " adunation politique " 270
2.1. L'invenzione dei dipartimenti 273
2.2. Una nuova socialità: le assemblee primarie 275
2.3. Le basi della rappresentanza 278
3. Il progetto di Sieyès e la costituzione del 1791 281
4. Come garantire la costituzione? 284

CAPITOLO SECONDO

UNA FORZA " RELATIVAMENTE " IRRESISTIBILE: IL MOVIMENTO " DISCENDENTE " 297

1. Il potere esecutivo nella costituzione del 1791 297
2. La centralità del governo secondo Sieyès 303
2.1. L'equilibrio delle circoscrizioni 309
2.2. L'" autorità viene dall'alto " 312
2.3. I grandi comuni: animare la vita pubblica locale 318
2.4. Contro il centralismo burocratico: la sussidiarietà dell'" établissement public " 322
2.5. Sieyès padre dell'accentramento? A proposito di un luogo della storiografia rivoluzionaria 325
3. Il governo introvabile: la riflessione dei " monarchiens " sul potere esecutivo. 327

CAPITOLO TERZO

UNITÀ SENZA ACCENTRAMENTO: LO STATUTO DEL " POUVOIR MUNICIPAL " 331

1. Il grande comune 333
1.1. Amministrazione locale e partecipazione 334
1.2. Potere locale e formazione delle *élites* 336
1.3. Il " pouvoir municipal " come garanzia della sfera delle libertà 338
2. L'" idra municipale ": i 44.000 comuni 340
3. Il tentativo di istituire le municipalità di cantone 344

TITOLO II

DEMOCRAZIA E VIRTÙ: LA REPUBBLICA UNA E INDIVISIBILE

CAPITOLO PRIMO

DEMOCRAZIA DIRETTA E " FEDERALISMO ": I SENTIERI DELLA CONTESTAZIONE (1789-1792) 351

1. Il " pouvoir municipal " dei distretti di Parigi: il laboratorio della democrazia diretta 352

2. Il " federalismo " di Billaud-Varenne: il popolo legislatore 362
3. Il " federalismo " di Brissot: la rivendicazione del pluralismo locale 365

Capitolo Secondo

RIGENERAZIONE E VIRTÙ:
DAL PROGETTO COSTITUZIONALE " GIRONDINO "
AL GOVERNO RIVOLUZIONARIO 373

1. Il progetto di Condorcet: l'equilibrio impossibile 374
2. Dalla costituzione dell'anno I al governo rivoluzionario 382

Titolo III

IL " FLUIDO ELETTRICO ":
DALLA COSTITUZIONE ALL'AMMINISTRAZIONE

Capitolo Primo

" ET LA RESPONSABILITÉ? ":
LA COSTITUZIONE DELL'ANNO III E L'INTEGRAZIONE
DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE NEL POTERE ESECUTIVO. 393

1. Il " movimento ascendente ": come difendere la costituzione? 393
2. Il " movimento discendente ": il *continuum* governo-amministrazione 397
3. La municipalità cantonale: una riforma incompiuta 403

Capitolo Secondo

" IL FAUT ABANDONNER LES THÉORIES ":
LA COSTITUZIONE DELL'ANNO VIII E LA FINE
DEL " POUVOIR MUNICIPAL " 409

1. Il tramonto del costituzionalismo rivoluzionario 409
2. L'ultima battaglia: Sieyès, " i grandi comuni " e il mito dell'amministrazione napoleonica 415

Parte Terza

IL FIUME SOTTERRANEO
Il governo del territorio dal 1789 al 1815

Introduzione. 427

TITOLO I

LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA: TEORIA E PRASSI

CAPITOLO PRIMO

IL DECENNIO RIVOLUZIONARIO: LE SCELTE DEI COSTITUENTI E LA DINAMICA DELLE ISTITUZIONI 433

1. I principi organizzativi: elezione e collegialità 434
2. Le categorie dell'azione: la " grande separazione " 436
2.1. ' Amministrare ' e ' giudicare ' 437
2.2. Un giudice per l'amministrazione? 447
3. Le tecniche di governo: ' deconcentrazione ' e tutela 455
3.1. ' Deconcentrazione ' e ' accentramento ' 455
3.2. La sopravvivenza della tutela 458

CAPITOLO SECONDO

IL REGIME NAPOLEONICO: DALL'INTENDENTE AL PREFETTO 471

1. I principi organizzativi: " administrer doit être le fait d'un seul homme " . . 472
2. Le categorie dell'azione: la giustizia nell'amministrazione 479
2.1. L'amministrazione e il suo giudice 480
2.2. L'ora dei giuristi: il ritorno della " justice retenue " 484
3. Le tecniche di governo: ' accentramento ' e tutela 489

TITOLO II

I COMPITI DEI PUBBLICI POTERI: CITTADINANZA E " SERVICE PUBLIC "

CAPITOLO PRIMO

PER UN SERVIZIO PUBBLICO NAZIONALE: LE RAGIONI DELL'INDIVIDUALISMO E QUELLE DELLA SOLIDARIETÀ 499

1. L'ombra di Turgot: la demolizione dello Stato-paterno e la realizzazione del ' progetto borghese ' 500
2. Le ragioni della solidarietà: la questione dei " diritti sociali " 503
3. L'utopia al potere: la Repubblica giacobina 509

CAPITOLO SECONDO

DALLO STATO-PROVVIDENZA ALLO STATO-GENDARME: UN'AMMINISTRAZIONE PER LA BORGHESIA 517

1. Tempo di rinunce: la Repubblica termidoriana. 518
2. Il compromesso napoleonico: controllo sociale e individualismo borghese . . 522

Titolo III

LE RISORSE DELL'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA: LA FINANZA LOCALE E I BENI COMUNALI

Capitolo Primo

UNA E DIVISIBILE: AMMINISTRAZIONE DEL TERRITORIO E FINANZA LOCALE 541

1. Dalla Costituente alla Convenzione: la statizzazione della finanza locale . . . 542
2. Alla ricerca dell'equilibrio: la finanza locale durante il Direttorio 547
3. Un territorio da sfruttare: la finanza locale dell'amministrazione napoleonica. 555

Capitolo Secondo

LA RIVOLUZIONE INCOMPIUTA: LA COMUNITÀ RURALE E I SUOI BENI 565

1. L'ultima corporazione: il nodo dei beni comunali 566
2. Organi della Repubblica: la nazionalizzazione dei comuni e la liquidazione dei loro beni 571
3. Il peso della tradizione: l'amministrazione napoleonica e il patrimonio della comunità 579

Indice dei nomi 587

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), 8°, 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°, p. 646
Vol. 15 (1986), 8°, p. 748
Vol. 16 (1987), - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718
Vol. 17 (1988), 8°, p. 640
Vol. 18 (1989), 8°, p. 744
Vol. 19 (1990), 8°, p. 736
Vol. 20 (1991), - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588
Vol. 21 (1992), 8°, p. 750
Vol. 22 (1993), - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

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 NELL'OTTOCENTO TEDESCO
(1979), 8°, p. 432

9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE
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 GIUSNATURALISMO 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

19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416

20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483

21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476

22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466

23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230

24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254

25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378

26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88

27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206

28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87

29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144

30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766

31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195

32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556

33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644

34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036

36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396

37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424

38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536

39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259

40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)
(1991), 8°, p. IV-564

41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755

42 L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440

43 PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368

44 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603

ISBN 88-14-04994-7

€ 64,00
2939-61