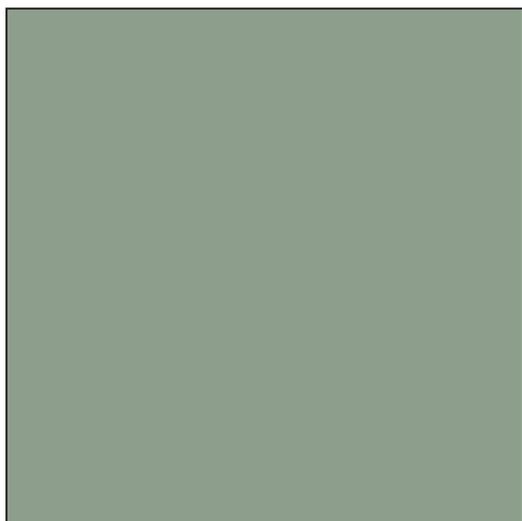


per la storia
del pensiero
giuridico
moderno

46



STEFANO MANNONI

UNE ET
INDIVISIBLE

*STORIA
DELL'ACCENTRAMENTO
AMMINISTRATIVO
IN FRANCIA*

II

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA
promossa e diretta da PAOLO GROSSI

VOLUME QUARANTASEIESIMO

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA
promossa e diretta da PAOLO GROSSI

VOLUME QUARANTASEIESIMO

STEFANO MANNONI

UNE ET INDIVISIBLE

STORIA DELL'ACCENTRAMENTO
AMMINISTRATIVO IN FRANCIA

II

Dalla contestazione al consolidamento



Milano - Giuffrè Editore

ISBN 88-14-05773-7

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

© Copyright 1996 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

Perché l'accentramento si consolida proprio quando è più contestato? È a tale domanda che vuole rispondere questa storia dell'amministrazione periferica nella Francia del XIX secolo.

Il contrasto tra la virulenza della polemica anticentralista e l'imperturbabile continuità delle istituzioni napoleoniche è troppo vistoso per passare inosservato. Basta percorrere anche solo qualche tappa di questo itinerario per rendersi conto che decenni di dibattito sul decentramento non riescono nemmeno a scalfire la solidità della piramide napoleonica. L'amministrazione perde via via i lineamenti più autoritari senza indebolire la propria costituzione; si trasforma più per effetto della sua intrinseca evoluzione che per le sollecitazioni che riceve dall'esterno. I correttivi introdotti nel corso del tempo dal legislatore lasciano inalterate le coordinate del sistema — la geometria delle circoscrizioni, gli organi, i principi organizzativi, le funzioni — che rimangono fedeli al disegno tracciato nell'anno VIII ⁽¹⁾. Dopo tre quarti di secolo (dal 1815 al 1884), la Terza Repubblica chiuderà la stagione del più approfondito dibattito sull'accentramento amministrativo che la Francia abbia conosciuto con una legislazione che perpetua la tradizionale fisionomia del potere periferico fino alle riforme del 1982.

È di questa continuità che occorre dare conto, interrogandosi sui fattori che assicurano all'accentramento una così formidabile capacità di resistenza contro l'assedio di molti ed autorevoli detrattori.

(1) Vale per tutti la constatazione di François Burdeau che “ tout au long du XIX siècle, l'Administration léguée par le premier Empire fit l'objet, tant au plan de ses attributions, de sa structure interne, que de l'ampleur de son appareil, de changements somme toute restreints ”. È quindi giocoforza concludere che “ la continuité à cet égard l'emporte, sans doute aucun, sur le changement ” (*Histoire de l'administration française*, Paris, 1989, p. 113).

Qual'è il segreto di tanta longevità?

La prima tentazione sarebbe quella di appellarsi all'argomento del genio nazionale francese, troppo assuefatto ad una forma di organizzazione pluriscolare per poterne concepire e desiderare di alternative. Una simile lettura avrebbe dalla sua l'autorità di Tocqueville, tra i primi a diagnosticare nell'accentramento i sintomi di uno statalismo che intorpidisce il corpo sociale con crescente intensità dall'apogeo della monarchia amministrativa alla restaurazione napoleonica.

Secondo questa interpretazione, che gode ancora oggi di grande fortuna, l'accentramento avrebbe ricostituito la figura dello Stato paterno al centro di un'antropologia individualistica. La fenomenologia della diffusione del potere statale verrebbe a coincidere con quella dell'intera produzione del sociale: grazie alla rassicurante presenza dell'amministrazione i bisogni materiali dei singoli trovano soddisfazione, mentre la società nel suo insieme è dispensata dalla responsabilità di decidere del proprio destino. Accuditi dall'onnipotente amministrazione, i francesi acquistano in sicurezza e benessere ciò che perdono in libertà ed autonomia. Il dispotismo burocratico non agisce dall'esterno né s'impone con la forza, ma procede con discrezione, assecondando le aspirazioni riposte nell'inconscio dei sudditi. A sollecitare l'intervento pubblico è un mercato che non crede alla propria autosufficienza. A inviare i propri figli nelle grandi scuole parigine è una società che non si fida delle proprie *élites* naturali. Tipico "mal français" ⁽²⁾, l'istinto centripeto farebbe quindi parte del codice genetico di una nazione incapace di sopravvivere fuori dalle strutture statali perché è solo in esse che vede riflessa la propria identità collettiva. Inutile allora indagare le ragioni della dissidenza in dibattiti alla fine così inconcludenti: tanto vale rassegnarsi alla constatazione che nell'archeologia delle credenze nazionali il centralismo è una presenza costante di cui lo storico può solo cogliere i segni e le tracce nel discorso giuridico, nella grammatica delle istituzioni come nella retorica politica.

⁽²⁾ Il riferimento è al titolo di un saggio di Alain Peyrefitte che conobbe grande fortuna a metà degli anni 70.

Tesi suggestiva, persino seducente e certamente verosimile laddove coglie alcuni riflessi archetipici della psicologia collettiva, essa non aiuta però a sciogliere l'enigma della continuità, che descrive più che chiarire.

Un punto debole di questa interpretazione consiste innanzitutto nel considerare l'accentramento esclusivamente come fenomeno o patologia francese quando al contrario per tutto il corso del XIX secolo esso rappresenta una realtà europeo-continentale. Sotto il segno dell'accentramento si costituiscono due Stati nazionali come il Belgio e l'Italia, entrambi tributari del modello amministrativo napoleonico che ritroviamo, varcati i Pirenei, come fonte di ispirazione anche della legislazione spagnola dalla Costituzione di Cadice in poi. Accentrato, anche se con principi e modalità eterogenee rispetto a quelle francesi, appare persino sotto molti profili lo Stato prussiano, il regno della celebrata *Selbstverwaltung*, non immune da significative contaminazioni assolutistiche nella prima metà dell'Ottocento. Alla fine, dalla rassegna comparatistica dei principali Stati nazionali si ricava l'impressione che rimanga la sola Gran Bretagna a stagliarsi come autentico modello di un *Self-government* molto idealizzato dai suoi ammiratori continentali. Invece di isolare la vicenda del centralismo francese dal contesto europeo, come finora si è così spesso fatto, occorre quindi ripensarla al suo interno, tenendo presente che gli ordinamenti ottocenteschi sono accomunati da una diffidenza più o meno esplicita verso i poteri locali.

Il secondo difetto della tesi in questione è quello di liquidare con troppa rapidità gli accesi dibattiti anticentralisti che costellano la storia del secolo scorso in Francia e che connotano, con diversa intensità, i regimi che si sono succeduti dalla Restaurazione alla Terza Repubblica, passando per un'esperienza di radicale dissidenza come la Comune di Parigi. Una volta appurato l'immane sopravvento dell'ordinamento napoleonico al termine di ogni grande confronto pubblico, dentro e fuori il parlamento, resta ancora da spiegare se questo risultato sia dovuto alla forza del progetto di governo di cui è espressione o piuttosto alla debolezza delle proposte che lo combattono, o ancora a entrambi questi fattori. Per smascherare l'inconsistenza delle alternative all'accentramento non basta puntare il dito contro l'opportunismo di tanti estemporanei corifei dell'autonomia locale, pronti a convertirsi alle ragioni del

centro con lo stesso fervore mostrato nell' assumere le difese della periferia. Se non è certo privo di peso il riferimento alla dialettica maggioranza/opposizione per spiegare l'avvicinarsi nel dibattito politico di arringhe pro e contro l'accentramento pronunciate dai medesimi attori, è altrettanto certo che questo argomento non sfiora nemmeno i principi, i contenuti e gli obiettivi delle proposte che lo sfidano. Ed è invece da qui che è necessario cominciare se si vuole comprendere l'insuccesso degli assalti alla cittadella delle istituzioni napoleoniche.

Il nostro problema è infatti quello di capire perché l'ordinamento giuridico borghese non possa fare a meno dell'accentramento e perché il liberalismo, che costruisce il proprio campo semantico intorno all'autonomia della sfera privata, sia poi disposto a sacrificare così tanto al polo apparentemente tutto autoritario e negativo dell'amministrazione pubblica.

L'unica certezza di cui disponiamo è questa dello stretto legame tra accentramento e individualismo borghese. Ritornando per un momento sui nostri passi, all'anno VIII, ritroviamo nel momento genetico dell'accentramento "classico" l'atto di fondazione di un'amministrazione al servizio dei "principi dell'89" sopravvissuti alle vicissitudini della Rivoluzione: la proprietà e il contratto, essenzialmente. Occorre prendere atto che, a torto o a ragione — lo vedremo fra poco —, l'accentramento napoleonico dalle origini per tutto il corso dell'Ottocento, si identifica con il 'progetto borghese', di cui si candida a fidato guardiano. Ciò constatato, diviene inevitabile misurare sul metro dell'aderenza ai principi d'integrazione della società borghese la validità delle alternative all'accentramento. Il che significa già implicitamente relegare ai margini del dibattito le proposte più eversive di tali principi.

Non occorre molto per rendersi conto della direzione assunta dalle alternative più radicali all'accentramento. La campagna contro lo statalismo burocratico condotta tanto da destra quanto da sinistra dello schieramento politico rivela subito una marcata connotazione antindividualista. Per ragioni diverse ma con uguale ardore legittimisti e socialisti respingono con l'accentramento i principi dell'89, cui oppongono rispettivamente il sogno di un neorganicismo paternalistico e la frontiera incerta della fraternità sociale. Entrambi questi obiettivi appaiono troppo devianti dall'*ethos* borghese

perché una favorevole accoglienza sia riservata ai progetti di governo che recano con sé. Le parole d'ordine della corporazione e del collettivismo condannano i rispettivi locutori alla marginalità in una società saldamente ancorata alle certezze del *Code civil*.

Una considerazione analoga vale per il filone democratico che alimenta il dibattito politico francese negli anni della Seconda Repubblica e della Comune. Il mito della democrazia diretta, la ribellione contro il monopolio del potere da parte della classe dirigente, l'aspirazione ad una formazione dal basso della volontà generale si scontrano con la solidità della rappresentanza parlamentare, precipitato giuridico della combinazione tra divisione del lavoro e legittimazione politica nonché momento d'integrazione istituzionale dello spazio pubblico borghese. Così come nel '93 era fallita l'utopia di Condorcet di un'opinione pubblica deliberante, nello stesso modo si spengono i reiterati sussulti di una democrazia diretta che non riesce a tradursi in un discorso giuridico coerente. Destinato a rimanere il grande nodo irrisolto della democrazia francese, l'ideale di una partecipazione politica diffusa ispira progetti di repubbliche federative e comunali che non minacciano seriamente la solida architettura dello Stato-gendarme.

Meno evidente e scontata è la ragione della sconfitta subita da una scuola di pensiero obiettivamente più omogenea all'individualismo borghese come quella del liberalismo democratico o societario. Per Tocqueville, che di questa corrente è l'esponente più autorevole, non si tratta di negare l'atomismo rivoluzionario ma di trascenderlo, riscattandone in una dimensione sociale superiore l'isolamento egoistico e l'inclinazione edonista. L'associazione offre il principio fecondo per ricostruire il tessuto di una società che oscilla tra l'inerzia e l'anarchia, che afferma il primato dell'individuo solo per abbandonarlo nelle braccia dello Stato, che ha scambiato la secolarizzazione per materialismo. L'autonomia locale non è altro che il risvolto istituzionale della riaffermazione della priorità della comunità sullo Stato raggiunta mediante una socializzazione pacifica del potere. Senonché il trapianto in Francia dell'esperienza delle *Townships* americane o del *Self-government* inglese si scontra con l'inesistenza delle condizioni sociali e istituzionali per il suo successo. Al posto della repubblica dei proprietari dell'America del Nord, la Francia presenta lo scenario di classi che si fronteggiano

con brutalità. L'ascendente naturale dell'aristocrazia britannica non trova equivalenti in un paese che ha liquidato con l'assolutismo monarchico ciò che restava del prestigio gentilizio. Infine, l'ordine giudiziario, che un ruolo così importante gioca nei sistemi di *Common Law*, si è ormai rassegnato in Francia alla condizione subalterna cui lo ha relegato la Rivoluzione. Il silenzio di Tocqueville nei dibattiti dell'Assemblea costituente del 1848 è più eloquente della breve difesa d'ufficio delle libertà locali che lui stesso pronuncia in seno al Comitato di costituzione. Dopo di lui e come lui, Prévost-Paradol e Laboulaye non riusciranno ad andare oltre un'accorato *plaidoyer* per il decentramento.

Ma l'autonomia locale è un tema ricorrente anche delle formazioni discorsive che si richiamano alla tradizione del liberalismo rivoluzionario, quello per intendersi tenuto a battesimo da Sieyès ed aggiornato come progetto costituzionale negli anni della Restaurazione da Benjamin Constant. Questo liberalismo non può essere sospettato di eterodossia rispetto all'individualismo giuridico ed economico di matrice rivoluzionaria che informa di sé la cultura giuridica e le istituzioni dell'ordinamento borghese. È infatti grazie a Constant che, *in limine* al secolo borghese, viene esplicitata con insuperata efficacia la distinzione tra libertà degli antichi e dei moderni, manifesto ideologico dell'individualismo liberale. Eppure l'appello ad un moderato *pouvoir municipal* che proviene da questo pulpito incontra la stessa resistenza delle proposte più radicali.

È giunto allora il momento di chiedersi perché l'individualismo liberale stenti a coniugarsi con l'autonomia locale. L'interrogativo non è ozioso nella misura in cui il modello liberale classico, come è ben noto, assegna al potere pubblico uno spazio limitato, privilegiando nell'asse centro/periferia il polo naturale della società contro quello artificiale dello Stato. La libertà municipale è rappresentata come una delle libertà negative che la società degli individui-proprietari si riserva nel momento in cui delega al potere centrale attribuzioni definite. Da Toulmin-Smith ⁽³⁾ a Von Hayek ⁽⁴⁾, il

⁽³⁾ Toulmin-Smith condurrà la battaglia contro le riforme in senso "benthamiano-centralista" delle istituzioni locali inglesi a partire dagli anni '30 del secolo XIX in nome della "costituzione consuetudinaria" del paese (cfr. J. TOULMIN-SMITH, *Local Self-Government and Centralization*, London, 1851).

liberalismo *evoluzionista* ⁽⁵⁾ ha sempre concettualizzato l'autonomia locale come proiezione storica e perciò stesso naturale dell'associazione dei proprietari-azionisti, rispetto alla quale il burocrate ministeriale è solo uno scomodo intruso.

Seppure lungo il diverso itinerario del *razionalismo costruttivista* ⁽⁶⁾, anche il liberalismo francese giunge a definire e ad articolare il proprio paradigma intorno all'idea di Stato limitato in termini apparentemente non dissimili da quelli elaborati dalla corrente evoluzionista. Le *municipalités* dei Fisiocratici e di Turgot, il *pouvoir municipal*, il grande comune di Sieyès e poi di Constant, sono altrettanti baluardi eretti contro l'invasione del potere pubblico. In questa formazione discorsiva la dialettica privato/pubblico permette di delineare gli ambiti rispettivi dell'autonomia locale e dell'amministrazione mentre è il principio di sussidiarietà a dirigere il riparto di competenze tra centro e periferia. Per il liberalismo costruttivista non meno che per quello evoluzionista, l'obbiettivo rimane quello di

(4) Cfr. F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, trad. it., 1989, pp. 519-521.

(5) Riprendo gli aggettivi "evoluzionista" e "costruttivista" da Von Hayek, a scopo descrittivo e non polemico-prescrittivo, per designare le due grandi correnti del liberalismo europeo. Per liberalismo *evoluzionista* intendo la dottrina che affida la garanzia dei diritti ad interpretazioni adeguate della tradizione giuridica nazionale, vista come una vera "costituzione consuetudinaria". Per liberalismo *costruttivista* intendo invece quello che mira a garantire le libertà individuali all'interno di un progetto razionale di Stato e di diritto. Il primo ha una forte impronta *British* ed è riscontrabile, con varianti notevolissime, anche in Germania; il secondo, abbraccia le dottrine liberali che si richiamano ai "principi dell'89", in modo esplicito o implicito, in Francia, Belgio, Italia, Spagna, e nel liberalismo "perdente" del 1848 in Germania.

(6) "Their liberty is not liberal. Their science is presumptuous ignorance". Sul razionalismo costruttivista rivoluzionario ha pesato molto questo giudizio di Burke, al punto che si è messa in dubbio la pertinenza dell'etichetta "liberalismo rivoluzionario". Ora, è certo che la cultura politica del decennio 1789-99 sia fortemente tributaria di una tradizione "repubblicana" che appare "arcaica" rispetto al liberalismo costituzionale classico nella misura in cui il suo obbiettivo non è la "libertà dei moderni" ma la "repubblica bene ordinata" degli "antichi". Come pure è certo che una grande influenza abbia esercitato una concezione della sovranità fortemente statalista ed accentrata, tanto più esaltata dalla missione storica di distruzione-ricostruzione svolta dal legislatore. Resta il fatto però che, pur tra questi limiti, la Rivoluzione è riuscita ad esprimere un pensiero politico-costituzionale sinceramente determinato a "costruire" la libertà *via* la supremazia della costituzione, la separazione dei poteri e il primato del diritto "naturale" privato.

fondare una società autoregenerantesi che al potere pubblico chiede solo di esplicitare norme di condotta generali ed astratte. L'idea-forza condivisa da entrambi è che ai proprietari debba essere lasciato il compito di stabilire le regole private della gestione "familiare" e condominiale della propria circoscrizione territoriale.

A differenza del liberalismo evoluzionista, quello francese deve però fare i conti con il legicentrismo rivoluzionario che ha sì liberato l'individuo dai lacci cetual-corporativi ma solo al prezzo di una drastica contrazione dello spazio per il pluralismo. Il 'progetto borghese' si è fatto strada in Francia tra le contraddizioni di una Rivoluzione costituente che nasce all'insegna del dualismo giusnaturalistico per finire nelle braccia del monismo giuspositivista. Pensata come *ratio*, la legge ha rivelato subito la sua natura di *voluntas*. Concepita come proiezione politica della proprietà, la *citoyenneté* è sfuggita ai suoi locutori lungo l'asse inclinato dell'universalismo democratico. Temprato dalla lotta contro il particolarismo cetual-corporativo, il diritto rivoluzionario ha finito per iscrivere in ogni sua parte la professione di fede in un individualismo intransigente.

È nel vivo di queste tensioni che viene tematizzata la questione dell'autonomia locale tra il 1789 e l'anno VIII. Il compito dei costituenti rivoluzionari si rivela dei più ardui. Occorreva fondare un'autonomia locale che fosse compatibile con il dominio della legge, *expression de la volonté générale*, su tutto il territorio nazionale, in quanto solo nella sua uniforme applicazione poteva concretizzarsi l'uguaglianza giuridica formale. Occorreva poi aprire le porte delle istituzioni locali alla democrazia senza indebolire eccessivamente l'egemonia dei notabili-proprietari che avrebbero comunque dovuto mantenerne il controllo, in quanto soggetti interessati e "ragionevoli".

L'idea di *pouvoir municipal* rappresenta la sintesi concettuale di queste esigenze; la legislazione rivoluzionaria è il risultato del tentativo di tradurla in atto. Tentativo, come sappiamo, non riuscito: il recupero della tutela, tipico istituto dell'assolutismo monarchico, non basta ad impedire la deriva di collettività locali in cui troppo spazio è dato alla collegialità; gli sbarramenti elettorali non risparmiano ai notabili le asprezze della lotta tra le fazioni che trasformano le città in arene politiche. La legge del 28 piovoso dell'anno VIII, preparata da una gestazione che dura tutto il decennio rivoluzionario,

normalizza il rapporto centro-periferia a spese del *pouvoir municipal*: tutto è sacrificato alla linea gerarchica di esecuzione della legge nonché agli imperativi fiscal-militari dell'apparato centrale. I notabili sono rassicurati ma perdono ogni controllo sul potere locale; la rivoluzione dell'uguaglianza formale è terminata, ma quella della libertà deve ricominciare da capo. Ed ecco che con la Restaurazione il *pouvoir municipal* torna a figurare nel catalogo delle garanzie rivendicate dal liberalismo costituzionale, esecutore testamentario della "buona Rivoluzione" del 1789 che Madame de Staël ha riabilitato con tanta eloquenza dalla condanna di Burke e De Maistre.

Il nostro interrogativo si ripropone a questo punto con rinnovata insistenza: perché una cultura giuridica dominata dall'individualismo liberale mostra alla fine tanta diffidenza verso il *pouvoir municipal*? Le interminabili sedute parlamentari necessarie per strappare la concessione di poche franchigie municipali testimoniano di una resistenza tenace; mezzo secolo di intenso dibattito non basta ad emancipare comuni e dipartimenti dalla tutela prefettizia e a creare le condizioni per una diversa articolazione territoriale dell'amministrazione periferica.

Per nostra fortuna le fonti parlamentari e la vasta pubblicistica sono sufficientemente concordi nel suggerirci la risposta: il decentramento è percepito come una minaccia per il 'progetto borghese'. Nel *pouvoir municipal* è intravista un'insidia per i tre capisaldi della civiltà borghese: l'individualismo giuridico ed economico; l'egemonia del cittadino-proprietario; il primato del parlamento come luogo di decantazione dell'interesse generale.

Ma da questo primo approdo nasce subito un quesito ulteriore, che è poi quello essenziale: fino a che punto erano fondati questi timori? Non si trattava forse di un'atavica diffidenza verso l'"esprit de clocher" o, più semplicemente, di conservatorismo della cultura giuridica?

La tesi sostenuta in questo libro è che l'accentramento sia in larga misura una scelta obbligata per l'individualismo liberale: il 'progetto borghese' non può fare a meno della forza dell'amministrazione per vincere i propri avversari e per supplire alle carenze della cultura politica che lo esprime e sostiene.

Affermare che l'accentramento opera da baluardo a protezione dell'individualismo giuridico ed economico, significa alludere a

qualcosa di più del tipico argomento — peraltro non infondato — che vuole l'individuo meglio garantito da una lontana burocrazia piuttosto che da un'invasiva autorità locale. Ciò cui intendo riferirmi è l'opposizione che suscita l'antropologia economica e sociale sottesa al 'progetto borghese'; opposizione così diffusa da innescare una dialettica tra arcaismo e modernità destinata a durare ben oltre il decennio rivoluzionario. Le nostalgie corporative e organicistiche, la sopravvivenza delle tradizionali pratiche collettive, l'indifferenza verso la dimensione razionale del contratto e della proprietà concorrono ad alimentare una sorda resistenza al radicalismo individualista delle istituzioni nazionali. La comunità locale, aggrappata al suo patrimonio economico e storico, cerca di prendersi la rivincita sull'astratta società nazionale che avanza inesorabile lungo le linee del telegrafo. Negli archivi del ministero dell'Interno e delle prefetture, nella sentenze delle supreme giurisdizioni è possibile ricostruire le tracce di un conflitto combattuto a colpi di regolamenti municipali e di decisioni di annullamento tra un Antico Regime che non è morto nell'89 e l'ideologia dell'*homo oeconomicus*, o che ha bisogno del sostegno dello Stato per trionfare. La libertà dell'economia e del mercato, che gli economisti ortodossi alla Say non si stancano di celebrare, suscita in periferia un *horror vacui* esorcizzato dapprima con tradizionali rivendicazioni corporative, retaggio di un paternalismo istituzionale profondamente radicato nella mentalità collettiva, poi con il solidarismo d'ispirazione socialista che tradurrà in un nuovo lessico politico le insicurezze delle masse. Solo allora la battaglia combattuta dall'individualismo borghese nel segno della modernizzazione *from Status to Contract* potrà essere tacciata di conservatorismo da un avversario proiettato nella più ambiziosa modernità del socialismo. E ancora con quante ambiguità! Il socialismo municipale di fine secolo non è forse, sotto tanti aspetti, una riedizione della tradizionale *police économique* ?

Accentramento, decentramento e potere notabiliare. Non occorre molto per cogliere il nesso evidente e strettissimo che corre tra questi tre termini. Il decentramento è *l'affaire* dei notabili (7): sono

(7) Intendo per notabile, secondo la definizione di Max Weber, " quelle persone che: 1) sono in grado, in virtù della loro condizione economica, di agire continuativamente all'interno di un gruppo, dirigendolo o amministrandolo — come professione

loro a rivendicarlo e solo loro si aspettano di beneficiarne. Se il notevole negozia con il centro maggiori spazi di autonomia, è anche perché ritiene di essere più qualificato del burocrate a costruire il consenso e a mantenere l'ordine in periferia, cosicché la rivendicazione dell'autonomia locale entra inevitabilmente in crisi ogniqualvolta con essa interferisca la richiesta di democrazia locale: in quel momento, il conflitto tra proprietari e non-proprietari all'interno della *civitas* viene alla luce con crudezza. Messa di fronte al dilemma tra la gestione di un decentramento rischioso per la propria egemonia e un'accettazione efficace proprio perché autoritario, la borghesia non esita un istante a scegliere l'approdo più conosciuto e sicuro.

Meno appariscente, ma altrettanto solido dei precedenti, è il nesso tra accentramento e rappresentanza politica. Il parlamento è il luogo di elaborazione di una legge che solo grazie all'amministrazione accentrata può irradiarsi in periferia con la rapidità del " fluido elettrico "; il parlamento è ancora lo specchio di una società politica che ha bisogno dell'amministrazione per mobilitare il consenso, dal centro alla periferia. Sia sul versante ascendente che discendente del circuito di formazione della volontà legislativa troviamo sempre l'accentramento.

Su quello discendente innanzitutto. Lo Stato monoclasse borghese si presenta, in Francia più che altrove, come *légal*. È nel vincolo alla norma generale ed astratta che riposa la certezza dell'uguaglianza formale; è la credenza nella razionalità del legislatore a fare del parlamento il baricentro della sfera pubblica borghese. Fondamento e limite della funzione amministrativa, il principio di legalità esige di per sé un certo grado di accentramento nell'assetto del governo locale. L'amministrazione periferica deve essere, almeno in parte, amministrazione statale. Di qui il rilievo dei controlli, dello sviluppo delle funzioni delegate, della doppia natura del sindaco, mandatario del comune e ufficiale di governo. Un simile esito non era certo l'unico possibile: in un sistema di *rule of law* e *judicial review*, il controllo giudiziario dell'amministrazione permette di

secondaria — senza uno stipendio oppure con uno stipendio onorario o nominale; 2) e godono di una considerazione sociale, fondata non importa su quale base, che dà loro la possibilità di accettare uffici " (*Economia e società*, trad.it., Milano, 1981, t. 1°, p. 287).

evitare il ricorso alla gerarchia burocratica. Senonché le vicende rivoluzionarie hanno escluso in Francia una volta per tutte la plausibilità di un simile sbocco. I parlamenti hanno giocato le loro carte nel 1787 ed hanno perduto la partita; da allora e con implacabile rigore, l'ordinamento impone al potere giudiziario la rinuncia ad ogni ingerenza nella funzione amministrativa: ad esigere questo sacrificio al principio della separazione dei poteri è sempre l'ossessione legicentrica. Separazione delle funzioni, dunque, e gerarchia nella loro organizzazione interna. Militarizzata al fine di servire con efficacia la legge, l'amministrazione può tollerare solo dosi limitate di democrazia locale e di collegialità; per rassicurare il suddito preferisce autolimitarsi mediante lo sviluppo di una propria giustizia piuttosto che aprirgli le porte dei suoi palazzi. Non è un caso che accentrato e contenzioso amministrativo siano così spesso associati nella medesima critica: a ragion veduta i loro avversari vi scorgono le due facce della stessa medaglia, che è quella del principio di legalità di matrice rivoluzionaria.

Per singolare che possa sembrare, l'accentrato gioca un ruolo decisivo anche nel momento della formazione ascendente della legittimazione politica. L'ingerenza della burocrazia nell'agone elettorale è denunciata dal liberalismo come una degenerazione patologica del parlamentarismo. Tra le ragioni che militano a favore del decentramento vi è anche quella di una depoliticizzazione dell'amministrazione di cui si pretende la neutralità nel gioco elettorale. Ma il governo con i suoi agenti può davvero astenersi? La società è capace di esprimere da sola un indirizzo politico? Tocchiamo qui con mano una delle contraddizioni più stridenti del liberalismo individualista che, nel momento stesso in cui protesta contro il connubio politica-amministrazione, nega alla società il diritto di articolarsi in gruppi d'interesse. Associazioni, sindacati, partiti sono lasciati a lungo alla mercé dell'amministrazione. L'influenza elettorale del governo è un male; ma la divisione in "fazioni" del corpo elettorale lo è altrettanto. Inevitabile allora che in assenza di altri canali tra locale e nazionale, tra particolare e generale, il governo finisca per essere, insieme alla stampa, un *medium* necessario tra elettore e rappresentanza. Aggiungiamo agli effetti di questa carenza culturale di un liberalismo tenacemente antipluralista la minacciosa presenza dei "partiti" antisistema — repubblicani prima, socialisti

e legittimisti poi — ed avremo la chiave per comprendere le ragioni della duratura fortuna del prefetto quale agente elettorale del governo.

Costretto a convivere con l'accentramento dai propri limiti non meno che dalle proprie ambizioni, l'individualismo liberale affida ai giuristi il compito di temperarne gli eccessi. Sono loro, gli *hommes de loi*, i veri protagonisti della vicenda che mi accingo a narrare. Che non sorprenda di trovare accanto alle grandi stelle del firmamento liberale tanti nomi oscuri di *praticiens* poiché ad essi è spettato l'arduo compito di individuare in concreto il compromesso tra autorità e libertà, tra centro e periferia, tra *pouvoir municipal* e *administration*. In questa storia, Henrion de Pansey, Vivien, Odilon Barrot contano quanto Constant, Tocqueville e Laboulaye; una figura di secondo piano come Vatismenil ha fatto più per la causa del decentramento di un teorico del liberalismo della statura di Leroy-Beaulieu. In questa scena affollata di avvocati e *grands commis* non poteva certamente mancare la dimensione politica incarnata nella forma così peculiare al secolo scorso dalla figura dello 'statista'. Da Guizot e Jules Ferry non vi è personalità di spicco della vita parlamentare francese che abbia rinunciato a dire la sua sull'accentramento. In questa galleria di nomi così illustri ve n'è uno che si staglia fra tutti perché più di ogni altro emblematico del nesso tra ordine borghese ed accentramento: quello di Adolphe Thiers. Il difensore più lucido dell'individualismo borghese, l'abile tattico parlamentare è anche, e non a caso, il nume tutelare dell'accentramento e dello Stato-gendarme, dalla Monarchia di Luglio agli esordi travagliati della Terza Repubblica.

Proprio la biografia politica di Thiers ci aiuta del resto a riflettere sulla questione della periodizzazione. Esiste un momento di svolta nella vicenda dell'accentramento? Se con esso intendiamo una discontinuità, un momento di rottura la risposta non potrà che essere negativa. Così come l'*ethos* individualistico e il credo politico liberale sono dominanti in Francia sino alla fine del secolo, nello stesso modo i dibattiti su Stato gendarme e accentramento ripropongono costantemente i temi di sempre. Ma l'identità della partitura non esclude il mutamento delle tonalità. L'avvento del suffragio universale costringe la borghesia a misurarsi con il problema della propria legittimazione in quanto classe generale. L'aspirazione al-

l'autonomia locale deve fare i conti con il protagonismo politico delle masse: nel discorso politico, decentramento tende sempre più spesso a coniugarsi con *intérêt* e autonomia con ordine.

Il vero scoglio della dimensione cronologica rimane comunque nell'individuazione del termine *ad quem* di un dibattito come quello sull'accentamento che in Francia è tuttora cronaca quotidiana. Perché il 1884 e non la Prima guerra mondiale, o Vichy, o ancora la V Repubblica? Le ragioni della nostra scelta non risiedono solo nella constatazione oggettiva che la legislazione degli inizi della Terza repubblica ha stabilizzato l'amministrazione periferica per un arco di tempo così lungo. Ad averci convinto è stata anche la percezione di un mutamento nel dibattito in corso nei primi decenni del nostro secolo. L'impressione è che la questione del decentramento, pur continuando ad occupare la scena pubblica, perda di peso, divenga secondaria a cospetto delle grandi istanze che si profilano negli anni della *Belle époque*: tra queste, la graduale trasformazione dello Stato-gendarme in Stato-providenza. Per una classe dirigente che scopre laicismo, nazionalismo e solidarismo come parole d'ordine d'integrazione delle masse, la questione del "pouvoir municipal", della grande dicotomia Stato-società e degli spazi di autonomia rivendicati da quest'ultima, appare ormai datata. Gli esordi della legislazione sociale, le trasformazioni interne alla pubblica amministrazione — dalla *police* al *service public* — il fenomeno del sindacalismo dei funzionari fanno pensare ad una tendenza inedita, icasticamente descritta come inversione di rotta *from contract to status*. Presidiato da una scienza giuridica e da una giurisprudenza pienamente consapevoli delle proprie responsabilità politiche, l'accentramento non correrà seri rischi né sul fronte del socialismo né su quello di un regionalismo che rivela qui e là venature ideologiche inquietanti. Vedremo a suo tempo che le uniche iniziative legislative di qualche peso, per lo più indotte dalle conseguenze della Grande guerra, s'iscrivono tutte nella logica della deconcentrazione, ovvero del rilancio efficientistico di un'apparato lasciato sussistere tale e quale nelle sue linee essenziali. Quanto alle riforme del Secondo dopoguerra, si può dire che appartengano al nostro presente ancor più che al recente passato.

Ancora una parola conclusiva sul rilievo delle aperture comparative per la comprensione del nostro tema. L'Ottocento è il secolo

delle identità nazionali, ma anche quello della cultura borghese; individuali e singolarissime le prime, cosmopolita ed europea la seconda. L'accentramento, come il costituzionalismo ed il diritto amministrativo, è parte integrante di quello *Ius publicum europaeum* che i giuristi delle diverse nazioni costruiscono in un fitto interscambio all'insegna di comuni paradigmi e di identiche preoccupazioni. Ricordarsene non toglie nulla all'originalità dell'itinerario istituzionale della nazione *une et indivisible*: serve piuttosto ad illuminarlo meglio ed a metterne in risalto il peculiare tracciato.

FONTI MANOSCRITTE

Uno dei pregi dell'accentramento amministrativo francese (per lo storico) è sicuramente nella ricchezza di tracce che ha lasciato dietro di sé e nel loro facile accesso.

La serie " F ", che copre alle *Archives nationales* i depositi di tutti i ministeri, offre un osservatorio di inesauribile ricchezza sull'amministrazione francese per i primi tre quarti del XIX secolo. Altrettanto preziosa è la serie " C ", che raccoglie i documenti delle commissioni parlamentari, mentre la raccolta di *archives privées* " AP " presenta qualche spaccato interessante su singoli protagonisti del dibattito parlamentare.

E tuttavia la ricerca non ha potuto limitarsi ai fondi centrali. Solo alcuni *dossiers* terminano nella capitale e sono pertanto ricostruibili a partire dai documenti in essa conservati. Le misure di deconcentrazione adottate durante il Secondo Impero e le episodiche lacune delle raccolte seriali impongono un'integrazione della ricerca a livello periferico. Le serie dipartimentali " M ", " N ", " K ", " O ", si sono rivelate tutte rilevanti per i nostri scopi.

Ho svolto i sondaggi nei seguenti dipartimenti, scelti in funzione dello stato dei fondi e della qualità degli inventari:

Bouches-du-Rhône
Charente-maritime
Côtes-d'Armor
Ille-et-Vilaine
Maine-et-Loire
Marne
Sarthe

Non è stato necessario spingere la ricerca fino al livello municipale, salvo che per un singolo *dossier* concernente il comune di Angers.

FONTI A STAMPA

Oltre alla pubblicistica, reperita per lo più alla *Bibliothèque Nationale*, le principali fonti a stampa sono state i dibattiti parlamentari che ho potuto seguire fino al 1839 sugli *Archives parlementaires* e, in seguito, nelle diverse collezioni ufficiali di resoconti e di *Impressions* che si sono avvicinate fino alla Terza Repubblica inclusa (si veda alla pagina seguente la lista delle abbreviazioni).

La ricerca sui dibattiti parlamentari ha potuto svolgersi in condizioni ottimali grazie alla generosa disponibilità delle biblioteche del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati che, nelle persone dei Dott. Sandro Bulgarelli e Mario Di Napoli, mi hanno prestato una cordiale ed assidua collaborazione.

ABBREVIAZIONI

A.C.D.:	<i>Annales de la Chambre des députés</i>
A.S.:	<i>Annales du Sénat</i>
A.S.C.D:	<i>Annales du Sénat et de la Chambres des députés</i>
A.D.:	<i>Archives départementales</i>
AN:	<i>Archives nationales</i>
AP:	<i>Archives parlementaires</i>
C.D.:	<i>Chambre des députés</i>
C.D.:	<i>Chambre des pairs</i>
C.R.A.N.:	<i>Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale</i>
C.R.A.N.L.:	<i>Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale législative</i>
C.R.C.L.:	<i>Compte rendu analytique des séances du Corps législatif</i>

PARTE PRIMA

I PARADOSSI DEL LIBERALISMO

**L'accentramento negli anni
della monarchia censitaria**

INTRODUZIONE

1. Liberalismo e decentramento sembrano concetti tra loro complementari fino al punto di confondersi nel discorso giuridico e storiografico. La “ battaglia per le libertà locali ” è consustanziale al liberalismo, fa naturalmente parte del suo patrimonio teoretico e del suo progetto istituzionale ⁽¹⁾.

Stato-limitato suggerisce subito Stato-decentrato, l'autonomia nelle decisioni politiche presuppone quella negli affari locali. Da ogni angolo lo si guardi — autonomia istituzionale e funzionale, democrazia locale — il decentramento pare soddisfare tutte le condizioni di un 'idealtipico' modello liberale ⁽²⁾. L'autonomia statutaria, regolamentare e patrimoniale, integra i requisiti della sussidiarietà tra la sfera del pubblico/generale — lo Stato — e quella dei rapporti privatistici/particolari — comuni e province ⁽³⁾. Simile ad una società commerciale o ad un consorzio di proprietari, la collettività locale regola da sola gli affari che riguardano gli azionisti o i membri. La democrazia locale risponde all'esigenza della partecipazione dei contribuenti alle decisioni che li concernono secondo

⁽¹⁾ Si vedano per tutti i classici G. BURDEAU, *Le libéralisme*, Paris, 1979, pp. 256-258 e G. de RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, 1985 (1925), pp. 208-210.

⁽²⁾ Modello costruito con materiali di provenienza *British* e in particolare lockeani. L'attuale dibattito tra “ liberali ” e “ comunitari ” avviene del resto su un terreno che è in buona misura quello del contrattualismo di matrice lockeana. “ A partire da John Locke ”, si è ricordato ancora recentemente, “ la filosofia politica del liberalismo considera proprio compito la determinazione normativa dei limiti dell'attività statale: il liberale è il domatore del moderno Leviatano ” (W. KERSTING, *Liberalismo, comunitarismo, democrazia*, in *Filosofia politica*, 1995, n° 2, p. 190).

⁽³⁾ “ In a pervading Self-government, the formative action of the citizens is the rule; the general action of the government is the exception and only an aid. The common action of government in this system is not originative, but regulative and moderative, or conciliative and adjusting ” (F. LIEBER, *On Civil Liberty and Self-Government*, Philadelphia, 1853, t. 1°, p. 270).

il principio *No Taxation Without Representation*. Scegliendo i propri fiduciari, i cittadini vigilano mediante la libertà-partecipazione sul rispetto delle libertà-negative suscettibili di essere limitate dal potere domestico della collettività territoriale.

Perché allora il decentramento ha vita così difficile in Francia e in tanta parte dell'Europa continentale negli anni del liberalismo censitario? Che cosa manca su questa sponda perché il *Self-government* d'oltremarica possa attecchire? Questa domanda, riassunta nei suoi termini essenziali, può ridursi ad un aut-aut molto netto: solo i progetti di governo che includono il decentramento possono definirsi "liberali"; oppure il decentramento non è indispensabile perché possa parlarsi di "liberalismo".

In questa alternativa, è la seconda opzione a risultare storicamente fondata: si autodefinisce ed è riconoscibile come "liberale" anche un progetto di governo che tenti di coniugare la garanzia delle libertà borghesi con l'accentramento amministrativo. Liberali e centralisti non sono solo Guizot e quei dottrinari che esplicitamente ricercano nel "pouvoir social" una "terza via" tra atomismo radicale e organicismo tradizionalista (4). Lo sono anche e con più convinzione Thiers e un'intera cultura giuridica che all'accentramento affidano la protezione dei "principi dell'89" nella versione più rigorosamente individualista. Liberale, seppure di un liberalismo problematico, è anche un progetto che voglia assicurare la garanzia dei diritti non attraverso la limitazione del potere, ma *via* la sua razionalizzazione.

2. "Tel est, à notre sens, le caractère fondamental du libéralisme moderne, du libéralisme français notamment: issu de la Révolution, il en a gardé la marque. Comme la Révolution, bien qu'avec plus de mesure, il est, au fond, demeuré rationnel, spéculatif, idéaliste, optimiste même (5). Il liberalismo francese non riesce ad espiare il peccato originale della sua matrice rivoluzionaria. L'epitaffio di Anatole Leroy-Beaulieu alla fine del secolo XIX ha colto nel segno: rimane imbevuto di razionalismo "costruttivista" persino

(4) Cfr. P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, Paris, 1985, pp. 49-50 e L. JAUME, *La raison politique chez Victor Cousin et Guizot*, in *La pensée politique*, 1994, pp. 242-253.

(5) *Les mécomptes du libéralisme*, in *La Révolution et le libéralisme. Essais de critique et d'histoire*, Paris, 1890, p.159.

negli anni della sua grande occasione, quando tiene a battesimo una monarchia limitata d'ispirazione britannica.

I “ principi dell'89 ” hanno fondato in Francia l'individualismo, paradigma dell'antropologica borghese. Ma l'irruzione del fattore democratico e la dinamica rivoluzionaria hanno impedito la sedimentazione di un solido Stato di diritto a protezione delle libertà individuali. Vittima degli eventi e di una cultura politica inadeguata, il costituzionalismo rivoluzionario esaurisce le sue forze nell'anno VIII con il fallimento di Sieyès e degli *idéologues*.

La Restaurazione e la Monarchia di Luglio riprendono l'opera con una cultura politica e modelli costituzionali inediti. La tradizione inglese è divenuta il referente del liberalismo e la metafora della *balance* ha sostituito quella della *machine*. Cittadinanza e proprietà, opinione pubblica e corpo elettorale, dissociati dal *dérèpage* democratico della Rivoluzione, si sono ricongiunti nel principio censitario. La costituzione ha perduto ogni connotazione volontaristica, riducendosi a complemento del ‘progetto borghese’, a mero strumento per assicurare una forma di governo stabile all'individualismo giuridico ed economico del Codice civile. Il primato della *Commercial Society* e della libertà dei moderni trova pochi contraddittori. A dominare è la rappresentazione di uno Stato-gendarme al servizio dei proprietari “ che non intervenga più di quel che è necessario per dar loro la sicurezza interna ed esterna ” (6). Il fine è quello della perfetta riflessività tra mercato, opinione pubblica e

(6) W. HUMBOLDT, *Saggio sui limiti dello Stato*, trad. it., Milano, 1965, p. 32.

La storiografia francese non ama definire lo Stato ottocentesco come “ Gendarme ”. Questo appellativo è ritenuto improprio e inadeguato per un potere pubblico che interviene nei rapporti economici esterni (il protezionismo) come nella regolazione della vita sociale. Alla base di questo atteggiamento vi è chiaramente un malinteso: lo Stato-gendarme non è lo Stato “ che non fa niente ”. Al contrario, i suoi interventi assecondano la crescita del capitalismo moderno, sul versante della realizzazione delle infrastrutture, dell'unificazione del mercato, della razionalizzazione del diritto, e delle tecniche di controllo sociale. Ma l'azione dello Stato sulla società — ed è qui l'elemento essenziale — trova un limite invalicabile, una zona franca nel Codice civile. Il diritto privato è la “ costituzione ” della borghesia intoccabile dai pubblici poteri. Non è un caso che l'avvento dello Stato-providenza sia preparato alla fine del secolo dal superamento del dogma dell'intangibilità del Codice civile, nei due pilastri del contratto e della proprietà.

comunità politica; il mezzo per conseguirlo sono i diritti individuali e la rappresentanza.

Ma questa società di proprietari-cittadini, attori ragionevoli nei rapporti economici, decisori responsabili nella sfera politica, non esiste nella Francia post-rivoluzionaria. I liberali la cercano, la desiderano ardentemente, ma non la trovano nella realtà storica del loro tempo.

Ecco quindi il paradosso: la società degli individui e del mercato deve essere prodotta dallo Stato, dalla sua legge, dalla sua amministrazione. Paradosso davvero vistoso per una dottrina liberale: non è la società che limita lo Stato, ma è lo Stato che crea la società per poi autolimitarsi; invece di una società autogenerantesi che diffida del potere e lo circoscrive, abbiamo un potere che diffida della società e la sorveglia.

Il liberalismo francese, seguito da buona parte di quello continentale, è troppo elitista, raziocinante e individualista per riconoscersi nell'immagine arcaica, disarticolata e conflittuale che gli rinvia la periferia. Insediato al centro del sistema, si sente isolato, minoritario, minacciato. Incerto sulla propria forza di persuasione, dubbioso sull'autosufficienza della società, insicuro sull'affidabilità delle gerarchie sociali si rassegna presto a convivere con le proprie negazioni. Vive la nevrosi di un'identità dicotomica: fautore di un potere limitato e trasparente avalla il connubio tra parlamentarismo e accentramento; incline allo storicismo romantico difende nei fatti l'uniformità livellatrice; ostile al volontarismo confida nella razionalità della legge; portato per vocazione a respingere l'arbitrio e l'eteronomia non esita a legittimare la più ampia discrezionalità amministrativa; laico e tollerante combatte la fede religiosa.

Lo Stato accentrato è lo scomodo alleato del liberalismo francese, come pure lo è, sebbene in diversa misura, di quello belga, italiano e spagnolo, che in dialogo con la Francia hanno definito cultura giuridica e progetto istituzionale. Per il legislatore post-rivoluzionario il decentramento è un rischio, una scommessa sulla capacità della società di restare fedele, senza "tutore", ai principi del "progetto borghese".

3. "Il n'y a pas, dans la nature des choses, la moindre raison plausible pour que la société soit comme incorporée et personnifiée dans le gouvernement. Le gouvernement est dans la société, non la

société dans le gouvernement ” (7). Come dare torto all’economista Dunoyer (8) quando rivendicava quella netta separazione tra Stato e società che è l’anima della “ grande dicotomia ” del modello liberale. Ma come realizzarla in concreto senza mettere in pericolo valori ed egemonia borghese: tutto il dibattito sul decentramento ruota intorno alla praticabilità di questo esperimento.

Per una parte dei liberali la soluzione è in un concetto tipico del diritto pubblico rivoluzionario, il “ pouvoir municipal ”, linea di confine giuridica tra Stato e comunità locale, tra pubblico e privato. Per gli altri si tratta solo di razionalizzare una macchina amministrativa di per sé insostituibile, perché necessaria ad assicurare coesione e ordine alla società. In entrambi i casi, il campo semantico è quello dell’individualismo e dei “ principi dell’89 ”. Ai margini del dibattito resta confinato chi vede nel decentramento la via di uscita dall’*ethos* e dall’ideologia borghese: voci troppo minoritarie per influenzare l’orientamento di un regime saldamente ancorato all’eredità giuridica napoleonica.

Il richiamo degli archivi si fa a questo punto pressante. Dopo aver prestato ascolto ai discorsi sull’amministrazione, si avverte il bisogno di interrogarne i protagonisti nei luoghi in cui essa si manifesta quotidianamente: la prefettura, l’ufficio ministeriale, il municipio. Nella corrispondenza, nei *dossiers* di tutela, nelle circolari ministeriali accentrato e autonomia locale rivelano un volto diverso dalle agiografie costruite dai rispettivi fautori. Solo questo livello di indagine permette di cogliere le sfaccettature di una disputa che non si lascia ridurre alle secche antitesi — oppressione o libertà, modernità o arcaismo — cui siamo abituati da tanta retorica anticentralista. L’accentramento ci appare sì come sfruttamento fiscal-militare e dispotismo burocratico; ma anche come

(7) Ch. DUNOYER, *Du système de la centralisation, de sa nature, de son influence, de ses limites, et des réductions utiles qu’il est destiné à subir*, in *Journal des économistes*, 1842, t. 1^o, p. 380.

(8) Vale la pena segnalare a proposito di Dunoyer la significativa circostanza che questo economista, fondatore della corrente del liberalismo ortodosso, antistatale e liberista, nella vita professionale è un prefetto (dal 1830 al 1837) e consigliere di Stato della Monarchia di Luglio prima e della Seconda Repubblica poi (cfr. M. PÉNIN, *Charles Dunoyer (1786-1862). L’échec d’un libéralisme*, in Y. BRETON, M. LUFTALLA, *L’économie politique en France au XIX siècle*, Paris, 1991, pp. 33-81).

impulso modernizzatore e garanzia del diritto. Il decentramento è certo legittima aspirazione di una collettività locale alla decisione sui propri interessi; ma è anche un'alibi per l'inerzia e l'isolamento.

L'archivio non offre prove per emettere un verdetto, ma indica tracce per la comprensione della complessità storica. Al termine non assolviamo o condanniamo il legislatore orléanista, ma ne spieghiamo meglio le esitazioni a soddisfare le richieste del "pouvoir municipal". Certo: i comuni francesi meritavano più fiducia di quella che il regime ha loro concesso; ma a sua volta l'accentramento assecondava il liberalismo borghese meglio di quanto i suoi detrattori fossero disposti ad ammettere.

4. Prima di entrare nel vivo di questa prima parte, non è forse inutile riprendere il filo della precedente narrazione, facendo il punto sull'amministrazione locale postrivoluzionaria.

Ricordo pertanto che l'organizzazione del potere periferico è disciplinata dalla legge del 28 piovoso anno VIII e dalla legislazione rivoluzionaria con essa compatibile.

L'ordinamento prevede tre livelli di collettività territoriali — il dipartimento, l'*arrondissement* e il comune — ciascuna delle quali articolata su un funzionario di nomina governativa — rispettivamente, il prefetto, il sotto-prefetto, e il sindaco (*maire*) — e su un'assemblea anch'essa integralmente nominata dal governo: il consiglio dipartimentale, il consiglio di *arrondissement* e il consiglio municipale. Di queste tre circoscrizioni, l'*arrondissement* è quello con minori funzioni: si limita a ripartire l'imposta ed a fornire pareri, mentre il sotto-prefetto ha compiti istruttori.

In base al principio, stabilito dalla legge del 28 piovoso anno VIII, che "administrer doit être le fait d'un seul homme", il funzionario monocratico — prefetto o sindaco — non ha solo competenze istruttorie ed esecutive, ma anche decisionali. Quanto alle assemblee, esse adottano deliberazioni che non hanno forza esecutoria propria senza l'approvazione dell'autorità tutoria.

Infine, la finanza delle collettività territoriali è imbricata con quella nazionale mediante il sistema delle sovrimposte addizionali (*centimes additionnels*) alle imposte statali che rimangono, per tutto l'arco dell'Ottocento, le solite imposte di ripartizione introdotte dalla Rivoluzione.

TITOLO I

PRO E CONTRO L'ACCENTRAMENTO: LE RAPPRESENTAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA

“ Au-dessous des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, il en est un quatrième qui, tout à-la-fois public et privé, réunit l'autorité du magistrat à celle du père de famille:c'est le pouvoir municipal ” (Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, 1820)

“ La loi n'a pas la moindre confiance dans le bon sens, le patriotisme, la prévoyance et les lumières de la plupart des communes, et je dis que la loi a parfaitement raison ” (Cormenin, *De la centralisation*, 1842)

CAPITOLO PRIMO

LE RAGIONI DEL “ POUVOIR MUNICIPAL ”: UNA SOCIETÀ DA RICOSTRUIRE

1. Decentramento e individualismo. — 2. Decentramento e organicismo.

L'immaginario collettivo postrivoluzionario è dominato dall'incubo di un “ horror vacui ”: la società “ en poussière ”, digregata, ridotta agli individui-atomi, componenti elementari prive tra loro di solidi legami.

La Rivoluzione e l'Impero, distruggendo l'ordine cetuale, hanno lasciato l'un contro l'altra armate classi superiori e laboriose. La vecchia nobiltà e il notabilato borghese, divisi tra di loro, mancano di luoghi per dialogare al di fuori delle istituzioni rappresentative concesse dalla *Charte*. Le gerarchie sociali riposano sulla fragile base dei rapporti di forza, del censo, del contratto privatistico ⁽¹⁾.

Tutte le analisi, dei liberali o degli *ultras*, concordano su questa diagnosi, e sono in molti coloro che riconoscono nel “ pouvoir municipal ” l'antidoto contro il rischio di dissoluzione del corpo sociale. Associazione naturale e spontanea, radicata in una storia multisecolare di cui si pubblicano sauggestive narrazioni ⁽²⁾, la libertà locale sembra offrire il terreno ideale per riconciliare definitivamente la monarchia e la nazione, per radicare nel territorio le istituzioni rappresentative, per consolidare l'ascendente delle classi superiori.

Ma dietro la corallità di questa celebrazione delle libertà locali si

⁽¹⁾ Cfr. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, Paris, 1985, p. 75 e sgg.; R. Von THADDEN, *La centralisation contestée. L'administration napoléonienne, enjeu politique de la Restauration (1814-1830)*, trad. franç., Paris, 1989, p. 82 e sgg.

⁽²⁾ Basti ricordare, oltre alle ricerche di Augustin Thierry e di Sismondi, l'opera di RAYNOUARD, *Histoire du droit municipal*, Paris, 1829.

celano due progetti antitetici. Fautori del decentramento sono gli eredi del liberalismo rivoluzionario come i paladini di un neorganicismo antindividualista; mentre per i primi il “ *pouvoir municipal* ” è quello tenuto a battesimo nell’89-91, per i secondi si tratta invece della prima pietra della ricostruzione di una comunità di stampo organicistico.

1. *Decentramento e individualismo*

Il “ *pouvoir municipal* ” consacrato dal decreto del 14 dicembre 1789 e difeso da Sieyès lungo tutto il decennio rivoluzionario trova durante la Monarchia censitaria tre avvocati di eccezione: un filosofo, Constant, un giurista, Henrion de Pansey, e un leader parlamentare, Odilon Barrot.

In anni nei quali “ *l’Angleterre était à la mode* ” ⁽³⁾ si potrebbe pensare che lo spazio consacrato da Constant al “ *pouvoir municipal* ” nei suoi *Principes de politique* sia anch’esso frutto di una riflessione sul *Self-Government* britannico. È ben noto, infatti, quanto il costituzionalismo inglese, in una versione epurata dalle incrostazioni “ gotiche ”, abbia influenzato l’opera di Constant, grazie alla mediazione di Necker e Madame de Staël. Il ministro di Luigi XVI, che aveva varato la riforma delle assemblee provinciali del 1778, non si era mai stancato di ribadire la centralità del decentramento in una monarchia temperata. Ancora nelle *Dernières vues de politique et de finance* del 1802, Necker si era soffermato sull’amministrazione locale, “ *sorte de gouvernement de famille que l’administration souveraine doit régler seulement d’une manière générale* ” ⁽⁴⁾.

Altrettanto plausibile sarebbe la supposizione che l’influenza tedesca e i ricordi svizzeri riecheggino in un’ esaltazione del potere locale ancora isolata tra i liberali all’indomani della prima Restaurazione ⁽⁵⁾. Le riforme di Stein e Hardenberg in Prussia e la larga autonomia delle comunità svizzere avrebbero potuto a buon diritto offrire la fonte di ispirazione e il modello per un progetto ammini-

⁽³⁾ P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, 1954, p. 33.

⁽⁴⁾ *Dernières vues de politique ed de finance, offertes à la nation française par M. Necker*, ristampa delle *Œuvres complètes*, Paris, 1821, t. 11°, p. 150.

⁽⁵⁾ Come ipotizza Rudolf Von THADDEN, op. cit., p. 85.

strativo alternativo a quello napoleonico. Nel capitolo dedicato all'*uniformité* nell' *Esprit de conquête* si sente vibrare la corda di un romanticismo naturalmente portato ad esaltare “ les intérêts et les habitudes qui naissent des habitudes locales ” contro il centralismo livellatore e dispotico (6).

Entrambe queste suggestioni non bastano però a spiegare da sole la preferenza di Constant per un decentramento chiamato, con termine niente affatto casuale e innocuo, *pouvoir municipal*. Per quanto possa sembrare singolare, ci troviamo alla presenza di un retaggio del costituzionalismo rivoluzionario, del “ razionalismo costruttivista ” che più di una volta aveva tentato di dare vita al *nouveau genre de fédéralisme* immaginato da Constant. In questa parte della sua opera, l'autore di *Adolphe* è quindi erede di Sieyès (7) non meno che di Necker. Il suo “ pouvoir municipal ” reca l'impronta di un *liberalismo rivoluzionario* che rimane sempre rigorosamente individualista, egualitario e antiorganicista anche quando riconosce nelle collettività locali un correttivo all'atomizzazione sociale e un baluardo contro la dilatazione incontrollata dei poteri statali (8).

Constant rifiuta il centralismo amministrativo napoleonico al quale addebita l'isolamento di individui che hanno perduto ogni *lien social* (9); ma respinge con altrettanto vigore qualsiasi suggestione organicista di uno storicismo o, tantomeno, di uno statualismo che si pongano in funzione antindividualista (10). Ciò che nella sua

(6) *Œuvres*, Paris, 1957, p. 981.

(7) Per il concetto di “ pouvoir municipal ” in Sieyès rinvio alla seconda parte del primo volume di questa opera.

(8) Si vedano, in questo senso, le giuste osservazioni di M. BARBERIS, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Bologna, 1988, pp. 216-219.

(9) “ Les individus, perdus dans un isolement contre nature, étrangers au lieu de leur naissance, sans contact avec le passé, ne vivant que dans un présent rapide, et jetés comme des atomes sur une plaine immense et nivelée, se détachent d'une patrie qu'ils n'aperçoivent nulle part, et dont l'ensemble leur devient indifférent, parce que leur affection ne peut se reposer sur aucune de ses parties ” (*De l'esprit de conquête*, cit., p. 1159).

(10) Osserva a giusto titolo Antonio Zanfarino che il “ pouvoir municipal ” introduce un temperamento all'individualismo radicale di Constant, senza tuttavia alcuna nostalgia per il pluralismo istituzionale di Antico regime (*La libertà dei moderni nel costituzionalismo di Benjamin Constant*, Milano, 1961, p. 165).

riflessione sui poteri locali occupa un posto di primo piano è il disegno di moltiplicare “ les faisceaux qui unissent les hommes ” (11) in quanto “ les liens particuliers fortifient le lien général, au lieu de l'affaiblir ” (12). Ma alla base di tutto vi è sempre l'interesse individuale, le cui progressive aggregazioni devono essere rispettate purché non interferiscano con la libera formazione dell'interesse generale (13). Il suo comune è uno scudo ulteriore a difesa dell'individuo, uno spazio di partecipazione ed un luogo di socializzazione: non è una formazione sociale che *trascende* il principio individuale, come Louis Blanc non mancherà di rimproverargli (14).

Constant è perfettamente consapevole delle differenze profonde tra questo “ nuovo federalismo ” e il federalismo in senso tecnico americano che respinge senza esitazioni. È il principio di sussidiarietà tra pubblico e privato a scandire la ripartizione delle sfere di attribuzioni tra le varie circoscrizioni, non la divisione della sovranità. Premesso che l'interesse generale coincide con la sfera del *pubblico*, tutto ciò che concerne gli interessi *privati* può e deve

(11) *Principes de politique*, in *Œuvres*, cit., p. 1159.

(12) *Ibidem*.

(13) Gli strali che Constant lancia contro l'uniformità amministrativa nell'*Esprit de conquête* non devono essere fraintesi come parte di una polemica “ alla Burke ” contro l'*unité et indivisibilité* e il legicentrismo rivoluzionario. L'elogio del *pouvoir municipal* si iscrive all'interno di una dottrina costituzionale che è ben consapevole dei debiti del liberalismo verso l'opera rivoluzionaria di distruzione del particolarismo di Antico regime (il punto è ben evidenziato da S. HOLMES, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven, 1984, pp. 212-213). Il che non esclude peraltro una forte tinta di romanticismo nella descrizione che egli dà delle libertà municipali. In questo caso, come in altri, l'individualismo atomista della ragione liberale si mescola all'esaltazione dell'individualità della lirica romantica, così come nella biografia di Constant il teorico politico convive con l'autore di Adolphe (su questa dialettica romanticismo/ individualismo, si veda N. ROSENBLUM, *Another Liberalism. Romanticism and the Reconstruction of Liberal Thought*, Cambridge Mass., 1987).

(14) “ C'est sur les libertés municipales qu'on a presque toujours porté la discussion, et la nécessité de l'association municipale n'a été que très-accidentellement invoquée. Qu'on lise ce qu'a écrit sur les municipalités un des publicistes les plus distingués du libéralisme, Benjamin Constant, et on verra de quelle étrange façon les publicistes de cette école comprennent les conditions de l'existence communale. Le droit individuel, voilà leur point de départ; la nécessité des garanties que réclame la liberté, voilà ce qui compose le fond de tous leurs raisonnements ” (L. BLANC, *Histoire de la Révolution de 1848*, Paris, 1870, t. 2°, p. 344).

beneficiare di una propria autonomia. Tra gli interessi privati non rientrano solo i rapporti contrattuali e di proprietà ma anche “ les règles domestiques, et pour ainsi dire de famille ” (15) che ogni comunità locale, proprio come una famiglia allargata, può darsi per gestire affari irrilevanti sul piano nazionale.

Vi è un’omissione significativa nella descrizione del “ pouvoir municipal ” che non ci sembra possa essere spiegata con una mera scelta espositiva o con un’involontaria dimenticanza. Enumerando le circoscrizioni territoriali nelle quali dovrebbe manifestarsi il “ pouvoir municipal ”, Constant tralascia di parlare del dipartimento. Si limita a trattare del comune e di una circoscrizione più ampia (*arrondissement*), che potrebbe indicare quella di un “ grande comune ” ovvero ricalcare l’omonima istituzione napoleonica, ma nulla dice del dipartimento. Il senso di questa apparente lacuna (16) ci è tuttavia subito chiaro se riandiamo per un attimo allo status del “ pouvoir municipal ” nel costituzionalismo rivoluzionario. Nei progetti di Sieyès, come nella costituzione del 1791, il “ quatrième pouvoir ” municipale è localizzato nel grande comune mentre il dipartimento rimane un *relais* dell’amministrazione nazionale. Constant resta quindi fedele a tale impostazione: nell’escludere il dipartimento dalla sua enumerazione egli conferma il suo intento di riprendere questo filo interrotto del liberalismo rivoluzionario.

Constant non scende nei dettagli organizzativi del rapporto centro-periferia e non precisa i contenuti di quella “ dépendance plus ou moins grande ” che era disposto ad ammettere tra collettività locali e amministrazione generale. Si limita a delineare i tratti essenziali del potere municipale nell’economia del suo modello costituzionale, senza calarsi nella trama della legislazione sull’amministrazione periferica. Proprio per questa lacuna Constant è così poco citato durante i lunghi dibattiti parlamentari sulle autonomie locali: sono altri gli autori che traducono il suo appello per il “ pouvoir municipal ” nella concreta trama del discorso giuridico.

Può sorprendere che a Constant venga qui accostato Henrion de Pansey, figura così diversa tanto per biografia che per cultura

(15) *Ibidem*, cit., p. 1156

(16) Rilevata da Von Thadden (op. cit., p. 186, nota 26).

politica ⁽¹⁷⁾. Eppure questo giurista, passato indenne attraverso quattro regimi, con il suo trattato dedicato al *pouvoir municipal* ⁽¹⁸⁾ — che diverrà il *livre de chevet* dei fautori del decentramento in Francia e altrove ⁽¹⁹⁾ — compie un'operazione simile a quella realizzata da Constant: conciliare i “principi dell' 89” e il regime censitario fondato sulla *Charte* del 1814; ricostruire sul “pouvoir municipal” l'ascendente delle classi superiori nel rispetto della libertà individuale e dell'uguaglianza giuridica.

Inutile cercare nell'opera di Henrion de Pansey l'ampio respiro dei *Principes de politique* di Constant. Con cruda franchezza Henrion assegna ai poteri “intermediari”, il “pouvoir municipal” e il giudice di pace, il compito di disinnescare la miccia della *démocratie*, della forza bruta del numero ⁽²⁰⁾. Ai notabili-proprietari, nobili o borghesi che siano, consegna il potere municipale mediante elezioni censitarie ⁽²¹⁾ che avrebbero dovuto consolidarne l'autorità sulle classi laboriose.

All'interno di questo disegno scopertamente classista (del resto

⁽¹⁷⁾ Esperto feudista prima della Rivoluzione, amministratore dipartimentale durante il Direttorio (della Haute-Marne), dignitario e alto magistrato dell'Impero, Pier-Paul-Nicolas Henrion de Pansey (1742-1829) viene innalzato alla dignità di presidente della Corte di cassazione negli ultimi anni della Restaurazione (per un inquadramento della vita e delle opere di Henrion de Pansey, si vedano oltre alla tesi di René Laude che, tuttavia, non rende del tutto giustizia al personaggio, la *notice historique* di Louis Rozet nella ristampa dell'opera *Du pouvoir municipal* del 1840, nonché l'articolo a lui dedicato nella *Revista de Estudios políticos* (n. 68 del 1990, pp. 321-341) da Javier Garcia Fernandez, in occasione della recente traduzione spagnola del trattato sul *pouvoir municipal*).

⁽¹⁸⁾ Un prima edizione, assai scarna, dell'opera *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes* vede la luce nel 1820. Il testo è pubblicato in volume autonomo nel 1822, mentre nel 1825 si aggiunge la monografia sui *Biens communaux*. Le successive edizioni di questa fortunatissima opera saranno ampliate dall'autore e dai successivi commentatori (tra cui Foucart). L'edizione da cui ho tratto le citazioni è quella pubblicata a Parigi nel 1833.

⁽¹⁹⁾ L'autorità di Henrion è regolarmente invocata durante i dibattiti sulla legge municipale belga.

⁽²⁰⁾ “La multitude a pour elle l'avantage du nombre et une audace aveugle qui lui tient lieu de courage. Il ne lui en faudra pas davantage si les grands et la classe moyenne de la nation sont malheureusement divisés” (*Du pouvoir municipal*, cit., p. 19).

⁽²¹⁾ L'elettorato attivo sarebbe spettato a tutti gli iscritti sui ruoli delle imposte dirette; quello passivo ai più forti contribuenti.

più o meno riconoscibile in tutti i progetti di ricostruire i *liens sociaux brisés*) Henrion riesce a ritagliare un nocciolo duro di garanzie per l'individuo e per la comunità locale di chiaro stampo liberale. Egli rivendica con forza l'elettività degli amministratori locali ⁽²²⁾; nega al governo il potere di destituire gli ufficiali municipali, richiedendo serie garanzie per la loro sospensione ⁽²³⁾; ribadisce le ragioni della collegialità contro la massima dominante che *administrer doit être le fait d'un seul* ⁽²⁴⁾; non esita nemmeno a contrastare l'interpretazione estensiva di due istituti cruciali come la *garantie des fonctionnaires* e la *tutelle* in nome di una rigorosa analisi della legislazione rivoluzionaria.

Proprio la sua posizione in merito a questi due capisaldi dell'amministrazione napoleonica è rivelatrice dello spirito del suo “ *pouvoir municipal* ”.

Il primo bersaglio ad essere preso di mira è quello delle immunità giurisdizionali dei *fonctionnaires*, dilatate a dismisura dalla giurisprudenza a dispetto delle più restrittive previsioni del legislatore. Dopo aver escluso l'applicabilità dell'art 75 della costituzione dell'anno VIII, che considera abrogato con la stessa, Henrion dimostra che il decreto del 14 dicembre 1789 sull'organizzazione municipale non copre con la garanzia amministrativa tutti gli atti compiuti dal sindaco, ma i soli delitti commessi nella veste di ufficiale di governo, oppure quelli che ledano gli interessi generali del comune. Ne restano esclusi gli atti che violino i diritti individuali dei cittadini, rispetto ai quali vale la competenza del giudice ordinario, senza necessità per la parte lesa di richiedere autorizzazioni preventive del governo ⁽²⁵⁾. Henrion riduce così in maniera sensibile l'area delle franchigie di cui gode la burocrazia, restituendo alla giurisdizione ordinaria una cospicua casistica che gli era stata sottratta dal governo a colpi di conflitti di attribuzione. La Corte di

⁽²²⁾ Con l'eccezione del sindaco che sarebbe stato scelto dal governo su una lista di candidati presentata dagli elettori del comune (*Ibidem*, p. 41).

⁽²³⁾ *Ibidem*, p. 48.

⁽²⁴⁾ Per Henrion spetta al consiglio comunale deliberare, al sindaco eseguire: un riparto di competenze certamente fondato alla luce della legislazione rivoluzionaria, ma che era stato abrogato dalla legge del 28 piovoso anno VIII di cui il nostro autore offre un'interpretazione volutamente riduttiva (*Ibidem*, pp. 73-84).

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, pp. 53-56.

cassazione, in alcune sue sentenze, avvalorerà questa tesi del suo presidente.

Il secondo bastione da conquistare era quello della tutela amministrativa, gelosamente presidiato dai prefetti. Henrion circoscrive l'ampiezza dei poteri di tutela del governo sugli organi dei comuni e sui loro atti facendo leva, anche qui, su un'interpretazione letterale dei testi legislativi. Il dato forse più significativo è che Henrion ribadisca con forza la distinzione rivoluzionaria tra “*fonctions propres au pouvoir municipal*” e “*fonctions déléguées*” allo scopo di affrancare gli atti adottati dal sindaco nella veste di mandatario del comune dall'approvazione preventiva del prefetto (26). Egli ricorda infatti che solo gli atti adottati dal sindaco come ufficiale di governo richiedono l'approvazione del prefetto; gli altri, che derivano la loro legittimità dal “*pouvoir municipal*”, hanno una propria forza esecutoria (27). Possono essere annullati dal prefetto, ma non hanno bisogno della sua approvazione. La prassi dei prefetti di adottare regolamenti di polizia al posto dei sindaci, o di esigere che vengano loro sottoposti prima dell'esecuzione, era quindi destituita di fondamento giuridico; violava un principio dell'ordinamento ed interferiva con il naturale esercizio del potere “*paterno*” degli ufficiali municipali. Le stesse considerazioni valgono per le deliberazioni del consiglio comunale: tutti gli atti di gestione che sono permessi ad un *mineur émancipé*, a maggior ragione dovrebbero esserlo, senza bisogno di autorizzazioni, al consiglio comunale. Infine, *last but not least*, il contenzioso nato dagli atti di gestione del patrimonio comunale (contratti, vendite, lavori comunali) rimane nell'ambito della giurisdizione ordinaria, poiché il sindaco li ha adottati come mandatario degli abitanti, senza che le formalità della tutela possano mutarne la natura (28).

(26) *Ibidem*, pp. 89-94.

(27) “*Je dis que l'approbation du préfet n'ajoute rien à l'autorité de l'acte municipal. En effet, toutes les fois que les officiers municipaux disposent dans la sphère de leurs attributions, ils usent d'un droit qui leur est propre, et agissent en vertu d'un pouvoir qui leur est conféré par la loi. Or il est de l'essence de tout pouvoir légalement institué d'avoir en lui-même le degré d'énergie nécessaire pour commander l'obéissance; autrement ce pouvoir n'en seroit pas un; il y auroit contradiction dans les mots comme dans les choses*” (*Ibidem*, p. 135).

(28) *Ibidem*, pp. 97 e sgg. In materia di lavori comunali la giurisprudenza non è

È facile riconoscere in questa ricostruzione dottrinale l'intento di ricondurre agli istituti del diritto privato l'autonomia del “ *pouvoir municipal* ”. Gli ufficiali municipali sono dei mandatari; il consiglio comunale è assimilato al minore emancipato; le materie sui cui è chiamato a deliberare riguardano la gestione di un patrimonio; le norme di polizia sono regole domestiche imposte da un'autorità paterna; infine, il contenzioso appartiene alla giurisdizione ordinaria. In questo modo Henrion metteva al riparo il suo “ *pouvoir municipal* ” dall'accusa di federalismo (di attentare all'unità e indivisibilità della nazione) e forniva argomenti efficaci ai fautori del decentramento.

Non è un caso che questo repertorio di argomentazioni sia ripreso da Odilon Barrot, il più eloquente e tenace paladino delle libertà locali nelle aule parlamentari dalla Monarchia di Luglio alla Seconda Repubblica fino a tutto il Secondo Impero. Oratore efficace e buon giurista, Odilon Barrot può essere considerato l'esecutore testamentario delle idee di Constant ed Henrion de Pansey sul “ *pouvoir municipal* ”.

Al pari di Constant, Odilon Barrot intravede i rischi della dissoluzione in una società dove “ *tout est individualisé* ”, dove “ *l'égalité de partage a brisé l'esprit de famille* ”, dove infine “ *par*

affatto sorda a questa preoccupazione di Henrion de Pansey. Fino al 1830 resiste al tentativo della giustizia amministrativa di appropriarsi di questo contenzioso. Il prefetto del Gard, esasperato dalle difficoltà interpretative della materia, scrive il 16 gennaio 1830 al ministro per suggerire di “ *déclarer que tous les travaux des communes rentrent, pour le contentieux, dans le domaine des tribunaux* ”. “ *Comment la simple approbation des plans* ”, si chiedeva il prefetto, “ *donnerait-elle à des travaux un tel caractère, qu'il changeât la qualité des parties, qui les font exécuter, et conferât aux communes le privilège spécial au Gouvernement d'être jugé par des juges d'exception* ” (AN. F³II, Gard 1). Dopo il 1830, una giurisprudenza ancora oscillante, attribuiva ai consigli di prefettura le controversie che concernevano lavori comunali purché questi rivestissero il carattere dell'utilità pubblica e fossero stati aggiudicati nella forma amministrativa. Una circolare del ministro dell'interno in data 26 dicembre 1841 invita i prefetti a vigilare a che il contenzioso concernente “ *tous les services communaux intéressant directement le public* ” non sia sottratto alla giurisdizione amministrativa (AN. F^{1a} 50) (cfr. anche A. CHAVEAU, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Paris, 1844, t. 3^o, p. 485 nonché l'intero paragrafo “ *conventions privées des départements, des communes et des établissements publics* ” che ricostruisce dibattito dottrinale ed evoluzione giurisprudenziale).

votre centralisation absolue, vous avez brisé l'existence communale”, cosicché “il n'y a plus rien que des individus, plus rien que 33 millions de Français” in presenza di un potere pubblico onnipotente (29).

Non si tratta certo di rinnegare la Rivoluzione che ha adempiuto una missione storica essenziale spazzando via il particolarismo e consacrando la libertà individuale e l'uguaglianza civile (30), ma di consolidarne il lascito, creando le condizioni per un armonioso rapporto tra Stato e società civile, tra pubblico e privato, tra individuo e collettività. A questo scopo:

“ nous devons respecter les associations naturelles, c'est-à-dire les communes, et leurs servir de protecteurs; notre gouvernement ne doit être que la garantie et en quelque sorte le couronnement de tous ces droits, de toutes ces libertés, et c'est alors qu'il sera solide: car il s'appuiera non sur des volontés individuelles, mais sur des forces collectives qui se groupent autour de lui, et dont il sera en quelque sorte la conservation et l'égide ” (31).

Del resto, su cosa si fonda il “pouvoir municipal” se non sul diritto di proprietà e sui rapporti di vicinato? Il governo deve assicurarsi che il comune abbia la *capacità* di gestire i suoi beni senza dilapidarli, e deve salvaguardare i diritti dei privati dagli abusi del potere municipale (32). Ma non può dirigere la vita municipale, né sostituirsi agli organi naturali della comunità, persona giuridica

(29) C.D. 6 maggio 1833 (AP, t. 83°, p. 408).

(30) “ Lorsque, comme la Convention, comme le Comité de salut public, on veut détruire jusqu'aux derniers vestiges d'une vieille société, d'une société qui avait pour elle la consécration des siècles, il faut briser toutes les résistances, déraciner les anciennes habitudes, changer les anciennes mœurs; il faut, pour un tel résultat, une puissance d'action qui ne souffre aucune résistance, qui n'avoue en quelque sorte, en dehors de l'action gouvernementale, aucune autre existence, aucune individualité, aucun droit indépendant ” (C.D. 8 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 464).

(31) *Ibidem*, p. 464.

(32) “ Il n'y a, en ce qui concerne la propriété communale, qu'une question de capacité, de garantie contre les dilapidations; il n'y a pas d'autre question. Toutes les fois donc que vous aurez garanti cette capacité, que vous aurez garanti contre les abus du pouvoir municipal les droits privés, le moyen d'assurer cette garantie étant acquis, vous n'avez plus rien à faire, le pouvoir central, n'a plus rien à faire; il n'a plus à s'occuper de la gestion des propriétés communales ” (C.D. 8 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 465).

dotata di un proprio patrimonio ⁽³³⁾: l'astuzia di un governo consiste nella capacità di valorizzare le istituzioni sociali spontanee per servirsene, per farsene scudo contro le masse.

Sulla falsariga di Henrion de Pansey, Odilon Barrot ribadisce la distinzione, sancita dalla Costituente, tra funzioni proprie e funzioni delegate ⁽³⁴⁾. Contro Thiers che vorrebbe ridurre il comune ad una mera amministrazione di primo grado, riconducendo tutto al rapporto di gerarchia, Odilon Barrot rivendica la qualità di minore emancipato del comune, titolare come tale di una propria sfera di autonomia gestionale ⁽³⁵⁾. Giungerà persino a spingere l'assimilazione al minore fino al punto di ipotizzare l'attribuzione all'autorità giudiziaria della tutela sugli atti meramente patrimoniali del comune ⁽³⁶⁾.

Il “ *pouvoir municipal* ” dell'89 rivive nell'eloquenza di Odilon Barrot in forma di municipalità cantonale; nella riabilitazione del principio collegiale ⁽³⁷⁾; nella difesa del potere regolamentare del sindaco, insidiato dall'invasione dei prefetti ⁽³⁸⁾; in una scansione dell'organizzazione territoriale che lasci spazio alla partecipazione a

⁽³³⁾ *Ibidem*, p. 463.

⁽³⁴⁾ C.D. 6 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 407.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*

⁽³⁶⁾ L'essenziale è che non sia il prefetto ad esercitare la tutela; purché questa condizione sia osservata, anche il consiglio generale di dipartimento potrebbe esserne investito: “ *objectera-t-on que c'est transporter aux tribunaux l'administration. Je répondrai que l'administration proprement dite ne doit pas être confondue avec l'exercice du droit de propriété communale. Je ne vois pas pourquoi cette propriété comme toute autre propriété ne serait pas placée sous l'égide des tribunaux. Au reste, je ne verrais pas là une question fondamentale et je n'hésiterais pas pour que ce droit d'homologation fût attaché plutôt à une cour de justice qu'au conseil général de département: pourvu que ce droit ne soit pas attribué à l'agent du pouvoir central* ” (dalla minuta della lettera di risposta all'autore di un'opera sull'accentramento, forse Cormenin) (AN, 271 AP 32).

⁽³⁷⁾ Odilon Barrot è stato sempre un attento osservatore delle realtà istituzionali d'oltre confine, in particolare di quella belga e prussiana. A proposito della fortuna del principio collegiale in Germania, egli osserva, in una nota manoscritta, che “ *les Allemands n'ont jamais pris de goût pour le système préfectoral qu'ils avoient appris à connaître pendant la domination de Napoléon en Allemagne. Il répugnait à leurs idées de placer un pouvoir discrétionnaire aussi étendu entre les mains d'un seul administrateur, et ils croyoient trouver des meilleurs garanties contre l'arbitraire dans la forme collégiale* ” (AN, 271 AP 32).

⁽³⁸⁾ C.D. 6 maggio 1833 (AP, t. 83°, p. 408)

tutti i livelli del governo locale, sia pure sotto la “ paterna ” vigilanza dei notabili (39).

Senza alcuna soggezione per il mito dell’ordinamento napoleonico, Odilon Barrot accetta con umiltà la lezione dei paesi sconfitti, degli antichi nemici della Francia, sia che essa consista nella differenziazione del regime municipale urbano da quello rurale (40), o nella valorizzazione della collegialità (l’esempio belga).

Da Constant a Barrot si delinea pertanto un discorso sulle libertà locali nel quale il “ *pouvoir municipal* ” si coniuga con i “ principi dell’89 ” e l’individualismo tempera il proprio rigore nella “ grande famille ” comunale.

2. *Decentramento e organicismo*

Con Bonald e Béchard siamo invece fuori dalla tradizione del liberalismo rivoluzionario, o per meglio dire, ci troviamo esattamente sulla sponda opposta, là dove individualismo politico ed economico non hanno mai attecchito. “ *L’ancien ordre social n’est plus qu’un monceau de ruines* ”, deplora Béchard, “ *sur ses débris fumants une seule chose reste debout: c’est l’individualisme* ” (41).

Il bersaglio comune dei due, e con essi di quella che diverrà dopo il ’30 la frangia “ legittimista ”, sono proprio i “ principi dell’89 ”. Il loro obiettivo è quello di debellarli mediante una rifondazione “ costituzionale ” che ristabilisca la catena gerarchica ed organica degli esseri spezzata dalla Rivoluzione. Il “ *pouvoir municipal* ” non è che uno degli strumenti per giungere a questo risultato, la prima pietra della piramide che dalle comunità naturali deve giungere sino al monarca, senza soluzioni di continuità. Il

(39) Odilon Barrot accentuerà con gli anni la sua avversione per l’accentramento napoleonico. Mentre nel corso dei dibattiti della Monarchia di Luglio, si batterà solo ed esclusivamente per il “ *pouvoir municipal* ”, in seguito, negli anni del Secondo Impero, estenderà il suo progetto di decentramento anche al dipartimento. (cfr. *De la centralisation et de ses effets*, Paris, 1861).

(40) “ Il est contre nature de soumettre à la même organisation des choses aussi différentes qu’une commune urbaine et une commune rurale ” (dalla minuta di lettera già citata).

(41) F. BÉCHARD, *Essai sur la centralisation administrative*, Marseille-Paris, 1836, p. 53.

referente filosofico è Haller, il lessico politico quello dell'organicismismo.

Dei due autori, Bonald è il più conosciuto, ma anche il meno convincente ed influente sulla questione del decentramento. Il suo merito principale non è certo quello di avere elaborato un progetto di amministrazione locale alternativo al modello napoleonico. La configurazione che egli dà del potere comunale è infatti tutto sommato limitata, riducendosi alla fine alla rivendicazione dell'elettività per gli ufficiali municipali ⁽⁴²⁾. Inoltre, come attore della scena politica, Bonald non ha esitato a seguire l'esempio degli altri *ultra*, anch'essi come lui ardenti paladini dell'autonomia locale, ma pronti all'occasione a rinnegarla quando la tattica politica sembrasse richiederlo ⁽⁴³⁾. Il contributo più originale di Bonald è altrove: consiste essenzialmente nella scoperta del nesso tra amministrazione locale-rappresentanza-gerarchia ⁽⁴⁴⁾. Il problema politico per i legittimisti diviene da questo momento, e a partire proprio dalle pagine di Bonald, quello di individuare la formula per proiettare le gerarchie sociali nella sfera delle istituzioni. Lo scopo è quello di sostituire le vuote ed astratte categorie dell'individuo, della rappresentanza e della volontà generale con una piramide formata di comunità orga-

⁽⁴²⁾ Gli ufficiali municipali per Bonald “ doivent être choisis par les habitants riches et considérés de la commune; car les propriétaires riches et considérés sont ceux qui ont le plus de moyens de connaître et le plus d'intérêt à choisir des propriétaires riches et considérés, pour administrer les hommes et les propriétés de la commune ” (*Théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile*, Paris, 1843, (1796), t. 1^o, p. 131).

⁽⁴³⁾ Come avviene nel 1829 quando, per la prima volta, il governo si accinge a presentare alle Camere un serio progetto di riforma dell'amministrazione locale. In quella occasione, Bonald liquida la proposta con una sentenza lapidaria: “ si la constitution est populaire, l'administration doit être monarchique, et voilà pourquoi la Charte a textuellement déclaré ‘ que le Roi nomme à tous les emplois administratifs ’ ” (*De la loi sur l'organisation des corps administratifs par voie d'élection, suivie de quelques considérations sur la mendicité et les enfants trouvés*, Paris, 1829, p. 12; la stessa tesi è ripetuta in *Démonstration philosophique du principe constitutif de la société*, Paris, 1840, pp. 139-140).

⁽⁴⁴⁾ “ Pour faire la nomination des officiers municipaux, il est de toute nécessité que les habitants de la commune soient divisés en classes de gradués, bourgeois, marchands, artisans, comme ils étoient avant la révolution ”; senza questa disposizione “ qui fixe à chaque individu sa place, en assignant à chaque profession son rang, la société n'est plus qu'un lieu de confusion, et les villes un théâtre de discorde ” (*Théorie du pouvoir politique*, cit., pp. 132-133).

niche e di dipendenze solidamente strutturate intorno al principio gerarchico (45). Non è più lo Stato che garantisce dall'esterno la coesione di una società atomizzata, ma è la società stessa che si fa corpo, ordine, "Stato" riscoprendo il principio cristiano dell'autorità paterna e della carità.

Questa intuizione è sviluppata da Ferdinand Béchard (46), erede spirituale di Bonald, con un linguaggio più attuale di quello del suo maestro e con proposte di riforma giuridicamente molto plausibili.

Le voluminose ricerche dedicate ai comuni dell'antichità e del Medio Evo non devono trarre in inganno: non siamo in presenza di un erudito, ma di un intellettuale militante. Le incursioni nella storia antica e medievale hanno il solo scopo di convalidare la tesi di fondo, sostenuta costantemente dall'autore nel corso del suo lungo impegno a favore del "pouvoir municipal":

“ le propre du municipe libre est de rapprocher, sans les confondre des hommes de classes diverses, livrés à des occupations analogues et toujours disposés à se soutenir et à s'entre-aider. Le lien de cohabitation est un puissant élément de concorde entre les classes de la société, distinctes d'ailleurs les unes des autres par l'éducation, les mœurs, le langage ” (47).

Association — patronage — solidarité sono le tre parole d'ordine che lancia contro l'accentramento e l'individualismo, dono avvelenato dell'illuminismo e la Rivoluzione. *Matérialisme en doctrine, égoïsme en morale, isolement en politique*: da questa deviazione dello spirito denunciata da Bonald è nata la lotta di classe che mina alle fondamenta l'ordine sociale: "egoïsme d'une part, force brutale de l'autre, tels sont les deux contrepoids sur lesquels repose aujourd'hui l'équilibre social" (48). Contro questa degenerazione dell'atomismo rivoluzionario non vi è che un rimedio: riscoprire il prin-

(45) Cfr. S. CHIGNOLA, *Società e costituzione. Teologia e politica nel sistema di Bonald*, Milano, 1993, pp. 193-196.

(46) Ferdinand Béchard (1799-1870), avvocato a Nîmes, siede alla Camera dei deputati dal 1837 al 1846 per il dipartimento del Gard ed è nuovamente eletto nel 1848 e 1849. Prima e dopo il 1848 farà parte del gruppo legittimista.

(47) F. BÉCHARD, *Droit municipal dans l'antiquité*, Paris, 1860, p. lxxxiii. Nel 1861-62 segue la pubblicazione del *Droit municipal au moyen age*.

(48) *Essai sur la centralisation administrative en France*, cit., p. III.

cipio di associazione, inteso come solidarietà organica e non come mera aggregazione di individui:

“ l’heure est venue de substituer au principe destructeur de l’individualisme la loi conservatrice de la sociabilité, et au système matérialiste de l’équilibre des pouvoirs la politique transcendante fondée sur l’esprit de famille, l’esprit de corps, l’esprit de cité, l’esprit de patrie, l’esprit de religion, l’esprit public enfin, âme de la société, principe de sa vie, de sa force et de ses progrès ” (49).

Bécharad non si limita, come in questo caso, a parafrasare Bonald, ma ne sviluppa i principi in un progetto istituzionale di ampio respiro. Alla base egli colloca le famiglie e le associazioni, dotate entrambe di energici poteri di disciplina sui loro membri. Al di sopra le amministrazioni comunali, costituite mediante un suffragio universale che non ha nulla di inquietante perché temperato dal principio del mandato imperativo: il voto degli individui è mediato dal filtro dei corpi cui appartengono; la rappresentanza riflette gli interessi concreti della società e non una volontà puramente numerica e maggioritaria:

“ dans ce système qu’il serait possible de réaliser à tous les degrés de la hiérarchie électorale, la contribution ne serait pas la seule condition de l’électorat; le commerce serait représenté par ses chambres consultatives et ses conseils de prud’hommes, l’ordre judiciaire par ses magistrats, les professions libérales et industrielles par leurs syndicats ” (50).

Il principio è che “ chacun doit exercer ses droits politiques et obtenir la représentations de ses intérêts, mais seulement dans la proportion de son importance sociale ” (51).

Sul versante dei rapporti centro-periferia, Bécharad porta alle sue estreme conseguenze la distinzione tra *fonctions propres au pouvoir municipal* e *fonctions déléguées*. Nell’ambito che attiene al “ pouvoir municipal ”, i comuni non devono essere intralciati dall’approvazione preventiva del prefetto; il potere regolamentare è libero nella cerchia delle competenze dell’associazione comunale; a sua volta, il

(49) *Ibidem*, p. VI.

(50) *Essai sur la centralisation administrative*, cit., p. 167.

(51) *Ibidem*.

sindaco non può essere destituito dal governo, ma solo privato delle funzioni di ufficiale di governo: in breve “ en ce qui concerne leur patrimoine et leur police intérieure, les communes doivent se comporter comme des personnes civiles ” (52). Al di sopra dei comuni, Béchard prevede le assemblee cantonali, i dipartimenti e le province. Ogni assemblea elegge i propri rappresentanti all’assemblea superiore mentre il governo vigila sull’operato di dipartimenti e province con propri prefetti e intendenti che, tuttavia, non prendono parte diretta alla gestione degli interessi locali.

È a questa piramide di assemblee, nuova versione dei corpi intermedi di Antico regime, che Béchard affida il compito di disinnescare la questione sociale all’insegna della carità cristiana: “ en affranchissant de tout frein la concurrence individuel, le législateur a non-seulement privé la société des garanties qui lui sont dues, mais a ruiné ceux qu’il prétendait enrichir ” (53). All’utopia del falansterio è necessario contrapporre un’alternativa forte e credibile per le masse proletarie: questa alternativa è il solidarismo mutualistico che trova nell’organizzazione cristiana del lavoro e nelle amministrazioni decentrate le condizioni istituzionali per il proprio sviluppo (54).

La polemica contro l’individualismo borghese e la concezione puramente individualista e numerica della rappresentanza, chiave di volta del discorso ultra prima e legittimista poi, non avrà grande fortuna fino al 1848.

La Restaurazione non presterà ascolto alle suggestioni neorganiciste di provenienza *ultra*, se non con un modesto progetto di legge governativo del 1821 nel quale si torna a parlare delle corporazioni come elettori di diritto del consiglio comunale (55). L’ironico com-

(52) *Ibidem*, pp. 182-194.

(53) *De l’administration de la France, ou essai sur les abus de la centralisation*, Paris, 1845, t. 1°, p. IX.

(54) “ L’instruction gratuite, répandue parmi le peuple à l’aide des salles d’asiles, des institutions primaires et des écoles d’adultes; des casses de prévoyance et de secours mutuels, entretenues aux frais soit des communes, soit des corps de métiers ou professions; des hôpitaux pour les malades, les infirmes, les vieillards, les orphelins, les femmes en couches; des secours à domicile, surtout aux pauvres honteux ” (*Essai sur la centralisation*, cit., p. 255).

(55) Il progetto del 22 febbraio 1821 disponeva che il collegio elettorale dei consiglieri comunali fosse composto, fra gli altri, dai “ syndics ou délégués élus par les

mento che Fievéé riserva a questa proposta ⁽⁵⁶⁾ basta da solo a rivelarne l'inconsistenza: le corporazioni non esistono più e “ pour le moment la France ne peut plus connaître que des individualités égales devant la loi ” ⁽⁵⁷⁾.

Rigettato ai margini del dibattito politico dall'orléanismo, il discorso legitimista sarebbe tornato di grande attualità con la Seconda Repubblica quando l'urgenza di “ normalizzare ” la democrazia spingerà alla ricerca di vie di uscita dall'individualismo giuridico ed economico e dall'accentramento del liberalismo censitario.

citoyens exerçant les mêmes professions, arts ou métiers ” (art. 10) (C.D., 22 febbraio 1821, AP, t. 30°, p. 135).

⁽⁵⁶⁾ “ Pourquoi le ministre, dans son projet de loi, parle-t-il des corporations? Il ya trente ans qu'elles sont détruites ” (J. FIÉVÉÉ, *Lettres sur le projet d'organisation municipale présenté à la Chambre des députés le 11 février 1821*, Paris, 1821, p. 42).

⁽⁵⁷⁾ *Ibidem*, p. 39.

CAPITOLO SECONDO

IL DISCORSO DELLA “CENTRALISATION”: UNA SOCIETÀ DA RAZIONALIZZARE

1. Accentramento e “*pouvoir social*”. — 2. Accentramento e individualismo.

Il coro di voci che si leva per celebrare il “*pouvoir municipal*” sembra sopraffare la parte dei fautori dello *status quo*. Lo storico tende ad essere poco indulgente verso chi resiste ad un movimento riformatore: la difesa dell’accentramento non è forse una battaglia conservatrice?

Gli anni della Monarchia censitaria smentiscono questo luogo comune: niente di più fuorviante che leggere in chiave di contrapposizione autorità/libertà la disputa tra accentramento e “*pouvoir municipal*”. Le ragioni che militano a favore della conservazione dell’eredità napoleonica hanno radici robuste: si diramano con Guizot nella direzione di un razionalismo elitista; affondano con Thiers in un’individualismo giuridico ed economico che diffida del particolarismo e confida nella capacità dell’amministrazione unitaria di dominare i conflitti, di conservare l’ordine sociale, di modernizzarlo.

Interessi di classe, strategie di potere e paradigmi culturali concorrono a definire un discorso della “*centralisation*” nel quale la nota dominante è lo scetticismo sulla capacità della società di “fare senza” l’amministrazione.

1. *Accentramento e “pouvoir social”*

A prima vista nessun dato significativo sembra distinguere le riflessioni sul “*pouvoir municipal*” di Constant, Henrion de Pansey e Odilon Barrot dal resto della pubblicistica di stampo liberale. Più o meno condiviso da tutti è il rigetto del neorganicismo alla Bonald; identica la preoccupazione di temperare l’atomismo sociale me-

dianche una valorizzazione delle collettività locali; comune l'aspirazione ad un allentamento della morsa centralistica. Il discorso si alimenta negli uni e negli altri di simili metafore e di analoghe argomentazioni. Si direbbe che la melodia è la stessa e che minime siano le variazioni su tema.

Eppure una differenza, e non di poco conto, esiste. Essa è riconoscibile nel fondamento teorico stesso della rivendicazione della libertà locale. Non tutti coloro che elogiano le virtù del decentramento sono disposti a riconoscerne la fonte e il fondamento nel "pouvoir municipal" di matrice rivoluzionaria. È l'ammissione di questo "quarto potere" a distinguere Constant, Henrion de Pansey e Barrot dalle molte altre voci del coro anticentralista. Si tratterà per gli uni di aprire i consigli comunali e dipartimentali alla partecipazione dei notabili mediante elezione, per gli altri di decentrare, ampliando le competenze delle autorità periferiche. L'essenziale, però, è che ciò avvenga nel rispetto del quadro dell'amministrazione napoleonica, delle sue strutture e dei suoi principi. L'esistenza di un "pouvoir municipal", concepito come "quarto" potere semi-privato è decisamente respinta. Siamo in presenza di un centralismo razionalizzato e non di un autentico decentramento.

Le opere di cui potremmo parlare qui sono numerose. Il disegno di "temperare l'accentramento" è riconoscibile, con diverse sfumature, negli scritti di Daunou ⁽¹⁾, Duvergier de Hauranne ⁽²⁾ e di

⁽¹⁾ Nell' *Essai sur les garanties individuelles* del 1819, Daunou rimane fedele sulla questione del potere locale alle sue convinzioni dell'anno VIII: "il y a donc lieu à des conseils ou assemblées dont les membres ne sauraient être élus par les gouvernants, sans une confusion d'idées égale à celle qui ferait élire les agents d'exécution par les gouvernés. C'est à des collèges particuliers d'électeurs provinciaux et communaux qu'appartient l'élection des membres de ces conseils, et c'est ainsi que peut se distribuer, selon tous les degrés de fortune ou d'intérêt à l'ordre social, l'exercice des droits de cité. Du reste, les fonctions des assemblées représentatives locales dont nous parlons ici, se borneraient, d'une part, à des observations ou remontrances régulièrement publiées, de l'autre, à la répartition des impôts, à laquelle elles procéderaient en qualité de jurys" (p. 200).

⁽²⁾ La tesi che il deputato della Senna sostiene in un saggio pubblicato nel 1818 è in sostanza quella che si debba concedere l'elettività ai consigli comunali, senza modificare il regime dei controlli né quello della gerarchia amministrativa: il sindaco sarebbe stato nominato dal re su presentazione del consiglio comunale. Per i consigli generali, l'autore non auspica l'elettività, ma solo la presentazione dei candidati al re su

molti altri autori che hanno animato il vivace dibattito della monarchia censitaria sull'amministrazione. Ma la sua fortuna è legata soprattutto a quella variante “dottrinarina” del liberalismo Ottocentesco che trova in Guizot il suo esponente più noto ed autorevole. Non esiste, beninteso, una teoria “dottrinarina” dell'amministrazione comune a tutti gli esponenti di questa “scuola”: lo dimostra il fatto che Royer-Collard, capostipite della corrente, sia più vicino sul “pouvoir municipal” a Constant che a Guizot. Esiste però un orientamento comune ad alcuni dei principali esponenti del liberalismo dottrinario — Guizot, Rossi e Barante — di cui merita trattare perché ha lasciato un'impronta profonda nella politica legislativa della monarchia orléanista. Alla base di questo orientamento comune vi è la volontà di servirsi dell'amministrazione periferica come tassello di un progetto di società che vuole essere alternativo all'individualismo radicale di un Constant e di un Thiers, come al neorganicismo tradizionalista di un Bonald.

Cominciamo da Guizot. Lo statista del *juste milieu* non ha pubblicato molto su quell'amministrazione locale che ha conosciuto così a fondo nella veste di *grand commis* e di ministro. L'unico contributo che si occupi esplicitamente del decentramento è una recensione al saggio di Duvergier de Hauranne sull'*organisation municipale*: contributo solitario ma abbastanza denso da chiarire l'approccio del nostro autore al tema dell'autonomia locale⁽³⁾. La formula di Guizot si riassume in poche battute: elezione dei consiglieri comunali e generali; conferma della centralità del prefetto e del sindaco come agenti del potere esecutivo; localizzazione delle spese e delle risorse, in modo da responsabilizzare le collettività locali; eventuale creazione di una commissione cantonale al posto del consiglio di *arrondissement*. Non potrebbe essere più chiaro che la preoccupazione di Guizot non è l'“affrancamento dei comuni”,

lista doppia, in quanto i dipartimenti, non essendo persone giuridiche, non possiedono beni e devono la loro esistenza al potere centrale che delega loro attribuzioni delimitate. Propone infine di differenziare le condizioni elettorali per le assemblee locali da quelle previste per l'elettorato politico. Si tratta infatti di diritti qualitativamente diversi: di natura economico-proprietari quelli legati alla “cittadinanza locale”, politico-costituzionali quelli nazionali (*Réflexions sur l'organisation municipale*, Paris, 1818).

⁽³⁾ La recensione è pubblicata negli *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, Paris, 1818, t. 4° (BN. Lc² 1087).

secondo lo slogan dell'epoca, bensì la formazione di un'aristocrazia locale, in grado di allargare le basi di consenso del regime. Il disegno è quello di fare dei consigli locali una *pepinière* di capacità, suscettibile di assecondare la classe politica nazionale. Nel progetto di Guizot non vi è spazio per il "pouvoir municipal", quarto potere che rifiuta esplicitamente, né per un ruolo costituzionale delle collettività locali, relegate ad una funzione servente le grandi istituzioni rappresentative (4). È al centro del sistema, e non in periferia, che trovano un saldo presidio le libertà borghesi:

"En effet, si le mécanisme central de la charte est suffisant pour maintenir les libertés publiques, les droits généraux, tout ce qui peut mettre obstacle à l'action de ce mécanisme est une cause de désordre" (5).

Centralisation de type nouveau (6) è stata definita la dottrina di Guizot in materia di amministrazione locale. Osservazione pertinente giacché la preoccupazione del nostro è quella di creare le condizioni per la crescita delle *élites*, e non per lo sviluppo della soggettività comunale e dipartimentale (7). Per averne una conferma ulteriore basta sfogliare il corso di diritto costituzionale di uno dei giuristi "ufficiali" del regime di Luglio, l'italiano Pellegrino Rossi (8): l'accentramento vi è presentato come una tappa necessaria e benefica di quel progresso dell'uguaglianza giuridica e dell'unità nazionale descritto con tanta eloquenza da Guizot nella celebre *Histoire de la civilisation*.

(4) Odilon Barrot attribuisce nelle sue memorie la rottura con Guizot nel 1830 alla diversa attitudine dei due verso l'autonomia locale: "il (Guizot n.d.r.) ne voulait pas avouer que c'était surtout dans l'idée toute différente que nous nous faisons de la nature et de l'étendue du pouvoir municipal qu'avaient d'abord éclaté ces dissentiments" (*Mémoires posthumes d'Odilon Barrot*, Paris, 1875, t. 1, p. 239).

(5) Op. cit., pp. 450-451.

(6) ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, cit., p. 60.

(7) Come conferma la lettera scritta da Guizot a Barante il 7 luglio 1821 a proposito della questione amministrativa: "de toute nécessité il faut sortir de cette ornière, appeler les influences au pouvoir et permettre à la vie de se manifester là où elle est; la raison ne peut venir que d'en haut, cela est sûr, mais la vie ne peut monter que d'en bas; elle est dans les racines de la société comme dans celles de l'arbre" (*Souvenirs du Baron de Barante*, Paris, 1892, t. 2°, p. 495).

(8) *Œuvres complètes de Pellegrino Rossi*, Paris, 1866, t. 1, pp. 246-247.

Ma è in Barante ⁽⁹⁾ che troviamo l'esposizione più completa di una dottrina del potere locale. L'idea-forza della sua opera principale, *Des communes et de l'aristocratie*, è appunto quella di rilanciare i poteri locale per farne il piedistallo di un'aristocrazia legittima, in quanto fondata su un preciso ruolo sociale e sulla riconoscenza delle masse:

“ le supérieur exerçant une influence libre et bienfaisante sur les inférieurs remplace l'action rude des préposés de l'autorité. Des liens d'affection, de confiance, et d'habitude sont substitués à des relations qui ne supposent ni n'entretiennent aucune affection pour le gouvernement ” ⁽¹⁰⁾.

Per conseguire tale risultato Barante propone l'elettività dei consigli locali, la creazione dei consigli cantonali e una riduzione della tutela.

Di per sé il progetto non era particolarmente originale. Ne ritroviamo grosso modo i contenuti in un saggio dello stesso anno del conte di Laborde, con la variante di una lunga dissertazione sul principio di associazione ⁽¹¹⁾. Ma nel caso di Barante, ci troviamo in presenza di una figura politica di spicco, più volte membro di commissioni ministeriali per la riforma dell'amministrazione durante la Restaurazione ⁽¹²⁾: la sua testimonianza è quella di un dottrinario impegnato in prima persona nell'attività legislativa.

Non è un caso, infatti, che ci capiti di incontrare di nuovo Barante nella veste di relatore alla Camera dei Pari della Monarchia

⁽⁹⁾ Amable Brugière, barone di Barante (1782-1866) percorre una brillante carriera amministrativa: sotto-prefetto e prefetto durante l'Impero, consigliere di Stato con la Restaurazione, ambasciatore a Torino e a Pietroburgo durante la Monarchia di Luglio. Siede nella Camera dei Pari dal 1819 al 1848.

⁽¹⁰⁾ *Des communes et de l'aristocratie*, Paris, 1821, p. 21.

⁽¹¹⁾ “ Ce que je considère comme principe d'association est une tendance des hommes éclairés et laborieux à se réunir pour toute opération qui intéresse fortement la société et qui peut se traiter sous la forme de conseil dans l'administration, de compagnies dans le commerce, de milice dans la défense du territoire, de manière à unir les avantages du fédéralisme à l'unité centrale d'action, la délibération à la pensée, l'ensemble des efforts à l'exécution ” (A. de LABORDE, *De l'esprit d'association dans tous les intérêts de la communauté*, Paris, 1821², t. 1^o, pp. 60-61).

⁽¹²⁾ Dove si segnala per un conformismo non inferiore a quello dei membri più conservatori del Consiglio di Stato (cfr. Ch. POUTHAS, *Les projets de réforme administrative sous la Restauration*, in *Revue d'histoire moderne*, 1926, pp. 339-341).

di Luglio sul progetto di legge di organizzazione dipartimentale. Ma ora che il momento è giunto per realizzare la riforma tanto attesa dai tempi della Restaurazione, il Nostro ci sorprende con un *confiteor* nell'accentramento dell'anno VIII:

“ Le corps social a véçu d'une vie agitée et malade, mais sa construction organique n'a pas été détraquée, et l'ordre matériel a pu subsister. La centralisation est exagérée, il la faut réduire à une juste mesure, nous le savons; peut-être sans elle nous serions retombés dans le chaos de nos époques révolutionnaires. Eclairés par l'expérience, nous ne toucherons qu'avec précaution à ce système administratif, inspiré il y a 30 ans par des conseillers habiles, au génie de Napoléon, à ce génie de l'ordre et de la raison pratique ” (13).

Malgrado le apparenze, non vi è contraddizione tra questo Barante e quello di 15 anni prima. Più che di una palinodia, siamo in presenza dell'interpretazione autentica degli intenti riformatori professati durante la Restaurazione. La logica della sua posizione — che è poi quella di Guizot — può essere riassunta così: l'essenziale risiede nell'elettività dei consigli comunali e dipartimentali; ulteriori riforme, come l'istituzione del consiglio cantonale, sarebbero utili, ma non indispensabili; in ogni caso, tutela e centralità prefettizia sono intoccabili (14).

Nel progetto dottrinario di governo della ragione lo spazio per l'autonomia locale è inevitabilmente ridotto. Non può che essere centripeto un sistema che mira ad estrarre dalla società i meriti e le capacità; che vuole graduare il potere sociale lungo una scala gerarchica predefinita; che affida al solo centro il compito di esplicitare la *raison*. Simili in questo agli *idéologues*, i dottrinari — con la notevole eccezione di Royer-Collard — considerano l'autonomia locale come un valore puramente subordinato e strumentale.

(13) C.P., 4 aprile 1833, AP, t. 82°, p. 201.

(14) Un progetto di riforma dell'amministrazione locale redatto con il concorso decisivo di Guizot e Barante da una commissione di studio istituita nel 1819 si limitava ad affermare il principio elettivo su base censitaria e ad alleviare il peso della tutela amministrativa. Questa proposta, che per l'epoca era innovativa, rimarrà il punto di riferimento dei dottrinari anche in seguito, quando l'avvento della Monarchia di Luglio avrebbe dovuto creare le condizioni per un decentramento ben più coraggioso (POUTHAS, op. cit., pp. 341-343).

2. *Accentramento e individualismo*

Le dichiarazioni sull'accentramento provenienti dai *leaders* parlamentari meritano di essere accolte con beneficio di inventario. Da Villèle a Jules Ferry, passando per Guizot ⁽¹⁵⁾, la storia del dibattito sulle autonomie locali è tutta una successione di repentine conversioni in un senso o nell'altro. Verrebbe da dire che le quotazioni dell'accentramento seguano l'andamento delle fortune politiche dei locutori: salgono all'opposizione e scendono al governo.

Ma la biografia politico-intellettuale di Adolphe Thiers smentisce rudemente la generalità di questa conclusione. Nella veste di storico Thiers tributa all'accentramento elogi senza riserve ⁽¹⁶⁾; come statista lo difende con accanimento, dagli anni della Monarchia censitaria a quelli della Terza Repubblica senza un solo attimo di dubbio.

Per lo statista di Marsiglia, l'accentramento fa parte dell'eredità della Rivoluzione, come l'individualismo e la rappresentanza politica.

L'accentramento è, ad un tempo, veicolo di modernità e strumento di garanzia dell'ordine borghese. Parlare di una distinzione tra interessi generali e locali non ha senso, in quanto tra i due esistono “des relations intimes, indispensables” ⁽¹⁷⁾. La società industriale, il vasto spazio dell'opinione pubblica e del mercato, è infatti realtà profondamente unitaria, niente affatto percorsa da un'immaginaria linea di confine tra il locale e il nazionale. Se esistono luoghi dove il sentimento di appartenenza locale prevale sull'identificazione nazionale, ciò è solo sintomo di arretratezza, di arcaismo. Come arcaica è la pretesa dei comuni di rivendicare

⁽¹⁵⁾ Che in tarda età sottoscrive il decentratore programma di Nancy.

⁽¹⁶⁾ “La Constitution avait placé à la tête de l'Etat un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif: le pouvoir exécutif, concentré à peu près dans un chef unique, et le pouvoir législatif divisé en plusieurs assemblées délibérantes. Il était naturel de placer à chaque degré de l'échelle administrative un représentant du pouvoir exécutif spécialement chargé d'agir, et à ses côtés, pour le contrôler ou l'éclairer seulement, mais non pour agir à sa place, une petite assemblée délibérante, telle qu'un conseil de département, d'arrondissement a de commune. On dut à cette idée simple, nette, féconde la belle administration qui existe aujourd'hui en France” (*Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, 1972 (1839), p. 69).

⁽¹⁷⁾ C.D., 10 giugno 1833, AP, t. 84°, p. 741.

un'autonomia di cui possono solo fare cattivo uso, come quando intralciano l'individualismo economico con prescrizioni regolamentari stile *Ancien régime*:

“ Si je pouvais vous apporter la nomenclature de tous les règlements que nous sommes obligés de réformer, vous verriez que cette dépendance que sont obligées de subir les communes n'est pas autre chose que la dépendance du Bulletin des lois, car c'est avec le Bulletin des lois que nous résistons aux prétentions plus ou moins illégales des pouvoirs municipaux ” (18).

Il decentramento appare all'erede spirituale di Turgot e Le Chapelier nient'altro che “ la féodalité ressuscitée ” (19), un'intralcio per l'amministrazione che ha dovuto “ lutter longtemps pour faire prévaloir le droit actuel sur ces petites législations faites en vertu du pouvoir municipal ” (20). A fronte di un centro pienamente consapevole del significato storico della Rivoluzione sta una periferia rimasta impregnata di particolarismo: “ les guerres du moyen âge qu'on se faisait à coups d'épées, on se le ferait aujourd'hui à coups de procès, et si les conseils de préfecture n'intervenaient pas, les communes se ruineraient en procès ” (21). L'individualismo giuridico ed economico è legato a doppio filo all'accentramento: “ c'est l'heureuse influence de la législation de 89 que vous détruisez en prononçant l'abolition absolue de la dépendance des communes ” (22).

Parlare di “ tutela ” e di “ incapacità ” è desueto in presenza di un ordine costituzionale che ha distrutto i corpi intermedi: “ la position des communes, vis-à-vis de l'Etat, n'est autre chose que la dépendance naturelle de tous les citoyens à l'égard de la loi; c'est une hiérarchie ” (23). Esattamente come gli organi giudiziari sono uniti tra loro da una linea gerarchica che giunge sino alla Corte di Cassazione, così l'amministrazione territoriale parte dal comune per giungere sino al governo (24).

(18) C.D., 6 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 401.

(19) C.D., 7 maggio 1833, *ibidem*, p. 432.

(20) C.D., 6 maggio 1833, *ibidem*, p. 401.

(21) *Ibidem*, p. 402.

(22) *Ibidem*, p. 401.

(23) *Ibidem*, p. 399.

(24) “ Si vous voulez que, pour la législation administrative, il y ait unité comme pour la législation civile, il faut que vous admettiez une autorité supérieure au pouvoir

Questa rappresentazione dell'amministrazione non ha nulla di autoritario per Thiers. L'accentramento conclude sul versante discendente un'ellisse che ha due soli fuochi: l'individuo e il parlamento. È in questo luogo istituzionale — il parlamento — che si verifica il miracolo moderno di un'opinione pubblica che vive, discute, decide come su una piazza pubblica:

“ Nous voulons faire aboutir la vie sociale au centre de l'Etat: nous voulons réaliser ce grand phénomène moderne: celui de faire vivre le corps social dans une grande unité. Ce système de l'unité, les anciens ne l'ont pas connu; c'est le gouvernement représentatif qui le réalise ” (25).

L'accentramento contribuisce a questo risultato assicurando un flusso costante tra centro periferia, irrorando con le sue ramificazioni anche le parti più distanti del corpo sociale:

“ Chez vous, l'action du centre aux extrêmités et des extrêmités au centre se fait sentir sans cesse; vous vivez 32 millions d'hommes tous ensemble, comme s'ils étaient dans la place publique, et cela grâce à votre presse qui a produit des effets si merveilleux ” (26).

Lungi dall'essere una sovrastruttura, una cappa di oppressione sulla società, l'amministrazione ne garantisce la coesione e la marcia ordinata verso il progresso:

“ tous les jours, il part de Paris des courriers qui se répandent avec rapidité dans toutes les directions; tandis qu'ils portent les ordres du gouvernement, ils portent le récit de ce qui se fait; ils portent l'opinion elle-même, qui se communique avec une rapidité admirable: c'est une communication d'idées immense, qui répond aux besoins actuels de la société, qui satisfait la vivacité naturelle du caractère français. Vous êtes arrivés par le moyen de cette communication, à un degré d'homogénéité sans exemple dans l'histoire ” (27).

communal, comme vous avez admis une cour de cassation pour qu'il n'y ait qu'une jurisprudence civile en France. Si vous appelez centralisation et la Cour de cassation et le conseil d'Etat, alors je comprends vos reproches, alors il faut appliquer ce mot à ce que nous avons de meilleur, il faut l'appliquer à la Cour des comptes, qui n'est qu'une centralisation de comptabilité et de contrôle ” (*Ibidem*, p. 401).

(25) C.D., 7 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 433.

(26) C.D., 6 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 403.

(27) *Ibidem*.

Destinatario delle cure dell'amministrazione, l'individuo, è adeguatamente protetto anche dai suoi eccessi: a difenderlo dagli abusi della burocrazia provvedono il parlamento, mediante la responsabilità ministeriale, e la stampa, con la vigile censura dell'opinione pubblica.

L'accentramento ha trovato in Thiers una coscienza storica e una mente politica, ma senza la penna brillante di Cormenin ⁽²⁸⁾ non sarebbe riuscito a sedurre l'opinione pubblica e a conquistare un'intera generazione di giuristi.

Il campo metaforico di Cormenin evoca quello dell'illuminismo rivoluzionario. Come un grande orologio, l'accentramento assicura la concordia tra l'individuale e il generale, tra il tutto e le parti: “ dans la machine ingénieuse et savante de notre administration, les grandes rouages entraînent les moyens qui entraînent les petits autour de leur axe ” ⁽²⁹⁾. Potenza ordinante, l'amministrazione assoggetta alla ferrea logica della propria organizzazione il disordine sociale: il sindaco obbedisce al sotto-prefetto, questi al prefetto il quale a sua volta risponde al ministro. Ma alla base di tutto vi è sempre l'individuo, con i suoi diritti, garantiti dalla giustizia amministrativa e dalla responsabilità dei ministri: “ la responsabilité des ministres garantit les citoyens contre les vexations de l'agent secondaire, et l'amovibilité de l'agent garantit l'indépendance de la responsabilité ministérielle ” ⁽³⁰⁾. A completare l'opera è la pubblicità: la rappresentanza assicura la realtà dei controlli sul potere, sfera visibile nella quale i cittadini possono rispecchiarsi; la libertà di stampa crea uno spazio unificato che mette in comunicazione centro e periferia, individuo e istituzioni: “ la presse est comme un fleuve qui descendrait de sa source à la mer, et qui remonterait de la mer

⁽²⁸⁾ Uno dei più convinti apologeti dell'accentramento che difende sia come giurista, sia come polemista (con lo pseudonimo di Timon) in un *pamphlet* celebre dal titolo “ De la centralisation ”. Louis-Marie de Lahaye, visconte di Cormenin (1788-1868), è membro del Consiglio di Stato durante l'Impero, la Restaurazione, la Seconda Repubblica e il Secondo Impero nonché deputato dal 1828 al 1846 e, nuovamente, all'Assemblea costituente del 1848, dove presiede il comitato di costituzione. Durante la Monarchia di Luglio siede tra i repubblicani.

⁽²⁹⁾ CORMENIN, *Droit administratif*, Paris, 1840, 5° ed., t. 1°, p. XIV.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*.

à sa source. Elle unit par une chaîne longue mais continue, l'extrême individualité à l'extrême centralisation ” (31).

L'accentramento che Cormenin ha difeso come polemist, Alexandre Vivien (32) lo ha sostenuto come legislatore. Nel corso dei dibattiti parlamentari sui poteri locali, che lo vedono protagonista dagli anni della Monarchia di Luglio sino a tutta la Seconda Repubblica, come pure nei suoi celebrati *Études administratives*, questo consigliere di Stato dalla solida cultura giuridica persegue con tenacia il disegno di conciliare accentramento e liberalismo. Le sue idee sui rapporti tra il centro e periferia sono quelle del pensiero giuridico “classico”:

“ le pouvoir municipal est chargé de veiller à la sûreté, à la salubrité, au repos de la commune; mais les dispositions qu'il établit à ce titre sont subordonnées aux lois privées des citoyens. Sous ces divers rapports, elles réclament le contrôle du gouvernement, gardien de la loi, défenseur de l'intérêt général et des droits de tous.

Les communes sont propriétaires, mais à la charge de conserver pour leurs successeurs; la propriété n'appartient pas à la génération présente; l'État intervient comme représentant des générations à venir.

Les communes peuvent s'imposer; mais l'État a besoin aussi de lever des impôts, et il doit empêcher que le poids de ces doubles tributs ne devienne trop onéreux pour la nation.

Ainsi, au-dessus du droit de la commune doit souvent se placer l'autorité souveraine et la tutelle du gouvernement ” (33).

A prima vista la sua dottrina sembrerebbe coincidere interamente con quella di Odilon Barrot. Con questi e contro Thiers, è disposto a riconoscere al “pouvoir municipal” la sfera di attribuzioni che gli sono proprie; anch'egli auspica la creazione di organismi cantonali; al pari del *leader della gauche dynastique* desidera

(31) *Ibidem*, p. XXI.

(32) Nato a Parigi nel 1799, morto nel 1854, Vivien diviene uno dei membri di primo piano del Consiglio di Stato orléanista dopo un breve passaggio alla guida della prefettura di polizia nel 1831. Deputato per più legislature, ministro della giustizia nel governo Thiers nel 1840, Vivien conclude la sua carriera di *grand commis* nel Consiglio di Stato della Seconda Repubblica, dove giocherà un ruolo di primo piano nella preparazione della riforma dell'ordinamento territoriale (per una presentazione della figura cfr. E. GUSTAPANE, *Alexandre Vivien, fondatore della scienza dell'amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, pp. 1170 e sgg.).

(33) C.D., 26 aprile 1836, AP, t. 102°, p. 622.

l'ampliamento del novero degli atti esecutori e la riduzione delle spese obbligatorie. Mentre però — ed è qui la differenza essenziale — Odilon Barrot guarda alle esperienze dell'89 e dell'anno III per ricostruire un'amministrazione locale che trovi nel principio collegiale il proprio baricentro, per Vivien, invece, l'assetto istituzionale dell'anno VIII rimane un punto di riferimento essenziale, irrinunciabile. Occorre sì riformare e rinnovare l'eredità napoleonica, ma non stravolgerla, badando innanzitutto a tenere fermo il principio che affida ad un solo organo l'“ action ” (34).

In sintonia con Thiers, Vivien considera l'accentramento un prodotto storico dal quale i francesi, quand'anche volessero, non potrebbero liberarsi. La Monarchia amministrativa prima, la Rivoluzione poi, hanno ampliato a dismisura la sfera di azione del potere pubblico, a fronte del quale non esistono più né grandi fortune aristocratiche, né lo spirito d'iniziativa che l'onnipresente interventismo governativo ha finito per assopire. Se è vero però che l'accentramento ha creato un vuoto tra il governo e i sudditi, che tutto attendono e di tutto accusano l'amministrazione (35), quest'analisi non conduce Vivien a conclusioni di stampo tocquevilliano. L'accentramento resta il precipitato istituzionale di un'evoluzione plurisecolare che ha sviluppato caratteri appropriati alla posizione geografica e alla missione della Francia. Non vi è dubbio alcuno per il nostro autore che mezzo secolo di amministrazione napoleonica abbia al suo attivo importanti conquiste di civiltà, nei lavori pubblici, nell'istruzione, nell'affermazione di moderne procedure giuridiche: “ C'est donc moins le principe de la centralisation qu'il convient de contester que ses formes qu'il est nécessaire de corriger ” (36).

Quali contrappesi all'accentramento? Due di questi, i principali, sono la responsabilità ministeriale e la giustizia amministrativa. Come Thiers, Vivien confida nella capacità della tribuna parlamen-

(34) *Études administratives*, Paris, 1852², t. 1^o, pp. 63-64.

(35) “ Détournés des affaires pratiques, les esprits se tournent exclusivement vers les théories spéculatives; le gouvernement prend une si grande part à toutes choses, que les mécontents considèrent sa destruction comme le premier de tous les remèdes ” (*Ibidem*, p. 44).

(36) *Ibidem*, p. 62.

tare di arginare con una salutare *pubblicità* gli eccessi di un'amministrazione che deve sempre fare capo alla responsabilità ministeriale (37). Per reagire alla violazione dei diritti che gli sono riconosciuti dalle leggi, il cittadino può inoltre contare sul ricorso alla giustizia amministrativa, istituzione che il Nostro non si stanca di difendere e di celebrare (38). Ma, a differenza di Thiers, Vivien giudica inadeguate queste garanzie senza il riconoscimento di uno spazio appropriato alla libertà locale.

Che il suo accentramento sia autenticamente liberale e non tecnocratico-autoritario sta a dimostrarlo il giudizio di Vivien sulla "deconcentrazione", la grande carta giocata dal Secondo Impero nel 1852 (39). Trasferire le competenze dalla burocrazia ministeriale ai prefetti non è decentramento, ma solo "decongestione" degli uffici centrali a beneficio di uffici periferici. Oltre a camuffare l'autentico decentramento con qualcosa di completamente diverso, un simile espediente compromette per Vivien l'imparzialità e l'uniformità della tutela esercitata dal centro sui corpi locali: "les choses qu'on voit de loin, on les voit aussi de plus haut. Les coteries de petites villes, les influences purement locales s'annulent devant le pouvoir central" (40). I prefetti non sono così affidabili come gli uffici ministeriali che fungono da "archives vivantes de l'administration" e da "dépôts de la tradition" (41).

Altre sono le vie che egli indicherà per una conciliazione tra libertà locale e accentramento: l'ampliamento dei margini di autonomia riservati agli enti locali dalla legislazione del 1837-38 che lui stesso aveva tenuto a battesimo; la creazione del consiglio cantonale; l'elezione dei sindaci (42); la riduzione dell'area di discrezionalità della polizia amministrativa.

Tutta l'opera di Vivien, dai dibattiti della Monarchia di Luglio alle riflessioni degli *Études administratives*, è contrassegnata dallo sforzo di adeguare l'accentramento alla crescita della società rinno-

(37) Cfr. O. PIROTTE, *A.F.A. Vivien de Goubert (1799-1854). Contribution à l'étude d'un libéral autoritaire*, Paris, 1972, p. 192.

(38) *Études administratives*, cit., p. 129.

(39) *Infra*, pp. 277-278.

(40) *Études administratives*, cit., p. 61.

(41) *Ibidem*, p. 70.

(42) *Ibidem*, t. 2°, p. 37.

vando dall'interno la tradizione legislativa rivoluzionaria e napoleonica. La sua fiducia nell'amministrazione, costantemente professata lungo l'intero arco della carriera, si tempera nella ricerca di spazi e garanzie per l'individuo, mai ridotto a mero suddito passivo del Leviatano burocratico.

Titolo II

**MISERIE E VIRTU DELL'ACCENTRAMENTO:
L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA
VISTA DA VICINO**

CAPITOLO PRIMO

LA PERIFERIA ASSERVITA: O I MISFATTI DELLA BUROCRAZIA

1. Lo sfruttamento delle risorse locali. — 2. L'inadeguatezza dell'organizzazione territoriale. — 3. La negazione dell'autonomia regolamentare municipale. — 4. L'interferenza nella gestione patrimoniale dei comuni. — 5. L'impossibile imparzialità dell'amministrazione. — 5.1. Il governo, le "fazioni" e le elezioni. — 5.2. L'ingerenza della politica nel governo municipale.

Il peso dell'accentramento sulla periferia non è un mito. È una realtà molto concreta che gli archivi non cessano di documentare. Ne scopriamo le tracce sotto forma di insolenza burocratica, di oppressione fiscal-militare, di invadenza politica, di frenesia regolamentare.

La storia dei suoi eccessi è quella dei limiti della sua razionalità. Progettata come un raffinato dispositivo meccanico, l'amministrazione è prigioniera della rigidità dei propri ingranaggi. Applica soluzioni identiche a problemi diversi e invade gli spazi che dovrebbe rispettare. Celebra la rapidità, ma provoca la lentezza. Deplora i ritardi della società civile, ma provvede essa stessa a mantenerli quando giovano al suo potere. Detesta il decentramento, ma non ama nemmeno la deconcentrazione.

Figlia legittima del costruttivismo rivoluzionario, non ne possiede l'ardire e l'immaginazione: da progetto è divenuta *routine*.

1. *Lo sfruttamento delle risorse locali*

L'accentramento amministrativo ha fatto la sua apparizione e si è consolidato in Francia quale struttura portante dell'apparato fiscal-militare costruito dallo Stato assoluto. Questa stigmata non ha mai abbandonato l'accentramento, neppure quando nel corso della Rivoluzione il "dispotismo burocratico" dell'amministrazione si era

notevolmente attenuato a beneficio di un'ampia partecipazione democratica. Per parte loro, i prefetti dell'Impero si erano limitati a riannodare strettamente i fili di una tradizione risalente ai primordi della monarchia amministrativa, quando la priorità degli intendenti era quella di assicurare imposte e soldati al sovrano.

L'amministrazione della Monarchia censitaria, pur evitando di assumere i tratti più autoritari, tiene fede a questa vocazione fiscal-militare. Lo scopo del sistema centro-periferia restava innanzitutto quello di assicurare un costante drenaggio di risorse verso la capitale. Fin qui, niente di più naturale: si trattava di una scelta obbligata per il governo di un paese di vaste dimensioni, chiamato a giocare un ruolo di primo piano sulla scena internazionale. Si deve anzi riconoscere alla Restaurazione il merito di aver riportato ordine in una finanza comunale dissestata dalle dilapidazioni degli ultimi anni dell'Impero che, a corto di risorse, non aveva esitato ad impadronirsi dei beni comunali (1).

Le difficoltà — e le proteste — nascevano sul versante della redistribuzione delle risorse, dal centro alla periferia. L'attivismo del governo nella politica dei lavori pubblici, che raggiunge uno dei suoi acmi proprio negli anni della Monarchia di Luglio, non basta infatti a riequilibrare un rapporto che è palesemente svantaggioso per la finanza locale, strettamente subordinata a quella statale.

Per comprendere la natura di questa subordinazione occorre ricordare il principio che regola i rapporti finanziari tra il centro e la periferia: “chaque établissement doit subvenir à ses charges avec ses propres ressources” (2). Gli esborsi del tesoro per servizi erogati in

(1) Il prefetto del Pas-de-Calais informa il ministro (12 febbraio 1816) che i comuni del suo dipartimento non sono in grado di fare fronte all'amministrazione ordinaria in quanto la *Caisse d'amortissement* non aveva provveduto a pagare i beni comunali incamerati dal tesoro nel 1813 (AN. F³II, Pas-de-Calais 1). Il prefetto dell'Ille-et-Vilaine si vede invece rispondere negativamente (25 giugno 1818) alla richiesta di autorizzare il comune di Argentré a destinare i proventi del taglio del bosco a spese di utilità comunale: il ministero permetteva solo un impiego parziale della somma disponibile presso la *Caisse d'amortissement* (AN. F³II, Ille-et-Vilaine 2).

(2) Come ricorda il ministro dell'interno (20 marzo 1826) al prefetto del Maine-et-Loire, a proposito del contributo dei comuni al pagamento del vicario. Tale contributo, precisa il ministro, rivestiva solo un carattere sussidiario: i comuni non dovevano ricorrere a sovrimposte addizionali per una spesa, come quella del “supplément du

periferia si limitano allo stretto necessario, mentre le sovvenzioni periodicamente elargite dalla capitale restano sempre subordinate a uno sforzo preventivo da parte dell'ente che intendeva beneficiarne — *aide toi et je t'aiderai*, si premurano di rispondere i ministeri ai comuni che domandano soccorso al tesoro ⁽³⁾.

In teoria, l'applicazione di questa regola di sussidiarietà, dettata ad un tempo da parsimonia borghese e da semplicità contabile, avrebbe dovuto tradursi in una grossa economia per il tesoro e per le finanze degli enti locali, evidentemente interessati alla moderazione nello sfruttamento delle proprie risorse. Nei fatti, però, l'indubbio beneficio di una vigilanza *in loco* sulla spesa finiva per essere pagato al prezzo di una vistosa disuguaglianza tra collettività locali tenute a fare fronte con risorse diverse a identici obblighi. Inoltre, i ministeri tendevano a scaricare sulle collettività locali spese prettamente nazionali al solo scopo di alleggerire le corrispondenti rubriche del bilancio statale ⁽⁴⁾. “ Est-il un seul député ”, chiedeva Fiévée

traitement des desservants ” che non aveva carattere obbligatorio e che, comunque, compete in via principale alla *fabrique* (AN. F³II, Maine-et-Loire 1).

⁽³⁾ Risposta del ministro dell'interno (4 gennaio 1832) all'invito del ministro del commercio di accogliere la domanda della città di Marsiglia che chiedeva di beneficiare di un fondo nazionale votato nel 1831 per finanziare lavori pubblici straordinari per impiegare la manodopera disoccupata (AN. F³II, Bouches-du-Rhône 11). Il ministro della giustizia (1 ottobre 1847) ricorda al prefetto della Marna la natura esclusivamente sussidiaria della sovvenzione governativa per la riparazione della chiesa: “ il a été posé en principe, monsieur le préfet, que le concours de l'Etat ne doit pas avoir pour objet de suppléer les communes dans leurs dépenses obligatoires; le fonds de secours n'a pour but, au contraire, que d'aider celles des communes qui assurent la plus grande partie des dépenses ”; e tale non è il caso del comune di Péas (AD. Marne, 2 O 3100). Nei comuni rurali, in assenza di sovvenzioni governative, sono i notabili a provvedere. Il sindaco di Tuffé prega il prefetto (14 febbraio 1847) di approvare la deliberazione adottata dal consiglio comunale per dare lavoro a 50 padri di famiglia privi di mezzi perché senza impiego da una settimana. Il consiglio comunale aveva accettato l'offerta di un privato di mettere a disposizione 1300 franchi per lavori urgenti, salvo rimborso triennale da parte del comune (AD. Sarthe, M 126 (10)).

⁽⁴⁾ Questo fenomeno è denunciato nel corso del dibattito sulle attribuzioni municipali da un pari di Francia, il conte Roy: “ il ne faut pas se dissimuler qu'il y a une tandance générale à mettre à la charge des communes et des départements des dépenses qui appartiennent au budget de l'État; et ce n'est pas une chose indifférente. Non seulement les budgets de chaque ministère se soulagent par là, et leurs dépenses paraissent s'élever moins, mais encore ces dépenses, qui sont de la nature des dépenses

nel 1821, “ qui ignore que presque toutes les dépenses dites départementales sont de fait générales? ” (5).

Il caso della finanza dipartimentale è a questo riguardo il più emblematico. *Sections du même tout*, secondo la tradizione rivoluzionaria, ma ormai persone giuridiche dotate nei fatti se non ancora in diritto di un proprio patrimonio (6), infine collettività locali con un proprio interesse territoriale, i dipartimenti dovevano fare fronte a spese onerose come quelle per le prigioni, gli edifici pubblici e l'assistenza (7). Per provvedervi potevano contare sul ricavato delle sovrimposte (*centimes*) aggiunte al contingente delle imposte dirette riscosse nell'ambito territoriale del dipartimento. Senonché, il tasso

générales et publiques, et qui, sous ce rapport, doivent être acquittées sur les revenus généraux de l'État, sont alors supportées par celles des communes, ou par ceux des départements auxquels elles ont attribuées, avec des ressources qui leurs sont propres ” (C.P., 1 aprile 1835, AP, t. 94°, p. 83).

(5) FIÉVÉE, op. cit., p. 35.

(6) La personalità giuridica del dipartimento verrà formalmente riconosciuta, e con molte riserve, solo dalla legge del 1838. Fino a quel momento, amministrazione centrale e Consiglio di Stato scoraggeranno tutte le velleità dei consigli generali di rivendicare al dipartimento una maggiore soggettività. È significativo che il ministro dell'interno risponda negativamente alla richiesta di alcuni consigli generali di poter godere degli interessi sui fondi dipartimentali immobilizzati temporaneamente al tesoro: i dipartimenti, ricorda il ministro, non sono che una “ *section du même tout* ” e non possono pertanto aspirare ad un'autonomia finanziaria (*Instruction sur les budgets et la comptabilité des départements, approuvée le 31 juillet 1829*, in, *Circulaires, instructions et autres actes émanés du Ministère de l'Intérieur, ou relatif à ce département, de 1797 à 1830 inclusivement*, II ed., Paris, 1834, pp. 303-304).

(7) Sulle spese fisse il dipartimento non deliberava; riguardo a quelle variabili poteva deliberare sul progetto di bilancio proposto dal prefetto, ma l'approvazione definitiva compete al ministro dell'Interno. Nelle spese fisse sono incluse la retribuzione del prefetto, sotto-prefetti, segretari generali e consiglieri di prefettura; le spese di amministrazione di prefetture e sotto-prefetture; le spese ordinarie e di manutenzione dei penitenziari; la costruzione e manutenzione delle *Cours royales*; le sovvenzioni agli stabilimenti termali. Le spese variabili comprendono invece l'affitto, il mobilio e la manutenzione delle prefetture; l'affitto, il mobilio e le spese minori dei tribunali; le spese ordinarie delle prigioni dipartimentali; l'assistenza dei trovatelli “ *sans préjudice du concours des hospices et des communes* ”; le caserme della gendarmeria; i lavori di riparazione degli edifici dipartimentali e gli acquisti degli stessi edifici; la spesa per le strade dipartimentali; quella per i *dépôts de mendicité*; le allocazioni per gli *ateliers de charité*; altre spese e sovvenzioni (cito dalla circolare del ministro dell'Interno del 18 giugno 1825 che è il testo di riferimento in materia) (*Recueil des circulaires et instructions émanées du Ministère de l'Intérieur*, Paris, 1854, t. 3° (1824 à 1830), pp. 149-150).

dei *centimes* non poteva essere elevato a proprio piacimento dal dipartimento. Oltre ai *centimes* fissi e variabili, predeterminati dalla legge, non restavano che i *centimes* facoltativi, autorizzati entro un tasso predeterminato ⁽⁸⁾. Poiché però il prodotto di un *centime* variava da dipartimento a dipartimento in ragione del diverso gettito dell'imposta ne conseguiva una vistosa disparità di trattamento: vi erano dipartimenti disagiati che dovevano consumare tutte le risorse, ordinarie, facoltative e spesso straordinarie, per assicurare le spese di gestione, senza che nulla restasse per spese di investimento e sviluppo ⁽⁹⁾. Le ipotesi di nazionalizzazione della spesa erano regolarmente scartate dai ministri, che temevano l'aggravio dell'onere per il tesoro e le difficoltà contabili ⁽¹⁰⁾. La possibilità di

⁽⁸⁾ Le spese fisse erano alimentate da *centimes* che erano centralizzati al Tesoro — 6 in base alla legge di finanza del 25 marzo 1817, la fonte normativa più importante in materia —; quelle variabili erano pagate in base al prodotto di un numero di *centimes* prestabiliti dalla legge di finanza e versati presso il tesoriere-pagatore del dipartimento nonché grazie ai *centimes* facoltativi deliberati dal dipartimento nei limiti stabiliti dalla legge (cinque, normalmente). In più, un certo numero di *centimes* (generalmente due) concorrevano ad alimentare al ministero dell'Interno il fondo di solidarietà interdipartimentale (*fonds commun*) per soccorrere i dipartimenti in *deficit* per le spese variabili.

⁽⁹⁾ In teoria, l'esistenza di *centimes* facoltativi avrebbe dovuto permettere ai dipartimenti una certa discrezionalità nella decisione della spesa di investimento e sviluppo. È proprio il ministro dell'interno a ricordare ai consigli generali, nella circolare del 18 giugno 1825, che “ le chapitre des fonds facultatifs laisse une plus grande latitude, soit parce qu'il dépend d'eux de les voter ou de ne pas le voter en tout ou en partie ”; purché però — aggiunge subito il ministro — la destinazione dei fondi facoltativi non lasciasse “ en souffrance les services obligés ”. Il che equivaleva ad escludere per un buon numero di dipartimenti qualsiasi margine di manovra, tenuto conto che i “ services obligés ” vi assorbivano l'interezza delle risorse. Per rendersene conto basta uno sguardo alla *Situation financière des départements, d'après les budgets de 1837*, pubblicata dal Ministero dell'Interno (BN. Lf¹³². 30). Ne risulta il quadro di una forte disparità nel gettito delle sovrimposte locali (*centimes additionnels*) che in un dipartimento come le Albes-basses producevano 83.697 franchi contro i 453.971 fr. della Somme o i 772.3395 dell'Eure. Per i dipartimenti più poveri, con un territorio vasto o accidentato, era assai difficile fare fronte ai servizi indispensabili senza dare fondo a tutte le risorse disponibili: dopodiché poco o nulla restava per la spesa di investimento.

⁽¹⁰⁾ “ Dans le système de centralisation ”, ammette un rapporto ufficiale del 1817, “ un fond général doit pourvoir à l'ensemble de toutes les dépenses ”; senonché, “ la répartition préalable de ce fond entre tous les départements, est une opération qui présente bien de difficultés, à raison de l'impossibilité de juger une multiplicité d'intérêts

attingere al fondo di solidarietà interdipartimentale, ripristinato dalla Restaurazione, non offriva che un palliativo. Le deliberazioni dei consigli generali rivelano che una delle lamentele più ricorrenti riguarda proprio la ripartizione del fondo il quale, pensato come strumento di perequazione, finiva invece per avvantaggiare i dipartimenti più ricchi rispetto a quelli più poveri ⁽¹¹⁾. Nemmeno i lunghi dibattiti della Monarchia di Luglio riusciranno a trovare la chiave per una perequazione delle risorse tra i dipartimenti, che anzi vedranno persino aggravate le rispettive disuguaglianze ⁽¹²⁾.

In forma meno appariscente, gli inconvenienti del sistema della finanza locale si fanno sentire anche sui comuni. Il principio di sussidiarietà, invece di favorire la socializzazione della spesa al livello istituzionale più idoneo per erogarla, alimenta la tentazione di ogni ente di scaricare la spesa sull'ente o i soggetti immediatamente subordinati: lo Stato sui dipartimenti, il dipartimento sui comuni, questi sui singoli proprietari ⁽¹³⁾.

Il caso più tipico è quello delle spese di assistenza, *alienés, enfants trouvés* etc. Una volta esclusa la statizzazione di questa voce, coerentemente con l'ideologia paternalistico-autoritaria della *bien-faisance* in auge dal Direttorio, si pone il problema di distribuire il carico della spesa tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti nella

locaux ” (*Ministère de l'Intérieur. Rapport sur les dépenses départementales, décembre 1817*, Paris, 1818, p. 4) (BN. Lf¹³². 24).

⁽¹¹⁾ Oltre ai difetti del sistema di riparto del fondo comune, vi erano le relazioni privilegiate tra i prefetti, i deputati di alcuni dipartimenti e il ministero dell'Interno. Il prefetto Thomas delle Bouches-du-Rhône non esita a sollecitare l'“ amico ” Thiers per ottenere a favore del suo dipartimento una quota più importante del fondo comune (J.VIDALENC, *Lettres de J.M.A. Thomas, préfet des Bouches-du-Rhône à Adolphe Thiers (1831-1836)*, Aix-en-Provence, 1953, p. 43).

⁽¹²⁾ Vedi, *infra*, pp. 186-188

⁽¹³⁾ Di fronte alla difficoltà di assicurare nei comuni il pagamento del “ logement du curé ” il prefetto della Gironda chiede al ministro dell'interno (5 aprile 1816) che questo venga dichiarato “ charge locale ” e che, quando il comune non abbia risorse sufficienti, venga consentita una ripartizione tra gli abitanti approvata dal prefetto (AN. F³II, Gironde 1). Il caso più tipico di accollo ai proprietari di un onere pubblico è quello del *pavage* delle strade che un *avis* del Consiglio di Stato del 25 marzo 1807 consentiva di lasciare a carico dei *riverains*, dove questo uso fosse praticato (lo ricorda, nel 1828, nel 1831 e nel 1837, il ministro dell'interno rispettivamente ai prefetti dello Cher, della Dordogna e della Seine-inférieure che chiedono istruzioni per la pavimentazione di Bourges, Périgueux e Rouen) (AN. F³II, Cher 4, Dordogne 1 e Seine-Inférieure 24).

politica di assistenza. Chi deve farsi carico del grosso dell'onere: i dipartimenti, le città, o le istituzioni di beneficenza? (14). Alla fine, sono le grandi città a dover pagare il conto più elevato, soprattutto per la voce degli *enfants trouvés*, capitolo di bilancio che il ministero dell'Interno aumenta d'autorità, a dispetto delle proteste veementi dei consigli comunali di centri urbani come Lione (15).

Al legislatore postrivoluzionario occorre certamente concedere la serietà degli sforzi per apportare qualche correttivo ad un sistema che non era di facile sostituzione. Nazionalizzare le spese avrebbe comportato difficoltà contabili di notevole portata, se non addirittura insuperabili. Resta però la constatazione di un risvolto dell'accentramento che contraddiceva palesemente quella missione eguagliatrice su cui esso fondava tanta parte della sua legittimazione: la retorica dell'*unité et indivisibilité* della nazione non bastava a nascondere il *deficit* di solidarietà del sistema.

2. *L'inadeguatezza dell'organizzazione territoriale*

Tra i comuni e il dipartimento l'ordinamento napoleonico non aveva previsto alcuna vera circoscrizione intermedia. Tale non poteva considerarsi a pieno titolo il consiglio di *arrondissement*, in

(14) Il consiglio comunale di Rennes si rifiuta di votare il finanziamento municipale all'ospedale degli *alienés* di *St. Méen* (24 febbraio 1844). Il comune non voleva essere costretto a finanziare un'istituzione di cui non nominava il direttore e che sfuggiva al proprio controllo. A nulla valgono le minacce del sindaco di ricorrere alle Camere: il ministro iscrive d'ufficio la spesa nel bilancio del comune (AN. F⁶II, Ille-et-Vilaine 14).

(15) Il sindaco reitera le proteste nel 1844 e nel 1845. Una circolare ministeriale del 1839 aveva stabilito che tutti i comuni del dipartimento concorressero alla spesa per una quota complessiva di 1/5, mentre i 4/5 dovevano ricadere sulle finanze dipartimentali. Inoltre, tutti i comuni del dipartimento, e non solo le grandi città, avrebbero dovuto contribuire proporzionalmente al finanziamento dell'onere. Invece, il ministro aveva iscritto d'ufficio nel bilancio di Lione per il 1845 la cifra di 225.160 franchi, ben superiore alla proporzione del quinto (al quale, del resto, avrebbero dovuto concorrere tutti i comuni, ciò che nel caso di specie non accadeva). Il comune ricorre al Consiglio di stato contro la decisione del ministro. Il ricorso non ha fortuna e l'anno successivo si ripete la protesta del sindaco al consiglio comunale: "chaque année, depuis cinq ans, le gouvernement, en dehors des prévisions de vos Budgets, a inscrit d'office des crédits qui, de 1842 à 1846 inclusivement, s'élèvent à 923.687 francs" (*Exposés du maire de la Ville de Lyon au Conseil municipal*, 13 novembre 1845 (p. 16) e 29 octobre 1846 (pp. 24-26)) (AN. F⁶II, Rhône 30 e 31).

quanto esso esauriva la propria funzione nel riparto del contingente delle imposte dirette tra i comuni e nell' emissione di pareri destinati al consiglio generale o all'amministrazione. Privo di un bilancio, di personalità giuridica e di un reale potere amministrativo, il consiglio di *arrondissement* non è altro che l'anticamera del consiglio generale per la "carriera" di notevole locale. Il vero *trait d'union* tra il capoluogo del dipartimento e i consigli comunali era il sottoprefetto, organo burocratico con funzioni istruttorie per lo più privo di un proprio potere decisionale se non in casi marginali.

La scelta compiuta nell'anno VIII di disattendere la previsione dei grandi *arrondissements* municipalizzati voluti dalla costituzione ⁽¹⁶⁾ era forse realistica, all'indomani dell'apparente fallimento della creazione direttoriale dei municipi di cantone. Piuttosto che avventurarsi nell'ennesima sperimentazione istituzionale, era sembrato più saggio prendere atto dell'esistenza delle tradizionali comunità locali ereditate dall'Antico regime e definitivamente consacrate nell'89 come *municipalités*.

Scelta realistica, ma certamente non illuminata né previdente. Nelle centinaia di comuni rurali che una singola prefettura poteva trovarsi a sorvegliare, l'ordinaria amministrazione doveva sempre fare i conti con risorse scarse, quando non del tutto inadeguate ⁽¹⁷⁾, e con un personale municipale inevitabilmente modesto.

⁽¹⁶⁾ Cfr. *Une et indivisible*. I. pp. 418-419.

⁽¹⁷⁾ Così riferisce una statistica ufficiale del ministero dell'Interno sullo stato della finanza locale: "la voie des impositions extraordinaires n'est malheureusement pas réservée seulement pour les cas imprévus qui commandent une dépense extraordinaire à laquelle les recettes courantes ne pourraient subvenir: 29.855 communes en sont réduites à s'imposer, tous les ans, des centimes additionnels pour assurer leur service ordinaire. La somme ainsi prélevée annuellement est de 9.128.930 francs". Il documento fa rilevare inoltre che 6.741 comuni, con più di 300 abitanti, non avevano 500 franchi di reddito, o erano privi delle risorse per assicurare i servizi municipali più essenziali mentre 3.581 comuni con più di 500 franchi di reddito, contavano meno di 300 abitanti. In sintesi, nel 1837, sui 37.232 comuni del territorio francese, 860 non hanno nemmeno 100 franchi di reddito ordinario mentre 11.364 non arrivano a 500 franchi; 778 comuni raggiungono i 10.000 franchi, e solo 95 hanno 100.000 franchi di reddito ed oltre (*Ministère dell'intérieur-Rapport au Roi sur la situation financière des communes du Royaume (exercice 1836)*, Paris, juin 1837) (BN. Lf¹³² 29). Questo quadro trova conferma esaminando i casi di singoli dipartimenti. In quello del Nord, ad esempio, nessun comune degli *arrondissements* di Lille, Dunquerque, Hazebrock, Avesnes, Douai,

La dispersione dei comuni e l'inconsistenza delle risorse non penalizzava solo lo sviluppo di vaste aree rurali ⁽¹⁸⁾, ma la stessa efficacia di un'amministrazione centrale che vedeva estinguersi in periferia il proprio impulso modernizzatore. Era difficile ottenere da municipalità frammentate e rivali la pronta acquiescenza alla volontà di razionalizzazione del centro. I prefetti s'ingegnano in ogni sorta di proposta (o di espediente) per rimediare all'ingovernabilità di un'amministrazione rurale così polverizzata ⁽¹⁹⁾. Persino il prefetto Tocqueville doveva ammettere con il figlio che l'accentramento, con tutta la sua superiorità intellettuale e tecnica, poteva ben poco di fronte alla passività dei comuni di campagna ⁽²⁰⁾.

Valenciennes è in grado di fare fronte alle spese correnti con le risorse ordinarie: tutti devono ricorrere alle imposte straordinarie (anno 1834) (AN. F³II, Nord 50). Identica situazione nella Sarthe dove, nel 1829, tutti i comuni sono costretti a ricorrere a risorse straordinarie per provvedere alle spese correnti (AD. Sarthe, 1 O 67).

⁽¹⁸⁾ Il prefetto dello Cher informa che nel suo dipartimento, nel 1819, su 305 comuni, più di 200 devono ricorrere a tutti i *centimes* addizionali disponibili per fare fronte all'amministrazione ordinaria: "aussi elles sont toutes obligées ou de renoncer à des améliorations pour des objets indispensables ou de voter des contributions extraordinaires pour les plus petites dépenses que l'insuffisance des recettes ne permet pas d'allouer sur les budgets" (*Compte administratif de 1819*, AN. F¹cIII Cher 6). Il prefetto della Sarthe rifiuta (6 giugno 1828) la richiesta del comune di Mées di deliberare la costruzione di un presbiterio in quanto "la commune de Mées ne réunit pas les conditions requises sous le rapport de la population, puisqu'elle ne compte guère plus de trois cents habitants" (AD. Sarthe, 2 O 193 (5-6)).

⁽¹⁹⁾ Per porre fine alle interminabili dispute tra i comuni, il prefetto della Sarthe propone di socializzare a livello dipartimentale la spesa per la manutenzione delle strade vicinali: "je pense donc qu'il serait plus convenable de convertir cette charge en une contribution commune à tout le département. Si les chemins vicinaux pris en masse n'intéressent pas également toutes les communes, toutefois il est certain qu'elles ont le même degré d'intérêt dans l'administration de ces chemins car toutes en possèdent et quel que soit le mode adopté pour leur entretien ils devront être soumis à l'inspection et confiés aux soins des agens voyers" (rapporto del 21 ottobre 1834, AD. Sarthe, 3 O 397). Analoga proposta di un sottoprefetto per il quale è al consiglio di *arrondissement* che occorre affidare il compito di deliberare le risorse per le strade vicinali e di dirigere i lavori con l'ausilio dei *commissaires voyers* (*Moyens proposés pour l'amélioration et l'entretien des chemins vicinaux*, par M. BESSON, *sous-préfet de l'arrondissement d'Issoudun, département de l'Indre*, s.l. 1821, pp. 29-31, BN. Lf¹³⁵ 4).

⁽²⁰⁾ "Lorsqu'une dépense concerne plusieurs communes à la fois, il faut que le conseil municipal de chacune d'elles délibère sur l'opportunité de la dépense et consente à la portion de cette dépense que la commune doit supporter. On conçoit facilement la

L'organizzazione territoriale non era capace di riflettere nemmeno i bisogni di quelle comunità che si trovavano a gestire insieme importanti risorse collettive, come i beni comunali. La diffidenza dell'amministrazione per ogni forma di associazione intercomunale precludeva soluzioni organizzative soddisfacenti (21). I tentativi dei consigli comunali di rimediare al vuoto normativo con espedienti *praeter legem* erano subito repressi (22). Restava la strada delle fusioni dei comuni, che l'amministrazione centrale non si stancava di incoraggiare. Ma i prefetti sapevano fin troppo bene di quanti ostacoli essa fosse cosparsa, in una realtà antropologica dove le comunità si identificavano nello spazio del proprio *terroir* (23). I beni comunali appartenevano ai comuni e, all'interno di essi, a "sezioni" di abitanti che non intendevano affatto dividerne con altri il godimento (24). Ogniquale volta si trattasse di procedere ad una fusione

difficulté d'arriver à un vote positif et d'obtenir l'unanimité nécessaire (...) On résoudrait ces difficultés en établissant des conseils cantonaux qui régleraient les objets qui intéressent plusieurs communes à la fois et fixeraient la charge qu'elles doivent individuellement supporter" (*Coup d'œil sur l'administration française*, p. 43, Mss. Vault/Tocqueville, C. III a) (documento pervenutomi per gentile concessione dell' University of Yale Library).

(21) Il prefetto del Maine-et-Loire è rimbrottato dal ministro (14 novembre 1831) per aver inviato a Parigi le deliberazioni adottate collettivamente da due consigli comunali del dipartimento per la costruzione di un ponte di comune interesse: "vous ne pouvez ignorer, M. le Préfet, qui n'est pas permis à un conseil municipal de se réunir à un autre, pour délibérer en commun" (AN, F³II, Maine-et-Loire 8).

(22) I comuni della Valle d'Ossau, nei Pirenei, avevano risolto nei fatti il problema della gestione delle terre da essi possedute in comunione indivisa mediante una sorta di "consorzio di fatto", tollerato dai prefetti, ma rifiutato dal ministero. "Point d'assemblée générale", risponde il ministro alla richiesta di autorizzazione del prefetto (13 maggio 1825): "une assemblée générale d'habitants n'aurait pas qualité, aujourd'hui comme autrefois, pour délibérer sur des intérêts communaux. Une réunion des conseils municipaux serait un mode vicieux contraire aux lois" (AN, F³II, Basses-Pyrénées 17). Il contenzioso sulla gestione del patrimonio collettivo comunale era uno dei principali motivi di tensione tra potere centrale e popolazioni locali (cfr. J.F. SOULET, *Les Pyrénées au XIX siècle. Une société en dissidence*, Toulouse, 1987, t. 1°, pp. 118-122).

(23) "Le sentiment identitaire des habitant de certaines sections est très prononcé, en particulier vis-à-vis de l'autre (ou des autres) section(s) de la commune, avec laquelle ils sont sans cesse en guerre" (F. PLOUX, *Les formes du conflit et leurs modes de résolution dans les campagnes du Lot (1810-1860)*, thèse lettres, Paris, 1994, p. 175)

(24) Le "sections de commune" sono quelle che in italiano chiamiamo "frazioni". In alcune realtà, come quella dei Vosgi, dove le municipalità si erano costituite

occorreva pertanto determinare la sorte della “dote” di patrimonio recata con sé da ciascun comune: e si trattava di un compito tutt’altro che agevole.

In assenza di un regime municipale differenziato, il potere centrale conservava solidi argomenti per mantenere intatto il suo potere di impulso e di coercizione nell’interesse stesso delle collettività locali. Era naturale che l’esistenza di un numero così elevato di comuni accrescesse l’autorità e l’influenza dell’amministrazione centrale. Nessuna municipalità poteva permettersi di fare a meno della benevolenza di un prefetto che distribuisce in periferia le sovvenzioni del governo ⁽²⁵⁾. Pochi sindaci hanno l’autorità personale per sfidare le decisioni degli uffici della prefettura da cui dipende la sorte di *dossiers* di vitale importanza per il comune.

Dal potere regolamentare all’autonomia gestionale, il “*pouvoir municipal*” deve fare i conti tutti i giorni con tutori sin troppo sollecciti per il benessere del proprio “pupillo”.

3. *La negazione dell’autonomia regolamentare municipale*

Se vi è una dimensione prioritaria e irrinunciabile dell’autonomia locale nel comune ottocentesco questa risiede nel potere regolamentare di polizia, inteso nel senso più pregnante come potere di auto-disciplina della comunità. Senza il riconoscimento di questa fonte normativa non può esservi vero decentramento, concetto che

accorpare più parrocchie, l’amministrazione della cosa comune risultava quantomai faticosa. Il prefetto lamenta in un suo rapporto (21 settembre 1825) che “*cette division d’intérêts, qui contraste d’une manière si marquante avec des charges communes, n’est pas, seulement, embarrassante pour l’administration; elle rend quelquefois absolument impossible des applications des fonds nécessaires, soit pour le culte, soit pour l’entretien et la réparation des édifices publics*” (AN. F³II, Vosges 1).

⁽²⁵⁾ Tra le sovvenzioni ordinarie più rilevanti, occorre menzionare quelle destinate ai comuni per impegnare la manodopera disoccupata nelle stagioni morte. Il prefetto della Sarthe riceve l’11 maggio 1840 un fondo di 2.000 franchi destinato a questo scopo. Il sindaco di Lillé-le-Guillaume scrive al prefetto per parteciparvi, sottolineando gli sforzi già compiuti dalla comunità (AD. Sarthe, 2 O 26). Molto ricercate erano anche le sovvenzioni per la ricostruzione di chiese e presbiteri. I sottoprefetti si fanno portavoce presso il prefetto delle richieste dei comuni dei loro *arrondissements*. La regola era quella di accordare la sovvenzione solo quando vi fosse uno sforzo da parte del comune o sottoscrizioni volontarie dei notabili (vari *dossiers* in AD. Marne, 2 O 49).

presuppone sempre il diritto di una collettività territoriale di regolare con discrezionalità certe materie o certi servizi d'interesse prevalentemente locale.

Necessario per dare consistenza all'autonomia locale, il potere regolamentare municipale non ha però vita facile in un ordinamento giuridico liberale che assegna al principio di legalità la missione di tutelare gli individui. La presenza di questa fonte normativa costituisce già di per sé una minaccia potenziale contro il dominio incontrastato della legge generale e astratta, l'unica legittima garante dell'equilibrio tra le sfere di autonomia dei privati e l'interesse generale ⁽²⁶⁾. Naturale quindi che l'autorità tutoria si ritenga più qualificata dei propri "pupilli" per esercitare un potere così delicato.

L'amministrazione centrale, e talvolta la stessa giurisprudenza ordinaria, non resistono alla tentazione di contendere gli spazi di autonomia alle autorità locali in nome di valori superiori, quali la libertà individuale o la sicurezza pubblica. In alcuni ambiti, come vedremo ⁽²⁷⁾, questa interferenza risulta alla fine giustificata e persino salutare, prevenendo o reprimendo abusi reali. Ma in molti altri, la pretesa dei prefetti di imporre la propria volontà su quella degli organi naturali della comunità si spiega solo con la vocazione autoritaria e pervasiva dell'apparato burocratico.

Ad apparire gratuito e giuridicamente infondato è soprattutto il tentativo di negare l'esistenza stessa di una competenza regolamentare di spettanza degli ufficiali municipali. Eppure a questo eccesso si era giunti da quando i prefetti avevano fatto la loro comparsa nell'ordinamento territoriale. Già dai primi anni del Consolato non si erano contate le dispute tra sindaci e prefetti sulle competenze rispettive di ciascuno in materia di regolamenti, quantunque il decreto del 14 dicembre 1789 fosse stato abbastanza chiaro al riguardo: gli ufficiali municipali (dopo l'anno VIII il solo *maire*)

⁽²⁶⁾ È il concetto stesso di discrezionalità amministrativa ad apparire problematico in un ordinamento legicentrico. "On éprouvera souvent la plus grande peine", osserva Dalloz, "à distinguer si un maire n'a été que le surveillant, le régulateur de la commune ou s'il s'est érigé en législateur au petit pied, s'il a exécuté la loi ou s'il l'a faite" (*Recueil Dalloz*, Paris, 1848, t. 9°, *verbo* "commune", t. 388).

⁽²⁷⁾ Capitolo successivo.

adottavano il regolamento che poteva essere annullato dall'autorità tutoria. Inoltre la legge del 16 agosto 1790 aveva previsto la competenza di polizia degli ufficiali municipali, e non quella dell'autorità dipartimentale: nessuna traccia di un'approvazione preventiva, né tantomeno di un'indiscriminato potere di sostituzione era rinvenibile nell'ordinamento ⁽²⁸⁾.

I prefetti della Restaurazione e della Monarchia di Luglio non sono da meno dei loro predecessori. Non fanno che disputare ai sindaci l'esercizio del potere edittale; si rassegnano malvolentieri all'idea che i propri subordinati gerarchici dispongano in esclusiva della titolarità di una prerogativa così rilevante ⁽²⁹⁾. Accade così assai frequentemente che un *arrêté* prefettizio regolamenti la polizia in uno o più comuni, forte dell'indulgenza della Corte di Cassazione, tollerante verso questa pratica ⁽³⁰⁾. Alla fine, è lo stesso Ministero dell'Interno che, di fronte alle contestazioni dei sindaci, deve ricordare ai prefetti i limiti delle loro attribuzioni, senza con questo porre

⁽²⁸⁾ Il sindaco di Bourbon-Vendée lo ricorda (30 novembre 1814) al prefetto della Vandea, che lo accusava di violazione della gerarchia per aver modificato un regolamento di polizia senza richiedere la sua approvazione: “ la police des villes appartient aux maires, aux termes de toutes les lois sur la matière et notamment d'après celle du 16 août 1790. C'est eux qui doivent faire fermer à des heures convenables les lieux publics. Il résulte de ces principes que toute ordonnance de police rendue dans un cas de ce genre, n'a pas besoin d'être approuvée par l'autorité supérieure pour être exécutoire ” (AN. F²I 106(22)).

⁽²⁹⁾ La dottrina ammetteva l'esercizio del potere sostitutivo del prefetto quando si trattasse di regolamenti concernenti più comuni, oppure allorché il sindaco di un comune omettesse di adottare un regolamento necessario ed urgente, in seguito ad una messa in mora formale del prefetto (cfr. MIROIR, BRISSOT de WARVILLE, *Traité de la police municipale et rurale*, Paris, 1843, p. 22).

⁽³⁰⁾ La Cassazione aveva affermato, in un *arrêt* del 6 febbraio 1824, che il prefetto “ qui, par la nature de ses fonctions, a caractère pour approuver, modifier ou annuler, s'il y a lieu, les actes des administrations municipales qui lui sont subordonnées ” poteva altresì adottare lui stesso i regolamenti quando l'autorità municipale non avesse provveduto (*Recueil Sirey*, t. 25°, 1825, I parte, p. 93). La Cassazione aveva mantenuto questo orientamento fino all'emanazione della legge del 1837 sulle attribuzioni municipali (*Répertoire Dalloz*, t. 9°, *verbo* “ commune ”, p. 389). La dottrina aveva contestato questa giurisprudenza osservando giustamente che il prefetto poteva sì adottare un regolamento di polizia concernente tutto il dipartimento o più comuni, ma non uno *ad hoc* per un singolo comune (N. de CHAMPAGNY, *Traité de la police municipale*, Paris, 1844, t. 1°, pp. 78-85).

fine una volta per tutte all'abuso ⁽³¹⁾. Di questo contenzioso tra sindaci e prefetti dovremo ricordarci quando passeremo ad esaminare i grandi dibattiti sulle leggi municipali.

4. *L'interferenza nella gestione patrimoniale dei comuni*

Non era solo sul fronte regolamentare, del resto, che prefetti e sottoprefetti tendevano a prevaricare sui sindaci e i consigli comunali. Lo stesso avveniva sul versante della gestione patrimoniale, dove i metodi spicci dell'autorità tutoria irritavano i notabili locali che siedevano nei consigli comunali, fino alla Restaurazione per nomina governativa, poi per mandato dei propri concittadini ⁽³²⁾.

Ad innescare le tensioni, contribuivano innanzitutto i troppi ruoli del prefetto. Tutore dei comuni, ma anche ed allo stesso tempo amministratore del dipartimento e rappresentante dello Stato, il prefetto non sempre riusciva a conciliare tutte le esigenze senza sacrificare qualche interesse in gioco ⁽³³⁾.

⁽³¹⁾ Il ministro (13 settembre 1839) ammonisce il prefetto dell' Eure-et-Loir che aveva adottato un regolamento che ordinava di rinchiudere " les pigeons à certaines époques de l'année " " à user avec une grande reserve du droit que vous avez cru pouvoir exercer en cette circonstance " (AN. F²I 106 (22)).

⁽³²⁾ Il prefetto delle Bouches-du-Rhône deve ammettere nella lettera al ministro (11 settembre 1820) che la pretesa del sottoprefetto di Aix di approvare i progetti di costruzione di due *réverbères*, regolarmente autorizzate nel bilancio comunale, era " un peu minutieuse ". Il sindaco di Aix, che era da tempo in conflitto con il sottoprefetto, aveva reagito con veemenza (lettera al prefetto del 11 aprile 1820) al tentativo di questi di ingerirsi anche nell'esecuzione delle deliberazioni comunali: " si dans l'administration qui m'est confiée je ne puis rien faire ni ordonner sans que M. le sous-préfet, ait tout vu, tout réglé, tout approuvé même la forme, la couleur, les dimensions d'une lanterne, s'il a tout à la fois la surveillance et l'exécution, que restera-t-il dans mes attributions et en quoi consisteront mes fonctions? " (AN. F³II, Bouches-du-Rhône 2).

⁽³³⁾ Il ministro dell'interno riprende il prefetto di Saône-et-Loire che aveva annullato senza tanti complimenti la deliberazione del consiglio comunale di Autun con il quale questi faceva opposizione all'espropriazione di un terreno comunale per l'ampliamento della prigione. " Sans doute ", osserva il Ministro, " les villes sont, ainsi que les particuliers, soumises aux lois sur la dépossession pour cause d'utilité publique. Mais elles ont, par cela même, droit à la même protection et aux mêmes garanties " (21 settembre 1818) (AN. F³II, Saône-et-Loire 3). Il prefetto non può iscrivere d'ufficio nel bilancio di un comune l'allocatione per la costruzione di un maneggio destinato ad un reggimento di cavalleria. Così il ministro risponde (29 aprile 1820) al prefetto dell'Allier

La naturale tendenza degli apparati burocratici a sconfinare dalle proprie attribuzioni faceva il resto. Forti della propria supremazia gerarchica, i prefetti prevaricavano abitualmente le competenze dei sindaci. Gli attriti con le autorità municipali si moltiplicano al punto che il ministero si vedeva costretto a intervenire. Le circolari ribadiscono periodicamente che se esisteva una tutela sui comuni, non per questo i funzionari statali erano autorizzati a calpestare la volontà regolarmente espressa dalle istituzioni locali:

“ Afin que MM. les préfets et sous-préfets jugent bien de leur position envers les communes, il leur importe de se persuader qu’elles ne sont pas seulement une fraction administrative, qu’elles ont une existence qui leur est propre; qu’elles sont constituées aux yeux des lois comme autant de personnes civiles; que le gouvernement n’a, à leur égard, qu’un droit de tutelle; qu’il n’exerce sur leur administration qu’une action de contrôle; que, par conséquent, les préfets, et sous-préfets ne sont pas investis de cette administration; qu’ils n’en ont que la surveillance; qu’ils ne peuvent faire eux-mêmes aucun acte du pouvoir municipal ” (34).

Ciò valeva soprattutto per i bilanci, l’atto di gran lunga più importante per la vita di una collettività locale:

“ Aux termes des lois, les conseils municipaux délibèrent sur les budgets et ne les règlent point; toutefois, les préfets et les sous-préfets ne doivent point perdre de vue, soit qu’ils aient à les régler, soit qu’ils n’aient qu’à donner leurs avis, que ces conseils sont les organes des communes et en position de mieux connaître leurs besoins, de mieux apprécier l’application de leurs ressources; qu’à ce double titre, il importe de respecter, autant que possible, leurs propositions (...) ” (35).

che si era scontrato con il consiglio comunale di Moulins, contrario alla spesa (AN. F⁶II, Allier 10). Un prefetto non può nemmeno obbligare i comuni a provvedere ad una spesa utile, ma non prevista dalla legge, come quella per le vaccinazioni gratuite: “ tout doit se borner, de votre part, à stimuler le zèle des conseils municipaux ” (21 luglio 1828) (AN. F³II, Nord 1).

(34) *Instruction du Ministre de l’Intérieur sur les recettes et dépense des communes, septembre 1824 (Circulaires, instructions et autres actes émanés du Ministère de l’Intérieur, 2 ed., Paris, 1829, t. 5^o, pp. 267-268).*

(35) *Ibidem.* Il prefetto e il direttore generale delle imposte indirette vogliono costringere il comune di Angers, che ha deliberato di gestire il dazio in *régie*, ad aggiudicarlo *à ferme*. Il ministro dell’interno scrive a quello delle finanze (2 novembre 1829) “ qu’on ne pouvait porter atteinte à la liberté accordé aux conseils municipaux par l’article 147 de la loi du 18 avril 1816 ” (AN. F⁶II, Maine-et-Loire 11).

Ma l'invadenza dei prefetti era solo uno degli inconvenienti dell'accentramento, e nemmeno il più fastidioso, giacché anzi dopo il 1815 l'autoritarismo prefettizio era stato volutamente ridimensionato⁽³⁶⁾. In effetti, la Restaurazione non si era limitata a conservare intatto l'apparato amministrativo ereditato dall'Impero: lo aveva consolidato e reso ancora più efficiente e regolare, rafforzando i controlli centrali sugli enti locali, che divengono ancora più sistematici e puntigliosi di quelli svolti durante il regime napoleonico. Le difficoltà finanziarie degli anni dell'occupazione alleata avevano indubbiamente contribuito a questa virata centripeta di un'amministrazione che non poteva permettersi distrazioni nella vigilanza sulle scarse risorse locali⁽³⁷⁾. Urgeva porre mano al risanamento delle finanze di comuni che avevano molto sofferto negli ultimi anni dell'Impero quando il centro si era impadronito delle risorse locali senza riguardi per le esigenze della gestione amministrativa in periferia⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ I prefetti manifestano una costante insofferenza per ogni velleità di indipendenza dei consigli comunali. Il ministero dell'interno interviene più volte per ricondurre nelle loro giuste proporzioni episodi presentati dai prefetti come atti di insubordinazione. Il prefetto dell'Ille-et-Vilaine si vede respingere dal ministro (14 gennaio 1824) la richiesta di rimuovere cinque consiglieri comunali che si erano opposti ad un'aggiudicazione da lui caldeggiata in quanto "ces membres ne sont point en état de resistance aux ordres de l'autorité supérieure. Leur opinion est libre et leur opposition aux baux n'est que l'expression d'un vœu, d'une réclamation qu'ils ont droit de former comme tous autres" (AN. F³II, Ille-et-Vilaine 10). Il prefetto denuncia come un "empiètement" del consiglio comunale di Grenoble sui poteri del sindaco la deliberazione da parte dell'assemblea di un'indennità ad un impiegato municipale da questi licenziato. Il ministro risponde (26 ottobre 1841) che se il sindaco era responsabile della nomina e revoca degli impiegati comunali, a sua volta i consigli municipali "sont juges de la convenance et de l'opportunité des dépenses à faire", incluse le indennità agli impiegati licenziati (AN. F⁶II, Isère 15).

⁽³⁷⁾ L'occupazione alleata non aveva gravato solo sul tesoro statale, ma anche, e pesantemente, sulle finanze dipartimentali e comunali, soprattutto nelle regioni di confine. Il prefetto del Pas-de-Calais (7 agosto 1816) reclama giustizia per il suo dipartimento costretto a pagare il conto degli ospedali militari utilizzati dagli alleati: "une charge de cette espèce et en général toutes celles d'occupation devraient être à mon avis supportées par la masse de la nation" (AN. F³II, Pas-de-Calais 1).

⁽³⁸⁾ Anche prescindendo dalla legge del 1813, con cui il centro aveva tentato di impadronirsi dei loro beni, la pressione fiscale esercitata sui comuni era stata comunque elevata. "Il y a dans ce département un assez grand nombre de communes", scrive nel

Oltre alla congiuntura finanziaria, a siffatta evoluzione aveva contribuito anche il mutato rapporto di forza tra la burocrazia ministeriale e il corpo prefettizio. Quest'ultimo, esposto a periodiche epurazioni all'indomani delle elezioni politiche, aveva perduto con la sua stabilità una parte del suo potere a beneficio dei funzionari centrali, i veri depositari della continuità amministrativa nel succedersi di regimi e di maggioranze. Inoltre, il re era meno disposto dell'imperatore a lasciare mano libera ai suoi rappresentanti periferici che, nelle intenzioni della burocrazia ministeriale, dovevano operare essenzialmente da *relais* con il centro senza più atteggiarsi a *empereurs au petit pied*.

Una simile correzione di rotta non era priva di positive ricadute sulla regolarità e l'uniformità dell'azione ministeriale. Chi percorra gli archivi del Ministero dell'Interno negli anni della Restaurazione rimane colpito dalla cura con cui sono istruiti i fascicoli e dall'attenzione che i capiufficio riservano ad una corretta applicazione della legislazione. È in queste stanze che nasce la giurisprudenza amministrativa destinata a trovare consacrazione nelle pronunce del Consiglio di Stato i cui membri, del resto, occupano non di rado i prestigiosi incarichi di direttore generale.

Tuttavia, per alti che fossero i meriti di un personale amministrativo indubbiamente fuori del comune per zelo e capacità, è facile immaginare come dovesse risultare faticoso il disbrigo della corrispondenza riguardante ben 38.000 comuni, soprattutto quando l'intera gestione patrimoniale di ciascuno di essi era sottoposta al diretto monitoraggio del centro, che si trattasse di approvare un'imposizione straordinaria, il progetto di un'opera, o anche solo il taglio di un albero.

Nessun dubbio che molti amministratori locali avrebbero potuto sottoscrivere la denuncia che il sindaco di Digione consegna in una lettera al direttore generale dell'amministrazione dipartimentale nel maggio 1820:

dicembre del 1815 un prefetto, “ dont les revenus sont de 50 à 80 francs, frappés de tous les prélèvements ordonnés par le gouvernement, ils ne donnent qu'un reste si faible qu'il ne m'est plus possible d'assurer le payement des dépenses municipales proprement dites ” (lettera con cui il prefetto chiede di destinare ai comuni più disagiati i proventi delle ammende di polizia) (AN. F³II, Maine-et-Loire 1).

“ Le principe qui met les communes sous la tutelle du gouvernement est sage et judicieux, mais l’application en a été tellement étendue qu’une précaution prise dans leur intérêt est devenue une entrave qui leur porte le plus grand préjudice; la centralisation qui attire leurs affaires à Paris, paralyse sans aucun avantage tous les projets d’amélioration, d’embellissement et de réparations, et dégoûte par des lenteurs interminables les administrateurs les plus actifs et les mieux disposés; il n’est pas un maire, pas un préfet qui ne sente journellement les inconvénients, et qui ne réclame dans sa pensée un ordre de chose plus conforme à l’intérêt public ” (39).

Per trovare esempi di una tutela onerosa oltre i limiti della ragionevolezza non vi è che l’imbarazzo della scelta: lunghi ritardi nell’espletamento delle pratiche (40), controlli centrali anche sui *dossiers* di minore rilievo economico (41), e soprattutto un generale disprezzo da parte della burocrazia per la volontà espressa dagli

(39) La protesta del sindaco era originata dalla decisione del ministro dell’interno di nominare un architetto sgradito alla municipalità per dirigere i lavori di costruzione di una sala di spettacoli a Digione. “ *On ignorait la nomination de M. Gisors* ”, lamenta il sindaco, “ et d’ailleurs la ville prétendait que dans une affaire qui lui était personnelle, elle devait avoir le droit de choisir son architecte, ou du moins de le présenter ”. Il prefetto, di fronte alle proteste del consiglio comunale, aveva agitato la minaccia di scioglimento d’autorità! (AN. F³II, Côte-d’Or 16).

(40) Tipica questa lettera tra due capidivisione (15 maggio 1818) del ministero dell’interno: “ Monsieur et cher collègue, j’ai l’honneur de vous renvoyer, comme rentrant dans les attributions de votre division, une lettre du préfet des Basses-Pyrénées concernant la coupe de trois arbres abattus d’urgence et employés à la réparation d’un pont (...) C’est à vous qu’il appartient de régulariser cette opération du préfet ”(AN. F³II, Pyrénées-Basses 17).

(41) Il prefetto della Dordogne scrive al ministro il 10 novembre 1815 per protestare contro la legge di finanza del 1814 che obbligava ad inviare a Parigi tutte le richieste di spesa per nuove opere dei comuni. Ne risulta “ une foule de petites demandes d’intérêt local ” che ingombrano gli uffici ministeriali; la conseguenza è che “ les réponses n’arrivent donc pas, et les travaux invoqués augmentent d’urgence ”. “ En effet ”, conclude il prefetto, “ pourquoi ôter aux habitants d’une commune sous la surveillance préfectorale, le droit d’améliorer leur position en contribuant selon leur propre libre volonté, sans avoir besoin de recourir à l’autorité souveraine qui sans encombrement ne saurait embrasser tous ces détails ”(AN. F³II, Dordogne 1). Il prefetto del Puy-de-Dôme fa osservare al ministro (26 agosto 1823) che l’ordinanza dell’8 agosto 1821 stabilisce, implicitamente, che i comuni “ ne peuvent vendre ni acquérir la plus faible partie d’une propriété sans y avoir été autorisées par une ordonnance royale ”. Si tratta per il prefetto di una precauzione eccessiva, soprattutto per gli atti di minore rilievo (AN. F³II, Puy-de-Dôme 1).

amministratori locali ⁽⁴²⁾. Costretti a tenere “fondi neri” e gestioni contabili parallele per sfuggire alla macchinosità dei controlli ⁽⁴³⁾, i sindaci erano le vittime designate per un razionalismo giuridico intransigente di cui le circolari ministeriali erano i fastidiosi messaggeri.

Le misure di deconcentrazione adottate durante la Restaurazione attenuano i disagi senza eliminarli ⁽⁴⁴⁾. Il processo di attrazione della tutela in capo agli organi centrali, e in particolare al Consiglio di Stato, era continuato senza sosta dai tempi del Consolato ⁽⁴⁵⁾. Le cifre delle statistiche parlano da sole: in 5 anni, tra il 1830 e i 1834, il Consiglio di Stato aveva predisposto oltre 34.000 ordinanze concernenti comuni ⁽⁴⁶⁾ e, nel valutare questo dato, occorre tenere

⁽⁴²⁾ Un esempio tra i tanti: il *Conservateur des forêts* nega a un comune il diritto di revocare il proprio guardiaboschi. Il prefetto (19 settembre 1823) prende le parti del comune ed invoca la decisione del ministro, ma occorre il concerto tra i due ministeri degli interni e delle finanze perché giunga la risposta ufficiale! (AN. F³II, Saône-et-Loire 1).

⁽⁴³⁾ Lo afferma con cognizione di causa Vivien alla Camera dei deputati: “deux budgets existent: le budget soumis au préfet ou au ministre de l’intérieur, le véritable budget, et, à côté de celui-là, un budget clandestin, occulte, une véritable masse noire qui est administrée avec loyauté, avec probité, mais irrégulièrement, par les administrateurs municipaux” (C.D., 7 febbraio 1837, AP, t. 107^o, p. 244). Il parlamento orléanista dibatterà a lungo sull’opportunità di concedere ai sindaci un fondo per le spese impreviste che rendesse superflua la gestione fuori bilancio. Alla fine, con l’art. 37 della legge del 18 luglio 1837 i sindaci otterranno l’allocazione di questa somma, da utilizzare sotto la sorveglianza dell’autorità tutoria (*infra*, p. 167).

⁽⁴⁴⁾ L’ordinanza dell’8 agosto 1821 rimette ai prefetti il compito di approvare le deliberazioni dei consigli comunali recanti decisioni di spesa inferiori ai 20.000 franchi e i bilanci delle città con meno di 100.000 franchi di reddito. In ogni caso, acquisti, alienazioni, scambi e contratti di enfiteusi avrebbero sempre richiesto l’approvazione con ordinanza regia (AN. F^{1a}50).

⁽⁴⁵⁾ Nell’anno XIII il Consiglio di Stato si era pronunciato lui stesso contro la proposta governativa di sopprimere l’approvazione legislativa per gli atti di vendita dei beni comunali per trasferire questa competenza al sovrano “en Conseil d’État” (v. *Une et indivisible*. I., p. 493). Ma un decreto del 5 aprile 1811 aveva finito per attribuirgli anche questo potere che avrebbe conservato anche nei regimi successivi.

⁽⁴⁶⁾ Il grosso delle ordinanze, 17.630, riguardavano imposizione straordinaria dei comuni. Dalla statistica risulta che nella stragrande maggioranza dei casi, il Consiglio di Stato recepisce le conclusioni dell’amministrazione: su 34.728 ordinanze concernenti i comuni, si contano 33.769 ordinanze favorevoli e solo 851 *avis* sono difformi. Nel rendiconto del 1840 la proporzione resta pressoché la stessa: 29.590 ordinanze favorevoli e 973 pareri contrari (*Compte général des travaux du Conseil d’État et de ses comités*

presente che solo una parte dei procedimenti di tutela si concludeva con l'ordinanza regia. Lo scarso personale delle prefetture riusciva con difficoltà a fare fronte a tutte le richieste provenienti dalle centinaia di comuni che un singolo dipartimento poteva trovarsi a controllare ⁽⁴⁷⁾. Le reiterate circolari del ministro dell'interno che invitano le prefetture ad un maggiore zelo nell'istruzione dei *dossiers* testimoniano del reale disagio di un'amministrazione soppraffata dalle incombenze burocratiche ⁽⁴⁸⁾.

La tutela del centro non pesava solo per le sue procedure, il suo formalismo, i suoi ritardi. I contenuti, i principi e gli scopi dei controlli apparivano anch'essi discutibili, laddove la volontà dell'ente locale si riducesse a mero accidente del procedimento di tutela.

Un'esempio tipico è quello dell'autorizzazione ad agire in giudizio nei processi. Che l'autorità tutoria — il consiglio di prefettura

pendant les années 1830, 1831, 1832, 1833 et 1834, présenté au Roi, par M. le Garde de Sceaux, Paris, 1835 e *Compte général des travaux du Conseil d'État et de ses comités pendant les années 1835, 1836, 1837, 1838 et 1839*, Paris, 1840 (BN. Lf¹⁰⁰ 3).

⁽⁴⁷⁾ Un dipartimento medio come la Sarthe annoverava nei primi anni dell'Ottocento ben 412 comuni (C.N.R.S., *Paroisses et communes de France. La Sarthe*, Paris, 1983).

⁽⁴⁸⁾ Il prefetto della Sarthe è rimproverato dal ministro dei lavori pubblici (18 gennaio 1832) per avere inviato a Parigi con parere favorevole la richiesta di imposizioni straordinarie per la guardia nazionale di ben 57 comuni senza aver precisato la situazione finanziaria di ognuno di essi. Il ministro chiede una copia dei bilanci (AD. Sarthe, 2 O 44). Quello dell'Ille-et-Vilaine è ripreso (6 febbraio 1834) per aver dato parere favorevole sulla richiesta del comune di Broladre di acquisto di un terreno per costruirvi scuola e municipio, malgrado il consiglio comunale non abbia fornito alcuna indicazione sulle risorse che intende destinarvi (AN. F³II, Ille-et-Vilaine 10). In una circolare del 20 ottobre 1835, il ministro dell'interno raccomanda ai prefetti di istruire i *dossiers* recanti domande di sovvenzioni per l'istruzione pubblica e il culto prima di inviarli al ministro (AD. Sarthe, 1 O 1). In un'analoga circolare dell'8 settembre 1836 il ministro richiama i prefetti ad una maggiore cura nella preparazione dei *dossiers* recanti richieste di imposte straordinarie per le strade vicinali (AD. Sarthe, 1 O 44). Appena due mesi dopo (2 novembre 1836), un'ennesima circolare ricorda ai prefetti che “des préfectures, il ne devrait venir que des affaires toutes préparées, des dossiers en règle, à l'appui, selon le cas, d'un arrêté rendu ou d'un avis motivé”. Perché il ministero possa limitarsi a “prescrire et décider”, come vuole la logica dell'ordinamento, occorre maggiore diligenza da parte delle prefetture che, con la loro trascuratezza, sono causa di grossi ritardi (*Recueil des circulaires et instructions émanées du Ministère de l'Intérieur*, t. 3°, Paris, 1839, p. 200).

— dovesse soppesare la fondatezza dei motivi allegati dal comune prima di ammetterlo all'azione giudiziaria, era qualcosa di naturale tenuto conto della consolidata tradizione di questo istituto nell'ordinamento giuridico — *l'autorisation à plaider* risaliva a prima ancora della Monarchia assoluta ⁽⁴⁹⁾. Meno evidente e scontato era invece l'ulteriore corollario che la giurisprudenza amministrativa riteneva di trarre dal postulato dell'incapacità del comune-minore: ovvero, che il consiglio di prefettura potesse *costringere* il comune ad agire in giudizio malgrado il formale voto contrario espresso dal consiglio comunale. Per quanto il rapporto di tutela si giustifichi proprio per la maggiore capacità del tutore di ponderare gli interessi del minore, stupisce che l'equiparazione sia spinta fino al punto di sostituire una volontà all'altra persino nella decisione *negativa* di aprire un contenzioso. Eppure proprio questa è la dottrina sostenuta per un certo tempo dal Ministero dell'Interno:

“ Le Comité de l'Intérieur, consulté sur ce point en 1821, a-t-il pensé que le conseil de préfecture n'étoit pas plus lié par les délibérations négatives des conseils municipaux qu'il ne l'est par les délibérations affirmatives, que de même qu'il peut refuser l'autorisation de plaider, il peut aussi dans certains cas, et nonobstant le vœu contraire du conseil municipal, décider que le maire poursuivra et qu'en pareil cas sa decision doit être exécutée sauf l'appel de droit ” ⁽⁵⁰⁾.

Se passiamo dall'*autorisation à plaider* alla vigilanza sui lasciti dei privati il quadro non cambia molto: le aspettative dell'ente locale rappresentano solo una variabile secondaria del procedimento, un

⁽⁴⁹⁾ Il ministro dell'interno, in una lettera al prefetto del Puy-de-Dôme (26 aprile 1815), ribadisce con chiarezza l'assoluta continuità con la giurisprudenza prerivoluzionaria: “ le Conseil de préfecture remplit le devoir qui lui est imposé comme tuteur chargé des intérêts de son pupile. On ne peut pas dire qu'en s'opposant à ce qu'une commune se pourvoye devant les tribunaux ou soutienne une action, il prononce implicitement sur une question dont l'autorité judiciaire doit seule connaître, ou qu'il commette un déni de justice, car la commune a toujours la faculté d'exercer contre la decision du Conseil son recours devant le Gouvernement ” (AN. F³II, Puy-de-Dôme 14).

⁽⁵⁰⁾ Il ministro al prefetto dell'Orne (14 luglio 1829). Occorre aggiungere peraltro che il ministro raccomanda che il consiglio di prefettura faccia uso di questa prerogativa “ avec une extrême réserve ” (AN. F³II, Orne 1). La validità di questa massima trova conferma in CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Bruxelles, 1837⁵, verbo “ autorisation de plaider-pouvoirs des conseils de préfecture ”, p. 295.

mero interesse legittimo. Persino quando si tratta di incamerare qualche cespite donato dalla generosità di un cittadino, il comune deve prepararsi a negoziare con un tutore fin troppo ben disposto per le rivendicazioni dei privati. Un dato ricorrente è infatti quello del *favor* dell'autorità tutoria per le pretese degli eredi in caso di legati a beneficio dei comuni: di fronte alla minaccia di un contenzioso, gli uffici ministeriali prestano benevolo ascolto alle richieste dei ricorrenti ⁽⁵¹⁾.

Ma forse nessuna istituzione come il *Conseil des bâtiments civils* rivela lo spirito di un'amministrazione che interpreta alla lettera la metafora dell'"incapacità di agire" del "minore".

La missione di questo organo, così come la descrivono i manuali di diritto amministrativo dell'epoca, è quella:

“ de maintenir et de propager la bonne pratique de l'architecture et de la construction, d'éclairer l'administration sur le mérite des projets et de l'exécution des monuments et édifices qu'elle fait construire, sur le choix des architectes, et sur leurs opérations, sur la comptabilité et le contentieux des travaux, sur toutes les questions qui intéressent l'art et le goût, et enfin sur celles qui concernent la voirie urbaine ” ⁽⁵²⁾.

Per i suoi detrattori si trattava invece di un'odiosa roccaforte dell'insolenza burocratica verso una provincia colonizzata persino nel gusto e nella tecnica architettonica ⁽⁵³⁾.

Nella realtà questo consiglio di architetti era un organo consultivo che sottoponeva a scrupoloso esame i progetti provenienti dalla periferia, senza tuttavia limitarsi ad una valutazione sulla plausibilità

⁽⁵¹⁾ La città di Lione ha ricevuto un cospicuo legato, disputato dai familiari diseredati. Il rapporto al ministro del 29 aprile 1832 propone di accedere ad un progetto di transazione, anche perché gli eredi si trovano in una “ position malheureuse ” e in quanto “ il ne paraît pas qu'ils aient rien fait pour mériter l'exhérédation ” (AN. F³II, Rhône 14, cartone che contiene analoghi casi). È lo stesso ministro dell'Interno a stigmatizzare questa giurisprudenza amministrativa che eludeva sistematicamente la volontà del testatore ogniqualvolta gli eredi versassero in condizioni economiche disagiate (*Ministère de l'Intérieur. Rapport au Roi sur les hôpitaux, les hospices, et les services de bienfaisance*, Paris, avril 1837, p. 29).

⁽⁵²⁾ Cito dal Corso di Macarel che riprende il contenuto di un'istruzione ministeriale (*Cours de droit administratif*, Paris, 1848², t. 2°, p. 126).

⁽⁵³⁾ Per il sindaco di Lione, Prunelle, il Consiglio creava “ un véritable monopole en faveur des architectes de la capitale ” (C.D., 7 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 427).

tecnica dei progetti ⁽⁵⁴⁾, sulla qualità e il costo dei materiali ⁽⁵⁵⁾ e sull'idoneità dei siti. Le scelte estetiche erano anch'esse sindacate con un puntiglio che doveva comprensibilmente ferire l'amor proprio di amministratori e professionisti locali, costretti a subire modifiche sostanziali ai propri disegni per compiacere le preferenze di un consiglio di architetti parigini ⁽⁵⁶⁾. Nemmeno il capitello di una colonna o l'ornamento di una fontana ⁽⁵⁷⁾ passavano indenni l'esame del consiglio, quando questi riteneva che non riflettessero i canoni estetici o funzionali da lui stesso stabiliti.

Il *conseil des bâtiments civils* era solo uno dei tanti ostacoli che un *dossier* proveniente dalla provincia doveva superare e si com-

⁽⁵⁴⁾ Il prefetto del Maine-et-Loire è invitato a fare redigere da un "architecte d'un talent reconnu" il progetto di ricostruzione dei macelli di Saumur. I progetti elaborati da un "conducteur des Ponts et Chaussées" "ne pouvant être proposés par le Conseil à l'approbation de Son Excellence, tant à cause de leur imperfection sous le rapport de l'art que par suite de l'inobservation des formes prescrites pour la rédaction des plans et devis par les circulaires ministerielles" (*avis* del 21 luglio 1819) (AN. F³II, Maine-et-Loire 21). Il progetto di ricostruzione dell'*hôtel de ville* di Angers è invece censurabile per i suoi costi, risultando troppo dispensioso per le finanze della città. Che questa si limitasse quindi "aux travaux strictement nécessaires" (11 maggio 1829) (AN. F³II, Maine-et-Loire 11).

⁽⁵⁵⁾ Il rapporto al consiglio del 15 aprile 1819 rileva che il preventivo per la costruzione di due mercati a Rennes è troppo ottimistica: "j'ai lieu de croire que cette estimation est de beaucoup audessous de ce qu'elle devrait être si tout y était calculé avec une exactitude plus scrupuleuse" (AN. F³II, Ille-et-Vilaine 9).

⁽⁵⁶⁾ Nel corso dei lavori di costruzione della chiesa di Champtoceaux, regolarmente autorizzati, viene deciso di coprire il tetto della chiesa col piombo. La modifica, sottoposta al consiglio, non è accettata. Sindaco e architetto si oppongono "d'une manière assez peremptoire" alla decisione del consiglio e lo stesso prefetto scrive per chiedere "s'il n serait pas possible d'adopter le projet tel qu'il est présenté". Niente da fare: il ministero risponde (29 dicembre 1819) ordinando di rettificare (AN. F³II, Maine-et-Loire 8).

⁽⁵⁷⁾ Il consiglio non trova di suo gusto lo "style de décoration" di una "serre chaude" progettata a Lione. Ecco le osservazioni del *rapporteur*: (4 settembre 1820) "d'abord, on desirerait plus de simplicité. L'emploi d'un ordre ionique tel que l'architecte le présente me semble déplacé": l'autorità locale rettifica il progetto in base a queste osservazioni. Non ha migliore fortuna il progetto di un fontana presentato lo stesso anno: "en général le projet semblerait exiger une nouvelle étude et un autre résultat basé d'après une simplicité plus analogue au genre d'architecture gothique qui sert d'encadrement au petit monument projeté, en évitant des détails disproportionnés et exécutés en bronze, matière très chère (...)" (AN. F³II, Rhône 12).

prende che i comuni cercassero di difendersi come potevano da traffle burocratiche tanto numerose quanto aleatorie, nella misura in cui una qualche irregolarità poteva sempre arrestare l'*iter* della pratica. Di qui il ricorso a prestanomi per stipulare contratti in attesa della fatidica approvazione ⁽⁵⁸⁾; la creazione di bilanci occulti per sottrarre alcune risorse al controllo dell'amministrazione; persino la retribuzione di intermediari a Parigi per sollecitare le pratiche nei diversi ministeri ⁽⁵⁹⁾. La complessità dell'apparato e delle procedure amministrative si ripercuoteva anche sui rapporti di forza locale. I comuni dipendevano strettamente, negli affari correnti, dal deputato, dal prefetto, e dal sotto-prefetto, i cui *avis* potevano avere un peso decisivo ⁽⁶⁰⁾. La legittimità del deputato si fondava in buona misura sulla sua disponibilità ad intercedere presso i ministeri per garantire il buon esito di una pratica o per assicurare al comune qualche beneficio economico. Quanto ai prefetti, la loro preoccupazione costante era quella di attenuare il rigore di un formalismo che rischiava di scoraggiare gli amministratori locali ⁽⁶¹⁾ o di porre

⁽⁵⁸⁾ Il sindaco di Carcassonne aveva acquistato nel 1811 in suo nome ma con denaro comunale un appezzamento di terreno intorno alle mura con l'impegno di cederlo al comune non appena questi avesse ottenuto l'autorizzazione. Deceduto il sindaco prima di aver adempiuto la promessa, i suoi eredi si oppongono e si apre un contenzioso con la città che si chiude, nel 1825, con una transazione (AN. F³II, Aude 5).

⁽⁵⁹⁾ La città di Marsiglia versava un'indennità ad un avvocato residente nella capitale. Di fronte alle richieste di charimenti del ministero dell'interno, il sindaco di Marsiglia risponde (24 dicembre 1840) che il consiglio comunale teneva molto al suo agente in quanto questi "avait dirigé avec beaucoup d'habileté diverses affaires importantes qui intéressaient la ville au sujet desquelles il avait obtenu un plein succès" (AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 111).

⁽⁶⁰⁾ Sorprendiamo, ad esempio, il sotto-prefetto di Cambrai a perorare con eloquenza la causa di 9 comuni del suo *arrondissement* che chiedono di essere autorizzati a ricorrere ad imposte straordinarie oltre i 20 *centimes* previsti dalla legge per costruire due strade vicinali di grande comunicazione giudicate di rilevante interesse economico: "dès qu'une commune est parvenue à se mettre en communication avec une route pavée, on voit s'y élever de suite des usines, sucreries, brasseries etc. et le prix de la terre augment par l'effet des nouvelles cultures qui y sont introduites". Alla fine l'imposta è autorizzata il 30 ottobre 1838 (AN. F³II, Nord 50).

⁽⁶¹⁾ Il prefetto del Rhône scrive al ministro (14 febbraio 1828) per ribadire le buone ragioni della città di Lione che si era vista negare dal *Comité de l'Intérieur* la possibilità di alienare à *l'amiable* le parcelle di terreno della *presqu'île Perrache*. Trattandosi di un'enorme estensione di terreno, che il comune avrebbe voluto destinare a zona

in cattiva luce lo stesso prefetto con i notabili locali ⁽⁶²⁾. La minaccia di dimissioni di un sindaco poteva impensierire molto alla vigilia delle elezioni: un prefetto non rischiava a cuor leggero di perdere un'importante agente politico e un mediatore prezioso con la popolazione locale ⁽⁶³⁾.

industriale, la procedura delle *enchères publiques* risultava di gran lunga troppo rigida. Il ministero finisce per cedere alle insistenze dei suoi rappresentanti (AN. F³II, Rhône 13). Stesso problema per il comune di Boulogne che vorrebbe evitare la procedura degli incanti pubblici e ricorrere alla trattativa privata per la concessione di un servizio di illuminazione a gas ad una compagnia inglese che si è offerta di provvedervi. Questa volta, però, il ministro tiene fermo il suo rifiuto e insiste sugli incanti pubblici (10 novembre 1834). Formalità del tutto inutile giacché la sola compagnia inglese si presenta alla gara e si rende aggiudicataria dell'appalto (AN. F³II, Pas-de-Calais 11). Il prefetto delle Bouches-du-Rhône si lamenta con il ministro (9 aprile 1834) dell'interno per il ritardo nell'invio dell'ordinanza per autorizzare l'acquisto di un terreno da parte del comune di Marsiglia: gli alienanti hanno fatto valere la clausola risolutiva che li liberava dall'obbligazione qualora l'autorizzazione fosse giunta oltre il termine previsto (AN. F³II, Bouches-du-Rhône 11).

⁽⁶²⁾ Il prefetto del Maine-et-Loire spiega al ministro (5 dicembre 1831), che lo ha rimproverato per aver inoltrato a Parigi una domanda di finanziamento del comune di Angers inconsistente, di non avere avuto scelta. “ Le vœu que je vous ai transmis pouvait être inadmissible, mai pouvait-je refuser de vous le transmettre, après avoir lû dans la lettre d'un député influent, qu'il était sûr que ma proposition déciderait Votre Excellence à accueillir la demande (...) Votre Excellence sait que la position d'un préfet est souvent délicate; que les circonstances exigent des ménagements, qu'on épie les moindres actes de l'administration ” (AN. F³II, Maine-et-Loire 4).

⁽⁶³⁾ Il prefetto raccomanda al ministro (6 ottobre 1827) di acconsentire alla richiesta di imposizione straordinaria del comune di Chavaignes per l'acquisto di un presbitero in quanto il sindaco “ mortifié de voir que les peines et les soins qu'il s'était donnés devenaient inutiles par le refus que Votre Excellence fait d'approuver l'imposition extraordinaire que la commune a votée, il est disposé à donner sa démission et paraît vouloir se mettre dans une opposition fâcheuse ”. “ Il serait d'autant plus fâcheux de le perdre ”, aggiunge il prefetto, “ qu'en cas d'élection nous avons grand besoin, non seulement de réunir nos forces, mais encore de recruter parmi l'opposition de gauche, et que M. Retailleau (il sindaco, n.d.r.) a un assez grande influence ” (AN. F³II, Maine-et-Loire 8). Il prefetto scrive al ministro dei lavori pubblici a proposito della richiesta del comune di Montemirail di essere autorizzato ad un'imposta straordinaria destinata all'acquisto di copricapi da pompieri per i volontari della compagnia locale (28 settembre 1833). Il prefetto spiega che l'iniziativa era stata assunta dal notevole locale, grande proprietario e favorito per l'elezione al consiglio generale: non era davvero il caso di contrariarlo con un rifiuto! (AD. Sarthe, 1 O 44). Il sindaco di Clermont-Ferrand si reca personalmente dal ministro del commercio e dei lavori pubblici per sbloccare la pratica di finanziamento dei lavori pubblici alla quale è interessata la città ai sensi della

Siamo giunti così ad una delle note più dolenti dell'accentramento: la politicizzazione dell'amministrazione periferica.

5. *L'impossibile imparzialità dell'amministrazione*

Uno dei principali argomenti a favore dell'accentramento era quello della sua superiorità nel garantire il rispetto del principio di legalità su tutto il territorio nazionale. Per Thiers il governo rappresentava la "Corte di cassazione" in materia amministrativa. La sua missione era quella di vegliare sulla pronta ed esatta applicazione della legge: l'uguaglianza giuridica trovava nel regime dei controlli e nell'onnipresenza della burocrazia centrale un'efficace salvaguardia.

Questa rappresentazione dell'accentramento, presupponeva, per essere credibile, la neutralità dell'amministrazione nella lotta politica. Se i prefetti dovevano promuovere il rispetto della legge, ciò avrebbe dovuto avvenire, a rigor di logica, al di sopra delle parti, in un atteggiamento di assoluta equidistanza tra gli interessi in gioco. La parzialità politica dell'amministrazione contraddiceva la sua missione di guardiana della legalità.

Eppure, nulla sembrava così evidente come la massiccia ingerenza dell'amministrazione nella vita politica. Il fenomeno è così palmare da trovare dignità letteraria nel *Lucien Leuwen* di Stendhal dove uno degli episodi salienti del romanzo consiste nella descrizione dei maldestri tentativi di manipolazione delle elezioni in due dipartimenti ⁽⁶⁴⁾. Elezioni e amministrazione municipale sono costantemente inquinati dall'ingerenza governativa che in Francia, come negli altri paesi che ne hanno imitato l'ordinamento, pare un corollario inevitabile dell'accentramento amministrativo.

legge del 6 novembre 1831 (sovvenzioni per lavori destinati ad occupare la manodopera). La città aveva deliberato un prestito di 500.000 franchi per poter partecipare alla distribuzione della sovvezione del Tesoro, ma l'iter si era arrestato al *Comité de l'Intérieur* del Consiglio di Stato che aveva giudicato troppo onerosa l'entità dell'impegno assunto. Il ministro interviene (26 gennaio 1832) presso il presidente del *Comité* che, alla fine, emana parere favorevole per un prestito di 300.000 franchi (AN. F³II, Puy-de-Dôme 7).

⁽⁶⁴⁾ Capitoli da 49 a 55.

5.1. *Il governo, le "fazioni" e le elezioni*

Nel celebre discorso sulla *septennalité* (1824) Royer-Collard denuncia con insuperato vigore un fenomeno che per tutto il XIX secolo disturberà le coscienze dei liberali europei:

“ le ministère vote par l’universalité des emplois et des salaires qu’il distribue, et qui tous, ou presque tous, directement ou indirectement, sont le prix de la docilité prouvée; il vote par l’universalité des affaires et des intérêts que la centralité lui soumet; il vote par tous les établissements religieux, civils, militaires, scientifiques, que les localités ont à perdre ou qu’elles sollicitent; il vote par les routes, les canaux, les ponts, les hôtels-de-ville; car les besoins publics satisfaits sont des faveurs de l’administration, et pour les obtenir, les peuples, nouveaux courtisans, doivent plaire. En un mot, le ministère vote de tout le poids du Gouvernement qu’il fait peser en entier sur chaque département, chaque commune, chaque profession, chaque particulier ” (65).

Burocrazia e classe politica si condizionano reciprocamente mediante uno scambio di prestazioni che esclude all’origine la possibilità di un’autonomia dell’amministrazione; “ ne dites plus que le contrat *do ut des* est un contrat innommé ”, ironizza il giurista Hello, “ il vient de recevoir son nom: il s’appelle élection ” (66).

Prefetti e sottoprefetti sono prima di tutto gli agenti elettorali del governo. Il destino di una carriera dipende dall’esito delle elezioni, dalla capacità di assicurare il successo del candidato ministeriale (67) o di soddisfare i desiderata del deputato più influente della circoscrizione (68). I funzionari e magistrati che ben meritassero al servizio del ministero potevano sperare di accedere essi stessi alla dignità parlamentare, ottenendo dal governo il sostegno necessario

(65) *Opinion de M. Royer Collard, député de la Marne, sur la septennalité* (BN. Le⁶². 2173).

(66) C.-G. HELLO, *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l’état actuel de la science sociale et politique*, Bruxelles, 1849³, p. 428.

(67) Si veda N. RICHARDSON, *The French Prefectoral Corps (1814-1830)*, Cambridge, 1966, p. 131 e, per i debutti di questa prassi durante la Restaurazione, M.S. CORCIULO, *Le istituzioni parlamentari in Francia. Cento giorni e Seconda Restaurazione*, Napoli, 1979, pp. 134-141.

(68) È il caso ad esempio del deputato Vatout nella Côte-d’Or che ha al proprio servizio il “ suo ” sotto-prefetto (cfr. P. LEVÉQUE, *Une société provinciale: la Bourgogne sous la Monarchie de Juillet*, Paris, 1983, p. 513).

per la conquista di un seggio di deputato o per la nomina a *pair de France* (69). Dipendente per mille fili dall'amministrazione centrale, la provincia avrebbe trovato nel *député-fonctionnaire* un portavoce autorevole dei suoi interessi particolari presso gli onnipotenti uffici della capitale e in parlamento, i luoghi nei quali si giocava l'esito di un progetto di opera pubblica o di un prestito (70). Così il cerchio si chiudeva, saldando in un circuito unico e inestricabile parlamento e amministrazione, rappresentanza politica e centralismo.

Questa complicità tra politica e amministrazione è un facile bersaglio per tutte le opposizioni di turno che la denunciano come la peggiore patologia dell'accentramento e del regime parlamentare (71). L'ingerenza amministrativa nella lotta politica è accusata di inquinare, con le proprie pratiche manipolatrici, la trasparenza della rappresentanza e di screditare il principio di legalità (72). Le manovre elettorali sono stigmatizzate quale degenerazione di un'amministrazione che alla vigilia delle elezioni tradiva puntualmente le sue professioni di neutralità per dispensare denaro e favori alla propria clientela elettorale.

Non siamo in presenza di mera propaganda di parte e di motivi polemici di circostanza. È sufficiente consultare gli archivi di un qualsivoglia dipartimento per avere la prova della periodica conversione delle prefetture in comitati di supporto elettorale per i candidati governativi.

La prima e più scontata missione del prefetto era quella di

(69) Sul fenomeno della politicizzazione dell'amministrazione e della "funzionarizzazione" del parlamento, durante la Monarchia di Luglio, si vedano le osservazioni di A.-J. TUDESQ, *Parlement et administration sous la Monarchie de Juillet*, in AA.VV., *Administration et Parlement depuis 1815*, Gênevè, 1982, p. 13 e sgg.

(70) Cfr. F. JULIEN-LAFERRIÈRE, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, Paris, 1970, p. 71.

(71) Per le reazioni dei liberali alle manipolazioni elettorali di Villèle nel 1824, episodio particolarmente clamoroso di interferenza governativa, si veda la ricostruzione di E. DUVERGIER de HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Paris, 1865, t. 7°, p. 509 e sgg.

(72) Così il deputato Thouvenel alla Camera dei deputati il 19 febbraio 1828, contro le iscrizioni arbitrarie nelle liste elettorali: "quand donc les préfets (comme celui de la Meuse) placent sur ces listes des personnes qui n'avaient pas qualité pour y être; quand, par là, ils veulent rendre la majorité mensongère, ils violent la loi qu'on a invoquée si souvent; ils violent la Charte" (AP, t. 52°, p. 693).

informare il governo sui rapporti di forza tra i candidati dei diversi colori presenti nelle circoscrizioni del dipartimento. I prefetti erano invitati a classificare il personale politico secondo i criteri indicati dal centro. Una circolare del 1846 indicava 5 categorie: “adhérents au système du gouvernement, opposition démocratique modérée, opposition démocratique prononcée, opposition légitimiste modérée, opposition légitimiste prononcée” (73).

La raccolta delle informazioni serviva essenzialmente ad illuminare la scelta dei candidati da sostenere; scelta sulla quale il prefetto rendeva un parere importante, in quanto fondato sulla valutazione delle *chances* alla luce dell'*esprit public* del collegio. Talvolta, quando esistessero più candidati, tutti allineati sulle posizioni del governo e fosse necessario optare, la prefettura promuoveva una sorta di “elezione primaria” per selezionare colui che avrebbe con ogni probabilità raccolto più consensi (74).

Una volta individuati i candidati, seguiva l'adozione di misure attive di propaganda verso gli elettori incerti e di dissuasione nei confronti dei potenziali oppositori. Il prefetto era invitato ad assumere l'iniziativa di una concertazione tra tutti i soggetti istituzionali in grado di influire sull'esito delle elezioni. Fra questi vi era innanzitutto il presidente del collegio elettorale, figura-chiave nominata dal governo in genere tra quelle personalità di spicco del dipartimento che potevano orientare, nel corso delle operazioni di scrutinio, le preferenze degli elettori del proprio collegio. Non a caso il ministro Siméon raccomandava ai prefetti di indicare per la nomina personaggi che “par leur fortune, ou par leurs fonctions actuelles ou par leurs services passés” potessero esercitare “une utile influence” (75). Questa “utile influence” era ovviamente tanto più preziosa

(73) Missiva confidenziale del ministro dell'interno del settembre 1846 per ricostruire il panorama parlamentare all'indomani delle elezioni (AD. Maine-et-Loire, 3 M 560).

(74) “On est dans l'usage”, scrive il prefetto delle Bouches-du-Rhône ai sottoprefetti (riprendendo una circolare del ministro Corbière), “là où il y a plusieurs prétendants, de recourir à de scrutins préparatoires. Ce moyen, bon dans certains cas, peut être nuisible dans d'autres”: nel 1824, anno in cui il prefetto scriveva, la priorità doveva essere accordata ai deputati uscenti della vecchia maggioranza (AD. Bouches-du-Rhône 1 M 1033).

(75) Circolare del 27 agosto 1820 (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033). Sempre il

quando il presidente del collegio elettorale fosse lui stesso il candidato del governo e dovesse quindi attirare su di sé i voti dei propri concittadini ⁽⁷⁶⁾.

Al prefetto e ai sotto-prefetti si chiedeva poi di “organiser les rangs de la majorité” mediante la creazione di una rete di fiduciari politici, i quali, a loro volta, si sarebbero mossi sul terreno seguendo un’articolata strategia di persuasione:

“ (leur tâche) consistera à agir sur nos propres rangs afin de vaincre toute indifférence, ou paresse, d’obtenir que chacun soit présent aux élections, de procurer partout où il le faudra des moyens de transport et de pourvoir à tous autres frais jugés nécessaires — je ne tarderai point à mettre des fonds à votre disposition. Elle consistera, en même temps, à aider l’administration pour vérifier et compléter les listes: à rechercher, à stimuler les électeurs indifférentes, à les seconder et même à les suppléer pour la production de leurs titres; enfin à découvrir les vices que pourraient receler les inscriptions de nos adversaires ” ⁽⁷⁷⁾.

Nulla di strano che in questa lettera si alluda alla confezione delle liste elettorali e all’esistenza di fondi segreti: è proprio attraverso questi due strumenti che l’amministrazione riusciva ad influenzare l’andamento di una campagna elettorale. Grazie al controllo delle iscrizioni nelle liste elettorali, la prefettura disponeva di una potente arma contro gli avversari del governo. Essa poteva rifiutare l’iscrizione a chi non producesse i documenti giustificativi richiesti, ovvero valutare con indulgenza la richiesta d’iscrizione di un potenziale elettore ministeriale. Quale che fosse la fattispecie concreta, era sempre l’amministrazione a giudicare il contenzioso nei consigli di prefettura dove — tiene a ricordarlo una circolare il ministro

ministro Siméon scrive, il 19 ottobre 1820, al marchese de Goy, presidente del collegio del 3ème *arrondissement* delle Bouches-du-Rhône, per invitarlo a concertarsi con il prefetto e per raccomandargli la massima cura nella scelta degli scrutatori, che potevano influire sulle operazioni elettorali (*Ibidem*).

⁽⁷⁶⁾ “Sa Majesté”, scrive il prefetto della Haute-Vienne ai funzionari del suo dipartimento, “désire que la plupart de membres de la Chambre qui a terminé ses travaux soient réélus. C’est dans ce but qu’elle en a appelé un grand nombre à présider leurs collèges. Les présidents des collèges sont les candidats du gouvernement. La loi en en laissant le choix et la nomination au Roi, a voulu que la pensée du Monarque dirige celle des électeurs ” (AN. F^{1c} III, Haute-Vienne 4).

⁽⁷⁷⁾ Circolare “très confidentielle” del ministro Corbière in data 26 dicembre 1823 (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

dell'interno — sarebbe spettato al prefetto decidere, sentito il parere del collegio ⁽⁷⁸⁾.

All'occorrenza, anche i “fondi segreti” servivano ad ingrossare le liste elettorali dei nomi di elettori filogovernativi. In occasione delle consultazioni politiche il ministro inviava ai prefetti queste somme “fuori bilancio” che avrebbero dovuto servire essenzialmente “à procurer des moyens de transport aux électeurs qui ne pourraient y subvenir et à les défrayer de toute autre manière là où sera nécessaire” ⁽⁷⁹⁾. In concreto, questi fondi venivano spesi di preferenza da quei fiduciari politici di cui dicevo sopra, senza che l'amministrazione dovesse uscire allo scoperto in prima persona. Era preferibile evitare di esporre direttamente la prefettura in operazioni “poco ortodosse”:

“L'intervention directe de l'autorité et de ses agents est rarement la plus convenable pour de telles choses qui doivent, dans tous les cas, rester enveloppées du plus profond secret, afin de ne point offrir de prétextes à nos adversaires, qui ne manqueraient pas d'en tirer parti. D'ailleurs charger de ce soin les associations royalistes qui, dans plusieurs départements font elles-mêmes une partie de la dépense, serait peut-être un moyen de plus de les intéresser au succès” ⁽⁸⁰⁾.

Le fatiche di un prefetto in campagna elettorale non finivano qui. Non bastava l'organizzazione di un vasto *reseau* di fiduciari: se necessario il solerte funzionario doveva saper vestire anche i panni dell'anonimo “pamphlétare”, quando fosse urgente reagire ad una

⁽⁷⁸⁾ “Mais remarquez que cette intervention n'est qu'une simple assistance, que les décisions à prendre dans le cours de la vérification, comme pour la clôture, soit sur les titres produits, soit sur le défaut de titres, soit sur les réclamations des électeurs dans leur intérêt direct ou indirect doivent être prises, non par le conseil de préfecture, mais par le préfet en conseil de préfecture, ce qui est bien différent: dans le premier cas ce conseil jugerait comme tribunal administratif; dans le second ses membres n'ont que voix consultatives” (circolare del 3 dicembre 1823) (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

⁽⁷⁹⁾ Lettera del segretario generale del ministero dell'interno al prefetto delle Bouches-du-Rhône (8 gennaio 1824) (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

⁽⁸⁰⁾ *Ibidem*. Il prefetto delle Bouches-du-Rhône, nel rendere conto al ministro dell'impiego delle somme, informa che esse erano state destinate, tra le altre cose, “pour indemnité et honoraire de quelques agens qui ont été chargés de recueillir les pièces nécessaires pour l'inscription des électeurs en retard dans la ville de Marseille” (*Ibidem*).

campagna di propaganda particolarmente insidiosa ⁽⁸¹⁾. Il padre di Tocqueville, prefetto della Mosella nel 1817, non esita a stampare un opuscolo anonimo in forme illegali ricevendo una nota di biasimo dal ministro dell'interno per l'eccesso di zelo ⁽⁸²⁾. Anche senza arrivare a questi eccessi — peraltro frequenti — la prefettura doveva comunque attivarsi come centro di propaganda elettorale ⁽⁸³⁾.

In diversa misura, del resto, tutti gli impiegati pubblici erano coinvolti nel sostegno ai candidati governativi. Le circolari emanate dalla capitale sono inequivocabili al riguardo: il governo aveva il diritto di attendersi la fedeltà politica dei propri impiegati. Dai dipendenti del ministero delle finanze ⁽⁸⁴⁾, ai militari ⁽⁸⁵⁾, dai

⁽⁸¹⁾ Il direttore generale dell'amministrazione dipartimentale, Mounier, allarmato dall'iniziativa del "parti prétendu libéral" di costituire un "Comité directeur" incaricato di coordinare le operazioni della campagna elettorale e di inviare ai corrispondenti periferici liste di candidati destinate alla stampa e alla diffusione, raccomanda ai prefetti (27 ottobre 1820) adeguate misure di "controinformazione": "s'il paraît dans votre département des listes imprimées des candidats libéraux avec des annotations apologétiques, vous pouvez, en toute vérité, dire, faire dire et faire imprimer que ces listes ont été envoyés de Paris, qu'elles sont l'ouvrage du Comité directeur qui voudrait imposer des députés à la France et substituer au voeu libre et spontané des électeurs des choix arrêtés par quelques hommes de la capitale qui se sont fait chefs d'un parti". Il prefetto delle Bouches-du-Rhône risponde il 3 novembre informando il direttore generale di aver dato alle stampe un opuscolo anonimo (firmato "un électeur") secondo le istruzioni ricevute e di averlo inviato ai sotto-prefetti (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

⁽⁸²⁾ A. JARDIN, *Alexis de Tocqueville*, trad. it., 1994, p.35.

⁽⁸³⁾ Un esempio tipico di propaganda elettorale, tratto ancora una volta dagli archivi delle Bouches-du-Rhône: il prefetto si vede recapitare alla vigilia delle elezioni del 1824 una copia del *Journal des débats* del 16 gennaio con l'invito del ministro dell'interno a farlo circolare "dans les lieux publics et parmi les électeurs indécis" nonché a farne riprendere i contenuti dai giornali locali (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

⁽⁸⁴⁾ Sul cui comportamento politico Villèle, ministro delle finanze, vigila con attenzione, invitando i prefetti a rendergli conto della condotta tenuta nel corso della campagna elettorale (circolare del 9 novembre 1827) (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

⁽⁸⁵⁾ Il comandante dell' VIII divisione militare rassicura il prefetto (9 novembre 1827) sulla fedeltà politica dei propri subordinati: "tous les militaires qui dans votre département auront à exercer leurs droits politiques, seront sans doute pénétrés de la nature et de l'étendue du devoir tout particulier qu'ils tiennent de leurs fonctions" in quanto "ils ne peuvent en même temps servir le Roi et favoriser l'opposition" (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1033).

procuratori generali ⁽⁸⁶⁾ ai ricevitori delle imposte ⁽⁸⁷⁾, tutti, nell'ambito della loro sfera di competenza, erano tenuti a dare un contributo tangibile all'elezione del candidato governativo. I superiori gerarchici vegliavano sull'ortodossia politica dei loro subordinati e, quando non bastassero le ammonizioni, restava sempre la soluzione radicale del trasferimento ⁽⁸⁸⁾. Per chi metteva sotto accusa l'attivismo politico della burocrazia valeva questa replica di un ministro dell'interno della Monarchia di Luglio:

“ Il y a des opinions absolues qui prétendent que l'administration, demeurant impassible et inactive, ne doit pas intervenir dans les élections. Ces maximes n'ont jamais été mises en pratique sous aucun cabinet. Elles sont contraires à la nature même de nos institutions. Le Gouvernement est sans cesse attaqué, dans ses actes, dans son système, dans ses intentions. Loin de nous la pensée de vouloir nous en plaindre. C'est la condition de tous les pouvoirs, sous le régime représentatif, d'être soumis à un continuel contrôle. Mais que deviendrait un pouvoir attaqué sans relâche et qui ne serait pas défendu? ” ⁽⁸⁹⁾.

A questo punto, la domanda che viene spontaneo porsi è quella se un'astensione dell'amministrazione dalla lotta elettorale fosse veramente possibile. Più di un elemento induce infatti a ritenere il contrario.

Il primo e più ovvio dato da tenere presente è quello dell'esiguità

⁽⁸⁶⁾ Il ministro dell'interno informa, con lettera del 5 febbraio 1839, che “ M. le Ministre de la Justice a écrit à MM. les Procureurs généraux pour les inviter à s'entendre avec MM. les préfets sur le concours qu'ils peuvent et doivent prêter, dans les limites de leur devoir, aux vues du Gouvernement ” (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1063).

⁽⁸⁷⁾ Il *receveur général des finances* delle Bouches-du-Rhône rimprovera aspramente il *receveur particulier* di Arles per la sua infedeltà alle istruzioni ministeriali: “ j'ai appris avec étonnement que vous agissiez dans un sens opposé et que vous cherchiez même à détourner les percepteurs de leur devoir. Je leur ai écrit directement pour le leur rappeler ” (copia di una lettera inviata il 17 febbraio 1824, AD. Bouches-du-Rhône, 3 M 10).

⁽⁸⁸⁾ Nelle sue memorie, il prefetto della Monarchia di Luglio, Barthélemy, così raccontava le sue iniziative alla vigilia dell'elezione del 1834: “ je n'hésitai pas, en outre, à faire changer un certain nombre de fonctionnaires, dont la présence aurait pu nuire aux élections de 1834, dont le résultat répondit à mes espérances et dépassa celle du gouvernement, comme on me l'écrit officiellement ” (*Souvenirs d'un ancien préfet (1787-1848)*, Paris, 1886, p. 164).

⁽⁸⁹⁾ Circolare in data 7 luglio 1846 (AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1063).

del corpo elettorale in un regime oligarchico-censitario nel quale la competizione elettorale interessa una minoranza esigua di cittadini. La tentazione per l'amministrazione di intervenire per conquistare al candidato governativo quelle poche decine di voti che possono assicurargli la vittoria è troppo forte perché possa veramente resistervi ⁽⁹⁰⁾.

La seconda osservazione riguarda la carenza di strutture associative in grado di articolare politicamente il corpo elettorale e di opporre così una barriera naturale all'ingerenza burocratica. Senza i partiti politici, ricorda il giurista Hello, "la nation, interrogée sur l'intérêt général, ne répondrait que par des opinions individuelles" ⁽⁹¹⁾. Niente di più sensato, soprattutto alla luce dell'esperienza inglese, come sempre modello ammirato e invidiato. Senonché il nostro giurista aggiunge subito una significativa precisazione: il partito, "cet instrument nécessaire d'un gouvernement représentatif", deve formarsi "dans un but légitime, et sur la base d'un respect unanime pour la constitution du pays". È questo il tratto essenziale che permette di distinguere "le parti de la faction" ⁽⁹²⁾.

Partito e fazione: riaffiora in questa distinzione tutta la diffidenza dell'individualismo liberale per formazioni sociali che non sono mai percepite come naturalmente innocue, che evocano spettri e ricordi del decennio rivoluzionario niente affatto rimossi. Non è ancora spento l'eco del dibattito che si era svolto alla fine del Direttorio quando il regime, minacciato nella sua sopravvivenza, aveva iscritto un'ipoteca sulla legittimità della socialità politica dei *clubs*. In quella occasione due argomenti si erano manifestati contro le società popolari. Il primo, al quale aveva dato voce Rœderer con la consueta efficacia, era quello della necessaria indipendenza di giudizio del singolo cittadino, premessa e condizione per la razionalità

⁽⁹⁰⁾ Le cifre relative al dipartimento del Cantal nel 1828 parlano da sole: 540 elettori di cui 240 nell'arrondissement di Aurillac, 101 in quello di St. Flour, 139 in quello di Mauriac e solo 60 in quello di Murat (AN. F^{1C}III, Cantal 4). Nel dipartimento delle Hautes-Alpes, gli elettori erano così pochi che l'amministrazione poteva assicurarsi senza difficoltà dei loro voti, con tanta più sicurezza che molti di essi erano "fonctionnaires" (P. VIGIER, *La Seconde République dans la région alpine. Étude politique et sociale*, Paris, 1963, t. 1°, p. 161).

⁽⁹¹⁾ Op. cit., p. 418.

⁽⁹²⁾ *Ibidem*, p. 419.

e “libertà” della rappresentanza politica. L’associazione intralciava l’espressione di un giudizio libero e disinteressato. “Ce qui est de sa nature un grand instrument de révolution”, aveva concluso, “est par cela même un obstacle à toute constitution” (93). Il secondo, espresso con forza dal deputato Cholet, era il rischio di vedere riapparire sotto mentite spoglie la corporazione e l’ente intermedio, nemici giurati dell’uguaglianza dei cittadini, della volontà generale e dell’inesorabile applicazione della legge: “un corps quelconque est évidemment plus puissant que des individus isolés, parce qu’il s’établit toujours entre ses membres une unité d’intérêts et d’action que des efforts divisés ne sauroient combattre” (94). Se associazioni politiche dovevano esservi, queste avrebbero potuto operare solo con un numero limitato di aderenti (95), senza deliberazioni collettive (96) e senza alcuna corrispondenza reciproca (97): l’isolamento e la sorveglianza dell’autorità pubblica erano percepite come garanzie

(93) “Non seulement la formation d’une opinion collective dans les sociétés patriotiques, est une tyrannie exercée sur les opinions de leurs membres, mais encore c’en est une exercée sur l’opinion publique, qui ne peut se composer que de la majorité des opinions individuelles des citoyens, et ne peut naître que d’une manière silencieuse, et spontanée, au sein des lumières et de la liberté. Des opinions des confréries, de sectes, de parti, parviendront sans peine à étouffer celle-ci, et à l’empêcher de se produire, si des sociétés ont le droit d’émettre leur vœu avec éclat et autorité” (*Des sociétés particulières, telles que clubs, réunions, etc.*, par Rœderer, Paris, an VII, pp. 17 e 18)(BN. Lb⁴² 751).

(94) *Discours prononcé par Cholet (de la Gironde) sur le mode d’organisation des sociétés particulières s’occupant de questions politiques, Conseil des Cinq-cents, séance du 21 fructidor an VII*, p. 8 (BN. Le⁴³ 3547).

(95) Realizzata attraverso una rigorosa limitazione numerica e territoriale come quella proposta da Hello: “les sociétés s’occupant de questions politiques ne peuvent se composer que de citoyens domiciliés dans l’arrondissement de la même municipalité” (*Opinion de par Hello (des Côtes-du-Nord), sur l’organisation des sociétés s’occupant de questions politiques, Conseil des Cinq-cents, séance du 26 fructidor an VII*, p. 7) (BN. Le⁴³ 3579).

(96) “Toute corporation rompt nécessairement l’égalité politique (...) il résulte de là que ces sociétés ne doivent jamais agir, parler, écrire en nom collectif, et qu’aucune délibération ne peut être prise dans leurs réunions, si ce n’est pur en régler la tenue, ou pour le paiement de leurs frais communs, ou pour des objets qui concernent la société elle-même” (*Discours prononcé par Cholet*, cit., pp. 8-9).

(97) “La correspondance collective de société à société seroit une centralisation, autre que celle du gouvernement; ce seroit un pur fédéralisme” (*Opinion de Parent-Réal (du Pas-de-Calais), sur les sociétés particulières s’occupant de questions politiques, Conseil des Cinq-cents, séance du 26 fructidor an VII*, p. 7) (BN. Le⁴³ 3581).

irrinunciabili per la libertà delle elezioni e della rappresentanza ⁽⁹⁸⁾.

Da allora i tempi sono certo cambiati. Lo scrutinio censitario e diretto ha rimpiazzato il suffragio quasi-universale e indiretto della Rivoluzione. I cittadini chiamati alle urne sono meno numerosi, ma più “ autentici ” ⁽⁹⁹⁾: esprimono direttamente e senza filtri l’indirizzo politico del corpo elettorale; si pronunciano sugli interessi e non solo sui candidati. La fioritura della stampa unitamente alla fortuna del modello inglese hanno permesso lo sviluppo di una vivace prassi di comitati e riunioni preelettorali dove il candidato spiega ai propri elettori programmi e preferenze politiche ⁽¹⁰⁰⁾. I grandi leaders parlamentari lanciano sui giornali slogans elettorali destinati all’intero territorio nazionale

Ma l’ostilità verso un’organizzazione stabile ed articolata territorialmente delle associazioni politiche non è affatto superata.

Da un lato, sopravvive un pregiudizio negativo contro forme di propaganda che tendano ad “ interferire ” con la libertà di giudizio dell’elettore influenzandone la scelta. Il cittadino deve essere messo al riparo dai tentativi di coartazione da parte di “ faziosi ” e “ intriganti ”. Ogni forma di predeterminazione dei contenuti del voto,

⁽⁹⁸⁾ “ Un des objets principaux de ces associations ”, aveva messo in guardia il deputato Quatremère, “ est de s’emparer des élections futures; est de façonner d’ici là ce qu’elles appellent l’esprit public; est de se préparer une majorité, ou du moins une minorité systématique, dans les assemblées primaires ” (*Opinion de Quatremère, sur le second projet relatif aux réunions politiques*, p. 11) (BN. Le⁴³ 3582).

⁽⁹⁹⁾ Anche dal punto di vista numerico, del resto, si è tentati di dire che è mutato l’ordine dei fattori, ma che inalterato è rimasto il risultato finale. Come osserva Pelet de la Lozère nel corso del dibattito sull’elezione dei consiglieri generali, “ s’il faut opter entre l’élection directe et l’élection de deux degrés(...) il nous est impossible d’appeler autant d’électeurs que l’Assemblée constituante ” (C.D., 16 gennaio 1833, AP., t. 78°, p. 719)

⁽¹⁰⁰⁾ Due esempi tra i tanti conservati alla *Bibliothèque Nationale*: il proclama del *Comité électoral du Rhône* nel 1837 agli elettori del 1^{er} arrondissement a favore del candidato Charles Depuilly; documento nel quale si chiede l’impegno del candidato per “ une réforme électorale et une organisation municipales sur les bases les plus larges ” e “ pour organiser le travail et l’industrie de manière à améliorer les conditions de l’un et faciliter le développement de l’autre ” (BN. Le⁵⁴. 984). Alla *côte* BN. Le⁵⁴. 1003 si può leggere il resoconto di una *réunion préparatoire des électeurs du 6^e arrondissement de Paris* nella quale Arago, candidato dell’opposizione, avrebbe dovuto confrontarsi con François Delessert, deputato ministeriale.

ogni concertazione preventiva è percepita come un'alterazione di quella razionalità e moralità che devono presiedere alla selezione tra le persone dei candidati. Senza arrivare fino a escludere la legittimità del dibattito politico preelettorale, questa rappresentazione elitaria e individualistica del voto reca con sé un'innata diffidenza per la propaganda elettorale su scala nazionale a beneficio di candidati accomunati dalla stessa ideologia o programma ⁽¹⁰¹⁾.

Dall'altro, le associazioni sono percepite come una minaccia per la collettività quando i loro membri rifiutino di dichiarare la propria deferenza alle istituzioni e ai principi costitutivi del regime. Durante la Monarchia di Luglio, legittimisti e repubblicani costituiscono un tipico esempio di fazioni anti-sistema che si pongono come tali fuori della legalità. La repressione scatta come autodifesa di una classe politica inquieta che non vuole lasciare alla minoranza la libertà di servirsi dei diritti costituzionali per minare le fondamenta dell'ordine politico e sociale. Le garanzie borghesi classiche — stampa, riunione, associazione — perdono la loro assolutezza nel momento stesso in cui il messaggio politico si carica di contenuti giudicati eversivi e si indirizza ad un pubblico ritenuto immaturo per decantarli. Troppo insicuro per permettersi il lusso di restare fedele ai suoi principi, il liberalismo borghese si affida all'amministrazione per combattere i propri nemici. La legge del 10 aprile 1834 ⁽¹⁰²⁾ lascia le associazioni in balia alla discrezionalità del governo. È vero, certo, che la legge non intende colpire le pacifiche riunioni elettorali; ma questa riserva non cambia il senso e il risultato del provvedimento che è quello di rendere impraticabile una strutturazione su scala

⁽¹⁰¹⁾ Questa diffidenza verrà superata molto tardi, con l'avvento della Terza Repubblica, quando personalità del mondo liberale come Ernst Duvergier de Hauranne tesseranno l'elogio dell'organizzazione-partito al fine di organizzare la democrazia di massa (G. Le BEGUEC, *I liberali conservatori, la formazione dei partiti politici e la professionalizzazione del parlamento in Francia (1880-1890)*, in N. MATTEUCCI, P. POMBENI, *L'organizzazione della politica. Cultura, istituzioni, partiti nell'Europa liberale*, Bologna, 1988, pp. 381-394).

⁽¹⁰²⁾ Questa legge, destinata a scatenare la grande rivolta di Lione, stabilisce l'estensione dell'art. 291 del codice penale (che subordina il diritto di formare associazioni di più di 20 persone all'autorizzazione del governo) anche alle associazioni divise in sezioni; prevede inoltre che l'autorizzazione governativa per la loro costituzione sia sempre revocabile; introduce infine una giurisdizione speciale — la Camera dei pari — per giudicare degli attentati alla sicurezza dello Stato commessi dalle associazioni.

regionale e nazionale della politica nei luoghi che gli sarebbero naturali: i *clubs* e le associazioni, appunto ⁽¹⁰³⁾. Situazione davvero paradossale quella del costituzionalismo censitario: gli stessi che invocano il diritto di associazione politica come rimedio alla corruzione elettorale, finiscono per subordinarlo al *bon plaisir* dell'amministrazione. Tra le insidie delle "fazioni" e l'ingerenza del governo, è il secondo ad apparire come il male minore.

In conclusione, l'amministrazione viene ad essere la principale beneficiaria di un vuoto che essa stessa è interessata a mantenere. Unica struttura a disporre di una presenza capillare nel paese, dotata del potere di controllare i canali concorrenti di comunicazione politica (i giornali, i club), la prefettura rimane la principale agenzia di mobilitazione elettorale.

Non solo fonte di corruzione elettorale del resto. Occorre ammettere infatti che l'intervento dell'amministrazione svolge anche un ruolo propulsivo, laddove contribuisce all'acculturazione politica di un'opinione pubblica periferica che non di rado ha occhi solo per le lotte dei clan locali. Battendosi contro l'astensionismo e animando lo scontro ideologico, l'apparato burocratico imprime un carattere politico nazionale a contese elettorali altrimenti destinate ad esaurirsi in prove di forza tra i notabili, seguiti dalle rispettive clientele. Esplicitando le linee programmatiche del governo, il prefetto obbliga i suoi avversari a definirsi in rapporto ad esse e a presentare a loro volta i propri argomenti. Inviando i propri agenti a sollecitare consensi, il governo crea un mercato elettorale al quale partecipa indirettamente tutta la comunità, anche quella che non è direttamente chiamata ad esprimersi con il voto.

Meriti che i contemporanei non erano ovviamente in misura di apprezzare e che, comunque, non smentiscono affatto la validità della polemica anticentralistica su un tema che appare molto scottante anche oltre i confini francesi, in Italia, Belgio e Spagna ad esempio ⁽¹⁰⁴⁾. È al contrario perfettamente comprensibile che per

⁽¹⁰³⁾ Il governo, avallato dalla Corte di Cassazione, poteva sciogliere e perseguire in qualsiasi momento ogni associazione che costituisse un'organizzazione permanente e non una riunione temporanea e accidentale in vista delle elezioni (cfr. P. NOURRISSON, *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, Paris, 1920, t. 1^o, p. 318).

⁽¹⁰⁴⁾ Dove l'amministrazione centrale rivendica il diritto di esercitare sugli elettori

rompere questo circolo vizioso si facesse appello, in assenza di altre risorse, al decentramento e alla depoliticizzazione dell'amministrazione periferica. Le misure punitive di cui erano periodicamente vittime i sindaci politicamente sgraditi al governo non potevano che confermare l'urgenza di porre un argine solido all'ingerenza prefettizia.

5.2. *L'ingerenza della politica nel governo municipale*

I sindaci, per definizione *relais* tra l'amministrazione e la comunità locale, non erano al riparo dalle asprezze della lotta politica. La nomina governativa designava naturalmente il *maire* al ruolo di fiduciario politico: referente amministrativo della prefettura, doveva esserne anche l'agente elettorale.

Ai sindaci si chiedeva innanzitutto di fornire informazioni sugli umori della popolazione. Quando ciò fosse ritenuto utile, essi venivano inoltre esortati a fare campagna a favore del candidato preferito dal governo, sia per le elezioni locali che per quelle nazionali ⁽¹⁰⁵⁾.

È probabile che questo coinvolgimento periodico delle autorità locali in missioni elettorali avrebbe suscitato meno reazioni se non ne fossero derivate pesanti conseguenze sull'autonomia della dimensione municipale. Ma un sindaco che non avesse fatto il suo dovere durante le elezioni rischiava il posto e, ad ogni mutamento di maggioranza parlamentare, seguiva puntualmente qualche provvedimento punitivo a ricordare quanto fossero interdipendenti gli equilibri politici nazionali e quelli amministrativi locali.

un *influxo moral* (M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, Madrid, 1977, t. 1°, p. 88 e sgg.).

⁽¹⁰⁵⁾ Il sotto-prefetto di Aix così riferisce sul suo intervento a favore del candidato ministeriale al consiglio generale (6 settembre 1834): " lors de la première élection, en effet, et par votre dépêche en date du 23 juillet, vous m'avez invité formellement à combattre la candidature de M. Cusin. Je l'ai fait, dans les limites de modération dont je ne m'écarte jamais, mais avec fermeté, en adressant aux maires du canton des instructions écrites et verbales en faveur de l'honorable M. Roussin. Mais il est arrivé que le maire de Gardanne, qui a soutenu le candidat de l'administration avec une ardeur maladroit et par des moyens irrégulières, a compromis par cela même sa position et a amené l'annulation du scrutin "(AD. Bouches-du-Rhône, 3 M 79 b).

Nominato dal governo senza altre condizioni per tutta la Restaurazione, il sindaco doveva essere scelto, in base alla legge sull'organizzazione municipale del 1831, in seno al consiglio comunale. La transazione approvata dal legislatore olréanista non sarebbe stata irragionevole se il governo avesse operato la sua scelta in seno alla maggioranza consiliare. Ma il sindaco, amministratore del comune e ufficiale di governo, era figura troppo rilevante nel contesto locale per restare immune dal contagio della politica: il governo avrebbe forse potuto tollerare la sua neutralità, ma non l'opposizione. Era inevitabile che gli effetti della lotta elettorale ricadessero sul sindaco in quei comuni dove essa appariva più accesa.

Il caso forse più celebre di destituzione di un sindaco per motivi politici durante la Monarchia di Luglio ha luogo ad Angers. Il *député-maire* Antoine Farran, vicino a Thiers, viene rimosso dal ministero Guizot che prende a pretesto della misura una deliberazione del consiglio comunale — piuttosto maldestra, occorre ammetterlo — con cui questi, all'indomani delle elezioni municipali che avevano dato la maggioranza al *centre-gauche* di cui Farran era espressione ⁽¹⁰⁶⁾, manifestava il desiderio di vedere confermato il sindaco uscente, lo stesso Farran appunto. Così facendo il consiglio comunale aveva designato un candidato a sindaco, ciò che la legge del 1831 non consentiva, volendo lasciare al re intera libertà di scelta ⁽¹⁰⁷⁾. Tanto bastava al governo per nominare sindaco (il 21 luglio

⁽¹⁰⁶⁾ Il *Precurseur de l'Ouest* aveva fatto campagna per la riconferma del sindaco, uscito vittorioso dalle elezioni: “ les élections municipales d'Angers sont terminées. On sait maintenant à quoi s'en tenir de leur signification et de leur portée. La question qui les a dominées a eu l'avantage de se poser avec une parfaite netteté. Il s'est agi de décider, du point de vue politique, personnel et municipal, entre deux combinaisons, entre l'administration actuelle et une administration dont M. Giraud serait le chef ” (7 luglio 1843).

⁽¹⁰⁷⁾ Come ricorda un *pamphlet* filogovernativo scritto per l'occasione dal redattore del ministeriale *Journal de Maine-et-Loire*: “ M. le ministre de l'intérieur a voulu réserver l'entière liberté, la complète indépendance du pouvoir exécutif dans la nomination des maires. Il a voulu protester contre la prétention des conseils municipaux à se croire autorisés, contrairement au texte et à l'esprit de nos institutions, à indiquer directement des choix, à prononcer indirectement des exclusions, ce qui ferait des conseillers municipaux de véritables électeurs, tandis qu'ils ne sont que des candidats aux fonctions de maire ” (DE CÉSÉNA, *Question municipale examinée dans ses causes et dans ses effets, sous le rapport des principes généraux et sous le rapport des intérêts locaux*, Angers, s.d.,

1843) ⁽¹⁰⁸⁾ un altro consigliere comunale, Giraud, allineato con la maggioranza ministeriale e da sempre rivale di Farran ⁽¹⁰⁹⁾.

Le reazioni del consiglio comunale non si fanno attendere: “ le ministère sait que le maire doit être en ses rapports avec le conseil municipal, soumis aux lois de la majorité ” ⁽¹¹⁰⁾; cosicché “ le conseil municipal d’Angers déclare qu’il ne saurait accorder sa confiance à l’administration nouvelle dont M. Giraud est chef ” ⁽¹¹¹⁾; nessuno poteva costringere un comune “ à subir pour maire le premier venu, qu’une coterie ministerielle ou qu’un intrigue de bureau lui voudrait imposer ” ⁽¹¹²⁾.

“ Nous verrons à qui restera le champ de bataille ” aveva scritto il *Precurseur de l’Ouest*, favorevole alla resistenza del consiglio comunale. Dopo due anni di aspro conflitto il governo ricorre, il 5 maggio 1845, allo scioglimento d’autorità del consiglio comunale.

La rimozione di Farran, al pari della destituzione del sindaco di Le Mans, Trouvé-Chauvel, per un discorso politicamente sgradito pronunciato durante la visita del duca di Nemours ⁽¹¹³⁾, lo scioglimento infine del consiglio comunale di Angers e di Tolosa ⁽¹¹⁴⁾ erano certo manifestazioni di forza isolate: pochi dei 38000 comuni francesi subivano frequentemente simili affronti ⁽¹¹⁵⁾. Ma questi occasionali episodi bastavano per rivelare un tendenza latente della

p. 21). Era vero, certo, ribatteva il *Precurseur de l’Ouest* del 21 luglio che il governo aveva il diritto di nominare il sindaco, “ mais il a le devoir très strict aussi de le choisir assez dans l’esprit des populations et des conseils pour que l’administration leur soit possible ”.

⁽¹⁰⁸⁾ Il *Moniteur* ne dà notizia il 4 agosto.

⁽¹⁰⁹⁾ La nomina di Giraud, commenta il *Precurseur de l’Ouest* del 24 luglio, “ est un défi à la population ”.

⁽¹¹⁰⁾ Seduta del 29 agosto 1843 (*Délibérations du conseil municipal d’Angers, 26 juin 1843-25 mai 1844*, p. 428) (AM. Angers, 1 D 17).

⁽¹¹¹⁾ *Ibidem*, p. 426.

⁽¹¹²⁾ Seduta del 15 giugno 1844 (*Délibérations du conseil municipal d’Angers, 15 juin 1844-31 juillet 1846*, p. 35) (AM. Angers, 1 D 18).

⁽¹¹³⁾ Il discorso del sindaco è riportato nel *Moniteur* dell’11 agosto 1843.

⁽¹¹⁴⁾ Altro caso celebre di scioglimento di un consiglio comunale per motivi politici durante la Monarchia di Luglio.

⁽¹¹⁵⁾ Il resoconto sulle elezioni municipali del 1837 informa che 5.000 sindaci di nomina prefettizia e 200 di nomina regia non erano stati confermati. Ma evidentemente non tutti questi provvedimenti erano motivati da ragioni politiche *Compete rendre au Roi sur les élections municipales de 1837*, Paris, 1839, p. 28.

centralisation a tradire la propria missione ‘paterna’ e tutoria per divenire strumento di parte. E poi, anche a prescindere dagli scontri più eclatanti, risultava chiaro come la nomina governativa dei sindaci coinvolgesse l’amministrazione centrale in “querelles de clocher” che non era in grado di risolvere in modo soddisfacente ⁽¹¹⁶⁾. Proprio come il consiglio comunale di Angers, anche quelli di altri comuni sapevano reagire all’imposizione di un sindaco sgradito mediante tecniche ostruzionistiche capaci di creare imbarazzo all’amministrazione ⁽¹¹⁷⁾.

In definitiva, vi erano tutte le ragioni perché l’autonomia locale fosse invocata per porre fine alla contiguità tra politica e amministrazione. Altro problema sarebbe stato di verificare in che misura e con quali modalità potesse assicurarsi la neutralità della sfera municipale dalle tentazioni della politica.

⁽¹¹⁶⁾ In una vicenda che vede divisi gli abitanti del comune di Azé sul progetto di acquisto di un edificio da destinare a scuola e *mairie* il prefetto deve ammettere (lettera al ministro del 27 aprile 1835) la difficoltà per l’amministrazione di individuare una soluzione: “je ne dois pas dissimuler, du reste, à Votre Excellence, que cette affaire a mis la division dans la commune, et que quelque parti qu’on adopte, plusieurs conseillers municipaux donneront probablement leur démission” (AN. F³II, Saone-et-Loire 3).

⁽¹¹⁷⁾ Il ministro dell’interno chiede spiegazioni al prefetto del Puy-de-Dôme che ha approvato d’ufficio il bilancio del comune di Pont-de-Chateau. Il prefetto risponde (26 settembre 1834) che si era visto costretto a ricorrere a questa misura per l’opposizione sistematica del consiglio comunale al sindaco. Il consiglio comunale aveva infatti deliberato di rinviare il voto del bilancio fino a che non fosse stata nominata “une administration soutenue par l’opinion et la confiance de ses concitoyens” (AN. F³II, Puy-de-Dôme 14).

CAPITOLO SECONDO

LA PERIFERIA AFFRANCATA: O I MERITI DELL'AMMINISTRAZIONE

1. La lotta contro il corporativismo locale. — 2. La salvaguardia della legalità. — 3. Il sostegno agli amministratori locali. — 4. L'impulso modernizzatore. — 4.1. Scuole, strade, spese obbligatorie. — 4.2. La valorizzazione dei beni comunali.

L'accentramento non è solo oppressione e autoritarismo. Anche il più acceso fautore della libertà municipale sarebbe disposto a concedere qualche merito all'accentramento nei suoi anni d'oro, quando ad animarlo è l'*ethos* di una burocrazia consapevole della propria missione di civiltà e ancora memore dei fasti dell'Impero. In nome della ragione e del progresso, Parigi ingaggia una lotta quotidiana e minuziosa contro il nemico più tenace e radicato della modernità: l'*esprit de clocher*.

I segni che ci tramandano gli archivi non sono solo quelli di uno scontro tra due volontà di dominio: i funzionari della capitale da una parte, i notabili provinciali dall'altra. Ad affrontarsi sono anche due visioni del mondo, due gerarchie di valori, due antropologie. Il tempo rapido del telegrafo ottico sfida la lenta sonorità delle campane ⁽¹⁾; il rigore geometrico del diritto amministrativo s'impone alla storicità delle consuetudini; l'individualismo astratto dell'*homo oeconomicus* smantella le gerarchie di comunità nelle quali il corpo viene prima delle membra.

È vero: il processo di razionalizzazione viaggia anche sulle ali del telegrafo, spezzando catene, liberando energie, suscitando reazioni. Senza mai dimenticare le sue origini fiscal-militari, l'accentramento

⁽¹⁾ "L'*esprit de clocher* transcende la métaphore", osserva Alain Corbin: le campane del villaggio giocano un ruolo di primo piano "dans la construction des identités collectives" (*Les cloches de la terre. Paysage sonore et culture sensible dans les campagnes au XIX siècle*, Paris, 1994, p. 97).

sa essere anche propulsivo. Senza cessare di servirsi della periferia, esso è capace di trasformarla. Arrogante e autoritario con l'individuo, ne prende le difese dai suoi nemici storici: il corpo intermedio, la tradizione, la gerarchia. Nato per disciplinare e sorvegliare i sudditi, sa anche educarli; cresciuto al culto dell'uniformità, non dimentica di rispettare il caso concreto; abituato ad ordinare, non rinuncia ad ascoltare.

1. *La lotta contro il corporativismo locale*

La nostalgia per il tessuto corporativo e per la *police économique* d'Antico regime si era manifestata precocemente alla fine del decennio rivoluzionario. Negli anni del Consolato, alla periferia come al centro, si era aperto un confronto sull'opportunità di riconsiderare le drastiche scelte liberiste del 1791. Al dibattito non era rimasto estraneo nemmeno Napoleone, naturalmente incline ad apprezzare la vocazione autoritaria e disciplinare del principio corporativo. Senza attendere gli esiti della riflessione in corso al vertice del Consiglio di Stato, i sindaci di molte città, con la compiacente tolleranza dei prefetti, erano passati dalle parole ai fatti, ripristinando sotto varie forme vecchi regolamenti di stampo corporativo o protezionistico. Il fenomeno aveva assunto proporzioni tali da rendere necessario, già durante l'Impero, un giro di vite dei controlli sull'attività regolamentare municipale. Era ovvio infatti che una ricostituzione su vasta scala del reticolo corporativo avrebbe contraddetto le scelte del *Code civil*, testo sacro dell'individualismo giuridico e viatico della borghesia proprietaria.

L'avvento della Restaurazione rilancia il tema corporativo. L'occasione sembra giunta per coniugare, ancora una volta, monarchia e gerarchia, autorità e corporazione, paternalismo e ordine sociale. Ma le speranze di coloro che a Parigi agitavano apertamente il tema corporativo ⁽²⁾ e di quei consigli generali che rivendicavano un forte

(2) È il caso della memoria presentata al re dall'avvocato Levacher-Duplessis a nome dei "marchands et artisans de la Ville de Paris", il 16 settembre 1817. Il documento mette in luce i vantaggi dell'ordine corporativo tra i quali spicca quello 'disciplinare', "de faciliter, par une sage classification des hommes, l'action de la police générale sur tous les membres qui composent la société, en réunissant sous la même

intervento regolamentare del governo ⁽³⁾ dovevano nuovamente andare deluse. Il nuovo regime difende i “principi dell'89” sulla libertà economica con ancor più vigore del vecchio.

Non è solo la continuità del personale burocratico ai vertici dell'apparato amministrativo a spiegare questa fermezza; è la stessa scelta di pacificazione della classe politica post-rivoluzionaria a imporre la salvaguardia di una delle più preziose conquiste della Rivoluzione. E del resto, quand'anche fossero mancati gli ostacoli politici alla sua realizzazione, il progetto di riesumare l'ordine corporativo appariva troppo polemico e velleitario per beneficiare di una reale credibilità. Sembrava dettato più dalla nostalgia per un tempo inevitabilmente perduto e dall'inquietudine per il *compagnonnage* operaio ⁽⁴⁾ che da una consapevole analisi della condizione produttiva ed operaia in Francia.

bannière ceux que les mêmes occupations et les mêmes intérêts rassemblent, en les obligeant à exercer sur eux une surveillance mutuelle, subordonnant à cet effet les jeunes gens aux anciens, les apprentis aux maîtres, les maîtres aux magistrats, et en formant ainsi cette chaîne de rapports et de devoirs dont se compose la société, et dont le maintien garanti et assure la subordination générale ” (AN. AD XI 65).

⁽³⁾ Il consiglio generale dell'Eure emetteva il seguente *vœu* nel 1824: “les banqueroutes, qui se multiplient de nos jours, étaient beaucoup plus rares avant la Révolution. Le conseil insiste sur la nécessité de réprimer un tel desordre: il pense que le rétablissement des corporations serait un des moyens propres à atteindre ce but ” (*Analyse des votes des conseils généraux de département, session de 1824*, Paris, 1825, p. 109). Si veda anche. E. LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris, 1867, t. 1, p. 402; G. BOURGIN, H. BOURGIN, *Les patrons, les ouvriers et l'État. Le régime de l'industrie en France de 1814 à 1830*, Paris, 1941, t. 3, p. 211.

⁽⁴⁾ Il fenomeno del *compagnonnage* viene ad assumere già durante la Restaurazione una notevole consistenza, colorendosi di tinte corporative. Il prefetto delle Bouches-du-Rhône, Villeneuve, segnala con preoccupazione al ministro (18 agosto 1826) la diffusione di questo fenomeno, in relazione agli *ouvriers boulangers* di Marsiglia: “la surveillance la plus active est exercée à leur égard, soit pour empêcher leur réunion, soit pour connaître leurs menées, soit pour renvoyer hors de cette ville ceux de ces ouvriers qui y seraient étrangers et sans travail. En même temps, les maîtres boulangers sont inspectés avec soin dans leurs rapports avec les ouvriers, pour que ceux-ci soient traités d'une manière convenable et n'aient aucun prétexte de plainte; mais, ainsi que M. le maire le fait remarquer, toutes ces mesures ne seront que des palliatifs à un mal qui exige des remèdes plus efficaces (...)” (AN. F⁷ 9786). Il *compagnonnage* rappresentava “un instrument de défense efficace des intérêts des ouvriers contre la tyrannie des maîtres et l'individualisme légal de l'État ” (W.H. SEWELL, *Gens de métier et révolutions. Le langage du travail de l'Ancien Régime à 1848*, trad. franç., Paris, 1983, p. 231).

Arrestata senza difficoltà nella capitale, l'onda lunga corporativa trova invece deboli argini in periferia. I sindaci continuano ancora per tutta la Monarchia di Luglio a riesumare vecchie pratiche regolamentari di Antico regime, o ne introducono di nuove altrettanto incompatibili con la libertà economica (5). La priorità per i prefetti e soprattutto per gli uffici ministeriali, ben più solerti dei primi nel difendere l'ortodossia legislativa, diviene quindi quello di sottoporre ad un esame puntiglioso la manifestazione privilegiata del "pouvoir municipal": la potestà normativa.

La grande disputa sul regime dei controlli ammissibile in merito di potere regolamentare di polizia — approvazione preventiva o solo annullamento successivo — che impegnerà per tante sedute le camere orléaniste affondava le sue radici nella prassi amministrativa. Il governo insiste per imporre ai sindaci il controllo per approvazione allo scopo di scongiurare gli abusi regolamentari più vistosi. Se era vero, infatti, che i tribunali ordinari avrebbero sempre potuto disapplicare un regolamento illegale, ciò non accadeva però con sufficiente regolarità da rendere superfluo il controllo amministrativo preventivo. Quando Odilon Barrot ed altri oratori sosterranno alla Camera che la Corte di cassazione aveva *sempre* represso gli abusi regolamentari, essi sottovalutavano le oscillazioni della giurisprudenza di legittimità, talvolta più compiacente verso la *police économique* municipale di quanto non lo fosse quella di merito. Sono i dati di archivio a giustificare la determinazione costantemente manifestata da Thiers di trattenere all'amministrazione un forte monitoraggio su questi atti, anche se — e qui avevano ragione i suoi contraddittori — per conseguire tale obiettivo non era certamente necessario vanificare completamente l'autonomia del "pouvoir municipal". Tanto più, è il caso di aggiungere, che la stessa amministrazione appare talvolta esitante di fronte alla soluzione di singoli casi.

Occorre ammettere infatti che non era agevole armonizzare le ragioni dell'ordine pubblico, che ispiravano la regolamentazione, con l'autonomia negoziale dei privati. I prefetti non sapevano sempre resistere alle pressioni degli amministratori locali che giustificavano le misure restrittive della libertà economica con preoccupazioni

(5) A questa casistica fa riferimento anche BOURGIN, *Les patrons, les ouvriers et l'État*, cit., p. XXXII.

di approvvigionamento annuario o con la protezione dell'igiene pubblico. Il Ministero dell'Interno ne era così consapevole che, a partire dal 1818, reclamerà con insistenza l'invio dei regolamenti di polizia in materia economica per sottoporli direttamente al proprio controllo (6).

Dalla corrispondenza tra il ministero e i prefetti e tra questi e i sindaci si ricava un nutrito repertorio di provvedimenti a tutela della libertà economica.

Vediamone alcuni.

Nel caso tipico dei fornai (*boulangers*) il ministero ricorda che i sindaci non possono subordinare l'esercizio di questa professione ad una propria autorizzazione:

“dès l'instant que l'exercice de la profession de boulanger reste soumise aux simples règles de droit commun, l'autorité locale n'a le droit que d'exercer sur cette industrie une surveillance seulement applicable à la qualité, au poids, à la marque et au prix du pain fabriqué et mis en vente” (7).

L'autorità municipale non può costituire determinate professioni in monopolio (8), né assoggettare i mercanti di grano a pre-

(6) Sulla circolare del 1818, cfr. *Une et indivisible*. I., p. 534. La circolare era stata rinnovata dal ministro del commercio d'Argout il 3 maggio 1831 (AD. Sarthe, M 127).

(7) Lettera del direttore generale “des haras et de l'agriculture” al prefetto delle Côtes-du-Nord in data 21 marzo 1823 in merito ad un regolamento della città di St Brieuc. È interessante notare che il regolamento, al di là dei suoi contenuti, era comunque viziato, come rileva il direttore generale, perché adottato dal consiglio comunale e non dal sindaco (AD. Côtes-d'Armor, 2 O 278 (5)). La Cassazione si era mostrata accondiscendente con pratiche regolamentari che intralciavano in misura niente affatto minore la libertà di commercio. Dalloz riporta un episodio significativo: benché il prefetto della Seine-inférieure avesse significato al sindaco di Rouen la sua disapprovazione per un regolamento che vietava ai *boulangers forains* di vendere altrove che nei luoghi indicati dal comune, la Cassazione non esita a riformare la sentenza del tribunale di *simple police* che assolveva il fornaio denunciato per la violazione del regolamento (*Répertoire Dalloz*, Paris, 1848, t. 9°, pp. 525-526).

(8) Il ministro dell'interno (31 marzo 1839) fa osservare al prefetto della Marna che il regolamento con il quale il sindaco di Rheims concede in monopolio “l'entreprise de vidange” (raccolta e scarico dei rifiuti) ricostituisce un privilegio corporativo e, come tale, è illegittimo (AD. Marne, 2 O 3338). Molto meno fermo è l'atteggiamento della Corte di Cassazione. Apparentemente, essa sembrava schierarsi con molta determinazione contro quei regolamenti che, mediante aggiudicazione esclusiva dell'esercizio di

scrizioni diverse da quelle previste dalla legge de 21 pratile anno V ⁽⁹⁾; non può regolamentare la professione di domestico, né

una professione, costituissero un monopolio (in questo senso, ad esempio, le due sentenze del 18 gennaio 1838 e del 4 gennaio 1839, rispettivamente in *Recueil Sirey*, t. 38°, I parte, p. 319, e t. 39° I parte, p. 710). Ma in molti casi, il supremo tribunale si mostra permissivo con regolamentazioni che disciplinano l'esercizio di una professione con modalità tali da ricostituire di fatto una corporazione. Tipico è il caso della professione dei facchini (*portefaix*). Con una sentenza del 1 maggio 1823, la Cassazione riconosce la legalità di un *arrêté* che creava “une compagnie de crocheteurs, chargés exclusivement d'exercer les fonctions de porte-faix” e che stabiliva “la quotité de leur salaire” allo scopo dichiarato “de faire cesser les contestations entre les négociants et les crocheteurs, relativement à la quotité du salaire de ceux-ci” (*Recueil Sirey*, t. 23°, I parte, p. 316). In una successiva pronuncia, la Cassazione conferma che “l'autorité municipale est investie du droit de commissioner des portefaix pour le chargement et le déchargement des marchandises dans les lieux publics” (sentenza del 11 settembre 1840, *Recueil Sirey*, t. 40°, I parte, p. 981). La dottrina aveva accolto con perplessità questo indirizzo giurisprudenziale. Si trattava per il commentario Dalloz di “une atteinte à la liberté d'industrie, non-seulement en ce qu'un privilège, un monopole est accordé à certains individus, mais encore en ce que les consommateurs ne peuvent recourir à d'autres qu'aux commissionnés, et qu'ils ne sont plus libres de s'adresser à qui ils veulent” (*Répertoire Dalloz*, Paris, 1852, t. 27°, *verbo* “industrie et commerce”, p. 729; nello stesso senso, N. de CHAMPAGNY, *Traité de la police municipale*, Paris, 1847, t. 2°, p. 308). L'amministrazione centrale si sforza di circoscrivere la portata di questa giurisprudenza. Ad una richiesta di chiarimenti del prefetto dell'Allier, perplesso sulla compatibilità di queste sentenze con la legge Le Chapelier, il ministro risponde (14 luglio 1841) che la regolamentazione di una professione esercitata sulla via pubblica doveva considerarsi legittima fino a quando non limitasse l'accesso al suo esercizio. Proprio in questo errore era incorso il sindaco del comune di Bourg St. Amedée nell'Ardèche allorché aveva ricostituito apertamente la corporazione dei *portefaix* (entrambi i *dossiers* in AN. F²I 106 (22)). Nei primi anni del '900, un giurista particolarmente versato nella storia del diritto, valutava così la giurisprudenza della Cassazione su polizia municipale e libertà di commercio: “c'est toujours, on le voit, la même propension d'esprit qui se révèle, chez les hauts magistrats, quand la tyrannie municipale et l'indépendance privée sont en conflit: il suffit qu'un maire feigne d'avoir la vue de sauvegarder l'un des objets confiés à sa sollicitude, pour que les tribunaux doivent s'incliner devant de regrettables subterfuges et les habitants se résigner à une lésion” (A. Des CILLEULS, *Le socialisme municipal à travers les siècles*, Paris, 1905, p. 115).

⁽⁹⁾ Emanata per assicurare la libera circolazione del grano (J.B. DUVERGIER, *Collection complète des lois*, Paris, 1825, t. 9°, p. 427). Le municipalità, ossessionate dall'approvvigionamento annuario, mal tolleravano la dottrina liberista del centro. Il sindaco di Le Mans (13 febbraio 1847) prega il prefetto di intercedere presso il ministro dell'agricoltura: “je regrette bien vivement que ces prescriptions (del ministro n.d.r.) privent l'administration municipale de tout moyen de répression contre les personnes

limitare la pesca delle ostriche in certe stagioni dell'anno, né, ancora, proibire indiscriminatamente il trasporto di legna lungo le strade e piazze pubbliche ⁽¹⁰⁾. I regolamenti di polizia non possono imporre ai rivenditori l'obbligo di ricorrere al *mesureur public* ⁽¹¹⁾ e di vendere le merci al mercato comunale, con relativo pagamento dei posti ⁽¹²⁾;

qui font le commerce des grains et à la merci desquelles se trouvent les populations. Car il dépend des spéculateurs d'accaparer momentanément une quantité plus ou moins grande de céréale et d'en faire augmenter ou diminuer les prix. Les circonstances sont graves et peut-être obtiendrait-on du M. le Ministre une sanction qu'il a refusé en 1838 (...)” (AD. Sarthe, 2 O 182 (6)).

⁽¹⁰⁾ Rispettivamente: lettera del ministro al prefetto della Haute-Loire (2 novembre 1843); al prefetto della Gironda (22 giugno 1842); al prefetto delle Basse-Alpi (4 febbraio 1843) (tutte in AN. F²I 106 (22)).

⁽¹¹⁾ La questione si era posta a Le Mans per il “marché aux toiles”. Il consiglio comunale si era espresso nel 1816 a favore di un rigido regolamento delle vendite allo scopo di porre argine alle “négligences et fraudes” divenute frequenti dopo la Rivoluzione. Il braccio di ferro tra gli organi municipali e l'autorità tutoria sulla legittimità della misurazione obbligatoria e dei “droits de places” richiesti ai venditori per i posti al mercato si trascina per vent'anni (il *dossier* in AD. Sarthe, 2 O 182(28)). L'obbligo di ricorrere alla pesatura, ricorda il ministro dell'interno (12 luglio 1825) al prefetto del Maine-et Loire, che aveva imposto questa misura a tutto il dipartimento, contraddice la legge del 19 marzo 1790 che, sopprimendo il “droit de bannalité”, “a rendu libre dans tout l'étendue du Royaume le mesurage et le pesage des denrées et marchandises” (F⁶ II, Maine-et-Loire 11).

⁽¹²⁾ Le disposizioni del regolamento del sindaco di Rheims che obbligano a vendere al mercato e introducono limitazioni a carico di “forains” sono per il ministro dell'interno (30 gennaio 1845) “contraires aux principes de la liberté commerciale et d'égalité entre les citoyens” (AD. Marne, 2 O 3342). Analoga presa di posizione del ministero del commercio (3 agosto 1832) in merito al regolamento adottato dal sindaco di Saint-Méen: “il est assez certain que les entraves mises au commerce des comestibles, loin d'assurer les approvisionnements, tendent à les affaiblir en diminuant la concurrence des vendeurs dont elles gênent les spéculations et à faire hausser plutôt que baisser les prix” (AN. F³ II, Ille-et-Vilaine 11). Sempre per le arbitrarie limitazioni a carico dei “forains”, ai quali il sindaco di Noyen vorrebbe vietare l'ingresso al mercato prima di una certa ora, il ministro dell'agricoltura censura il regolamento di polizia che questi ha adottato il 4 luglio 1847 (AD. Sarthe, 2 O 224(2); caso simile concernente il comune di Dollon in AD. Sarthe, 2 O 103(1-2)). “Nulle autorité au monde”, scrive il sottoprefetto di Epernay al prefetto (24 giugno 1841) a proposito di un regolamento di polizia adottato in quella città, “n'a le droit de limiter cette concurrence sans violer le principe de la liberté du commerce” (AD. Marne, 2 O 1751). Proprio per scongiurare queste discriminazioni, le autorizzazioni del ministro dell'agricoltura per l'apertura dei mercati riportavano la seguente clausola: “l'arrivage, l'emmagasinage, l'exposition et la vente sur le dit marché des denrées et marchandises, auront lieu sans préjudice de la faculté qu'ont les propriétaires, les cul-

né sono autorizzati ad introdurre un trattamento discriminatorio in materia di orari e calendari per i “marchands forains” (13). È illegittimo introdurre tasse troppo elevate al solo scopo di assicurare al comune una rendita o di rimbosare il concessionario del mercato (14). Infine e per concludere, il cittadino non può essere obbligato a prestazioni (15) e punito con pene che la legge non prevede (16).

tivateurs et les marchands, domiciliés ou non domiciliés, dans la commune de St. Mament, de faire arriver, d'emmagasiner, d'exposer, de vendre ou faire vendre leurs denrées et marchandises, dans les greniers, magasins, boutiques etc. qu'ils possèdent, à titre de propriété ou de location sur le territoire e cette commune” (AN. F¹⁰1525).

(13) Il sindaco di Le Mans (12 febbraio 1830) protesta con vigore con il prefetto per il rifiuto del ministro, in ossequio a questa dottrina liberista, di approvare la deliberazione del consiglio comunale che obbligava i mercanti di suini a venderli al mercato, esigendo il pagamento di una tassa (“droit”) per ogni capo venduto. Il magistrato municipale fa valere due argomenti: 1) limitando l'obbligo dei mercanti a quello solo di occupare i siti indicati dall'autorità municipale e di pagare il canone di locazione del suolo pubblico, il mercato comunale avrebbe perso la sua ragion d'essere e l'approvvigionamento ne avrebbe sofferto; 2) la Cassazione aveva dichiarato la legittimità di misure analoghe a quella da lui adottata e ingiustamente censurata dal ministro (AD. Sarthe, 2 O 182 (28)). È vero, in effetti, che la giurisprudenza ammetteva la liceità dei divieti di vendere certi prodotti altrove che al mercato come quella degli oneri fiscali imposti sui rivenditori (cfr. CHAMPAGNY, *Traité de la police municipale*, cit., II parte, t. 2°, pp. 833 e sgg.; nonché, DALLOZ, *Répertoire*, cit., *verbo* “commune”, t. 9°, pp. 515-519). Il ministro dell'interno rileva che il regolamento adottato dal sindaco di Lillé-le-Guillaume il 1 aprile 1832 stabilisce una discriminazione illegittima a carico dei mercanti non domiciliati: “il serait douteux que les tribunaux accordassent une sanction pénale à la disposition de l'arrêté qui établit un privilège en faveur des habitants de Lillé” (AD. Sarthe, M 96(1)).

(14) Il comune di Maçon aveva deliberato di fare costruire il macello da un privato al quale avrebbe assicurato la concessione dello stabilimento e i proventi delle “taxes”, particolarmente elevate, imposte agli utenti. Il ministro dell'agricoltura rifiuta di approvare il progetto (15 luglio 1844) in quanto “les abattoirs étant créés exclusivement dans l'intérêt de la salubrité publique, les taxes à y percevoir ne doivent pas avoir pour objet d'augmenter les ressources communales” (F³ II, Saône-et-Loire 20).

(15) Un regolamento di polizia municipale non può costringere le famiglie a servirsi del “bureau des nourrices”. Pur apprezzando l'utilità dell'istituzione, il ministero (28 novembre 1832) conclude per l'illegittimità dell'*arrêté* adottato in questo senso dal sindaco di Lione in quanto esso ha l'effetto “de restreindre la liberté des familles dans une action qui appartient à la vie privée” (AN. F³II, Rhône 14). Il sindaco non può obbligare i *riverains* ad assicurare la manutenzione dei fossi di scolo (comune di Abbeville, Seine-et-Oise, 1844); né vietare i *dépôts dans les rues* (comune di Avezise, Rhône, 1844); né, ancora, proibire il *glanage* ai *préposés* dei proprietari dei fondi (comune di Bordeaux-St. Clair, Seine-Inférieure, 1843) (tutti, in AN. F²I 106 (22)).

Fermiamoci qui.

Il campione di casistica che abbiamo esposto dovrebbe bastare per chiarire la portata, gli scopi e le modalità del controllo tutorio sui regolamenti municipali. La superiorità di questo monitoraggio su quello esercitato dai tribunali risulta con evidenza: innanzitutto l'amministrazione, senza confinarsi all'esame dei soli profili di legittimità, affronta anche quelli di merito, dando prova in concreto di una certa duttilità nella ponderazione degli interessi in gioco. Inoltre, lo stesso controllo di legittimità non si limita a sanzionare meccanicamente le violazioni più grossolane della legge, ma investe anche il difetto di motivazione e l'eccesso di potere, quando il regolamento eluda lo scopo che esso dichiara di voler perseguire⁽¹⁷⁾.

Naturalmente questa constatazione non avvalorava affatto la pretesa di quei prefetti che tentano di imporre ai sindaci sempre e comunque la formalità dell'approvazione preventiva e che si spin-

Dello stesso tenore è l'osservazione del ministro dell'interno (30 settembre 1843) sul regolamento di polizia adottato dal sindaco di Suippes: la raccolta dell'immondizia "c'est une charge municipale qu'on ne saurait régulièrement faire peser sur les habitants" (AD. Marne, 2 O 4345). Né un regolamento potrebbe vietare agli abitanti di alloggiare prostitute: "on ne peut défendre à un citoyen de les loger si sa maison ne sert pas de lieu de débauche" (il prefetto (12 aprile 1836) al sindaco di Ay, AD. Marne, 2 O 340). "En général, il est bien de s'abstenir de prendre des mesures qui imposent aux citoyens l'accomplissement de formalités, dont l'utilité n'est pas démontrée": rilievo del ministro dell'interno (5 settembre 1846) in relazione al regolamento del sindaco di Mareuil che introduce varie formalità a carico di coloro che stabiliscono il domicilio nel comune (AD. Marne, 2 O 2565).

⁽¹⁶⁾ Il prefetto della Sarthe fa osservare (27 marzo 1817) al sindaco di Torcé-en-Vallée che il suo regolamento sui *cabarets* è illegale in quanto: "les lois et règlements ayant déterminé les peines auxquelles donnent lieu les délits et contraventions, la police administrative ne doit ni ne peut plus fixer d'autres peines ou amendes, et doit se borner à veiller à l'exécution de la loi" (AD. Sarthe, M 96 (1)). Il ministro risponde (3 dicembre 1822) al prefetto del Pas-de-Calais, che chiedeva lumi in merito al regolamento del sindaco di Boulogne, che nessuna pena era prevista per la divagazione di "poules, canards et oyes": il sindaco non può quindi prevedere la sanzione nel suo regolamento (AN. F²I 106 (23)).

⁽¹⁷⁾ Il sindaco di Rouen, allo scopo di prevenire gli incendi, ha vietato la vendita libera della legna lungo le vie della città ed ha reintrodotto un monopolio della vendita analogo a quello vigente prima della Rivoluzione. Il ministero, di fronte al ricorso di alcuni privati, rileva che l'ordinanza "excède la mesure, elle n'atteint point le but qu'on se propose" ed invita il prefetto, incline ad assecondare la decisione del sindaco, a farla modificare (lettera al prefetto del 20 agosto 1818) (AN. F³II, Seine-Inférieure 23).

gono fino a sostituirsi all'autorità municipale nell'esercizio del potere regolamentare: all'occasione, gli stessi prefetti non avevano mancato di incorrere negli abusi rimproverati ai loro subordinati gerarchici. Semmai la scoperta dell'ampiezza di questa euforia regolamentare può aiutarci a misurare meglio l'entità della minaccia proveniente dall'autonomia municipale ad una componente cruciale del 'progetto borghese' come l'individualismo economico (tanto la libertà contrattuale che quella proprietaria). Una minaccia percepita come inaccettabile non solo da un grande apologeta dell'accentramento quale Thiers, ma anche da chi non poteva considerarsi pregiudizialmente ostile alle libertà locali.

Per averne prova può forse essere utile varcare le Alpi, gettando lo sguardo sull'Italia postunitaria, dominata, come si sa, da un accentramento sostanzialmente omologo a quello francese. La testimonianza dell'economista italiano Luigi Luzzatti merita di essere riportata, proveniendo dall'esponente di una cultura liberale molto sensibile al discorso del *Self-government* e meno condizionata di quella francese dal dogma della sovranità una e indivisibile. Ebbene, sulle pagine del *Giornale degli economisti* Luzzatti denuncerà i rischi del potere regolamentare municipale con toni che nulla hanno da invidiare a quelli di un Thiers⁽¹⁸⁾. Secondo il nostro autore i comuni "manifestano la tendenza a prendere provvedimenti, i quali non sono compatibili colla legislazione generale e contrastano col rispetto inviolabile della proprietà" al punto che "a voler narrare o accennare tutte le violazioni della libertà, ristorata dall'azione moderatrice del Ministero e del Consiglio di Stato, non si finirebbe più". Abbandonare la libertà proprietaria e contrattuale in mano alle amministrazioni locali, equivarrebbe a lasciarle in balia di "legislatori comunali" pronti ad eludere o travisare alla prima occasione le prescrizioni della legislazione e i principi generali dell'ordinamento. Degenerazione del resto inevitabile giacché "più l'ambito si restringe e più le grandi idee politiche ed economiche si

⁽¹⁸⁾ Mi riferisco all'articolo "La violazione della libertà economica nei regolamenti di polizia rurale" pubblicato nel *Giornale degli economisti* del 1875 e ad un successivo dello stesso anno dedicato ai regolamenti edilizi (cito dagli ampi brani riportati da R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano, 1984, pp. 176-178).

offuscano e tralignano”. Occorre allora rendere giustizia all'accenramento per l'azione di tutela dell'individuo dalle “ tirannie locali ”:

“ questa infelice e dannata burocrazia, la quale si usa dipingere da alcuni come un usurpatore inteso a violare l'autonomia dei comuni, ha saputo in questa occasione tutelare l'autonomia degli individui e delle proprietà private contro le usurpazioni dei comuni ”.

Dalla Francia all'Italia, il rilievo è sempre lo stesso: la libertà dell'individuo-proprietario non è naturalmente compatibile con quella dell'associazione comunale.

È appena il caso di aggiungere che questa scoperta non serve certo a giustificare il centralismo amministrativo dei due paesi. Ma si è almeno appurato ora che il timore di vedere rispuntare vecchie pratiche di Antico regime aveva un concreto fondamento: il problema dei controlli appariva serio ed attuale in una realtà dove le persistenze dell'Antico regime erano dure a morire a dispetto dell'individualismo giuridico ufficiale.

2. *La salvaguardia della legalità*

L'accenramento è presentato da tanta pubblicistica dell'epoca come un intralcio al buon andamento della vita municipale. Ed è vero che l'eccesso di formalità, la concentrazione a Parigi dell'esame dei fascicoli, l'inesistenza di un ausilio burocratico nella maggior parte dei comuni aggravava indubbiamente, come si è visto, gli effetti di una tutela troppo spesso puntigliosa ed invadente.

Quella dell'interferenza con la vita comunale è però solo una parte della storia e della verità. Occorre raccontare anche l'altra che coincide con il tentativo da parte dell'autorità di tutela di ottenere il rispetto delle prescrizioni legali, degli obblighi procedimentali, dei diritti dei terzi da parte delle autorità municipali. Il centro appare allora nel senso più pregnante come il “ tutore ” di enti locali che non mostrano di avere sempre la capacità per muoversi con sicurezza nei meandri del diritto amministrativo o che si lasciano paralizzare da conflittualità intestine, nella logica di quell'“ esprit de clocher ” aditato come degenerazione sempre potenziale dell'autonomia locale.

Il lavoro non manca a prefetti e sotto-prefetti chiamati a sorve-

gliare comuni rurali nei quali è ignorato persino l'ordine delle competenze amministrative, il sacrosanto principio che “administrer doit être le fait d'un seul homme” (19). Lasciati soli, i sindaci incorrono in errori procedurali, quando dimenticano un adempimento essenziale — tipico l'inchiesta “*de commodo et incommodo*” (20) —, viziano i contratti con clausole illegittime (21), trala-

(19) Il sindaco di Vertus chiede al prefetto di autorizzare la convocazione straordinaria del consiglio comunale per procedere all'adozione di un regolamento sul “ban de vendange”. Il prefetto risponde (6 settembre 1842) che spetta al solo sindaco adottare regolamenti di polizia (AD. Marne, 2 O 4709). Il preambolo del regolamento di polizia di La Ferté-Bernard enuncia che il consiglio comunale è stato preventivamente consultato: “cette mention du conseil municipal”, osserva il prefetto (31 dicembre 1841), “doit être retranchée, car le conseil municipal délibère, mais il n'administre pas” (AD. Sarthe, 2 O 133(1-2)). Stessa menzione contiene il preambolo di un lungo regolamento di polizia adottato dal sindaco di Rennes: “si effectivement le conseil municipal de Rennes a donné cette mission (di redigere il regolamento, n.d.r.)” osserva il ministro (29 dicembre 1838), “il a complètement dépassé les limites de ses attributions”. Né si trattava del solo vizio di un regolamento talmente lungo da risultare impubblicabile: dalla penna del segretario comunale, che aveva redatto materialmente il documento, era scaturita una codificazione generale di polizia. Il ministro ordina al prefetto di annullarlo; il prefetto si limita a sospenderlo, attirandosi le ire del ministro che, tuttavia, di fronte ad una lettera di spiegazioni del sindaco, finisce per assumere un tono più conciliante (F³II, Ille-et-Vilaine 9). Stessa osservazione in merito ad un *arrêté* adottato a Beaufay (1842) nella Sarthe (AD. Sarthe, 2 O 26 (2)).

(20) L'inchiesta “*de commodo et incommodo*” effettuata dal comune di Champocé per ottenere l'autorizzazione alla vendita di un terreno è del tutto irregolare: sono stati interpellati solo 4 analfabeti! (il ministro al prefetto, il 5 giugno 1823) (AN. F³II, Maine-et-Loire 8). Quando si tratta di destinare un sito a cimitero, ricorda il sottosegretario di Stato (6 settembre 1816) al prefetto del Puy-de-Dôme, “il est nécessaire de faire constater préalablement par une enquête administrative si ce local réunit quant à sa situation et à son étendue superficielle les conditions prescrites par le décret du 23 prairial an XII et rien n'annonce que cette formalité ait été remplie” (AN. F³II, Puy-de-Dôme 7). Il prefetto della Sarthe fa osservare al sindaco di Marolles che il sito scelto per la scuola primaria “n'est nullement convenable” in quanto adiacente al cimitero, in violazione al decreto del 7 marzo 1808 (AD. Sarthe, 2 O 190 (1-6)). Il sottoprefetto di Montfort (25 giugno 1836) chiede al prefetto di rinviare l'approvazione di una transazione tra il comune di Iffendic e un privato in quanto manca la stima esatta dei terreni interessati dall'operazione: “ce complément d'instruction est nécessaire afin de prévenir toute nouvelle contestation sur l'exécution de la transaction dont il s'agit” (AD. Ille-et-Vilaine, 2 Z 78).

(21) In un contratto stipulato dalla città di Metz per la vendita di un terreno ad un privato il ministro rileva una clausole di riscatto a tempo indefinito che viola la

sciano atti dovuti ⁽²²⁾, omettono provvedimenti necessari per timore di impopolarità ⁽²³⁾, per compiacere qualche notevole o più semplicemente per incompetenza ⁽²⁴⁾. Dotati di vasti patrimoni collettivi, i comuni subiscono amputazioni di parti di territorio da parte dei privati senza che i consigli comunali, per connivenza o inerzia, reagiscano all'usurpazione ⁽²⁵⁾. Alcune volte a rendersi necessario è

prescrizione di 5 anni prevista dal Codice civile come termine massimo per l'esercizio del riscatto (lettera al prefetto del 14 marzo 1827)(AN. F³II, Moselle 25).

⁽²²⁾ Il prefetto dell'Orne, esasperato dall'inerzia dei sindaci di molti comuni, chiede al ministro (18 febbraio 1829) se può accollare agli ufficiali municipali inadempienti la spesa per i commissari *ad acta* (AN. F³II, Orne 1).

⁽²³⁾ Un aneddoto curioso: il sindaco di Avize non vuole adottare un regolamento per l'uso del "lavoir" comunale nel timore di inimicarsi le massaie del paese. Un abitante, che vive nei pressi del "lavoir", chiede l'intervento del prefetto per porre fine agli strepiti che si levano dal sito. Su pressione del sottoprefetto, alla fine il sindaco si decide ad emanare il regolamento (12 febbraio 1844) (AD. Marne, 2 O 327).

⁽²⁴⁾ Il consiglio comunale di Marolles omette di far valere i propri diritti rispetto al proprietario confinante il pretorio della *justice de paix* che, causa questa inerzia, non può essere riparato. Sollecitato dal prefetto (24 novembre 1827), il sottoprefetto risponde che l'amministrazione comunale "paraît avoir été influencé plus par les amis et les connaissances du sieur Mohain que par l'envie de soutenir les intérêts de la commune": in questo modo "les intérêts de la commune se trouvent abandonnés par ceux qui devraient les défendre" (AD. Sarthe, 2 O 190 (1-6)). In un caso simile, il ministero ricorda al prefetto della Corrèze (21 ottobre 1821) che il consiglio di prefettura può ordinare al consiglio comunale di agire in giudizio; le decisioni in questo senso dell'autorità tutoria "peuvent avoir aussi leur effet sans le concours et nonobstant le vœu contraire du conseil municipal" (AN. F³II, Corrèze 2).

⁽²⁵⁾ Il prefetto della Côte-d'Or informa il ministro (29 dicembre 1834) della complicità tra consigli comunali e usurpatori dei beni comunali nel suo dipartimento. "Les habitudes d'usurpation sont très-générales dans ce département: les maires et les conseillers municipaux sont fréquemment les premiers à donner l'exemple, et l'audace va si loin sous ce rapport, que dans une petite commune, le maire a usurpé l'église même". Composti dei rappresentanti di poche famiglie e dei loro clienti i consigli "refusent d'autoriser les poursuites, et de payer les vérification préalables ordonnées dans l'intérêts des communes". Inutili si sono rivelate le sollecitazioni del prefetto: "j'avais invité le conseil municipal à se réunir pour délibérer sur l'usurpation reprochée au sieur Pausiot: il n'a pas été possible de le faire délibérer d'une manière positive. Une vérification des lieux serait nécessaire; mais avec un conseil municipal composé des usurpateurs et de gens placés dans leur dépendance, on doit craindre un refus de poursuivre et de payer les frais que nécessiterait cette vérification. Je ne connais aucun moyen de vaincre cette mauvaise volonté, et je viens vous demander ce que je dois faire" (AN. F³II, Côte-d'Or 1).

un intervento per sbloccare interminabili contenziosi giudiziari alimentati solo da ripicche individuali ⁽²⁶⁾; in altre avviene invece l'opposto: occorre sollecitare il consiglio comunale a far valere i propri diritti. Infine — ed è forse la fattispecie più significativa — sono i diritti dei privati in quanto proprietari ⁽²⁷⁾ e contribuenti ⁽²⁸⁾,

⁽²⁶⁾ Il sotto-prefetto di Sainte-Ménechould informa il prefetto (22 dicembre 1835) che la contestazione tra il consiglio comunale di Valmy e l'aggiudicatario dei lavori di riparazione della chiesa locale è originata solo dall' "opposition systematique et opiniâtre" dei nuovi consiglieri comunali ai vecchi: il sopralluogo ha confermato l'inconsistenza della "plainte" (AD. Marne, 2 O 4561). Il prefetto della Sarthe comunica al ministro (9 ottobre 1834) di avere speso inutilmente i propri buoni uffici per porre fine al contenzioso tra vescovato e comune di Le Mans (AN. F³II, Sarthe 10).

⁽²⁷⁾ Il *Comité de l'intérieur* del Consiglio di Stato, in un parere del 9 luglio 1823, nega al comune di Marsiglia la procedura di espropriazione per utilità pubblica per l'acquisizione di un terreno destinato alla costruzione del museo. Questo tipo di opera pubblica non rientra tra quelle previste dalla legge dell'8 marzo 1810: che il comune tratti con i proprietari *de gré à gré* (AN. F³II, Bouches-du-Rhône 9).

⁽²⁸⁾ Il prefetto della Sarthe osserva (14 febbraio 1833) che l'*arrêté* del sindaco di la Flèche "pour assurer la fixation de l'impôt, le service de la garde nationale, le logement militaire et la distribution des secours aux pauvres" è del tutto illegittimo, non rientrando queste materie nei poteri di polizia del sindaco (AD. Sarthe, 2 O 135 (1-2)). Sempre sulla questione della guardia nazionale, il ministro ricorda al prefetto della Sarthe (25 aprile 1831) che le imposte straordinarie possono essere richieste dai comuni per spese obbligatorie, tra le quali non rientra quella dell'abbigliamento delle guardie nazionali (AD. Sarthe, 1 O 44). Un consiglio comunale non poteva deliberare un'imposta straordinaria per rimborsare un prestito da destinare ad *ateliers de charité*: "en effet on conçoit que les habitants aisés d'une ville viennent en secours de leur concitoyens qui se trouvent réellement dans l'indigence, mais cette faculté doit être entièrement libre et ne saurait avoir le caractère de contrainte qui serait le résultat d'une perception par voie d'imposition extraordinaire: ce serait d'ailleurs une taxe des pauvres qui n'est pas autorisée par les lois" (il ministro al prefetto del Maine-et-Loire, il 20 febbraio 1830; analoga risposta del ministro al prefetto della Marna il 7 settembre 1831 e a quello della Sarthe il 2 agosto 1833) (AN. F⁶II, Maine-et-Loire 12; AD. Marne, 2 O 122; AD. Sarthe, 1 O 44). Avveniva comunemente che i consigli comunali tentassero di escludere i nuovi abitanti del comune dal beneficio del godimento dei diritti collettivi, imponendo condizioni di varia natura. "Des usages différents se sont établis sur ces points dans les communes", informa il prefetto dell'Ain (18 dicembre 1824): "quelques unes ne veulent admettre à l'affouage que les habitants qui payent une contribution directe quelconque; d'autres n'exigent pas cette condition, mais elles veulent que ceux nouvellement établis dans la commune et n'occupant qu'individuellement ou sans suite une chambre à feu ou portion de maison ne soient pas admis à cette distribution" (AN. F³II, Ain 1). In seguito ad un parere del Consiglio di Stato, il ministro dell'interno emana una circolare (28 marzo 1838) nella quale ricorda l'illegittimità dei "droits d'entrée en

minacciati da qualche iniziativa o decisione municipale, a trovare protezione presso l'autorità di tutela.

Ma l'accentramento non esauriva la propria ragion d'essere solo nel sostegno e nella direzione di comuni rurali "incapaci". Se così fosse stato, nulla avrebbe impedito che si accordasse ai comuni urbani maggiore libertà, in quanto "capaci di agire", mediante l'adozione di un regime municipale differenziato.

Seppure per motivazioni diverse, la supervisione del potere centrale appariva irrinunciabile anche sui centri urbani.

Nel caso delle città non si trattava tanto di stimolare la propensione alla spesa di investimento delle amministrazioni locali ma semmai di frenarla, di sorvegliare con attenzione la contabilità e gli impegni finanziari di comuni che, nemmeno mezzo secolo prima, avevano contratto *deficit* di vaste proporzioni ⁽²⁹⁾. Poco importava che la puntigliosa tutela del centro non avesse sempre prodotto gli effetti desiderati sui bilanci comunali: vi era il dubbio che un suo allentamento avrebbe aumentato i rischi di dilapidazione finanziaria o anche solo indebolito gli sforzi di imporre quella moderna ed ordinata contabilità che gli uffici ministeriali elaboravano con tanta cura ⁽³⁰⁾.

joissance, droits d'incolat, droits de bourgeoisie" talvolta richiesti da alcuni comuni ai nuovi domiciliati per consentire l'accesso al godimento dei beni comunali (H.-J.-B. DAVENNE, *Régime administratif et financier des communes ou résumé pratique des règles de la législation et de la jurisprudence en matière d'administration communale, suivi du recueil d'instructions du ministre de l'intérieur*, Paris, 1844, pp. 583-584. Si tratta di un raccolta particolarmente affidabile in quanto ad esserne autore è il *chef de la section administrative des communes au ministère de l'intérieur*).

⁽²⁹⁾ Lo ricorda, cifre alla mano, Leber, autore di una dotta confutazione di Henrion de Pansey e profondo conoscitore dell'amministrazione municipale, che segue per trent'anni nella veste di funzionario al *bureau du contentieux des communes* (*Histoire critique du pouvoir municipal*, Paris, 1828, pp. 614 e sgg.).

⁽³⁰⁾ Particolarmente temuta era l'imprevidenza delle città. La città di Brive aveva votato nel 1823 un prestito di 68.000 fr. per costruire alcune fontane pubbliche che avrebbe dovuto essere rimborsato con risorse economizzate ogni anno sul bilancio ordinario. Il Consiglio di Stato si esprime sfavorevolmente con la seguente motivazione (17 ottobre 1823): "considerant que le conseil municipal, en faisant le tableau des ressources sur lesquelles il croit pouvoir compter, suppose que, jusqu'en 1835, il lui sera possible de faire chaque année des économies considérables; que pour admettre cette supposition, il faudrait admettre aussi que la ville de Brive n'aura à sa charge des dépenses extraordinaires pendant onze années que pour une somme d'environ 3.000 fr.,

Che dire poi della tutela dell'ordine pubblico? Gli agglomerati urbani rappresentavano una minaccia costante per la tranquillità borghese, con le loro concentrazioni di classi laboriose, di popolazione senza fissa dimora, e di intellettuali "sovversivi". Molto gelosi del proprio ruolo nelle istituzioni di beneficenza, pronti a disputare ai funzionari qualche prerogativa in nome delle libertà municipali, i notabili locali sapevano però di non potere affrontare da soli la politica della sicurezza e la gestione dei conflitti del lavoro. Se vi era un luogo dove lo Stato-gendarme doveva apparire in tutta la sua forza di dissuasione questo erano le città. Le rivolte di Lione agli inizi della Monarchia di Luglio avevano rivelato la drammaticità dello scontro di classe e sebbene, in quelle circostanze, i rappresentanti del potere centrale fossero talora incorsi in gravi errori di valutazione niente lasciava ritenere che gli amministratori locali potessero fare meglio da soli ⁽³¹⁾.

3. *Il sostegno agli amministratori locali*

Quando si legge la pubblicistica ottocentesca che rivendica a gran voce il diritto per i comuni di scegliersi i propri amministratori, si tende a dimenticare che in molti comuni rurali il problema non era quello di assicurare ai candidati la possibilità di conquistare il

ce qui paraît une espérance peu fondée (...) "(AN. F³II, Corrèze 3). Sempre il Consiglio di Stato esprime parere sfavorevole (7 gennaio 1829) sulla deliberazione del consiglio comunale di Saumur che nel 1829 si impegna a versare una rendita annua di 5.000 fr. a favore del *Bureau de bienfaisance* a partire del 1844 perché potesse beneficiare di donazioni di privati che avevano condizionato la liberalità all'assunzione di tale impegno da parte del comune: "cette mesure serait irrégulière, en ce que les membres actuels du Conseil municipal engageraient la ville pour une époque où il est possible qu'elle ait d'autres représentants et d'autres dépenses plus instantes à effectuer. Les charges actuelles de la ville ne lui permettant pas de contracter, dès à présent, l'engagement qui est demandé, ce ne pourrait être qu'au moment où elles auront cessé qu'il y aura lieu de revenir sur cet objet "(AN. F³II, Maine-et-Loire 11).

⁽³¹⁾ La rivolta del 1831 era nata dal rifiuto degli industriali della seta di accettare la tariffa negoziata tra le rappresentanze operaie ed una delegazione di industriali grazie alla mediazione del prefetto, prontamente sconfessato dal ministro Périer. La rivolta più sanguinosa (oltre 300 morti) scoppiò nel 1834, in seguito all'acutizzarsi della crisi economica e all'approvazione della legge sulle associazioni (cfr. R.J.BEZUCHA, *The Lyon Uprising of 1834. Social and Political Conflict in the Early July Monarchy*, Cambridge, 1974).

suffragio dei propri concittadini, bensì di convincere qualche malcapitato ad accettare un onore che i più consideravano quale onere fastidioso. Per capire quale fardello attendesse un aspirante sindaco basta scorrere le prime pagine del celebre breviario per il *maire de village*, opera del giurista Cormenin:

“ l'exercice d'une mairie, même de village, n'est qu'une suite de devoirs à remplir: envers soi-même; envers le Gouvernement; envers la Commune; envers les habitants; envers le Conseil municipal; envers le Ministre du culte; envers l'Instituteur; envers les Pauvres ” (32).

Un ruolo davvero poco invitante quello che si prospetta all'aspirante-*maire*! Si comprende allora che non tutti i notabili rurali fossero disposti a consacrare tempo ed energia all'istituzione municipale con lo stesso zelo ed entusiasmo del *docteur Benassis* descritto da Balzac nel *Médecin de campagne*.

Nella miriade di comuni rurali abitati da poche centinaia di abitanti la *vexata quaestio* della nomina dei rappresentanti locali si presenta sotto una luce diversa da quella in cui appare nel corso dei dibattiti parlamentari dove lunghe sedute sono consacrate a questo fondamentale capitolo della libertà municipale. Più prosaicamente accadeva che il prefetto si trovasse a intervenire, non per reprimere velleità d'indipendenza dei comuni, bensì per sollecitare l'adempimento di oneri primordiali, come l'assunzione da parte dei notabili delle funzioni amministrative o la partecipazione dei consiglieri comunali alle sedute dell'assemblea (33). Non è affatto raro che i prefetti debbano rassegnarsi, *faute de mieux*, a confermare nella carica di sindaco uomini di opinioni opposte a quelle ministeria-

(32) CORMENIN, *Le maire de village*, Paris, 1847³, p. 6.

(33) Il prefetto dei Bassi-Pirenei lamenta con il ministro dell'interno che i consiglieri comunali disertino sistematicamente le sedute del consiglio. Il ministro (9 settembre 1818) invita il prefetto a procedere alla fusione dei comuni in cui si verificava questo fenomeno (AN. F³II, Pyrenées-basses 1). In un memoriale inviato al ministro dell'interno, un prefetto descriveva così le “ sedute ” dei consigli comunali: “ voici comment se passent le plus souvent les délibérations du conseil municipal. Le maire ou l'adjoint ou son redacteur habituel dresse le procès verbal d'une séance qui n'a point eu lieu et fait courir le garde champêtre pour demander les signatures des conseillers municipaux lesquels apposent sur l'acte qu'on leur présente les uns leur nom les autres une croix! ” (*De l'administration communale en France. Observations d'un préfet*, s.n. s.d.) (AN. F³I 1).

li ⁽³⁴⁾; che i sottoprefetti debbano pregare qualche proprietario in grado di leggere e scrivere di restare nelle funzioni di sindaco o *adjoint*; e che i giudici di pace, preziosi intermediari tra l'autorità e i comuni, siano inviati in consultazione presso i notabili locali per vincere la loro pigrizia ⁽³⁵⁾.

Le statistiche elettorali non tardano del resto a rivelare un fenomeno ben più inquietante per la classe di governo orléanista: lo

⁽³⁴⁾ Cfr. AA.VV., *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, 1986, p. 51.

⁽³⁵⁾ Il sindaco di Gué-d'Alléré ha dato le dimissioni perchè 4 membri del consiglio comunale hanno criticato un suo *alignement* (lettera al prefetto del 8 giugno 1845).

Il prefetto risponde (12 giugno 1845) ricordando al sindaco che in base alla legge del 18 luglio 1837 " le maire est chargé seul de l'administration " e dunque il sindaco non deve tenere in alcun conto degli umori del consiglio comunale. A sua volta, il curato scrive al prefetto l'11 giugno 1845 scongiurandolo di non accettare le dimissioni del sindaco, persona onorata e tra le poche in grado di leggere e scrivere. La difficoltà di trovare un rimpiazzo doveva essere davvero grossa se a distanza di un anno, il sindaco persistendo nella volontà di rassegnare le dimissioni, questa volta per motivi di famiglia, il prefetto è costretto a respingerle reiteratamente. Sempre nella Charente-Inférieure, il prefetto incarica un giudice di pace di trovare un sindaco per il comune di st. Médard. Il giudice di pace informa il prefetto (30 dicembre 1846) di avere intervistato sette membri del consiglio comunale senza essere riuscito a convincerli ad accettare la carica di sindaco: gli impegni lavorativi o la mancanza di istruzione sono i motivi addotti per il rifiuto. Insieme al curato, il giudice di pace ha insistito per due ore con un certo Grousseau, sindaco in carica, per convincerlo ad accettare la conferma. Alla fine il sig. Grousseau acconsente, ma solo a due condizioni: che il prefetto autorizzi l'abbattimento di tre alberi che ostacolano la circolazione ed impediscono la ricostruzione del muro del cimitero(i tre alberi appartengono al comune); che dispensi il comune dalla prestazione in natura per le strade vicinali. Il giudice di pace raccomanda al prefetto di accettare le condizioni: " Je pense, monsieur le préfet, que vous donnerez une adhésion complète à ce que j'ai promis en votre nom; je ne me serais pas mis en avant si, en dissolvant le conseil municipal, on avait eu l'espoir d'avoir un maire. Vous auriez eu, en réunissant Saint Médard à une autre commune, les plus grandes difficultés, j'en ai l'assurance, et je pourrais même dire que vous n'y seriez pas parvenu, à moins de la décomposer ". Il prefetto, con lettera del 15 gennaio 1847, accetta entrambe le condizioni. Sempre un giudice di pace (cantone-est di La Rochelle) così riferisce al prefetto dell'esito dei suoi sforzi per organizzare un corpo municipale a La Leu (2 agosto 1836): " J'ai la satisfaction de vous annoncer que rien ne s'oppose plus à l'organisation définitive de la mairie de La Leu. M Sarbaud, médecin, et M. Gézerou-Dubourg, propriétaire, consentent enfin à être maire et adjoint. C'était, si vous vous le rappelez, ma première combinaison. Que Dieu soit loué! J'aimerais mieux, je crois, composer un ministère, ou, ce qui est bien plus difficile, mettre d'accord MM. Thibaud et Cambon, que d'organiser une mairie de campagne "(...) (AD. Charente-Maritime, 2 M 7(54)).

scarso entusiasmo della popolazione per la designazione dei rappresentanti comunali e dipartimentali. Le sacche di disinteresse per l'esercizio di quelle libertà che tanto avevano appassionato la pubblicistica e le aule parlamentari della Restaurazione sono così diffuse da stupire lo stesso ministro dell'interno ⁽³⁶⁾. Nei primi anni della Monarchia di Luglio, agli inizi del 1836, i prefetti descrivevano al

⁽³⁶⁾ Il ministro dell'interno riferisce, in merito alle elezioni del 1834, che “ les électeurs municipaux n'ont pas manifesté en général l'empressement qu'on devait attendre d'eux. La proportion moyenne du nombre des votants a été de 54 sur 100 ”(p.4). La scelta dei sindaci e *adjoints* ha presentato grandi difficoltà in molti comuni. I consiglieri idonei alla funzione hanno rifiutato di accettare la carica. Talvolta è stato necessario sciogliere il consiglio comunale ed indire nuove elezioni per consentire al governo di nominare il sindaco in seno al consiglio comunale. Erano iscritti a votare 2.872.089 se ne sono recati alle urne 1.577.000 (56%) (pp. 8-9). 3/5 dei nuovi consiglieri comunali sono stati rieletti tra i membri dei vecchi consigli (*Compte rendu au Roi sur les élections municipales de 1834*, Paris, 1836) (BN. Lf¹³² 28(1)). Alle elezioni del 1837, la situazione non è molto mutata: dei 2.880.131 elettori iscritti si è presentato alle urne 1.581.974, ossia il 55% (*Compte rendu au Roi sur les élections municipales de 1837*, Paris, 1839, pp. 9-10). A Strasburgo, su 2.077, solo 1.497 avevano partecipato al primo turno delle elezioni municipali del 1831. Al secondo turno il numero era già calato a 1.224. In parecchi comuni del dipartimento del Bas-Rhin, il rapporto tra elettori e consiglieri da eleggere era di 2 a 1 (F. PONTEIL, *L'opposition politique à Strasbourg sous la Monarchie de Juillet (1830-1848)*, Paris, 1932, p. 215). Le elezioni dei consiglieri generali non sembrano, quantomeno in alcuni dipartimenti, appassionare molto di più gli elettori. Come riferisce il prefetto del Calvados (24 janvier 1834), in seguito alle elezioni dipartimentali del 1834 (le prime), “ la loi nouvelle, quoique vivement sollicitée depuis cinq ou six ans, a été, en général, reçue, sinon avec indifférence, du moins avec peu d'empressement; moins peut-être parce que les journaux de parti s'étaient employés de tous leurs moyens à la discréditer, que parce qu'on n'attache plus autant d'importance au droit d'élection depuis que l'expérience a démontré qu'il s'exerçait souvent au profit de l'intrigue, et depuis surtout que ces élections se sont multipliées à l'infini. Quoiqu'il en soit des causes, l'indifférence avec laquelle les électeurs ont vu s'engager la lutte est un fait patent. La moitié environ ont pris part à l'élection des conseillers de département; le tiers à peine, à celles des conseillers d'arrondissement. Un de ces conseillers a été élu par huit suffrages dans un canton qui compte 55 électeurs ”. Fatta eccezione per gli elettori “ de gauche ” e per quelli “ constitutionnels ”, i più solerti alle urne, le assemblee elettorali sono state disertate dalla massa degli elettori, troppo occupata nei suoi affari per dedicare attenzione alle elezioni. Quanto ai legitimisti, la convinzione di non avere alcuna *chance* elettorale li ha scoraggiati subito dal partecipare alle elezioni. Ogni cantone ha voluto avere il suo rappresentante in seno al consiglio generale: “ cette prétention a quelquefois influé d'une manière fâcheuse sur la composition des conseils, en ce sens du moins qu'on s'est plutôt attaché à y appeler des hommes du canton que des hommes capables ” (AN. F^{1c}III, Calvados 6).

ministero tutte le difficoltà incontrate per nominare i sindaci in seno al consiglio comunale, come voleva la legge del 1831 ⁽³⁷⁾. A riassumere il senso dei rapporti inviati a Parigi basta una citazione da quello del prefetto dell'Aveyron:

“ du reste, je puis indiquer plus de cent communes où l'organisation municipale a été entravée par l'ignorance ou l'incapacité des conseillers municipaux, ou par leur refus d'accepter les fonctions de maire ou d'adjoint. Alors il faut faire comme on peut, c'est-à-dire, se résigner à des mauvais choix, quand ce sont les seuls possibles, à faire les moins mauvais *relativement*, et enfin nommer soit des legitimistes, soit des hommes du mouvement, quand eux seuls veulent accepter ou peuvent remplir ces fonctions ” ⁽³⁸⁾.

Dove aveva sbagliato il legislatore orléanista? Si potrebbe pensare alla limitazione censitaria del suffragio, se non fosse che questa barriera produceva un effetto di esclusione molto importante nei comuni più popolosi, mentre in quelli rurali il suffragio apparteneva ad un numero in proporzione elevato di aventi diritto. Più plausibile

⁽³⁷⁾ Le risposte dei prefetti alla circolare del ministro che li interrogava sull'organizzazione delle municipalità non sono incoraggianti sulla riuscita della legge di organizzazione del 1831, di cui è contestata soprattutto la norma che obbliga a scegliere i sindaci in seno al consiglio. Quello delle Bouches-du-Rhône (17 dicembre 1835) ammette di essere riuscito “ bien ou mal ” a nominare ovunque sindaci e *adjoints*, ma teme che le difficoltà si aggravino in futuro. Gli fa eco il prefetto dello Cher che conta nel suo dipartimento ben 1.634 consiglieri municipali (più della metà) “ illitrés ” “ *ne sachant que signer* ”, ciò che rende difficile la scelta del sindaco in seno al consiglio comunale (29 dicembre 1835). Stessa constatazione del prefetto della Dordogna (16 dicembre 1835): “ dans un grand nombre de communes, le choix du maire est pour l'administration un droit complètement illusoire, car il ne peut s'exercer que sur des nullités ”. Il suo collega della Charente-Inférieure lamenta che molti comuni del suo dipartimento siano “ entièrement dépourvues d'hommes véritablement aptes aux fonctions municipales ” (30 dicembre 1835). Situazione non diversa da quella dell'Isère dove (14 gennaio 1836) “ trop souvent les conseils municipaux sont composés exclusivement d'agriculteurs qui ne veulent et ne peuvent absolument abandonner leurs travaux pour se vouer à l'administration ”. Quanto al prefetto dell'Ardèche, egli spera che la diffusione dell'istruzione accresca l'interesse degli abitanti per le elezioni: “ il faut aussi espérer que les avantages du système électif, désormais mieux compris, détermineront un plus grand nombre d'électeurs à prendre part aux votes pour le choix de leurs mandataires et à assurer une meilleure composition des conseils municipaux ” (17 dicembre 1835) (tutte le lettere sono in AN. F^{1b} I 255).

⁽³⁸⁾ *Ibidem*.

sembra la spiegazione basata sull'insufficiente apertura alle libertà locali: la nomina governativa del sindaco privava gli elettori del diritto di gran lunga più significativo di scegliersi il *bon père de famille* della comunità. Per un confronto elettorale che si riduceva per lo più a lotta tra fazioni, la nomina dall'alto del sindaco era percepita come un'interferenza abusiva, l'illegittimo favore accordato dall'amministrazione ad una delle parti in lotta. Spiegazione che suona convincente ⁽³⁹⁾, a condizione però di circoscriverla geograficamente a quelle realtà — per lo più borghi e città — dove esisteva un'effettiva possibilità di scelta tra più candidati idonei alle funzioni amministrative ed una vivace competizione elettorale ⁽⁴⁰⁾. Là dove invece non vi fossero che pochi individui capaci di leggere una circolare o disposti a recarsi periodicamente alla sottoprefettura, non vi era nemmeno luogo ad una competizione: la scelta cadeva su chi si dichiarasse disponibile ad assumersi il fardello.

La ragione decisiva del fenomeno astensione deve probabilmente cercarsi altrove, nella discrasia tra la *Gesellschaft* nazionale e la *Gemeinschaft* locale ⁽⁴¹⁾. Dietro la diserzione delle urne si cela il disinteresse e persino l'opposizione della popolazione rurale verso il progetto di integrazione voluto dalla borghesia orléanista con il circuito elezioni-guardia nazionale-giuria. All'offerta di momenti di socializzazione nazionale l'uomo delle campagne replica con indifferenza, tutto preso dalle scansioni del lavoro agricolo, dai ritmi biologici e dagli orizzonti della vita comunitaria. Alle istituzioni che rappresentano la legge dello Stato guarda con ostilità e diffidenza,

⁽³⁹⁾ A suggerirla è C. GUIONNET, *Élections et modernisation politique (Cas des élections municipales sous la Monarchie de Juillet)*, thèse, E.H.E.S.S., Paris, 1995, pp. 427-428.

⁽⁴⁰⁾ È il caso ad esempio del dipartimento delle Bouches-du-Rhône dove il prefetto Thomas lamenta una diffusa politicizzazione dei consigli comunali, con la conseguente difficoltà per l'amministrazione di nominare un sindaco al loro interno (J. VIDALENC (ed.), *Lettres de J.A.M. Thomas, préfet des Bouches-du-Rhône à Adolphe Thiers (1831-1836)*, Aix-en-Provence, 1953, pp.42, 82, 96, 105).

⁽⁴¹⁾ Data la polisemia dei due concetti, dovuti come noto all'opera di Tönnies, tengo a precisare che in questo contesto il tratto saliente della comunità-*Gemeinschaft* è quello indicata da Weber di una comune appartenenza degli individui, motivata da un fondamento affettivo e tradizionale, mentre a connotare la società-*Gesellschaft* è l'agire sociale sulla base dell'interesse e mediante la stipulazione razionale (WEBER, *Economia e società*, cit., t. 1°, pp. 38-40).

anteponendo le consuetudini del *terroir* e i propri valori a quelli imposti dall'alto, da un legislatore individualista e raziocinante — tipico il caso del *Code rural* del 1827, bersaglio della contestazione contadina. La sua disapprovazione non si manifesta nell'urna, ma con azioni collettive e violente di contestazione delle “ autorità ” che colpiscono i funzionari statali e coinvolgono inevitabilmente i titolari delle funzioni onorarie locali ⁽⁴²⁾.

Sindaco e consiglieri comunali vengono quindi a trovarsi nella delicata e non di rado sgradevole posizione di mediatori: tra il diritto scritto e le pratiche immemoriali; tra la parola della burocrazia e il *patois* della comunità; tra i doveri di *fonctionnaires* e le aspirazioni dei propri concittadini ⁽⁴³⁾. Esposti alle rappresaglie degli abitanti, devono essere costantemente consigliati, incoraggiati, sostenuti e soprattutto, protetti dall'amministrazione.

Anche protetti, certo. La *garantie des fonctionnaires* di cui beneficiano il sindaco e gli *adjoints* è una sicurezza psicologica per un personale municipale che si sente costantemente esposto alle ritorsioni dei propri amministrati.

Vista dalla parte dei privati e della dottrina liberale più “ pura ”, la garanzia amministrativa di cui godono i *fonctionnaires* appare indubbiamente come un odioso privilegio e si comprende che la sua abolizione sia salutata nel 1870 come una sorta di liberazione dalla vestigia più autoritaria dell'accentramento napoleonico ⁽⁴⁴⁾. Se però cambiamo prospettiva, e la osserviamo dal versante di un *maire* che nella sua azione quotidiana rischia di attirarsi i risentimenti dei propri concittadini, essa appare piuttosto come una *protezione*

⁽⁴²⁾ Maurice Agulhon e Alain Corbin hanno messo in luce, da prospettive storiografiche distinte, l'estraneità, per tutto il periodo che qui ci interessa, delle masse rurali ad istituzioni statali viste essenzialmente come “ intrusi ” nella vita della comunità.

⁽⁴³⁾ Si è giustamente osservato che, in molte zone rurali negli anni della Monarchia censitaria, l'integrazione nazionale del comune appare ancora debole: “ la communauté prétend vivre selon ses propres règles, elle ne se considère pas avant tout comme une commune, c'est-à-dire comme un échelon intégré dans l'espace national et se pliant par conséquent à un code juridique et réglementaire régularisé ” (GUIONNET, op. cit., p. 494).

⁽⁴⁴⁾ Questo istituto è soppresso dal decreto-legge del 19 settembre 1870 (cfr. J.-L. MESTRE, *Les juridictions judiciaires françaises et la garantie des fonctionnaires*, in *Revue de la recherche juridique*, 1990, p. 78).

destinata ad assicurare il buon andamento delle gestione municipale.

La scelta giuridicamente così discutibile della magistratura ordinaria di ignorare l'abrogazione dell'art. 75 della costituzione dell'anno VIII, che questo istituto aveva consacrato, sembra allora dettata più dal buon senso che da un preconcepito disegno di creare una zona di immunità a favore del sindaco. Non vi è dubbio infatti che sia proprio il timore di esporre gli amministratori municipali a regolamenti di conti giudiziari ad ispirare l'orientamento giurisprudenziale che accordava al sindaco, sia come ufficiale di governo che come mandatario del comune, il beneficio della garanzia.

Dal punto di vista teorico aveva certamente ragione Henrion de Pansey quando stigmatizzava questa estensione della condizione di procedibilità all'attività svolta dal sindaco nell'esercizio del "pouvoir municipal", senza limitarla alle sole "fonctions déléguées". Le rare sentenze che seguono il filo di tale distinzione, escludendo la protezione dell'art. 75 per gli atti compiuti come mandatario della persona giuridica comunale, riflettono correttamente la "classica" distinzione tracciata dall'art. 50 del decreto del 14 dicembre 1789 tra *fonctions propres* e *fonctions déléguées*.⁽⁴⁵⁾

Senonché, all'atto pratico, siffatto discrimine, oltre a risultare talvolta difficile in concreto da individuare, sguarniva il sindaco proprio nell'adempimento degli atti che più rischiavano di attirargli il contenzioso: l'emanazione di un regolamento di polizia, l'aggiudicazione di un terreno comunale etc. La Corte di Cassazione trovava inoltre che il richiamo alla duplice investitura del sindaco, ufficiale del governo e mandatario del comune, fosse troppo astratto, non tenendo sufficientemente conto della stretta subordinazione gerarchica cui era comunque sottoposto. Nominato dal governo, e

⁽⁴⁵⁾ In questo senso, la sentenza più significativa è quella Balmain vs. Bertrand, emessa dalla Cassazione criminale il 23 maggio 1822. La Corte non applica l'art. 75 ma l'art. 61 del decreto del 14 dicembre 1789 che subordinava alla condizione dell'autorizzazione amministrativa l'azione contro il sindaco nell'esercizio delle "fonctions propres au pouvoir municipal", ma solo quando la malversazione dell'ufficiale municipale avesse leso l'interesse generale del comune. In altre parole, i privati che avessero sofferto lesioni ai propri interessi dal sindaco come mandatario del comune non dovevano richiedere alcuna autorizzazione per perseguirlo, a meno che l'intera comunità ne avesse subito le conseguenze (*Recueil Sirey*, 1822, I, p. 296).

non eletto dai suoi concittadini, il *maire* era tenuto all'obbedienza nei confronti dell'autorità superiore; che si trattasse di gerarchia o di tutela alla fine poco importava: ciò che appariva davvero rilevante era il dovere del sindaco di ottemperare agli ordini superiori ⁽⁴⁶⁾. Donde l'opportunità di conferirgli la protezione più ampia: qualificando il sindaco come "délégué de la couronne" presso la collettività comunale, la Cassazione gli riconosceva in ogni circostanza la natura di *fonctionnaire* e la relativa garanzia ⁽⁴⁷⁾.

Siffatta costruzione giuridica era certamente fragile alla luce di una legislazione che differenziava con nettezza la doppia identità del sindaco ufficiale di governo e mandatario del comune ⁽⁴⁸⁾. Ma essa appariva quale indispensabile compensazione per l'esercizio del *munus* municipale: l'uniforme di sindaco era tutt'altro che una sinecura per chi la indossava ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ È questo aspetto che sottolineerà una parte della dottrina per giustificare la più ampia protezione accordata al sindaco, anche al di là della lettera della legge: occorre prendere atto della subordinazione gerarchica delle autorità municipali all'amministrazione (in questo senso, MANGIN, *Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle*, Paris, 1837, t. 2°, p. 27).

⁽⁴⁷⁾ Questa giurisprudenza è ufficialmente inaugurata dalla sentenza della Camera criminale del 15 dicembre 1827 (caso "Fontevillat"). Il passaggio essenziale della motivazione è il seguente: " (...) attendu que le maire d'une commune dans l'exercice de celles de ses fonctions qui n'embrassent que les intérêts communs des habitants de la commune, n'est pas seulement le représentant de ces intérêts et le mandataire de la personne civile qui se forme de la réunion de ces habitants, mais le délégué de la couronne auprès de la corporation municipale; qu'en effet le roi est le tuteur né de toutes les communes du royaume, le procureur et le conservateur de leurs droits et de leurs intérêts; et le maire nommé par lui, soit médiatement soit immédiatement réunit en sa personne la double qualité de procureur fondé de la commune et d'agent du gouvernement; que dès lors il ne peut être cité devant les tribunaux à fins civiles, ni poursuivi correctionnellement, pour des actes qu'il aurait faits dans l'exercice de ses fonctions d'administrateur, sans autorisation préalable (...) "(*Recueil Sirey*, 1828, I, p. 171). La Corte di cassazione vi resterà sostanzialmente fedele, pur tra qualche oscillazione, fino all'abrogazione dell'istituto (J.-M. DUVAL, *L'octroi au maire du bénéfice de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII*, mémoire DEA, Aix-Marseille, 1978, pp. 36 e sgg.).

⁽⁴⁸⁾ La fragilità di questo indirizzo giurisprudenziale è messa in luce, con particolare vigore, da J. Le Berquier il quale osserva come, a giusto titolo, i giudici di merito avessero esitato a seguire su questa linea la Cassazione (*Le corps municipal, ou guide théorique et pratique des maires, adjoints, conseillers municipaux, et des administrés*, Paris, 1858, p. 636 e sgg.).

⁽⁴⁹⁾ Motivazione apprezzata da una parte della dottrina per la quale " si le maire

4. *L'impulso modernizzatore*

All'accentramento amministrativo francese Tocqueville non ha rimproverato solo la capillare e sistematica invadenza nella vita municipale, ma anche la sua straordinaria sollecitudine per il bene comune e per la buona amministrazione del territorio. La scoperta che l'accentramento francese apparisse così diverso da quello di tanti altri paesi del continente europeo non era per Tocqueville motivo di compiacimento. Proprio perché più efficace e "paterno" di quello autoritario e parassitario dei vicini della Francia, l'accentramento napoleonico gli sembrava infinitamente più pericoloso: gli individui, i beneficiari delle sue cure, avvertivano meno che altrove l'esigenza di liberarsene, si erano ormai assuefatti alla sua presenza. A soffrirne era lo spirito di associazione che languiva mentre la burocrazia prosperava onnipotente sulla società di sudditi isolati nel godimento del loro egoistico benessere.

A Tocqueville replica, da un pulpito opposto, Cormenin con una brutale liquidazione della libertà comunale: "si on laissait à plus de la moitié des communes le choix de faire ou de ne pas faire, nous n'aurions peut-être ni instituteurs, ni conscrits, ni prêtres, ni réparations de chemins ruraux, ni chemins vicinaux de grande communication, ni routes départementales, ni écoles normales primaires, ni maisons d'école villageoises (etc. etc.)" (50).

Era l'accentramento ad assopire la vitalità comunale, o piuttosto era il difetto della seconda a giustificare la conservazione del primo? Quale la causa e quale l'effetto?

Così formulato l'interrogativo ha solo il valore di una pura provocazione intellettuale: impossibile dare una risposta *tranchante*. È certo però che viene spontaneo chiedersi, percorrendo la corrispondenza amministrativa ottocentesca e i lunghi dibattiti sui poteri locali, che cosa sarebbe stato dei comuni francesi se "l'invadenza" del centro fosse cessata o anche solo diminuita. Avrebbero approfittato della maggiore libertà per promuovere la propria crescita? Le

pouvait être librement traduit devant les tribunaux par tous ceux dont il froisse les habitudes ou les intérêts, la police municipale serait paralysée partout et deviendrait partout impossible" (De SAINTE-HERMINE, *Traité de l'organisation et des élections municipales*, Paris, 1855, p. 118).

(50) *Droit administratif*, cit., p. XVIII.

risorse sarebbero state investite in spese produttive? Il dubbio è quantomeno legittimo, soprattutto in una realtà come quella francese dove la grande maggioranza dei 38.000 comuni presenta una forte connotazione rurale. Si ha la netta impressione, o meglio la certezza, che la classe politica nazionale e l'alta burocrazia si attestino su posizioni più avanzate rispetto a quelle dei notabili di villaggio, indifferenti o persino ostili alle scelte del centro. Avviene spesso che i comuni debbano essere invitati, sollecitati, talvolta persino costretti a volere il proprio progresso, assecondando politiche pubbliche che non comprendono o non condividono.

4.1. *Scuole, strade, spese obbligatorie*

Il caso dell'istruzione primaria e delle strade vicinali sembra confermare questa ipotesi. L'eredità lasciata in questi due settori dall'Impero era disastrosa e la Restaurazione non era riuscita, malgrado gli sforzi, ad invertire la tendenza ⁽⁵¹⁾. Le due leggi varate dalla Monarchia di Luglio (rispettivamente nel 1833 e 1836) ⁽⁵²⁾ di cui rappresentano uno dei traguardi più cospicui ⁽⁵³⁾, prevedono entrambe un meccanismo coercitivo per costringere i comuni ad assicurare un locale per la scuola, a pagare l'istitutore e ad assumere

⁽⁵¹⁾ La corrispondenza del prefetto del Calvados durante la Restaurazione è emblematica delle difficoltà dell'amministrazione nel sollecitare i comuni a provvedere a spese utili, quali quelle per gli istitutori, le guardie campestri e le strade vicinali. " Me trouvant arrêté a chaque pas pour faire payer ces dépenses communales ", lamenta il prefetto (11 dicembre 1819), " je me trouve, en raison de l'incertitude de la législation, forcé de recourir à votre Excellence ". Poiché i consigli comunali e i proprietari *forains* cercavano di sottrarsi a queste tre incombenze di cui non comprendevano l'utilità, occorre ricorrere necessariamente ad una misura coercitiva (lettere del 1816, 1818, 1819, 1824). È significativo che nel 1833, in seguito all'approvazione della *loi Guizot*, sia necessario imporre d'ufficio 769 comuni su 833 per " procurer un local à l'instituteur communal et lui assurer un traitement fixe en 1834 " (rapporto del prefetto in data 12 dicembre 1833) (AN. F³II, Calvados 1).

⁽⁵²⁾ Rispettivamente, la legge del 28 giugno 1833 sull'*instruction primaire* (DUVERGIER, op. cit., t. 33°, pp. 234 e sgg.) e quella del 21 maggio 1836 sugli *chemins vicinaux* (*Ibidem*, t. 36°, pp. 87 e sgg.).

⁽⁵³⁾ Come pacificamente riconosce la storiografia, cfr. F. BRAUDEL, E. LABROUSSE, *Histoire économique et sociale de la France*, Paris, 1976, t. 3°, p. 248 e F. PONTEIL, *Histoire de l'enseignement en France*, Paris, 1966, pp. 209-210.

l'iniziativa della costruzione e riparazione delle strade vicinali. Il meccanismo di sostegno finanziario ai comuni è basato sul principio di sussidiarietà: la responsabilità principale incombe sul comune, che può essere sostenuto dal dipartimento quando manchi di risorse; a loro volta, nel caso dell'istruzione primaria, i dipartimenti che avessero compiuto il massimo sforzo nell'ambito dei *centimes* destinati a questo settore sarebbero stati finanziati dal centro ⁽⁵⁴⁾.

Ma ciò che appare più rilevante in questa normativa è il riconoscimento all'autorità tutoria del potere sostitutivo nel caso di inerzia dei comuni, che potevano vedersi imporre d'ufficio le imposte necessarie per provvedere alle incombenze legali ⁽⁵⁵⁾. Alle proteste di chi, durante il dibattito sulle strade vicinali, denunciava l'incostituzionalità di questa disposizione, Thiers replica tagliando corto: " il faut vouloir sérieusement ce qu'on veut " ⁽⁵⁶⁾. La legge del 1824 sulle strade vicinali aveva mancato clamorosamente l'obiettivo proprio perché priva di un meccanismo coercitivo: l'esperienza insegnava che se davvero si voleva promuovere la viabilità locale occorreva ricorrere ad un pungolo legale per stimolare i comuni. Le statistiche danno ragione a Thiers: in entrambi i settori dell'istruzione ⁽⁵⁷⁾ e delle strade vicinali ⁽⁵⁸⁾, si renderà necessario l'intervento

⁽⁵⁴⁾ Art. 13 della legge.

⁽⁵⁵⁾ Nel caso dell'istruzione primaria era necessaria l'ordinanza reale (art. 13, legge del 1833); in quello delle strade vicinali bastava l'*arrêté* del prefetto (art. 5, legge del 1836).

⁽⁵⁶⁾ (C.D., 29 febbraio 1836, AP, t. 100°, p. 557). Già durante il dibattito che aveva preceduto l'approvazione della legge del 1824 vi era stato chi (Devaux) aveva previsto che, senza mezzi coercitivi, i comuni non avrebbero assunto alcuna iniziativa (C.D., 1 juillet 1824, AP, t. 41°, p. 686).

⁽⁵⁷⁾ Nel 1837 su 35.280 comuni o riunioni di comuni, 5.666 erano sprovvisti di scuole contro 29.613 che le possedevano. 3.771 comuni si sono aggiunti dal 1834 al novero di quelli che già possiedono una scuola. Il ministro lamenta la parsimonia eccessiva dei consigli comunali nel retribuire l'istitutore: in tutti i dipartimenti lo Stato ha dovuto imporre con ordinanza reale ad un certo numero di comuni le spese per l'istruzione primaria. Alcuni dipartimenti nei quali l'intervento d'ufficio è stato più frequente sono: l'Allier (37.362 franchi d'imposte d'ufficio contro 3.552 spontanee); l'Ardèche (30.753 contro 1.070); Jura (14.376 contro 0 imposte spontanee). Tutti i consigli generali hanno partecipato con la loro quota, ma 21 dipartimenti hanno avuto bisogno della sovvenzione del tesoro, dopo aver votato l'imposta di due *centimes* per l'istruzione primaria. Nove di questi dipartimenti hanno votato la totalità delle loro risorse per le spese obbligatorie del 1837: Aisne, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Ardèche, Ariège, Corrèze, Landes, Lot, Hautes-Pyrénées (*Rapport au roi par le ministre secrétaire*

sostitutivo per vincere la scarsa volontà di una minoranza consistente di comuni. Che si trattasse di consigli comunali i quali, a corto di risorse, non volessero imporre nuovi oneri ai propri contribuenti, o di notabili che osteggiassero la politica di scolarizzazione del centro ⁽⁵⁹⁾, in ogni caso l'intervento sostitutivo e coercitivo del centro appariva giustificato ed apprezzabile.

d'État au département de l'instruction publique, sur la situation de l'instruction primaire et les recettes et dépenses allouées pour ce service en 1837, Paris, 1837) (BN. Lf 242/7). La situazione migliora negli anni successivi. Già nel 1835 solo 15 dipartimenti avevano avuto bisogno di domandare la sovvenzione dello Stato per fare fronte alle spese sull'istruzione primaria (*Note sur l'emploi des fonds portés au budget de l'État pour les dépenses de l'instruction primaire en 1835*, p. 2) (BN. Lf 242/7). Nel 1841, il ministro Villemain può già tracciare un bilancio lusinghiero: nel 1831 su 37.295 comuni, solo 23.000 avevano una scuola; nel 1837 il numero di comuni dotati di una scuola primaria è salito a 29.613; nel 1840 a 33.099. 2.374 comuni hanno fatto istanza per l'acquisto della scuola, con il seguente riparto della spesa che ammonta a 13.268.563 franchi: 8.350.874 dai comuni, il resto dai dipartimenti e dallo Stato. Da notare però che per pagare 15.419 istituti si è reso necessario il concorso dei dipartimenti e dello Stato: i comuni da soli non avevano risorse sufficienti (*Tableau de l'état actuel de l'instruction primaire en France, rapport présenté au roi, par M. Villemain, ministre de l'instruction publique, Novembre 1841*, Paris, 1841) (BN. Lf 242/10). Nel 1843, si erano aggiunte 4.989 scuole comunali mentre 1.736 comuni si erano dotati di un edificio *ad hoc* (*Rapport au roi sur la situation de l'instruction primaire en 1843*) (BN. Lf 242/7). Nel dipartimento della Haute-Garonne, ancora nel 1846, si era reso necessario un intervento sostitutivo d'ufficio su 17 comuni per l'adempimento della legge del 1833 (*du montant des impositions établies d'office sur les communes du département de la Haute-Garonne pour des dépenses de l'instruction primaire, en 1846*) (AN. F^oII, Haute-Garonne 5).

⁽⁵⁸⁾ In base alla statistica ufficiale relativa al 1841, i prefetti erano dovuti intervenire d'ufficio imponendo i centimes obbligatori a ben 7.244 comuni (*Rapport au Roi sur l'exécution, pendant l'année 1841, de la loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux*, Paris, 1844, p. 20) (BN. Lf¹³² 54). La storiografia riconosce il principale merito della legge del 1836 proprio nel suo dispositivo centralistico: la definizione degli obblighi delle amministrazioni locali e la previsione di un meccanismo sostitutivo in caso di loro inadempienza. Beninteso, si tratta solo del primo passo in uno sforzo che impegnerà anche i regimi successivi: ancora all'inizio della Terza Repubblica, la rete delle strade vicinali presentava uno stato insoddisfacente (cfr. *Note sur l'achèvement du réseau des chemins vicinaux remise à Sa Majesté par M. le Marquis de La Valette*, in *Documents sur les chemins vicinaux publiés par ordre de S. Exc. M. Pinard, ministre secrétaire d'État au département de l'Intérieur*, Paris, 1868, p. 8; e R. PRICE, *The Modernization of Rural France. Communication Networks and Agricultural Market Structures in Nineteenth-Century France*, London, 1983, pp. 39-42 e 262-269).

⁽⁵⁹⁾ È noto come in regioni più isolate e tradizionaliste come il Limosino i proprietari e il clero non apprezzassero affatto i vantaggi di una scolarizzazione delle

Non era dunque l'eccesso di centralismo che in questi settori doveva rimproverarsi alla legislazione, ma semmai la sua insufficienza: si poteva facilmente obiettare infatti che invece di ricorrere alle scarse risorse locali ⁽⁶⁰⁾ e all'arcaica prestazione in natura (nel caso delle strade vicinali) ⁽⁶¹⁾ sarebbe stato più efficace socializzare la spesa ad un livello istituzionale più elevato ⁽⁶²⁾, che si trattasse

masse rurali (cfr. A. CORBIN, *Archaïsme et modernité en Limousin au XIX siècle (1845-1880)*, Paris, 1975, pp. 337-338).

⁽⁶⁰⁾ I sindaci segnalano ai prefetti la difficoltà di fare fronte agli oneri della legge sull'istruzione primaria, senza il sostegno statale. Il comune di Avesse (1093 abitanti nel 1836), per mancanza di risorse, deve accontentarsi inizialmente di alloggiare la scuola in una parte del presbiterio. Solo la sovvenzione del tesoro permette, nel 1836, di intraprendere i lavori per la costruzione della scuola, mentre è una donazione di un privato, integrata anch'essa dalla sovvenzione statale, a rendere possibile l'apertura d'una *école des filles* (AD. Sarthe, 2 O 19 (5)). A sua volta, il curato di Suippes, nella Marna, si appella (5 aprile 1841) alla "protection bienveillante" del prefetto per ottenere una sovvenzione a favore del comune, sprovvisto di mezzi, allo scopo di pagare la retribuzione dell'istitutore (AD. Marne, 2 O 4345). Ma il ministero dell'istruzione, dopo i primi anni, diviene sempre più parco di sovvenzioni, come apprendono i sindaci di Marçon (1838) e di Mezeray (1841) che si vedono rifiutare entrambi la richiesta di sovvenzione per la costruzione di una *maison d'école*. Il principio, costantemente ribadito dal ministero dell'istruzione, era che la sovvenzione statale e dipartimentale dovesse avere un carattere sussidiario ripeto ad una spesa che competeva comunque ai comuni (rispettivamente, AD. Sarthe, 2 O 184 (4-5) e 2 O 196 (5-6)).

⁽⁶¹⁾ Che, peraltro, gli ingegneri dei ponti e delle strade continuavano a considerare l'unico strumento veramente efficace: come i loro predecessori del secolo XVIII ritenevano che fosse più facile esigere dalle popolazioni rurali qualche giornata di lavoro, piuttosto che un'ulteriore esborso di denaro (cfr. *De la corvée et de la prestation en nature*, par M. Jules CAMBACÈRES, *ingénieur en chef chargé du service des chemins au Ministère de l'Intérieur*, Paris, 1845, BN. Lf¹³⁵ 16). Dello stesso avviso erano anche quei prefetti che si trovavano in presenza di comuni privi di risorse significative. Quello del Pas-de-Calais consiglia di ricorrere alla prestazione in natura, stante l'assoluta insufficienza delle finanze comunali (lettera del 10 aprile 1819, AN. F³II, Pas-de-Calais 1). Il prefetto della Marna conclude nello stesso senso: in mancanza di un'imposta dipartimentale che socializzi la spesa tra tutti i comuni, la soluzione migliore è quella di incoraggiare la conversione "en tâches" (fornitura di materiali, animali, opere) della prestazione in natura. Nel suo dipartimento la maggioranza dei comuni aveva adottato questa soluzione, in quanto troppo poveri per ricorrere all'aggiudicazione (rapporto del 1841, AD. Marne, 2 O 373). Già nel 1823, del resto, il consiglio generale del Nord aveva chiesto che si tornasse alla prestazione in natura riscattabile in denaro (AN. F³II, Nord 1).

⁽⁶²⁾ Il prefetto della Sarthe lamenta l'ingiustizia e l'inadeguatezza della prestazione in natura "rachetable" in denaro. Ingiusta perché attraverso i contratti locazione i

dell'*arrondissement*, del dipartimento o addirittura del tesoro ⁽⁶³⁾. Solo così sarebbe stato possibile conseguire in tempi ragionevoli, e senza significative resistenze e la realizzazione della politica pubblica desiderata.

Considerazioni analoghe suggerisce l'analisi delle spese obbligatorie.

Da sempre additate a manifestazione per eccellenza dell'autoritarismo amministrativo del centro, le spese obbligatorie altro non sarebbero che una " *décentralisation des charges* " mal dissimulata. Il vero beneficiario dell'accollo di spesa al comune è il bilancio statale, alleggerito dell'onere corrispondente. L'interesse del tutore per l'uniforme erogazione dei servizi pubblici nei comuni — motivazione normalmente addotta per giustificare l'obbligatorietà della spesa — è solo un pretesto o, al meglio, un movente accessorio per un'operazione di *maquillage* contabile a profitto del Tesoro nazionale.

Difficile certo negare che una consistente quota di voci di spesa attribuite ai comuni rechino l'impronta fiscal-militare dello Stato assoluto (tipiche quelle per il *casernement*): lo abbiamo già affermato, sottolineando il peso di questo gravame sulle finanze degli enti locali.

Ma è altrettanto evidente che accanto a queste rubriche se ne possano individuare altre che riflettono invece la preoccupazione della classe dirigente nazionale di vedere assicurati i servizi pubblici

proprietari scaricano questo onere sui loro " *fermiers* ", quantunque fosse il fondo a beneficiare del plusvalore. Inadeguata perché la sua efficacia dipendeva alla fine dalla buona volontà degli amministratori locali: " *les résultats de la prestation en nature sont tellement variables, les succès tient à tant de causes différentes, qu'il est difficile de généraliser une opinion* ". La migliore soluzione sarebbe stata quella di creare un fondo speciale dei lavori pubblici da destinare alla costruzione delle strade, ed un fondo dipartimentale che centralizzasse le risorse dei comuni per la manutenzione (rapporto del 25 aprile 1840, AD. Sarthe, 3 O 1740). Un grosso contributo all'applicazione della legge del 1836 era dato dagli *agents-voyers* che soprintendevano negli *arrondissements* ai lavori di costruzione e di manutenzione (per i rapporti degli *agents-voyers* della Sarthe, AD. Sarthe, 3 O 1741).

⁽⁶³⁾ Nel corso del dibattito del 1836, era stata ventilata l'ipotesi di finanziare la costruzione delle strade vicinali mediante un prestito contratto dallo Stato, ma questa soluzione viene scartata perché giudicata troppo onerosa, tenuto conto del già consistente impegno del Tesoro per le vie di comunicazioni più importanti (si veda il rapporto di Vatout e l'intervento del deputato Langloi d'Amilly, C.D., 19 janvier 1836, AP, t. 99°, pp. 657 e 648).

essenziali, o anche solo talune iniziative utili, in comuni altrimenti inclini a trascurarli. La rivendicazione della libera facoltà di spesa si presenta allora in una luce diversa dall' abituale equazione autonomia-sviluppo: la discrezionalità di spesa dei comuni non è più associata alla conquista di una maturità civile progressiva, bensì alla reazione conservatrice di un notabilato che manifesta una scarsa inclinazione all'investimento pubblico e che sceglie di adagiarsi sullo *status quo* ⁽⁶⁴⁾.

Persino l'organizzazione di un servizio primordiale in zone rurali come quello delle guardie campestri lasciava a desiderare se abbandonato ai diretti interessati, le amministrazioni comunali. In centinaia di comuni poco popolati e dotati di un esteso territorio questa figura rappresentava l'unico agente di polizia rurale a disposizione dell'autorità; se il centro vi dedicava tanta attenzione era anche perché la gestione di una forza così preziosa in sede locale appariva del tutto insoddisfacente. Di qui i progetti di creare brigate cantonali di guardie campestri ⁽⁶⁵⁾, sottraendole alla direzione di sindaci negligenti o, all'opposto, fin troppo interessati ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Due esempi tra i tanti: il consiglio comunale di Saintes riduce drasticamente l'allocazione per il *collège*; il prefetto la ripristina d'ufficio, suscitando le proteste del comune che ricorda al ministro la natura facoltativa della spesa. Il ministro deve convenirne, pur ammettendo l'utilità della spesa in questione: " d'après les principes de la comptabilité communale ", scrive al prefetto (16 agosto 1832), " toute dépense payée sur les fonds des caisses municipales doit être préalablement votée par les conseils municipaux et aucun crédit ne peut être ouvert d'office dans le budget si ce n'est pour des dépenses légalement mises à la charge des communes "; ora la spesa per i collegi è facoltativa, " leurs existence dépend entièrement de la volonté librement exprimée à cet égard par les administrations locales " (AN. F³II, Charente-Inférieure 11). Il prefetto della Marna di ritorno dalla periodica *tournee* nei comuni, ha riscontrato l'assenza della casa comunale nel comune di Suippes. Scrive al sindaco per sollecitare una riunione del consiglio comunale che prenda in esame la costruzione di un municipio (16 maggio 1839). Il consiglio comunale (16 maggio 1834) rifiuta di votare un'imposta straordinaria allo scopo " considérant qu'il n'y a pas en ce moment nécessité indispensable " della " maison commune " (AD. Marne, 2 O 4346).

⁽⁶⁵⁾ È la proposta che, tra gli altri, formula Villeneuve-Bargemont, celebre prefetto *éclairé*, nel suo rapporto al consiglio generale della Meurthe nella sessione el 1820 (AN. 241 AP/4).

⁽⁶⁶⁾ " Bien de maires et adjoints ", è un ex sindaco di un comune della Marna ad affermarlo, " abusent de leur autorité pour se faire rendre des services personnels par leurs gardes champêtres et ceux-ci s'y prêtent par faiblesse et par crainte " (*Notes sur la*

La corrispondenza dei prefetti non è avara sugli sforzi compiuti per sollecitare le istituzioni municipali a compiere il loro dovere, nell'interesse stesso della comunità (67). Era certo facile replicare che la responsabilità dell'arretratezza amministrativa di tante aree rurali ricadeva sulla legislazione napoleonica, prigioniera di una divisione territoriale inadeguata allo sviluppo di grandi centri di vita locale. Ma lo scetticismo sulla reale praticabilità di soluzioni alternative alla geometria napoleonica, l'ostilità che manifestavano i notabili locali ad ogni ipotesi di alterazione dello *status quo*, l'attaccamento delle comunità alla propria identità, sembravano dare ragione ai fautori dell'accentramento. *Rebus sic stantibus*, a fronte della miriade dei comuni rurali, l'amministrazione unitaria poteva a giusto titolo evocare una di quelle grandi imprese del capitalismo nascente fondate sulla massimizzazione del profitto al minimo costo (68).

4.2. *La valorizzazione dei beni comunali*

La gestione del patrimonio comunale rappresenta da sempre una delle manifestazioni privilegiate dell'autonomia locale. Nel co-

nécessité d'organiser les gardes champêtres en brigades cantonales, 4 août 1843). A sua volta, il prefetto osserva che l'eccessiva dipendenza di questo agente dall'autorità municipale, così come la modicità del suo salario ne compromettevano l'indipendenza e la professionalità: " il y a même de communes où aucun procès verbal n'a été dressé dans l'espace de trois années " (risposta alla circolare del ministro dell'interno del 19 luglio 1843 in merito al progetto di creare brigate cantonali di guardie campestri) (AD. Marne, 43 M (1-6)).

(67) Un celebre prefetto della Côte-d'Or, Chaper, per ottenere dai sindaci le risposte alle proprie circolari sulla statistica utilizzava mezzi piuttosto sbrigativi: ordinava la sospensione dei pagamenti dei segretari delle *mairies* fino a quando non avessero trasmesso una copia dei registri dello stato civile, oppure, nei casi di negligenza più grave, inviava un proprio commissario *ad acta* a spese del comune (cfr. P. GONNET, *Un grand préfet de la Côte-d'Or sous Louis Philippe: la correspondance d'Achille Chaper (1831-1840)*, Dijon, 1970, p. 267). Il prefetto del Maine-et-Loire propone di creare degli " inspecteurs d'administration " agli ordini dei sotto-prefetti per rimediare all'incompetenza dei sindaci. Thiers (14 maggio 1833) respinge la proposta che avrebbe finito per " humilier et indisposer les fonctionnaires qui s'y trouveraient soumis " (AD. Maine-et-Loire, 1 M 4(1)).

(68) " Au fond, en économie publique comme dans l'économie privée, les grands ménages, les grandes gestions sont, toute proportion gardée, les moins dispendieux " (SAULNIER, *ancien préfet, De la centralisation administrative en France*, Paris, 1833, p. 50).

mune ottocentesco la libertà di scelta sulla destinazione e lo sfruttamento dei beni collettivi è percepita come una dimensione essenziale del decentramento. Per una comunità che nel *terroir* vede proiettata la sua immagine, i beni comunali sono qualcosa di più di una semplice competenza del *pouvoir municipal*. In essi, gli abitanti identificano la propria storia, scoprono le tracce delle generazioni passate, riconoscono i segni di una soggettività inconfondibile con quella delle comunità confinanti.

Ma nella Francia del XIX secolo raramente accade che i beni comunali siano un pacifico possesso della comunità ed una tranquilla fonte di reddito per gli abitanti. Contesi ed usurpati, devono essere protetti; lasciati improduttivi, devono essere valorizzati. La gestione di questo patrimonio esige uno sforzo collettivo della comunità e dei suoi amministratori che stenta a concretizzarsi. A paralizzare ogni iniziativa sono i conflitti di interessi che dividono gli abitanti e l'atavica inerzia di una provincia lontana dalle bucoliche descrizioni che ne offre la letteratura romantica. Dietro lo scudo della libertà locale non sempre trovano riparo i sacrosanti diritti della comunità: lo sguardo distaccato e professionale del funzionario statale vi scorge i privilegi e le sopraffazioni di pochi maggiorenti, o semplicemente l'incultura degli amministratori locali. La tutela torna allora ad assumere il suo significato etimologico: torna ad essere protezione di un soggetto " minore " contro le debolezze, gli errori, gli sviamenti di una volontà immatura, pronta a cedere ai condizionamenti più deleteri.

Dai tempi delle grandi inchieste promosse dalla monarchia amministrativa prerivoluzionaria, lo stato della questione non era mutato molto. La legislazione rivoluzionaria, con i *partages* e le nazionalizzazioni, aveva sconvolto solo per un attimo questa parte del paesaggio agrario. Consolato ed Impero si erano limitati a mettere ordine nello *status quo*, astenendosi da qualsiasi opzione radicale: il Codice civile aveva preso atto dell'esistenza del patrimonio comunale mentre la legislazione imperiale si era sforzata di estinguere i principali focolai di tensione, ponendo fine ai *partages* e assoggettando la gestione dei beni collettivi ad una tutela rigorosa. La legge del 20 marzo 1813 sull'alienazione forzata dei beni produttivi dei comuni era stata solo un espediente finanziario transitorio,

pur con durevoli ripercussioni negative sui bilanci comunali (69). Tutto restava ancora da decidere sulla sorte di un patrimonio che copriva il 9% del territorio nazionale, annoverando ben 2,8 milioni di ettari di terre incolte (70).

La Restaurazione e la Monarchia di Luglio si trovano di fronte agli stessi dilemmi che in passato avevano decretato l'archiviazione o l'insuccesso di ogni disegno di riforma su larga scala dei beni comunali. Da una parte, i rapporti dei prefetti che denunciano la passività dei consigli comunali nella lotta contro le usurpazioni dei beni collettivi (71) e la richiesta di valorizzare un patrimonio improduttivo lasciato in appannaggio qui di pochi allevatori benestanti, là di un sottoproletariato rurale ai confini della mendicizia. Dall'altra, i dissensi dei medesimi prefetti e dei consigli generali sulle soluzioni da indicare in una realtà che sembra troppo disomogenea per ricevere con successo un trattamento uniforme. Dubbi e scrupoli entro una certa misura comprensibili e giustificati: le inchieste volute dalla capitale (72) fotografano la forte differenziazione territoriale dei dipartimenti (73), riflettono l'esitazione ad imporre soluzione sgra-

(69) I comuni risentiranno pesantemente durante i primi anni della Restaurazione del dissesto causato dall'alienazione forzata e dal ritardo nel versamento delle rendite da parte della *Caisse d'amortissement* (cfr. N. VIVIER, *La loi du 20 mars 1813: une loi mal connue qui a affecté les finances communales*, in *Études et documents VII-CHEFF-1995*, pp. 171-227).

(70) Cifre che risultano dal censimento operato nel 1846 (cfr. N. VIVIER, *Le débat autour des communaux durant la crise du milieu du XIX siècle*, in *La Terre et la Cité. Mélanges offerts à Philippe Vigier*, Paris, 1994, p.67).

(71) Il prefetto del Puy-de-Dôme sollecita al ministro dell'interno in un rapporto del 17 dicembre 1816 il conferimento di poteri d'eccezione all'amministrazione "pour parvenir à la reconnaissance des biens communaux, à leur réintégration dans les mains des communautés d'habitants, où rencontre des obstacles que l'autorité locale n'est pas à même de vaincre". Oltre all'ampliamento della giurisdizione dei consigli di prefettura, il funzionario chiede al ministro che vengano inviati nei comuni appositi commissari per documentare lo stato dei beni comunali, poiché i sindaci "sont la plus part toujours influencés par diverses considérations" (AN. F³I 3).

(72) In particolare, quelle del 1836 e del 1843.

(73) Nel dipartimento della Seine-Inférieure, il consiglio generale si pronuncia nel 1823 a favore dell'alienazione dei beni comunali o all'affitto a lungo termine, mentre il prefetto predilige il *partage* tra i capifamiglia in enfiteusi (AN. F³II, Seine-Inférieure 1). Il consiglio generale della Mosella chiede invece nel 1821 che venga esteso a tutto il dipartimento l'editto sui *partages* a suo tempo adottato nel 1769 per la provincia dei

dite ai notabili locali ⁽⁷⁴⁾, svelano i conflitti di interessi atavici sullo sfruttamento del patrimonio comunale — i domiciliati contro i *forains*, gli allevatori contro i fittavoli etc. ⁽⁷⁵⁾. Riassumendo le conclusioni dei sondaggi effettuati presso le collettività locali, il direttore generale dell'amministrazione dipartimentale e comunale alla fine della Monarchia di Luglio non poteva che constatare le consuete divergenze in merito alla sorte dei patrimoni collettivi. Se una maggioranza dei consigli generali e di *arrondissement* si pronuncia contro il *partage* ⁽⁷⁶⁾, non per questo le altre soluzioni — tra cui

Trois-Evêchés (AN. F³II, Moselle 1). Per il prefetto dei Vosgi (8 marzo 1822) privare gli abitanti del suo dipartimento dei diritti sui beni demaniali e comunali equivaleva a spopolare “ un pays où il n'existe, pour ainsi dire, d'autres ressources que l'élevation du bétail et où les froids qui régnet la plus grande partie de l'année exigent une consommation considérable de combustibles ” (AN. F³II, Vosges 1).

⁽⁷⁴⁾ “ Conviendrait-il de faire violence aux communes, même pour leur plus grand intérêt? ”, si chiede il sotto-prefetto di Mamers (17 agosto 1838): “ nous ne le pensons pas ”, risponde subito, “ et il nous paraît au contraire que ce qu'il y a de plus sage à faire en cette matière, c'est de laisser les communes jouir de leurs biens communaux proprement dits, ainsi qu'elles l'entendent, et que le rôle de l'autorité supérieure doit se réduire à éclairer les mandataires de la commune sur ses véritables intérêts, à les persuader, lorsqu'elle pense qu'ils pourraient faire mieux ” (AD. Sarthe, 1 O 86).

⁽⁷⁵⁾ Conflitti che si ripropongono puntualmente tanto sui beni comunali quanto sul *parcours* e la *vaine pâture*. Il prefetto del Pas-de-Calais interviene (15 luglio 1831) nel contenzioso tra domiciliati e *forains* sul godimento dei diritti di uso, ritenendo che i secondi non abbiano diritto alla *vaine pâture* (AN. F³II, Pas-de-Calais 1). La Monarchia di Luglio tenta di liquidare gli usi collettivi. A questo scopo viene promossa un'inchiesta che si conclude con due rapporti parlamentari, nel 1836 (Gillon) e 1838 (Croissant), che propongono rispettivamente l'abolizione della *vaine pâture* e del *parcours*. Senonché le risposte delle collettività locali erano state così contraddittorie e gli interessi in gioco così contrastanti che il regime rinuncerà a realizzare questo progetto. Occorre attendere il 1889 e il 1890 perché *parcours* e *vaine pâture* vengano soppressi (quest'ultima poi solo parzialmente) (H. SÉE, *La vaine pâture France sous la Monarchie de Juillet d'après l'enquête de 1836-1838*, in *Revue d'histoire moderne*, 1926, pp. 199-212).

⁽⁷⁶⁾ Con le motivazioni di sempre: “ les adversaires des partages (120 sur 146) ”, riferisce il documento, “ invoquent le principe de perpétuité d'après lequel les biens communaux n'appartiennent pas moins aux générations futures qu'à la génération présente, et qui serait violé toutes les fois qu'on divise entre les habitants la propriété du fonds de ces biens. Ils font ressortir, d'ailleurs, le grave inconvénient d'ôter aux communes les ressources extraordinaires qu'elles trouvent dans leurs biens, lorsqu'un désastre vient les frapper, ou que des besoins imprévus se font sentir. Enfin, relativement aux habitants appelés au partage, le profit qu'ils en retirent ne leur paraît que momentané, parce que la plupart des co-partageants, dépourvus des moyens de défri-

l'affitto a lungo termine (*amodiation*)⁽⁷⁷⁾ — realizzano l'unanimità. E poi occorre valutare con prudenza le risposte di assemblee amministrative locali che non erano certamente al di sopra delle parti: “ ainsi, dans cette question, comme dans beaucoup d'autres ”, osserva disincantato l'alto funzionario, “ se reproduit l'antagonisme incessant entre les riches et les pauvres. L'humanité, d'accord ici avec une politique prévoyante, semble conseiller de ne pas abandonner entièrement la cause des derniers ”⁽⁷⁸⁾.

La scelta della Monarchia di Luglio finisce per cadere sulla proposta che suscitava meno ostilità, l'affitto a lungo termine (*amodiation*), preferito da 52 consigli generali⁽⁷⁹⁾. Si trattava di una scelta ragionevole e persino illuminata: l'amministrazione avrebbe sollecitato una deliberazione dei consigli comunali integrati dai principali contribuenti; al voto avrebbe fatto seguito un'inchiesta *de commodo et incommodo* tra gli abitanti. In caso di decisione contraria all'affitto si sarebbero pronunciati il consiglio di *arrondissement* e il consiglio generale, dopodiché l'autorità tutoria avrebbe potuto fare uso del potere sostitutivo, in conformità al deliberato del consiglio generale, istituito in giudice d'appello del rifiuto del con-

cher leurs portions, les aliéner promptement et en dissipent le prix ” (*Rapport à Monsieur le Ministre Secrétaire d'État au département de l'intérieur. Modifications à introduire dans la législation sur les biens communaux*, documento senza data, ma risalente alla fine del 1843. Ne sono autori due funzionari del Ministero dell'Interno, Jèze e Davenne. La commissione ministeriale destinata ad occuparsi della questione dei beni comunali viene istituita l'11 dicembre 1843, AN. F³I 3).

⁽⁷⁷⁾ “ Au fond, les opposants s'attachent à établir que, dans un grand nombre de localités, les pâturages communs sont indispensables pour les habitants peu aisés qui, ne possédant pas de prairies, ne sauraient comment nourrir leur bétail, si les terrains vagues étaient afferchés ”. Ma alle ragioni dei domiciliati poveri si oppongono, tra le altre, quelle dei *forains*, che sono invece favorevoli all'affitto: “ pour le propriétaire forain, au contraire, outre que la mise en ferme ne le prive de rien, elle doit lui paraître une garantie contre des demandes ultérieures d'impositions extraordinaires, objet principal de ses préoccupations dans ses relations avec la commune ” (*Ibidem*).

⁽⁷⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁹⁾ Era la soluzione preconizzata nel citato rapporto ministeriale che concludeva proponendo un intervento d'ufficio del prefetto, previa messa in mora del consiglio comunale e, nel caso di rifiuto di questi, alla condizione di acquisire il parere degli abitanti, mediante inchiesta *de commodo et incommodo*, e, in seguito, quello del consiglio generale.

siglio comunale ⁽⁸⁰⁾. Presentato dal ministro dell'interno Duchâtel il 19 febbraio 1848, proprio alla vigilia della Rivoluzione, questo progetto avrebbe modificato l'art 17 della legge del 18 luglio 1837 che aveva rimesso la materia alla deliberazione del consiglio comunale.

La Seconda Repubblica si limiterà a seguire le orme del regime orléanista. Le Assemblee costituenti e legislative rifiutano subito la soluzione radicale del *partage* ⁽⁸¹⁾ per orientarsi verso la messa a coltura mediante affitto a lungo termine dei beni comunali, secondo una formula pressoché identica a quella delineata a suo tempo dal ministro Duchâtel ⁽⁸²⁾. La disposizione-chiave del progetto consiste

⁽⁸⁰⁾ Questo intervento dei consigli generali — spiega il rapporto manoscritto al ministro — avrebbe dovuto fugare ogni sospetto di centralismo: “ il serait difficile, même aux esprits les plus inquiets, de critiquer les décisions que le gouvernement prendra en cette matière, puisqu'elles ne seront en réalité que l'homologation pure et simple des projets adoptés par ces conseils ”. La partecipazione dei principali contribuenti (*plus imposés*) era invece necessaria poiché “ ce sont eux en effet qui supportent la plus grande part des charges qui sont la suite inévitable d'une mauvaise administration. Pendant que le patrimoine communal est abandonné à la vaine pâture, les services publics souffrent faute de revenus suffisants, et il faut alors recourir à des impositions extraordinaires dont la presque totalité porte quelquefois sur les cinq ou six plus forts contribuables ” (rapporto non datato del *bureau des communes* del Ministero dell'Interno, AN. C 913).

⁽⁸¹⁾ Le proposte Champvans del 22 giugno 1848 (C.R.A.N., t. 2°, p. 125) e Huot del 27 luglio 1848 (*Impression* n° 270, *Assemblée Nationale*) propongono rispettivamente il *partage* in proprietà e in godimento. Il *comité d'administration départementale et communale* si era pronunciato nella seduta del 27 luglio 1848 con 24 voti contro 13 contro il *partage* (AN. C 926). Il comitato nomina proprio relatore Tendret che ribadisce pubblicamente nel suo rapporto del 28 agosto 1848 l'opposizione alle proposte Champvans e Huot e propone invece di obbligare i comuni alla messa in coltura dei propri beni, mediante assegnazione dei lotti in coltura ai capifamiglia o con affitti a lungo termine (C.R.A.N., t. 3°, pp. 543-551).

⁽⁸²⁾ Il progetto Dufournel del 16 luglio 1849 prevede l'affitto (*amodiation*) obbligatorio di una parte dei beni comunali (*Impression* n° 180, *Assemblée Nationale Législative*); il progetto Fayolle, Guisard e Moreau del 9 gennaio 1850 prevede invece il *partage* in godimento (*Impression* n° 704, *Assemblée nationale Législative*); un ulteriore progetto Gulhot de Saint-Germain prevede l'*amodiation*. Il rapporto Montigny, a nome della commissione chiamata a pronunciarsi sul progetto Dufournel, prevede che i consigli comunali debbano deliberare sulla destinazione dei beni comunali, o di una parte di essi, a scopi utili: affitto a lungo termine, assegnazione in enfiteusi agli abitanti, lavori di dissodamento etc. In caso di inattività dei consigli comunali, il prefetto avrebbe avviato una procedura sostitutiva che culminava con una deliberazione del consiglio generale (C.R.A.N.L., 26 luglio 1850, t. 9°, pp. 276-284).

nella previsione del potere sostitutivo dell'amministrazione, attivabile solo in seguito alla consueta deliberazione del consiglio generale. Proposta moderata e rispettosa degli interessi locali, essa dovrà però capitolare di fronte ad un argomento teoricamente "forte" come quello dell'autonomia comunale⁽⁸³⁾. Il lusso di precauzioni a protezione degli equilibri locali non basta a fugare il sospetto di centralismo da una norma che ammetteva la possibilità di un intervento dall'alto.

Lasciati soli ad affrontare l'inerzia dei consigli comunali, i prefetti continueranno a fare del loro meglio per assicurare la *mise en valeur* di un patrimonio collettivo che beneficia assai poco della "libertà locale" in nome di cui era stato difeso. Non è un caso che il Secondo Impero senta il bisogno di riprendere il filo interrotto delle riforme orléaniste, votando una legge sulla messa a coltura delle paludi e terre incolte (28 luglio 1860) che adotta il dispositivo di sollecitazione/sostituzione previsto nel progetto Duchâtel.

* * *

Come in ogni dibattito contraddittorio che si rispetti, al termine dell'esame delle prove a favore e a carico dovrebbe giungere la sentenza. Dopo aver assistito al duello tra le retoriche pro e contro l'accentramento, dopo aver proceduto tra testimonianze di archivio anch'esse ambivalenti, il lettore si attenderebbe forse una parola risolutiva, un giudizio netto che lo compensasse di un itinerario così lungo e, a tratti, faticoso.

Ma se questa è l'attesa, essa andrà delusa. Sono proprio le fonti fin qui esaminate, soprattutto quelle di archivio, ad escludere la praticabilità di scorciatoie per giungere ad un meta tanto più gratificante quanto più netta e *tranchante*.

Dobbiamo prendere atto della complessità strutturale di un rapporto centro-periferia che non si lascia appiattare su una sola chiave di lettura e che non si rispecchia nella sua integralità in alcuna delle rappresentazioni di esso prodotte dal discorso politico e giuridico. In breve, non abbiamo verdetti da pronunciare.

⁽⁸³⁾ Ad insistere sulla difesa delle libertà locali sono soprattutto i deputati Raudot, che incontreremo più volte sul nostro cammino, e Sainte-Beuve nelle sedute del 4 e 6 gennaio 1851 (C.R.A.N.L., t. 11°, pp. 255 e 268).

Il che non significa che il cammino fin qui percorso sia *inutiliter dato*. Niente affatto. Ora che abbiamo scoperto anche i lati meno nobili dell'autonomia locale, possediamo una visione sufficientemente completa ed equilibrata per affrontare una fase parlamentare e legislativa che ci sarebbe apparsa altrimenti incomprensibile nella sua straordinaria prolissità. Ora possiamo comprendere meglio perché sia così travagliato l'iter dei progetti di legge e tanto animato il dibattito su questioni apparentemente secondarie. E intuiamo già che i punti programmatici sui quali più facile sarebbe stato trovare il consenso erano quelli della deconcentrazione, mentre ben più arduo sarebbe stato concretizzare la prospettiva di un'autonomia locale che realizzasse un autentico decentramento. I 38.000 comuni francesi erano davvero preparati a prendere in mano il proprio destino?

TITOLO III

**L'ACCENTRAMENTO RIFORMATO:
CENTRO E PERIFERIA
NEL COMPROMESSO ORLÉANISTA**

CAPITOLO PRIMO

LA LEGISLAZIONE MUNICIPALE: IL TIMIDO RITORNO DEL “ POUVOIR MUNICIPAL ”

1. L'identità controversa dell'associazione comunale. — 1.1. Censo, proprietà, capacità. — 1.2. Il ruolo dei *plus imposés*. — 1.3. Il sindaco, giano bifronte. — 2. I limiti dell'uniformità organizzativa. — 2.1. Città e *plat pays*. — 2.2. La questione cantonale. — 3. La lotta per il “ *pouvoir municipal* ”. — 3.1. Il potere regolamentare. — 3.2. L'autonomia della gestione patrimoniale. — 3.3. Le spese obbligatorie. — 3.4. La nomina del commissario di polizia e della guardia campestre. — 4. La legislazione municipale vista dalle opposizioni al regime.

La Restaurazione aveva molto dibattuto sulla libertà municipale ma non era riuscita a varare alcuna concreta riforma dell'ordinamento napoleonico ⁽¹⁾. La questione costituzionale e la battaglia sulle libertà politiche avevano monopolizzato le energie di una classe politica che si era subito resa conto di quanto fosse difficile rinunciare ai vantaggi dell'accentramento. I prefetti, i dipartimenti, la tutela amministrativa erano istituzioni di cui nessuno schieramento pensava realmente di potere fare a meno. Certo, si trattava di ampliare gli spazi di partecipazione, restituendo l'elettività ai consigli amministrativi, e di deconcentrare, semplificando le formalità della tutela. Ma le proposte di legge presentate in questo senso nel corso della Restaurazione restano lettera morta perché politicamente non strategiche, nient'altro che una posta secondaria dello scontro ideologico e parlamentare sulla legittimità e l'identità del regime. La

(1) La ricostruzione *évenementielle* dei dibattiti sul decentramento durante la Restaurazione è presentata in modo esaustivo da POUTHAS, *Les projets de réforme administrative sous la Restauration*, cit. e da VON THADDEN, *La centralisation contestée*, cit. Per un quadro molto vivace delle reazioni ai progetti di riforma del 1821 e 1829, si veda anche il classico E. DUVERGIER de HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Paris, 1864, t. 6°, pp. 268-271 e t. 10°, p. 105 e sgg.

priorità del momento sono le garanzie individuali e le libertà politiche, non l'autonomia locale.

Rimuovendo l'ipoteca reazionaria, la Rivoluzione di Luglio aveva eliminato il principale ostacolo sulla via della riforma municipale. La borghesia liberale poteva ora accingersi alla legislazione amministrativa senza altre preoccupazioni se non quella di consolidare la propria egemonia tanto sul fronte interno ai comuni, dove l'avversario erano le classi laboriose, quanto su quello esterno, rivolto verso la capitale e la sua invadente burocrazia.

Eppure sette anni d'intensa gestazione parlamentare ⁽²⁾ riusciranno a partorire solo una modesta riforma dell'ordinamento napoleonico. La legge di organizzazione del 1831 introduce il principio elettivo su una base strettamente censitario/capacitaria ma nega al consiglio comunale la scelta del sindaco, che continua ad essere nominato dal governo. La legge sulle attribuzioni municipali del 1837 concede maggiore respiro alle istituzioni locali, senza però affrancarle dalla tutela prefettizia e, soprattutto, senza sciogliere i nodi storici dell'articolazione territoriale francese: la questione della frammentazione comunale, il municipio cantonale, la differenziazione tra comuni urbani e rurali.

Perché un bilancio in apparenza così deludente?

“Messieurs, nous sommes dans une défiance complète du pouvoir municipal; nous le traitons en ennemi. Il semble qu'il soit toujours

⁽²⁾ Mentre la legge sull'organizzazione municipale verrà adottata subito, il 21 marzo del 1831, quella sulle attribuzioni municipali dovrà attendere ben 6 anni, vedendo la luce solo il 18 luglio 1837. Ecco in breve le tappe di questa lunga vicenda: il progetto del governo è presentato il 14 settembre 1831 e ripresentato l'8 dicembre 1832. Votato una prima volta dalla Camera dei deputati (il 17 maggio 1833) con profondi emendamenti, viene seguito da un secondo progetto governativo presentato alla Camera dei Pari il 10 giugno 1833, ma non discusso da questa. Un terzo progetto governativo è presentato alla Camera dei deputati il 13 gennaio 1834. Adottato da questa il 10 marzo dello stesso anno, viene rifiutato dal governo in seguito alle modifiche apportate al testo originario. Il 19 marzo 1835 il governo presenta un ulteriore progetto alla Camera dei Pari che lo adotta il 7 aprile 1835. Il 27 gennaio 1836 è la volta della Camera dei deputati con un rapporto depresso da Vivien il 26 aprile dello stesso anno. Il dibattito si apre agli inizi del 1837 e si conclude, dopo due *navette* con la Camera dei Pari, con la promulgazione della legge il 18 luglio 1837. Data l'assoluta ripetitività del dibattito e l'identità dei protagonisti, ne ho trattato unitariamente senza soffermarmi volta per volta sui dettagli relativi ai progetti e alle commissioni che li hanno esaminati.

prêt à abuser des moindres attributions que nous pourrions lui conférer ” (3).

A darci la risposta è Odilon Barrot con questo accorato appello rivolto ai colleghi a non diffidare del “ pouvoir municipal ”. Sì, il legislatore orléanista teme il decentramento. Lo teme profondamente sia come democrazia che come autonomia locale. Intravede nell'estensione della libertà comunale una minaccia per l'egemonia della borghesia “ costituzionale ”, per l'individualismo giuridico ed economico, per il progetto di modernizzazione del paese, per la stessa efficienza dell'apparato fiscal-militare. I notabili che dibattono così a lungo sui dettagli della legislazioni municipale sono fermamente convinti dell'inevitabile marginalità dell'autonomia locale nell'Europa della civiltà borghese. “ C'est un fait remarquable ”, dichiara un deputato, “ que l'ère du gouvernement représentatif est peu favorable aux franchises locales ” (4).

In assenza di richiami comparativi, se non a conferma del quasi universale *trend* centralistico (5), il dibattito non poteva che rimanere

(3) C.D., 8 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 475.

(4) Intervento del deputato Jaubert, C.D., 26 gennaio 1837, AP, t. 107°, p. 10.

(5) Era facile constatare in effetti quanto poco propizio all'autonomia locale fosse l'ordinamento comunale e provinciale dei vicini europei. In Prussia la *Revidierte Städteordnung* del 17 marzo 1831 realizza una netta svolta accentratrice rispetto alla riforma di Stein del 1808, introducendo una penetrante tutela governativa sui corpi municipali. In questo modo “ le amministrazioni locali tornavano ad essere incardinate nell'amministrazione di Stato in una forma che nulla aveva da invidiare ai sistemi centralistici di impronta francese ” (F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane tra '800 e '900*, Milano, 1989, p. 55). Il Belgio vara nel 1836 una legislazione municipale appena più liberale di quella francese dopo ben 92 accessissime sedute. È vero che il principio collegiale vi trova un notevole sviluppo, ma non senza significative concessioni al centralismo governativo come la nomina regia del borgomastro e una penetrante tutela (mi sia consentito rinviare al mio articolo sull'autonomia locale in Belgio nell'Annale *Isap Storia, amministrazione, costituzione* del 1995). Vi sarebbe stata ancora la Spagna, con istituzioni municipali e provinciali indubbiamente più decentrate di quelle francesi. Ma a prescindere dallo scarso interesse in Francia per il caso spagnolo, considerato del tutto marginale, restava il fatto che questa conquista del “ pouvoir municipal ” al di là dei Pirenei appariva tutt'altro che definitiva. Liberali e moderati si danno battaglia proprio su questo terreno al punto che la stessa elezione dell'alcalde verrà ritirata ai comuni nel 1845 da una maggioranza parlamentare sensibile alla lezione dei dottrinari francesi (cfr. C. de CASTRO, *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, pp.

strettamente autoreferenziale. Le camere orléaniste acconsentono a modificare l'ordinamento municipale solo entro i confini dei "principi dell'89" e di quelli dell'anno VIII e affidano a legisti come Vivien e Mounier (6) il compito di individuare un compromesso ragionevole tra il centralismo rigoroso di Thiers e il decentramento moderato di Odilon Barrot. Oltre, non intendono andare.

1. *L'identità controversa dell'associazione comunale*

La comunità locale per la quale si invoca a gran voce l'autonomia non è una realtà omogenea. Tutt'altro. Essa rinvia alla capitale immagini distinte e tra loro conflittuali: *universitas* di abitanti e *societas* di proprietari, unione di persone e di cose. Il campo metaforico del discorso sul "pouvoir municipal", alternando la figura della famiglia a quella del consorzio di proprietari, svela una tensione che ha radici lontane, che risale alla Rivoluzione e, ancor prima, alle "communautés d'habitants" dell'Antico regime. Per decentrare non basta trasferire poteri e competenze dal centro alla periferia: occorre prima definire chi abbia titolo per rappresentare la comunità di fronte allo Stato. Scelta difficile e nient'affatto neutra, come difficile è il raccordo tra le due identità dell'istituzione municipale: quella di comunità naturale e di circoscrizione statale.

124-125 e 180-181). Quanto all'esperienza inglese, riproposta all'attenzione dal *Municipal Corporation Act* del 1835, essa non faceva testo per la sua assoluta peculiarità. Per il deputato Jaubert, del resto, il senso delle riforme d'oltremania andava nella direzione di un rilancio efficientistico del sistema, e non di un autentico decentramento: "la réforme des corporations en Angleterre a porté principalement sur la forme des élections, sur l'uniformité et la régularité à laquelle tendent toutes les sociétés modernes; mais c'est-il agi d'augmenter les attributions des corps municipaux en Angleterre? Cette question devrait, selon moi, être résolue, pièces à la main, d'une manière négative" (C.D., 26 gennaio 1837, AP, t. 107°, p. 11).

(6) Figlio del celebre Costituente, giovanissimo uditore al Consiglio di Stato, dopo alcune missioni in Germania Mounier svolge le funzioni di segretario al gabinetto di Napoleone. La Restaurazione lo vede consigliere di Stato, pari di Francia, direttore generale dell'amministrazione dipartimentale e della polizia. Nel corso della Monarchia di Luglio è molto attivo nelle commissioni alla Camera dei Pari.

1.1. *Censo, proprietà, capacità*

Quando reclamava l'elettività delle assemblee amministrative durante la Restaurazione, la pubblicistica d'ispirazione liberale e *ultra* aveva sempre chiaramente indicato nei proprietari gli esclusivi beneficiari del decentramento. Il senso politico della riforma dell'amministrazione locale doveva essere quello di consolidare l'autorità dei notabili e non certo di destabilizzarla a beneficio delle classi laboriose. Queste ultime avrebbero trovato nelle gerarchie naturali una protezione più sollecita ed efficace di quella che una burocrazia distante e impersonale era in grado di offrire. Poco importava alla fine che la rivendicazione del *pouvoir municipal* si iscrivesse nel contesto di un filosofia politica individualista o organicistica: per gli uni come per gli altri l'egemonia dei proprietari era fuori discussione.

Senonché la Rivoluzione di Luglio aveva visto l'affacciarsi sulla scena politica del 'popolo' nella sua componente piccolo-borghese e persino proletaria. Come negare ogni partecipazione politica a chi si era battuto sulle barricate? Non era forse vero che le fragili basi di consenso della monarchia andavano consolidate ed ampliate? Il dibattito sull'elettorato municipale diviene il primo terreno di scontro tra un'interpretazione della rivoluzione esclusivamente dinastica e restaurativa (la *resistance*) ed un'altra che sosteneva la natura costituente della sollevazione popolare (le *mouvement*). Il confronto tra le due posizioni, assai animato, si gioca tutto sulla natura dei diritti politici che i primi definiscono come semplici funzioni mentre i secondi qualificano come diritti. Dietro questa alternativa, si intravede già la questione della sovranità, che dopo un oblio durato trent'anni tornava ad aleggiare sulla legittimità di un regime nato sotto il segno dell'ambiguità.

Il progetto di legge municipale presentato dal deputato Humblot-Conté, emendato dalla commissione della Camera dei deputati e sostenuto dal governo (7) sposa senza esitazioni la tesi dell'elettorato censitario/capacitario e del voto-funzione. Il motto del regime

(7) Un progetto, sostanzialmente aderente a quello predisposto dalla commissione Dupin nel 1829, era stato depositato il 31 agosto 1830 da Humblot-Conté. Il 29 dicembre Félix Faure legge il rapporto della commissione parlamentare che lo aveva esaminato, scartandone la parte relativa alle attribuzioni municipali. La discussione si apre il 28 gennaio 1831.

deve essere *liberté* e *ordre public* ammonisce Dupin *ainé*; per restarvi fedeli occorre affidare il potere municipale “ à des citoyens sages, qui sachent réfléchir sur les droits de la cité ” (8). Solo *la fortune*, ribadisce un altro deputato, assicura quale “ gage de l’esprit d’ordre et de conservation ” la necessaria garanzia morale e politica per l’esercizio del diritto di voto (9).

Come non mai, incombe sul dibattito lo spettro delle *classes dangereuses*. Il prefetto Aubernon esorta a tirare tutte le conseguenze dalla realtà della lotta di classe, “ l’antagonisme constant entre les classes inférieures et les classes supérieures, entre ceux qui sont en bas et ceux qui sont en haut ” (10). La proposta di allargare il suffragio, rincara Kératry, “ tendrait à faire représenter, dans le conseil communal, la cité par la portion de ses habitants qui possède le moins et qui, étant la plus nombreuse, pèserait de tout le poids de ses suffrages acquis, sur celle qui possède le moins ” (11). Che cosa significa, del resto, *peuple*, chiede Rambuteau, se non “ les classes assez éclairés ” per occuparsi della cosa pubblica? (12). Tali non sono certo quelle che “ la nécessité d’obtenir un salaire journalier indispensable ” costringe “ dans la dépendance de ceux qui le font travailler ” (13). La conclusione segue come un corollario nelle parole del relatore Félix Faure: i diritti politici sono funzioni che non possono appartenere alla maggioranza:

“ Nous l’avons dit, Messieurs, il s’agit de l’extension de nos *droits politiques*, c’est le *moyen*; afin d’obtenir les choix les plus favorables à la *liberté civile*, c’est le *but*. Or, il ne faut pas se laisser abuser par ce mot *droits*; il faut se pénétrer (surtout quand il s’agit de droits politiques) qu’à côté du droit est toujours le *devoir*; et qu’au fond les droits politiques sont de véritables fonctions publiques qui, ainsi que toutes les autres, ne doivent être accordées que dans l’intérêt général ” (14).

Dietro questa teoria del voto, si riconoscono i lineamenti di

(8) C.D., 6 settembre 1830, AP, t. 63°, p. 400.

(9) Così il deputato Jars (C.D., 29 gennaio 1831, AP, t. 66°, p. 424).

(10) C.D., 29 gennaio 1831, *ibidem*, p. 418.

(11) Intervento del deputato Kératry (C.D., 31 gennaio 1831, *ibidem*, p. 453).

(12) C.D., 8 febbraio, *ibidem*, p. 596.

(13) *Ibidem*.

(14) C.D., 29 dicembre 1830, AP, t. 65°, p. 671.

quella dottrina costituzionale statualistica e storicistica destinata a duratura fortuna, ancora molti anni dopo gli anni della monarchia censitaria. La nazione contrapposta al popolo; la *Charte* sbarazzata dall'ingombrante presenza del potere costituente; i diritti politici ridotti a funzioni: tutte dichiarazioni rassicuranti per una borghesia che vuole scacciare lo spettro di quella sovranità popolare che per un momento, costretta dalle circostanze, ha dovuto evocare.

La valvola capacitaria, per quanto ristretta, sembra del resto assicurare al regime la certezza di una espansione sicura e graduale della cittadella politica. Guizot, già affermatosi come ideologo del regime, ottiene un primo, importante riscontro del consenso che raccoglie la linea del *juste milieu* ed anche, beninteso, delle vivaci opposizioni che suscita.

Il fuoco di sbarramento contro la linea moderato-conservatrice si rivela infatti subito intenso ed agguerrito. Uno dopo l'altro, scendono in campo gli eredi dell'*idéologie*, Destutt de Tracy e Daunou, per denunciare l'“ aristocratie aveugle de la fortune ” (15) e la “ butocratie ” (16). Persino Constant fa sentire la sua ormai flebile voce per rivendicare un parte maggiore agli esclusi e ai giovani (17).

Ma è soprattutto la *gauche* a sferrare i colpi più possenti attaccando il principio stesso dell'elettorato-funzione, al quale contrappone la natura di diritto innato, di cui il legislatore deve solo prendere atto: “ l'électeur ”, dichiara Marchal, “ exerce un droit qui existe virtuellement en sa personne avant que la loi le lui ait reconnu ” (18). Invocato dai conservatori per riservare il voto ai soli proprietari, l'argomento della natura privatistica del comune viene rovesciato dai loro avversari per sostenere la causa del suffragio allargato: se è vero che il comune è un' associazione semi-privata, ne consegue che alla sua gestione sono necessariamente interessati tutti coloro che ne traggono beneficio e vi contribuiscono: “ le mandat confié au conseil

(15) De Tracy (C.D., 6 settembre 1830, AP, t. 63°, p. 396).

(16) Daunou (C.D., 31 gennaio 1831, AP, t. 66°, p. 439).

(17) Per ottenere l'esame del progetto da parte di un Camera meno conservatrice, Constant, insieme ad una minoranza di deputati, chiede invano l'aggiornamento (*Ibidem*, p. 401).

(18) C.D., 29 gennaio 1831, *ibidem*, p. 414.

municipal est l'affaire de famille, de l'association ” (19). Vi è del resto chi ricorda l'incidenza della proprietà collettiva nella vita della comunità in quanto “ l'esprit de propriété indivise s'y exerce avec une énergie presque égale à celle qu'excite l'esprit de propriété privée ” (20). Come escludere allora dal potere decisionale coloro che partecipano alla stessa “ communauté d'avantages et de charges ”? (21). È ancora Marchal ad ideare, con la nozione di *diritto sociale*, una definizione giuridica sfuocata ma suggestiva, alludendo ad un diritto di voto che partecipa allo stesso tempo della sfera privatistica e di quella politica:

“ L'élection des officiers municipaux est un *droit social* qui tient du droit politique et du droit civil: du droit politique, puisqu'il s'agit d'établir un pouvoir sur un ensemble d'individus; du droit civil, parce que la commune, dans son unité morale, est une *personne* dont la vie, les besoins, les propriétés, sont confiés à l'administration des municipalités. Sous ce dernier rapport, la désignation du pouvoir municipal a le caractère du *mandat*; sous le premier, ce pouvoir affecte les traits de la *représentation* ” (22).

Liquidata come una “ fausse analogie ” l'equiparazione tra voto e funzione, gli oratori dell' opposizione non hanno difficoltà a smascherare impietosamente le paure di classe che l'hanno suggerita. *Latifundia perdidere Italiam*, è il commento di Isambert allo sbarramento censitario richiesto dal centro-destra (23). La massima *tout pour le peuple, rien par le peuple*, è parodiata dal deputato Salvete in un crudo *rien pour le peuple et tout à sa charge* (24). La correzione capacitaria è giudicata insufficiente da Odilon Barrot che invita a “ rechercher les capacités partout où elles sont ” (25) e non in poche categorie residuali. Per Gaëtan de La Rochefoucauld è difficile giustificare un sistema che affida ad un'esigua minoranza il diritto di decidere per tutti gli altri: “ On admet aux élections seulement 10 des habitants et seulement les plus imposés; et on leur

(19) Così Odilon Barrot (C.D., 9 febbraio 1831, *ibidem*, p. 617).

(20) Intervento di Legendre (C.D., 29 gennaio, 1831, *ibidem*, p. 419).

(21) *Ibidem*. Nello stesso senso interviene anche il deputato Marchal (*Ibidem*, p. 415).

(22) *Ibidem*.

(23) C.D., 1 febbraio 1831, *ibidem*, p. 465.

(24) C.D., 8 febbraio 1831, *ibidem*, p. 606.

(25) C.D., 11 febbraio 1831, *ibidem*, p. 673.

adjoin les hommes de choix dont le nombre s'éleva peut-être à plus de moitié en sus dans certaines villes. On n'a donc confiance qu'en 7 à 8 sur 100 des plus riches citoyens ” (26).

L'alternativa proposta è quella di accordare il diritto di voto a tutti i contribuenti domiciliati, all'insegna di una generale riconciliazione tra istituzioni e masse popolari, chiamate a cimentarsi con la concretezza della gestione municipale, ad apprendere dall'interno delle istituzioni rappresentativa l'impraticabilità delle alternative radicali (27).

L'eloquenza dei contraddittori del progetto non basta ad alterare i rapporti di forza alla Camera dei deputati, in larga maggioranza favorevole alla prudente transazione che gli era proposta, abbastanza rassicurante da essere confermata anche alla Camera dei Pari.

La legge del 21 marzo 1831 prevede quindi che siano elettori i maggiori contribuenti alle imposte dirette (*plus imposés*) in una proporzione decrescente a seconda della popolazione del comune, ma oscillante comunque intorno al 10%. Per essere elettore *plus imposé* non si richiede il domicilio reale nel comune, cosicché il proprietario iscritto nel ruolo delle imposte di più comuni poteva esercitare la prerogativa elettorale in ciascuno di essi. Questa disposizione, denunciata come inammissibile privilegio del voto plurimo (28), rifletteva in realtà una vera e propria concezione patrimonialistica del comune, visto come comunità di possessori in termini non difforni dalla concezione fisiocratica delle *municipalités*. Una concezione questa che giustificava anche l'ammissione al

(26) C.D., 1 febbraio 1831, *ibidem*, p. 461.

(27) Marchal propone di accordare il voto alle due condizioni di una “ lègère contribution directe ” e dell'alfabetismo (C.D., 29 gennaio 1831, *ibidem*, p.416). Thouvenel chiede che tutte le “ capacità ” siano ammesse ad eleggere e soprattutto che l'elettorato passivo sia aperto a tutti, senza condizione censitaria (C.D., 31 gennaio 1831, *ibidem*, p. 441). Montalembert si batte alla Camera dei Pari perché il diritto di voto venga riconosciuto a tutti coloro che hanno 21 anni e paghino le imposte personali (C.P., 3 marzo 1831, AP, t. 67°, p. 376).

(28) “ Je ne puis approuver un tel système ”, dichiara il deputato Thabaud-Linière, “ car il conduit non seulement au double vote, si justement banni de nos lois électorales, mais au vote multiple, au vote répété autant de fois qu'il y aurait de communes différentes dans lesquelles un même citoyen serait propriétaire ” (C.D., 31 gennaio 1831, AP, t. 66°, p. 452).

consiglio comunale di consiglieri non domiciliati ⁽²⁹⁾ e, come vedremo, il concorso dei *plus imposés* alla deliberazione delle imposte straordinarie.

Ai *plus imposés* si aggiungevano gli elettori capacitari. Si è molto ironizzato su una lista di “capacità” nella quale figurano, accanto ai magistrati, agli avvocati, ai componenti le Camere di commercio, i corrispondenti dell’istituto, i membri delle *sociétés savantes* e i diplomati dell’*Ecole polytechnique*. Eppure, per quanto angusta possa sembrare un’apertura che confina ad un ruolo subalterno queste *adjonctions* ⁽³⁰⁾, essa non può essere liquidata come del tutto trascurabile. Il principio dell’ elettorato “capacitario” rappresentava pur sempre una concessione al progetto di una società politica “progressiva”, destinata attraverso l’istruzione ad accogliere nel suo seno un numero più consistente di cittadini.

Da ultimo, merita trattare delle modalità di voto. Queste sono individuate nello scrutinio di lista nei comuni con meno di 2.500 abitanti ⁽³¹⁾ e nello scrutinio per sezioni in quelli con un numero superiore. La decisione di dividere in sezioni, tendenzialmente corrispondenti ai quartieri delle città, l’assemblea degli elettori comunali, e di assegnare a ciascuna sezione un numero comparabile di consiglieri da eleggere, era dettata da un chiaro disegno politico: assicurare sempre e comunque una rappresentanza adeguata alle minoranze. D’altra parte, lo svantaggio di una frammentazione particolaristica dell’elettorato, che alterava i reali rapporti di forza tra le diverse sezioni, era compensata dalla possibilità di rispecchiare fedelmente gli interessi antagonisti dei distinti quartieri cittadini ⁽³²⁾ — scelta questa che pareva confermare la logica privatistica e

⁽²⁹⁾ Purché però i 3/4 dei consiglieri fossero scelti tra gli elettori domiciliati (art. 15). In ogni caso poi, non era ammessa la possibilità di essere consiglieri comunali in più comuni (art. 18).

⁽³⁰⁾ L’art. 16 della legge precisa che 2/3 dei consiglieri comunali dovevano essere necessariamente eletti tra i più forti contribuenti, limitando quindi in modo netto l’incidenza dei consiglieri comunali “capacitari”.

⁽³¹⁾ Con possibilità di ricorrere alla divisione in sezioni previo parere favorevole del consiglio comunale e di quello generale.

⁽³²⁾ Thiers ammette le ingiustizie di un sistema che privilegiava i quartieri meno abitati a danno di quelli più popolosi; nondimeno, rimane fedele ad un sistema che assommava numerosi vantaggi: “le partage des électeurs dans les villes de 2.500

non politica del “ mandato ” conferito ai consiglieri comunali. Infine, il rinnovo per metà del consiglio ogni tre anni diminuiva i rischi di colpi di mano elettorale da parte di maggioranze organizzate, assicurando al contempo la continuità dell’amministrazione.

Tutto questo dispositivo elettorale, pensato più per escludere che per includere ⁽³³⁾, sembrerebbe meritare l’appellativo di “ oligarchico ” che le opposizioni gli riservano già all’indomani della sua adozione. Ma nel valutare le scelte compiute dal legislatore, bisogna tenere presente che questa normativa costituiva il primo esperimento di partecipazione elettorale locale da trent’anni. Le cautele dei deputati, seppure venate da un panico di classe eccessivo, non erano del tutto infondate. In fin dei conti, le condizioni elettorali previste dalla legge permettevano di chiamare alle urne quasi tre milioni ⁽³⁴⁾ di elettori di cittadini: non era un dato così insignificante dopo un vuoto democratico tanto prolungato.

La novità non era del resto meno rilevante sul versante dei

habitants, et la nomination directe d’une portion du conseil municipal par chaque section, ont amené, dans certaines communes, des choix déterminées par un bien petit nombre de suffrages, et qui ne peuvent être considérés comme représentant la véritable opinion des citoyens de la communauté. De vives réclamations ont été formées contre la disposition de la loi du 21 mars 1831 qui a établi le vote par sections sans recensement général des suffrages émis dans toutes les sections. Mais ce mode de nomination n’a pas été adopté sans des motifs graves. Le législateur a eu pour objet d’assurer une représentation aux intérêts différentes et souvent opposés qui peuvent exister entre les diverses portions d’une même ville, et d’empêcher que ceux des quartiers où se trouve la minorité des électeurs ne soient entièrement sacrifiés à ceux que soutient la majorité. Cette représentation d’ intérêts divers est nécessaire dans les Conseils municipaux, qui ont à s’occuper d’affaires locales sur lesquelles les petites passions peuvent exercer une influence ” (*Compte rendu au Roi sur les élections municipales de 1834*, cit., p. 15).

⁽³³⁾ Come conferma d’altronde l’esplicita esclusione della liceità di salari e indennità a favore del sindaco: come dire che una carica così dispendiosa in termini di tempo e denaro poteva esser appannaggio solo di borghesi benestanti. Non è un caso che il consiglio comunale di Marsiglia emetta un voto il 26 marzo 1834 per reclamare un’indennità a favore del sindaco, operato nelle grandi città da spese di rappresentanza rilevantissime (AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 111).

⁽³⁴⁾ Secondo le statistiche ufficiali del ministero dell’interno per le elezioni municipali del 1834, gli elettori ammontavano a 2.872.089, di cui 2.791.191 censitari e 80.898 capacitari (*Compte rendu au Roi sur les élections municipales de 1834*, cit., p. 8). Nelle elezioni del 1837 si registra un modesto incremento: 8.042 elettori in più (*Rapport au Roi sur les élections municipales de 1837*, cit., p. 7).

rapporti tra i consigli comunali e i prefetti che si trovavano ora di fronte ad organi investiti di una vera legittimazione democratica, e non più ai docili consigli nominati dal governo. Consapevoli del loro accresciuto prestigio, i consigli comunali dei centri urbani si dimostrano meno remissivi alle richieste dell'autorità tutoria ⁽³⁵⁾. Inoltre, il principio collegiale, per anni così compresso dalla gerarchia monocratica, riprende vigore con l'elezione dei consiglieri, riequilibrando i rapporti tra consiglio e *maire* ⁽³⁶⁾. Lo stesso legislatore

⁽³⁵⁾ Un prefetto *à poigne* come Thomas si rassegnava a malincuore ad un protagonismo più accentuato dei consigli comunali. Il 27 febbraio 1835 scrive al ministro per stigmatizzare la deliberazione del consiglio comunale di Marsiglia che si era limitato a sollecitare lo scavo di due canali nel porto. Per il prefetto “permettre aux conseils municipaux d'émettre des votes sur des matières qui ne sont pas dans leurs attributions, c'est leur donner la faculté de faire, sous cette forme, des sommations à l'autorité supérieure, lors même qu'elle est attentive et diligente”. Questa tendenza ad invadere la sfera dell'amministrazione “tient au principe de leur institution; à leur idée qu'en vertu de ce principe, ils constituent un pouvoir distinct et universel; et au besoin qu'éprouve tout pouvoir en présence d'un autre de s'étendre aux dépens de celui-ci” (AN. F³II, Bouches-du-Rhône 11) Nella sua corrispondenza con Thiers, Thomas non cesserà di mettere in guardia contro la politicizzazione dei consigli comunali (cfr. J. VIDALENC, *Lettres de J.A.M. Thomas, préfet des Bouches-du-Rhône à Adolphe Thiers (1831-1836)*, cit., pp. 42-105). Più realisticamente, il prefetto della Sarthe prende atto del nuovo stato di cose, circoscrivendo allo stretto necessario i suoi rilievi sul bilancio della città di Le Mans per l'anno 1833: “il y a opportunité à avoir autant d'égard que possible aux délibérations d'un conseil appelé pour la première fois à voter un budget depuis sa composition par la voie électorale et dont les attributions seront probablement renfermées dans des limites moins restreintes” (AD. Sarthe, 2 O 182 (10)).

⁽³⁶⁾ Il prefetto dell'Isère denuncia al ministro (11 ottobre 1841) il comportamento del consiglio comunale di Grenoble che ha accordato un'indennità ad un impiegato licenziato dal sindaco, contro il parere di questi. “Cette circonstance”, osserva il prefetto, “et surtout l'intention qui a paru dicter ce vote comme une expression blâme de la conduite du maire dans cette affaire motiveraient, je le pense, la déclaration de nullité de la délibération du conseil municipal”. Questo episodio non è altro “que la suite du système d'actes par lesquels le conseil tend à empiéter sur l'administration qui appartient au maire” (AN. F⁶II, Isère 15). A sua volta, il prefetto del Calvados lamenta che “le conseil municipal de Caen et autres, ne considèrent le maire que comme président et lui refusent en totalité ou en partie l'administration”. “Suivant les anciens principes”, aggiunge il prefetto, “les délibérations des conseils municipaux n'étaient que des propositions qui n'avaient d'effet qu'en vertu de l'homologation de l'autorité supérieure”; ora invece, i consigli comunali “ne prennent plus de délibérations, mais des arrêtés et ne croyez pas qu'ils se trompent sur les mots”. Il consiglio comunale di Caen ha nominato delle commissioni che operano nell'intervallo delle sessioni: “la loi sur

aveva mostrato di intuire questa evoluzione nel momento stesso in cui si era preoccupato di limitare la possibilità per i consigli comunali di emettere *vœux*, di corrispondere tra loro ⁽³⁷⁾, e di prolungare le loro sedute oltre le sessioni autorizzate ⁽³⁸⁾. La politicizzazione dei consigli comunali, soprattutto nei principali centri urbani, era l'inevitabile prezzo da pagare per l'ammissione del principio elettivo.

1.2. *Il ruolo dei plus imposés*

Si è visto come la legge del marzo 1831 affidi il “ *pouvoir municipal* ” nelle mani dei maggiori contribuenti, i *plus imposés*, che vengono a godere di due importanti benefici (“ *privilegi* ”, per gli avversari della legge): il diritto di votare in tutti comuni in cui si era maggiore contribuente e la quota di maggioranza (2/3) assicurata comunque in seno al consiglio comunale.

Il fondamento teorico di questo *favor* per la proprietà è spiegato con chiarezza da Félix Faure:

“ Il ne faut pas oublier que, quoiqu'on ne puisse méconnaître un fond d'intérêt politique attaché à la composition des corps municipaux, cependant le principal but de l'institution, surtout des conseils municipaux, est la surveillance des intérêts purement civils de la commune. C'est particulièrement la direction de ces intérêts, la fixation des dépenses et les moyens d'y pourvoir qui seront confiés au corps municipal. Or, n'est-il pas naturel que ceux qui fournissent la portion la plus considérable des fonds destinés à ces dépenses, aient une influence plus grande, une influence de majorité, sur le choix des membres de ce corps? ” ⁽³⁹⁾.

Questa rappresentazione del comune come associazione di proprietari e società per azioni dei contribuenti ha, come si è detto, radici profonde. Nell'Antico Regime si erano affrontate sino alla Rivoluzione una concezione democratica della comunità che fon-

l'organisation municipale lui en donne-t-elle le droit? ” chiede irato il prefetto (22 novembre 1832)(AN. F⁶II, Calvados 15). Un episodio curioso: il consiglio comunale di Marsiglia contesta al sindaco nel 1839 il diritto di decidere da solo l'iscrizione su una fontana ! (AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 111).

⁽³⁷⁾ Si vedano gli art. 28, 29 e 30.

⁽³⁸⁾ Una circolare del 7 luglio 1838 raccomanda ai prefetti di vigilare a ché le sessioni dei consigli comunali non divengano permanenti (AD. Sarthe, 1 O 1).

⁽³⁹⁾ C.D., 29 dicembre 1830, AP, p. 672.

dava sul brocardo *quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet* il diritto dei capifamiglia di deliberare sugli affari municipali; ed una restrittiva che affidava la gestione degli affari più rilevanti alla sola *maior et sanior pars* dei possessori-contribuenti, sia che fossero domiciliati o *forains*. La prima opzione si giustificava con la partecipazione ai benefici e agli oneri della proprietà collettiva, fondamento primordiale dell'*universitas*; la seconda era basata sul principio non meno naturale di giustizia commutativa tra oneri e poteri (chi pagava di più doveva contare in proporzione di più), e sul sistema di responsabilità collettive che esponeva i più forti contribuenti ai rigori della *contrainte solidaire*. Nelle comunità del *Midi* erano di regola i *plus imposés*, molti dei quali *forains*, a dominare le assemblee municipali; nelle regioni del Nord, dove più forte era la presenza feudale e maggiore la frammentazione dei villaggi, aveva resistito più a lungo il principio democratico del *quod omnes tangit*. Il conflitto era ancora ben vivo nella seconda metà del Settecento, quantunque la scuola fisiocratica avesse offerto solidi argomenti a favore della versione restrittiva della comunità, identificata con il modello della *municipalité* dei produttori/contribuenti.

La Rivoluzione aveva risolto l'antitesi nel senso opposto a quello auspicato dai fisiocratici, sancendo il primato del principio democratico. Solo i contribuenti, e per giunta lievi contribuenti (le celebri 3 giornate di lavoro), domiciliati nel comune potevano eleggere ed essere eletti alle cariche municipali. Esclusi dalle assemblee municipali, i *forains* lo saranno anche, nel '93, dalla divisione dei beni comunali.

L'Impero aveva segnato una prima inversione di tendenza con il ritorno in forza dei proprietari non domiciliati (*forains*) nei consigli comunali di nomina governativa ⁽⁴⁰⁾.

Ma la concessione più significativa doveva giungere con la Restaurazione: i maggiori contribuenti, domiciliati o non domiciliati, ottenevano la facoltà di deliberare in consiglio, in numero pari ai consiglieri comunali, le imposte straordinarie. La legge di finanza del 15 maggio 1818 stabilisce che quando l'insufficienza dei redditi

⁽⁴⁰⁾ L'*arrêté* del 15 vendemmiaio anno IX (17 ottobre 1800) stabilisce che " les propriétaires forains pourront exercer les fonctions de membres des conseils municipaux ".

comunali renda necessaria la deliberazione di imposte straordinarie, i più forti contribuenti, domiciliati e non, siano chiamati in consiglio comunale a votare in numero pari ai consiglieri comunali (art. 39). L'approvazione di questa disposizione era stata preceduta da un dibattito memorabile nel quale avevano preso la parola Royer-Collard e Camille Jordan. I liberali si erano scagliati contro una disposizione che sembrava snaturare lo spirito “ familiare ” dell'istituzione comunale per consegnarla nelle mani di proprietari assenteisti che nessun interesse avrebbero avuto a finanziare spese utili per una comunità nella quale per lo più non vivevano ⁽⁴¹⁾. È in questa occasione che Royer-Collard aveva pronunciato il suo celebre discorso sul “ *pouvoir municipal* ”:

“ la commune, comme la famille, est avant l'État; la loi politique la trouve et ne la crée pas. Partout où il y a un certain nombre d'habitations voisines, il y a des intérêts communs, de sûreté, de commodité, de salubrité, souvent de propriété. Ce sont ces intérêts distincts des intérêts généraux, qui forment la commune; c'est leur administration qui forme l'administration municipale proprement dite. Or, ces intérêts sont sous la garde du droit civil, plus inflexible que le droit politique ”.

L'amministrazione municipale, proprio come una società di proprietari, è sottoposta al principio civilistico del mandato: ora, non può esservi mandato senza elezione, aveva concluso coerentemente l'oratore. L'obiezione non era certamente priva di peso, ma la preoccupazione di salvaguardare i *forains* dalla crescita costante dei *centimes additionnels* ⁽⁴²⁾ finisce per prevalere, tanto più che essa coincideva con il disegno politico di aprire le porte di consigli comunali, allora interamente nominati dal governo, a proprietari militanti nelle fila dell'opposizione. La vittoria dei *plus imposés* non era stata tuttavia assoluta e incondizionata. Rimaneva un'ombra importante nel rifiuto del legislatore di ammettere la possibilità per

⁽⁴¹⁾ “ *Croyez-vous* ”, aveva chiesto de Brigode, “ qu'un particulier qui possède des terres et qui les donne en fermage dans une commune où il ne s'est peut-être jamais trouvé, consente facilement à laisser augmenter ses contributions pour la construction ou la réparation d'un édifice public de cette même commune? ”(C.D., 13 aprile 1818, AP, t. 21^o, p. 739).

⁽⁴²⁾ “ *Aujourd'hui* ”, aveva dichiarato il deputato Benoist, “ beaucoup de membres des conseils municipaux ne sont pas propriétaires: leur vote doit-il seul engager ceux qui le sont? ”(C.D., 13 aprile 1818, *ibidem*, p. 742).

i *forains* assenti di farsi rappresentare da propri procuratori (*fondés de pouvoir*). Decidendo che gli assenti sarebbero stati sostituiti da coloro che li seguivano nella lista delle imposte si diminuiva di molto la portata della norma soprattutto nei piccoli comuni, dove solo pochi grandi contribuenti sopportavano il grosso del carico fiscale.

La questione della conferma o meno di questa prerogativa si ripresenta nel corso del dibattito sulla legge concernente le attribuzioni municipali. Vi è chi si oppone al suo mantenimento, liquidandola come privilegio ingiustificato: se la disposizione poteva avere una logica durante la Restaurazione, quando i consigli erano interamente nominati dal governo, essa appariva ora superata dall'elezione dei consiglieri comunali su base censitaria⁽⁴³⁾. Ma i difensori della norma risultano essere molto più numerosi dei suoi avversari. Il loro argomento è quello di sempre: la partecipazione dei *plus imposés, domiciliés* o *forains*, non fa che consacrare un diritto inerente alla proprietà, in quanto i proprietari del comune formano tra loro un "syndicat"⁽⁴⁴⁾.

Alcuni oratori si spingono oltre i limiti previsti dalla legge del 1818 per rendere effettiva la partecipazione dei *forains* alla gestione finanziaria della comunità. Il deputato Jousselin⁽⁴⁵⁾ chiede che ai *forains* venga concessa la facoltà di farsi rappresentare in consiglio da un procuratore in caso di impedimento.

Il suo ragionamento era logicamente ineccepibile: dato che in molti comuni 8 o 10 proprietari pagavano i tre quarti o anche i nove decimi delle imposte del comune, ammettere che in caso di assenza essi venissero rimpiazzati da coloro che li seguivano nel ruolo delle imposte — come voleva la legge del 1818 — significava nei fatti abbandonare le deliberazioni finanziarie di maggior rilievo a contribuenti insignificanti. Non era raro che la spesa rifiutata in presenza dei grandi proprietari, fosse successivamente adottata approfittando della loro assenza, svuotando così di significato la garanzia voluta dal legislatore. Poiché si trattava essenzialmente di diritti di proprietà perché negare la rappresentanza mediante procuratori in una materia "privatistica" come quella municipale quando la stessa

(43) De Podenas e de Tracy (C.D., 15 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 680).

(44) Jaubert, 15 maggio 1833, *ibidem*, p. 685.

(45) C.D., 14 maggio 1833, *ibidem*, p. 643, e 10 marzo 1834, AP, t. 87°, pp. 298-299.

legge elettorale politica ammetteva una delega della vedova al figlio?

Ma le Camere non giungono a tanto. Era facile replicare che il mandato imperativo, al quale sarebbero stati vincolati i procuratori dei *forains*, avrebbe reso impossibile ogni deliberazione. Quanto alla proposta di estendere i casi di intervento dei *plus imposés* ad altre materie — come la deliberazione dei processi — essa avrebbe significato in concreto consegnare i consigli comunali in ostaggio di pochi grandi proprietari (46).

Confermato dalla legge del 1837 per i comuni con redditi inferiori a centomila franchi, il concorso dei *plus imposés* non svolgerà la funzione conservatrice che i suoi sostenitori gli avevano assegnato. L'amministrazione centrale non sosterrà con molta convinzione una disposizione che complicava ulteriormente il funzionamento già faticoso delle istituzioni municipali (47). Dopo una circolare del 21 aprile 1823 che ammette la rappresentanza dei legalmente incapaci e prescrive la presenza dei *plus imposés* in

(46) Il deputato Charlemagne aveva presentato un emendamento in questo senso. Gillon si oppone a questa richiesta che avrebbe vanificato il ruolo dei consigli elettivi: “ si on veut que le pouvoir municipal ait de l'action, il ne faut pas, toutes les fois qu'il s'agit de grands intérêts, le mettre en lutte avec les plus imposés ” (C.D., 10 marzo 1834, *ibidem*, p. 316).

(47) Le prefetture non tardano a segnalare la difficoltà di applicazione della disposizione. Nella sessione del 1823, il consiglio generale del Calvados aveva chiesto l'abrogazione degli articoli sull'*adjonction des plus imposés* contenuti nella legge di finanza del 1818 in quanto “ la difficulté et souvent l'impossibilité de la réunion des plus haut cotisés non résidants, met obstacle à des votes d'impositions nécessaires, surtout lorsqu'elles sont destinées aux travaux des chemins vicinaux ” (AN. F³ II, Calvados 1). La réunion des conseils municipaux et des plus imposés dans les communes rurales est une affaire importante et difficile dans ce département, lamenta il prefetto del Maine-et-Loire (14 giugno 1823): “ la plupart de ceux qui sont appelés à délibérer sont des cultivateurs et des propriétaires que la nature de leurs occupations tiennent éloignés, et que de pareilles convocations répétées contrarient, parce qu'elles les obligent à une perte de temps préjudiciable à leurs intérêts. Ce n'est donc qu'avec beaucoup de peine que MM. les maires parviennent à les rassembler annuellement à moins de circonstances véritablement urgentes ” (AN. F³ II, Maine-et-Loire 1). Al ministro, che gli aveva rinviato la deliberazione di un comune su un'imposizione straordinaria perché adottata senza i *plus imposés*, il prefetto della Seine-Inférieure risponde (9 ottobre 1826) che l'amministrazione municipale sarebbe divenuta impraticabile nei comuni rurali se si fosse dovuto ogni volta riunire i *plus imposés* (AN. F II, Seine-Inférieure 1).

numero uguale ai consiglieri comunali (48), due circolari successive, del 27 marzo 1837 e del 14 febbraio 1843 (49), svuotano di fatto l'istituto. Vi era chiarito infatti che la sola convocazione e non l'effettiva presenza di tutti i *plus imposés* era necessaria per la validità delle deliberazione, cosicché sarebbe bastata per convalidarla la partecipazione anche di un solo *plus imposé* (50). Non solo: veniva ad essere proibita ogni forma di rappresentanza, anche per i soggetti incapaci di agire (persone giuridiche, vedove etc.) (51). Restavano inoltre oscuri ed incerti i limiti dei poteri dei *plus imposés*: potevano deliberare sulle imposte straordinarie o limitarsi solo ad accettarle e a respingerle? (52)

Con questo, il vecchio principio della *sanior et maior pars*, ora modernamente definito “rappresentanza degli interessi”, avrebbe continuato ad interferire debolmente nella vita municipale fino al momento della sua soppressione nel 1882. Oggetto di un grande investimento simbolico da parte dei conservatori, esso confliggeva troppo con la logica politico-democratica e con la stessa funzionalità

(48) Gli incapaci di agire ammessi alla rappresentanza erano i seguenti: 1° “la femme en puissance de mari”, rappresentata dal marito; 2° i minori, rappresentati dai tutori; 3° le istituzioni pubbliche, rappresentate dagli amministratori (*Recueil des circulaires et instructions émanées du Ministère de l'Intérieur de 1790 à 1830 inclusivement*, t. 2° (1814 à 1823), Paris, 1851, pp. 576-577).

(49) H.-J.-B. DAVENNE, *Régime administratif et financier des communes ou résumé pratique des règles de la législation et de la jurisprudence en matière d'administration communale*, Paris, 1844, pp. 412-416.

(50) “En un mot, ce qu'exige la loi, c'est que les plus imposés soient convoqués en nombre égal à celui des conseillers municipaux, et non pas qu'ils soient présents à la délibération; ce qui d'ailleurs, quelque précaution qu'on prit, serait encore fort souvent impossible à obtenir” (*Ibidem*, p. 412).

(51) Il Consiglio di Stato aveva stabilito con suo parere del 21 dicembre 1842 che “les plus imposés en état d'incapacité légale, tels que les mineurs et les interdits, les femmes mariées séparées de biens, les veuves, enfin les personnes morales, telles que les établissements publics, les sociétés anonymes, etc., ne sont pas admis à se faire représenter au conseil municipal, et qu'en conséquence ils ne doivent pas être convoqués” (*Ibidem*, p. 704).

(52) La questione viene sollevata ancora nel 1864 ad opera di un *plus imposé* che si era visto opporre dal sindaco del suo comune la seguente interpretazione: i maggiori contribuenti sono chiamati solo per votare le imposte non per deliberare sul merito (*Que sont les plus imposés appelés à un conseil municipal? Quel est leur rôle? Quels sont leurs droits?*, par Am. BOIVIN, Paris, 1864, BN. Lf¹³⁶. 144).

dell'amministrazione locale per costituire un reale baluardo all'allargamento del suffragio.

1.3. *Il sindaco, giano bifronte*

La legge del 21 marzo 1831 stabilisce che il sindaco sia nominato dal re o dal prefetto, a seconda della popolazione del comune, tra i consiglieri comunali.

Questa soluzione era sembrata alla maggioranza la più idonea a conciliare la duplice veste del sindaco, mandatario dell'associazione comunale e delegato del governo, la protezione delle minoranze, nonché il principio della responsabilità del governo: “ quelle responsabilit  ”, si era chiesto Decazes, “ pourrait-on faire peser sur des ministres qui n'auraient aucune autorit  sur des maires, qu'ils n'auraient ni le pouvoir de nommer, ni le pouvoir de destituer? ” (53).

Rigettate senza esitazioni le proposte estreme di lasciare l'investitura del sindaco al consiglio comunale o agli stessi elettori (54), e di separare la funzione di sindaco da quella di commissario del re (55), era stata scartata anche la via intermedia di affidare al re la nomina in una rosa di candidati presentata dagli elettori o dal consiglio comunale (56). Si era ritenuto che sarebbe stato fin troppo facile al consiglio comunale predeterminare la scelta associando il nominativo del vero candidato a quello di due mere comparse: tanto valeva allora lasciare al consiglio l'elezione pura e semplice. È vero che vi sarebbe stata un'opzione ulteriore, che del resto viene concretamente prospettata nel corso del dibattito: quella di sdrammatizzare il ruolo del sindaco, abbandonando il principio che “ administrer doit être le fait d'un seul homme ”. Ma un emendamento che proponeva un ritorno al principio rivoluzionario della

(53) C.P., 3 marzo 1831, AP, t. 67°, p. 379.

(54) Come chiedeva Thouvenel (C.D., 31 gennaio 1831, AP, t. 66°, p. 443).

(55) È la proposta che formula Marchal (C.D., 3 febbraio 1831, *ibidem*, p. 527). Ma Félix Faure aveva ricordato l'insuccesso del tentativo del Direttorio di istituire un commissario presso le municipalit  cantonali. Tanto meno era il caso di parlare di tornare all'elezione degli ufficiali municipali come nell'89: il rinnovo di quell'esperienza sarebbe stato “ imprudent ”, “ t meraire et funeste ” (C.D., 2 febbraio 1831, *ibidem*, p. 503).

(56) Come suggerisce Berryer (C.D., 3 febbraio 1831, *ibidem*, p. 529).

collegialità pura — “ l’administration municipale est collective: elle se compose du maire et des adjoints ayant voix délibérative, et d’un conseil municipal ” (57) — non ha alcuna fortuna davanti ad un’assemblea niente affatto disposta ad abbandonare il dogma amministrativo napoleonico.

Con il senno di poi Vivien giudicherà severamente le riserve del legislatore orléanista di fronte all’elezione del sindaco. L’intervento del governo nella nomina del *maire* era inutile e maldestro: inutile, quando la scelta cadeva su un’esponente della maggioranza; maldestro, nei casi in cui la colorazione politica del consiglio inducesse il governo a fare la sua scelta nella minoranza: il consiglio non avrebbe perdonato l’affronto. “ Le système de la loi de 1831 a l’inconvénient de toutes les transactions ”, concludeva Vivien negli *Études administratives*, “ il ne satisfait pleinement aucun des intérêts qu’il a pour but de rapprocher ” (58).

Era vero, in effetti, che la legge aveva creato seri imbarazzi al governo ogniqualvolta il sindaco nominato fosse risultato sgradito al consiglio comunale. Gli episodi di Angers e Tolosa, dove i consigli comunali si erano schierati contro il ministero, avevano destato scalpore nell’opinione pubblica, pur trattandosi di casi isolati.

Al legislatore orléanista occorre tuttavia concedere due circostanze attenuanti.

Innanzitutto, non era poi così facile distinguere nell’associazione municipale la dimensione “ privata ” da quella “ pubblica ”, il locale dal nazionale, e l’amministrazione dalla politica. L’ultra-centralista *Journal des débats* avrebbe potuto citare concreti episodi quando opponeva ai fautori di un astratto e idealizzato “ pouvoir municipal ” la realtà di un comune “ qui porte dans son sein toutes les luttes d’opinions, toutes les oppositions d’intérêt qui sont dans l’État, sans préjudice de celles qui lui sont propres ” (59). Lo scenario di un’amministrazione comunale volta a volta “ républicaine, athée, voltairienne, jésuite, protestante, nobiliaire, démocratique ”, era pit-

(57) L’emendamento è presentato da Baudet-Lafargue, nella seduta del 3 febbraio 1831) (*ibidem*, p. 515).

(58) *Études administratives*, cit., t.2°, p. 36.

(59) N° del 13 maggio 1833.

toresco, ma non inverosimile ⁽⁶⁰⁾. Un regime che avesse a cuore la propria sopravvivenza non poteva rinunciare facilmente a cautelarsi dagli “ eccessi ” più gravi con la nomina di un proprio fiduciario nei consigli comunali.

In secondo luogo, il sindaco era percepito dalla coscienza giuridica dominante come organo essenzialmente e intimamente “ bifronte ”: rappresentante del comune, ma anche del re; portavoce della collettività locale, ma anche esecutore fedele della volontà statale. La qualifica del sindaco come “ ufficiale di governo ”, che a noi appare oggi così accessoria e secondaria, rivestiva all’epoca dignità pari a quella di amministratore comunale. Al di là delle preoccupazioni politiche di un regime che non vuole affidarsi a sindaci legittimisti o repubblicani, la nomina regia riflette quindi l’identità complessa di questa figura. Ricorda il senso della sua missione che è quella di coordinare il comune con l’amministrazione e di conciliare gli interessi della comunità con gli obblighi della circoscrizione statale.

2. *I limiti dell’uniformità organizzativa*

Era già dalla seconda metà del ’700 che l’illuminismo riformatore aveva messo in evidenza la necessità di immaginare un paesaggio amministrativo adeguato al progetto di una società razionalmente ordinata. Condorcet e Sieyès tra gli altri si erano sforzati di costruire lo spazio per il “ *pouvoir municipal* ” su basi più ampie di quelle anguste delle innumerevoli e minuscole parrocchie inopinatamente trasformate in *municipalités* da una frettolosa Assemblea costituente. Il legislatore rivoluzionario non aveva preso in considerazione l’ipotesi di differenziare il regime organizzativo dei comuni in funzione delle loro dimensioni e “ capacità ”: il sentimento di uguaglianza e la diffidenza del *plat pays* per le città escludevano l’opportunità di una proposta in tale senso. Si era orientato invece per l’ipotesi del “ grande comune ” e della municipalità cantonale che pareva sommare tre vantaggi: la possibilità di creare un centro importante di vita locale; l’efficienza dei servizi pubblici; la discontinuità con quel particolarismo/egoismo municipale che la Rivolu-

⁽⁶⁰⁾ *Ibidem.*

zione aveva promesso di sradicare a beneficio della *citoyenneté* universale. Solo nel grande comune, in una circoscrizione artificiale, avrebbe potuto nascere quella “piccola repubblica comunale” capace di trascendere i tradizionali campanilismi e di creare uno spazio di fraternità civica che riproducesse in scala ridotta l'appartenenza alla comunità nazionale.

Il legislatore orléanista riprende questo tema del dibattito rivoluzionario. Il lessico è mutato, il discorso repubblicano della cittadinanza è caduto e le ipotesi di “costruttivismo” più radicale sono scartate. Ma il problema resta in buona misura lo stesso: creare le condizioni organizzative e morfologiche per un'effettivo decentramento; permettere alle *élites*, all'aristocrazia del merito e alle “legittime influenze” dei notabili di esprimersi e consolidarsi nell'esercizio delle funzioni municipali.

2.1. *Città e plat pays*

La questione di un differente regime organizzativo tra città e campagne viene sollevata di fronte al parlamento orléanista da un deputato, Gabriel Prunelle che, non a caso, cumulava al mandato politico anche la carica di sindaco della seconda città francese, Lione. Nominato relatore del progetto di legge sulle attribuzioni municipali nel 1833 alla Camera dei deputati, egli svolge un ragionamento molto lineare: se proprio occorre rassegnarsi alla tutela, che almeno questa fosse ridotta per i comuni più “capaci”. L'idea di Prunelle era quella di accordare maggiore libertà ai consigli municipali dei comuni più popolosi, mantenendo per gli altri un regime tutorio più severo. Mentre i primi si vedevano riconoscere l'esecutorietà delle deliberazioni su una lunga lista di interessi patrimoniali, i secondi rimanevano soggetti al regime dell'approvazione esplicita.

La proposta della commissione è attaccata su un ampio fronte che comprende gli avversari del decentramento come i suoi partigiani.

Mentre i primi la giudicano inaccettabile perché indebolisce la forza dell'autorità tutoria, attribuendo ai centri urbani un privilegio “aristocratico”, i secondi la trovano inadeguata laddove nega ai comuni rurali le libertà che concede a quelli urbani. Proprio perché

chiamati ad occuparsi di interessi più elementari, i comuni rurali aspiravano ad un'autonomia che era certamente più innocua di quella dei grandi comuni: in conclusione, tutti, piccoli e grandi, dovevano beneficiare della stessa libertà ⁽⁶¹⁾.

L'Assemblea viene pertanto a trovarsi di fronte a tre proposte diverse: quella della commissione, favorevole alla differenziazione di capacità dei comuni in funzione della popolazione; quella del governo che rifiuta *in toto* questa distinzione; quella di chi la respinge per accordare la stessa libertà a tutti i comuni ⁽⁶²⁾.

A questo punto, l'esito del voto non era difficile da intuire: i sostenitori dell'accentramento si sarebbero coalizzati con quelli dell'emancipazione comunale per votare contro la proposta della commissione: a prevalere sarebbe stato alla fine l'accentramento per tutti i comuni ⁽⁶³⁾. I fatti non smentiscono la previsione ⁽⁶⁴⁾.

Con questo voto, il legislatore orléanista aveva indubbiamente dato prova di conservatorismo e scarsa lungimiranza. La sua diffidenza per la proposta Prunelle non era tuttavia completamente ingiustificata.

Occorre ammettere che il relatore Prunelle, sindaco di Lione, non era la persona più indicata per assicurare il governo e i rappresentanti dei comuni rurali del *plat pays*. Durante la discussione, Thiers aveva dichiarato che era difficile per un prefetto resistere alle pressioni di un sindaco energico come Prunelle ⁽⁶⁵⁾. Thiers sapeva di cosa parlava. Geloso difensore delle prerogative della sua città, Prunelle aveva dato battaglia ai prefetti che avevano tentato di resistere alla sua irruenza. Appena un'anno dopo questa

⁽⁶¹⁾ “ Je repousse de toutes mes forces la distinction arbitraire et aristocratique que la commission propose d'établir entre les communes de France ”, dichiara il deputato Pataille, in quanto “ toutes ont droit à la même liberté ” (C.D., 6 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 392).

⁽⁶²⁾ Così il deputato Duséré (C.D., 6 maggio 1833, *ibidem*, p. 397).

⁽⁶³⁾ De Sade, (C.D., 6 maggio 1833, *ibidem*, p. 396), Mauguin: “ quand il s'agit d'une commune de 3 à 400 habitants, quels sont ses intérêts? Un clocher, comme on l'a dit, une horloge. De pareils intérêts peuvent facilement s'administrer. Chacun des conseillers municipaux aura plus à faire pour gérer sa propre fortune ” (C.D., 7 maggio 1833, *ibidem*, p. 437).

⁽⁶⁴⁾ Intervento di Jouffroy (C.D., 6 maggio 1833, *ibidem*, p. 397).

⁽⁶⁵⁾ C.D., 8 maggio 1833, *ibidem*, p. 439.

discussione alla Camera, nel 1834, Prunelle non esiterà a ricorrere alle maniere forti contro un comune suburbano che sembrava minacciare gli interessi economici di Lione.

L'episodio, per secondario che possa sembrare, la dice lunga su quanto ancora vive fossero le tensioni tra città e *plat pays*. Il borgo di Vaise, alle porte di Lione, aveva fatto richiesta di autorizzazione per l'acquisto di un terreno da destinare a mercato di bestiame. Questa iniziativa aveva scatenato le immediate reazioni del consiglio comunale di Lione, che vedeva insidiata la prosperità del quartiere Saint-Just, alimentata proprio dal mercato di bestiame, e il gettito del dazio (il mercato di Vaise sarebbe sorto fuori delle barriere). Per ritorsione il sindaco Prunelle vieta l'accesso alla città di Lione al bestiame proveniente dalla porta antistante Vaise. Il prefetto sospende l'*arrêté* del sindaco, scatenando le sue ire e quelle della stampa lionese che invoca per l'occasione le libertà municipali ⁽⁶⁶⁾. Vi sarà persino un ricorso al Consiglio di Stato che si concluderà senza successo per il comune di Lione ⁽⁶⁷⁾.

Il timore di urtare la suscettibilità dei comuni rurali, accordando un privilegio ingiustificato alle municipalità dei centri più importanti ⁽⁶⁸⁾, compromette così il disegno di razionalizzare il regime municipale in funzione di un decentramento calibrato sulle diverse esigenze del territorio. Nel suo grande rapporto del 1836, Vivien denuncerà tutti i limiti di questa scelta:

⁽⁶⁶⁾ " Personne ne respecte plus que moi M. Prunelle; il est un bon maire, mais un maire volontaire et, je dois l'avouer, il n'y a rien de plus difficile que de résister à M. Prunelle comme maire de Lyon " (C.D., 7 maggio 1833, *ibidem*, p. 431).

⁽⁶⁷⁾ Tutto il carteggio si trova in AN. F³II, Rhône 14. L'opposizione dei comuni suburbani farà fallire anche il progetto di una " grande Lione " accarezzato dal prefetto Gasparin soprattutto per considerazioni di ordine pubblico (A. KLEINCLAUSZ, *Histoire de Lyon*, t. 3°, Lyon, 1952, p. 114).

⁽⁶⁸⁾ Il ricorso del comune di Lione era tutto fondata sulla teoria del *pouvoir municipal* in base alla quale il potere regolamentare di polizia rientrava tra le *fonctions propres* delle municipalità. " Le conseil d'état, sans entrer dans la discussion de la théorie développée devant lui, est parti de ce principe, que les maires n'exercent les fonctions de police municipale que sous l'autorité des sous-préfets et des préfets, leurs supérieurs dans la hiérarchie de l'administration active; que, dès lors, le préfet du Rhône avait pouvoir de suspendre l'exécution de l'arrêté du maire de Lyon, quel que fût le motif énoncé dans sa décision " (BEAUCOUSIN, *Recueil des arrêts du conseil*, t. 7°, 2° série, année 1837, p. 90).

“ Une loi uniforme place le législateur dans une rigoureuse alternative. Il faut ou qu’il restreigne les droits de tous en raison de l’inaptitude de quelques-uns, ce qui est une injustice, ou qu’il accorde à tous des droits dont quelques-uns sont incapables d’user, ce qui peut compromettre les intérêts généraux; et, comme ces derniers doivent toujours prévaloir, une organisation uniforme a pour résultat nécessaire de rendre impossible l’affranchissement de l’administration communale ” (69).

Per rimediare all’assurdità di un regime uniforme per istituzioni municipali di dimensioni diversissime (70), restava ancora come ultima risorsa la fusione dei comuni e l’istituzione cantonale. Vedremo ora perché anche queste soluzioni incontreranno sulla loro strada ostacoli insormontabili.

2.2. *La questione cantonale*

La scelta più immediata ed evidente per liquidare il problema dei piccoli comuni sarebbe stata quella di procedere alla loro fusione. Allettante in teoria, essa andava incontro a resistenze formidabili.

Non vi era niente di più difficile che convincere due comuni ad unirsi e costringerli, una volta uniti, a restare insieme. Rivalità di campanile, interessi patrimoniali divergenti, antagonismi inveterati ipotecavano regolarmente i procedimenti di fusione. L’ipotesi di un intervento autoritativo del legislatore era impensabile quando persino le poche unioni realizzate con il consenso degli interessati si rivelavano precarie e dovevano all’occasione venire sciolte. Le interminabili sedute dedicate dalle Camere orléaniste al destino della “ dote ” patrimoniale del comune unito in “ matrimonio ” ad un altro nonché al regime dei beni delle sezioni comunali (71) rivelano

(69) È il commento che riserva al rapporto di Prunelle il moderato *Constitutionnel* nel numero del 9 maggio 1833: “ que l’honorable M. Prunelle nous permette de lui dire: son rapport est d’un maire de grande ville (et il n’était pas le seul dans la commission: M. Barbet, maire de Rouen, en faisait également partie) car il sacrifiait entièrement à ces communes privilégiées, et les communes subalternes, et Paris, c’est-à-dire la cause des libertés rurales et celle de la centralisation. D’ailleurs, il est cent fois moins dangereux de confier ce droit de décision sans contrôle à des pauvres communes, qu’à des cités comme Lyon ou Marseille, qui ont à dépenser d’immenses revenus ”.

(70) C.D., 26 aprile 1836, AP, t. 102°, p. 625.

(71) La fourierista *Phalange* (n° del 20 febbraio 1837) stigmatizza la scelta livellatrice

a sufficienza quanto poco probabile fosse la prospettiva di un rilancio delle fusioni dall'alto. Inoltre, per quanto sgradita fosse la polverizzazione dell'autorità municipale, l'eliminazione dalla carta amministrativa di un comune significava la soppressione di un'individualità, di una persona giuridica radicata nella storia (72). Come procedere a cuor leggero ad una misura così drastica? Occorreva inevitabilmente rimettersi alla capacità di persuasione dei prefetti e alla buona volontà dei consigli comunali interessati: “ pour éviter le divorce ”, consiglia saggiamente Dupin *ainé* , “ ne réunissez que lorsque tout le monde sera d'accord ” (73).

L'unica via di uscita dalla frammentazione comunale che avesse dalla sua qualche *chance* di successo era quella del consiglio cantonale. Secondo le parole di Vivien:

“ le canton est la division intermédiaire où les communes rurales peuvent trouver appui et secours: il occupe une surface restreinte, il s'étend sur un territoire que les citoyens connaissent, où des rapports habituels les réunissent; il s'offre comme suppléant à l'insuffisance de la commune rurale isolée, sans avoir l'étendue trop considérable de l'arrondissement. Ce n'est pas une fiction légale, une de ces créations imaginaires que des législateurs imposent à une nation, et contre lesquelles l'application proteste ” (74).

del legislatore: “ ces habitudes ridicules d'égalité et d'uniformité qui font une chose absurde de chacune des lois que votent nos chambres ”. La via di uscita consisteva nell' “ entrer franchement dans le système des catégories, de classer les communes rurales et les communes urbaines en séries de différentes espèces, suivant leur richesse, leur population, leurs divers éléments de vitalité sociale et politique ”.

(72) Questione così intricata da meritare le attenzioni di un giurista della statura di Léon Aucoc che le dedica una corposa monografia durante il Secondo Impero (*Des sections de communes et des biens communaux qui leur appartiennent*, Paris, 1863²)

(73) Vivissime resistenze incontra la proposta, avanzata nel 1833, di autorizzare il governo a procedere con ordinanza alla fusione dei comuni con meno di 300 abitanti, anche contro la volontà del consiglio comunale, purché vi fosse il parere favorevole del consiglio di *arrondissement* e del consiglio generale. “ Par la réunion des communes on touche au droit politique et au droit de propriété ”, insorge il deputato Salvete: “ le droit politique qui fait de la commune un individu politique, vous le détruisez par la réunion; le droit de propriété qui attribue aux habitants de telle commune tels biens, vous le détruisez puisque ces biens se perdront dans ceux de la commune réunie ”(C.D., 3 maggio 1833, AP, t. 83^o, p. 332).

(74) C.D., 3 maggio 1833, *ibidem*, p. 333.

È proprio su questa scelta tra consiglio di *arrondissement* o di cantone che si era aperto il dibattito alla camera dei deputati sul progetto di organizzazione dipartimentale. La domanda non era cambiata dai tempi della rivoluzione: quale anello intermedio scegliere tra il comune e il dipartimento?

I fautori dei tradizionali consigli di *arrondissement* ne avevano sottolineato la complementarità con le istituzioni giudiziarie, amministrative e politiche presenti nel capoluogo di quella circoscrizione (75). I sostenitori del consiglio cantonale avevano insistito sull'inutilità di un'istituzione che si limitava a ripartire il contingente d'imposta tra i comuni e a formulare pareri. “ Réunir des citoyens notables pour ne leur rien confier d'important à faire ”, aveva dichiarato il deputato Bérard, “ c'est vouloir le dégoûter, comme cela est presque toujours arrivé jusqu'à présent ” (76). Istituzione inutile, il consiglio di *arrondissement*, era inoltre uno snodo del tutto artificiale, privo di radici nel paese. “ Les petites communes, composées d'habitations éparses n'ont presque pas d'intérêts communaux; elles en ont de cantonaux. Et pour toutes communes, grandes et petites, les intérêts excentriques, qui sont quelquefois les plus forts, sont cantonaux et non arrondissementaux ” (77). Sede della fiera e dei mercati, circoscrizione del giudice di pace, il cantone, ben più dell'*arrondissement*, sembrava prestarsi ad operare da *trait d'union* tra il dipartimento e la miriade di comuni dispersi sul territorio. Tipica circoscrizione rurale, esso non era dominato dall'influenza delle *élites* urbane, inevitabilmente prevalenti nel capoluogo dell'*arrondissement* (78).

Ma come organizzare i consigli cantonali? Su questo interrogativo essenziale le risposte dei deputati divergono: chi li vorrebbe eletti direttamente, chi formati per delegazione dei consigli comunali. Non meno vaga è l'indicazione delle competenze che questi organi verrebbero ad esercitare. Tale è il disaccordo che lo stesso

(75) Vivien (C.D., 26 aprile 1836, AP, t. 102°, p. 627).

(76) È De Gérando a ricordare che l'*arrondissement* è sede di tribunale, della sottoprefettura nonché circoscrizione elettorale per l'elezione alla camera dei deputati (C.D., 9 gennaio 1833, AP, t. 78°, p. 557).

(77) C.D., 9 gennaio 1833, *ibidem*, p. 543).

(78) Così il deputato Lherbette (C.D., 9 gennaio 1833, *ibidem*, p. 547).

Odilon Barrot, sostenitore convinto dell'istituzione, consiglia l'assemblea di riprenderne l'esame in sede di discussione delle attribuzioni municipali (79): ciò che avviene nel 1837.

La proposta, avanzata dalla commissione della camera dei deputati nel 1837, di permettere la riunione periodica al capoluogo cantonale dei sindaci in un consiglio con funzioni meramente consultive era quanto di più moderato si potesse immaginare. I consigli di *arrondissement* rimanevano al loro posto e ad essi si aggiungeva solo un organo intermittente destinato ad insegnare ai sindaci del cantone a discutere fra loro degli interessi comuni. Eppure questo articolo viene combattuto con accanimento dal governo, come se la commissione intendesse veramente “constituer la commune de canton aux dépens des communes communales” (80).

L'accusa, totalmente pretestuosa, rivelava il timore del potere centrale per qualsivoglia organizzazione delle collettività locali che potesse sfuggire al suo controllo. “Le ministère”, osserva a giusto titolo il deputato Lherbette, “est poursuivi par une autre crainte qui a toujours agi sur les divers ministères depuis 1789, par la crainte de laisser s'établir des relations de localité à localité. Dans ces relations, il a toujours voulu voir un embarras pour le gouvernement, et une cause de troubles politiques” (81).

Poco importa: basta ad un ministro suggerire il ricordo dei municipi cantonali dell'anno III per ottenere una levata di scudi a protezione della presunta minaccia recata all'individualità comunale. A nulla vale l'intervento di Odilon Barrot che ricorda “l'immense fractionnement des communes rurales” (82) e la spontaneità della circoscrizione cantonale, luogo ideale per riscattare i comuni dal loro naturale isolamento. La tesi del governo finisce per avere la meglio.

Era vero, certo, che, privi di ogni funzione di amministrazione

(79) “Partout où dans une ville, on traite les intérêts d'un arrondissement entier”, osserva Salvete, “il y a à parier que les personnes appartenant à la ville, qui y sont domiciliées, qui y ont leurs intérêts, y auront de la prépondérance” (C.D., 9 gennaio 1833, *ibidem*, p. 559).

(80) C.D., 9 gennaio 1833, *ibidem*, p. 562.

(81) Così il ministro dell'interno Gasparin nella seduta della Camera del 10 febbraio 1837 (AP, t. 107°, p. 305).

(82) *Ibidem*, p. 307.

attiva, i consigli cantonali apparivano di primo acchito come organi inutili, destinati forse ad interferire senza profitto con la gestione individuale dei singoli comuni ⁽⁸³⁾. Ma si sarebbe comunque trattato di un primo embrione di organizzazione sovracomunale suscettibile di ulteriori sviluppi. Rinunciando anche a questo flebile legame, la maggioranza e il governo lasciavano vegetare i comuni rurali in uno stato di completo isolamento.

3. *La lotta per il “pouvoir municipal”*

Il dibattito parlamentare che per tante sessioni — dal 1833 al 1837 — impegna le camere orléaniste sulle attribuzioni municipali trova il proprio filo conduttore nel concetto di “pouvoir municipal”.

È dal riconoscimento preliminare di questo “quarto potere” che dipendeva il successo del tentativo di ricostituire un blocco di competenze proprie del sindaco e del consiglio comunale. L’obiettivo è quello di restituire alla distinzione rivoluzionaria tra “*fonctions propres*” e “*fonctions délégués*” al “pouvoir municipal” la pregnanza e le potenzialità che legge del 28 piovoso anno VIII le aveva tolto. Si trattava né più né meno che di tornare ad uno dei principi fondatori del diritto pubblico rivoluzionario consacrati dal decreto del 14 dicembre 1789.

Per i fautori del “pouvoir municipal”, il suo riconoscimento è necessario tanto “pour organiser la société elle-même” che “pour imprimer une direction convenable à la démocratie” ⁽⁸⁴⁾. Potere privatistico e quasi-familiare, esso deve godere di una sfera di libertà distinta da quella del potere amministrativo. Solo a questa condizione “le maire sera le meilleur intermédiaire entre les masses et l’administration supérieure” ⁽⁸⁵⁾. “Il y a une ligne large, profonde, à tracer entre le pouvoir municipal et l’autorité administrative”; il controllo tutorio è legittimo, purché circoscritto; il potere municipale “ne doit souffrir ce contrôle que pour la répression

⁽⁸³⁾ *Ibidem*, p. 318.

⁽⁸⁴⁾ La camera respinge il paragrafo sui consigli cantonali nella seduta dell’11 febbraio 1837 in seguito all’intervento di Rémusat, *commissaire du Roi* (AP, t. 107°, p. 325).

⁽⁸⁵⁾ Prunelle (C.D., 25 marzo 1833, AP, t. 81°, p. 543).

d'abus nettement caractérisés; mais, jamais, de prime-abord, l'autorité administrative ne doit s'ingérer dans l'administration municipale ” (86). Il “ pouvoir municipal ” è, insieme al “ jury ”, il segno tangibile dell'esistenza di una società autonoma dallo Stato e ad esso preesistente (87).

Invocata a sostegno del decentramento, l'esistenza del “ pouvoir municipal ” è contestata dai fautori della tradizione napoleonica: il “ quarto potere ” semiprivato non esiste; i comuni non hanno altra autorità se non quella che gli è conferita dalla legge e dall'amministrazione (88). Alla figura della distinzione, è contrapposta quella della gerarchia: “ la position des communes, vis-à-vis, de l'État, n'est autre chose que la dépendance naturelle de tous les citoyens à l'égard de la loi; c'est une hiérarchie ” (89). La metafora dell'ordine giudiziario riassume per Thiers il senso del rapporto di dipendenza tra il centro e la periferia: “ est-ce qu'un tribunal de première instance se dit en minorité vis-à-vis d'une Cour d'appel? Est-ce qu'une Cour d'appel se dit en minorité vis-à-vis de la cour de Cassation? Non, sans doute; on dit qu'il y a hiérarchie, et voilà tout ” (90).

Grande artefice della transazione tra le due posizioni è Vivien: grazie alla sua tenace mediazione, il “ pouvoir municipal ” verrà

(86) Vuitry (C.D., 31 gennaio 1837, AP, t. 107°, p. 113).

(87) Gillon (C.D., 8 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 459).

(88) “ Le pouvoir municipal c'est le jugement du pays appliqué aux intérêts de la commune, comme le jugement du pays appliqué aux accusations criminelles s'appelle du nom de jury; ces deux jugements ont leur inviolabilité, et elle ne saurait leur être arrachée par cela même qu'ils émanent du pays ” (Gillon, 8 maggio 1833, *ibidem*, p. 463).

(89) “ Je dis que ce prétendu pouvoir municipal ”, dichiara il deputato Pataille, “ c'est-à-dire ce pouvoir qu'on suppose résidant dans la commune de faire, par ses représentants ou délégués, de véritables lois obligatoires dans toute l'étendue de son territoire, même pour ceux qui ne font que le traverser ou y séjourner momentanément, je dis que ce pouvoir n'existe pas ” (C.D., 6 maggio 1833, *ibidem*, p. 393). Nello stesso senso i deputati Daunant e Augustin Giraud (C.D., 31 gennaio e 2 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 112. e 142).

(90) Thiers, C.D., 6 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 399. Nello stesso senso si pronuncia Rémusat per il quale “ les pouvoirs municipaux dont on a parlé sont de véritables autorités d'institution, des créations de la loi; et leurs puissance est tellement peu revêtue d'un caractère propre, elle existe si peu par elle-même, que vous avez donné au pouvoir supérieur le droit d'annuler, de réformer, de suspendre tous ses actes. Est-ce là un pouvoir propre et que la loi trouve préexistant et n'institue pas? ” (C.D., 2 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 147).

riconosciuto in forme tali non allarmare i depositari della tradizione napoleonica, presenti in forze nelle camere orléaniste ⁽⁹¹⁾ e ben rappresentati da Mounier, tipico esponente della grande burocrazia imperiale.

3.1. *Il potere regolamentare*

In un'ordinamento che guarda con sospetto ogni fonte normativa che possa apparire concorrenziale con la legge, la sfida più impegnativa per i fautori del “ *pouvoir municipal* ” era strappare il riconoscimento dell'autonomia del potere regolamentare municipale.

È su questo terreno che avviene lo scontro più importante del grande dibattito sulle attribuzioni municipali. Il valore simbolico della lotta per il decentramento era concentrato tutto nella riconquista del diritto dell'associazione comunale — sancito nell'89 — di darsi proprie regole di convivenza senza ricorrere all'approvazione del prefetto. Il baluardo più importante della libertà municipale era la polizia municipale.

La barriera opposta dal governo è totale. Nei progetti presentati dai ministri alle Camere viene interamente misconosciuta la distinzione classica tra “ *surveillance* ” e “ *autorité* ” ⁽⁹²⁾. Il sindaco esercita tutte le sue funzioni, compreso il potere regolamentare, sotto l'“ *autorité* ” ⁽⁹³⁾ del prefetto considerato come superiore gerarchico.

⁽⁹¹⁾ *Ibidem.*

⁽⁹²⁾ In un parlamento nel quale il 40% dei suoi membri aveva occupato un posto durante il Primo Impero l'eredità napoleonica era oggetto di un'autentica venerazione (T.D. BECK, *French Legislators (1800-1834). A Study in Quantitative History*, Berkeley, 1974, p. 131-134). La presenza bonapartista è particolarmente forte nella commissione della Camera dei Pari che esamina il progetto di legge sulle attribuzioni municipali: vi figurano tra gli altri Mounier, figlio del costituente e prefetto dell'impero, nonché lui stesso *grand commis* napoleonico, Montalivet e Lezay-Marnésia, anch'essi legati per biografia personale e tradizione familiare al Primo Impero.

⁽⁹³⁾ “ Le maire est chargé, sous l'autorité du préfet: (...) 2° De la police municipale et rurale, et des règlements qui la concernent ”. Questa formula ricorre nel progetto presentato dal governo il 14 settembre 1831 e ripresentato il 8 dicembre 1832. Il progetto sottoposto alla Camera il 27 gennaio 1836, dopo la prima deliberazione, contiene solo un distinguo sui regolamenti che possono essere in via generale annullati,

Questa pretesa scandalizza persino Vivien, pure niente affatto ostile all'accentramento:

“ Si le gouvernement pouvait se mettre à la place de l'autorité municipale, et faire dans la commune des règlements de police, le pouvoir municipal serait anéanti et disparaîtrait devant le pouvoir administratif proprement dit ” (94).

In realtà il governo non aveva fatto altro che codificare una prassi amministrativa diffusa, secondo la quale il prefetto, di fatto, apponeva la propria approvazione al regolamento municipale e, all'occorrenza, lo emanava lui stesso. Prassi diffusa ma non per questo meno contestabile. Henrion de Pansey tra i primi aveva riesumato le formule esplicite del decreto del 14 dicembre 1789 per restituire al “ pouvoir municipal ” quanto gli era stato tolto di prefetti imperiali.

Il governo giustificava il suo atteggiamento con i numerosi esempi di “ maladministration ” da parte dei sindaci. Thiers (95) e, dopo di lui, il ministro Gasparin (96) citano dozzine di regolamenti municipali che violavano la libertà economica dei sudditi.

La preoccupazione del governo non era certamente infondata — lo si è visto (97) — ma eccessive erano le conseguenze che i ministri intendevano trarne. Per tenere a bada la fantasia regolamentare dei sindaci, esistevano già strumenti adeguati: la nomina regia del sindaco — corredata dal potere di sospensione e destituzione —, il potere di disapplicazione dei tribunali ogniquale volta il regolamento apparisse illegale (98), l'annullamento successivo da parte del prefetto, che nessuno metteva in discussione.

modificati e sospesi dal prefetto, e quelli che debbono essere da questi approvati quando recano un regolamento permanente.

(94) C.D., 26 aprile 1836, AP, t. 102°, p. 632.

(95) “ Ce sont tous ces arrêtés, violateurs de la liberté du commerce, de l'esprit de 89, de l'esprit de la liberté de la société nouvelle, qu'il faut réformer tous les jours. Si vous voyiez la correspondance ministérielle à cet égar, vous seriez convaincus qu'elle n'a qu'un but constant: c'est de redresser les erreurs commises contre les lois ” (C.D., 28 febbraio 1834, AP, t. 87°, p. 10).

(96) C.D., 27 gennaio 1837, AP, t. 107°, p. 49.

(97) *Supra*, pp. 90-97.

(98) Come ricorda il deputato Mauguin: “ les arrêtés municipaux ne sont obliga-

Tutto fuorché l'approvazione preventiva, istituto che aveva il preciso significato di negare forza esecutoria autonoma ai regolamenti municipali, esigendo per la formazione dell'atto il concorso della volontà del tutore. Vivien lo mette bene in chiaro con la consueta lucidità di fronte all'ostinata resistenza del governo e della Camera dei Pari, dichiaratamente avversa all'idea di “ *pouvoir municipal* ”:

“ donner à l'autorité supérieure le droit d'annuler, et lui laisser le temps d'user ce droit, ce n'est pas exiger une approbation. Dans un cas, l'arrêté vaut par lui-même, il n'a besoin de recevoir aucune force extérieure; dans l'autre, il descend au rang d'une simple proposition, il ne vaut point s'il ne reçoit l'assentiment de l'autorité supérieure. La différence est grande, et l'on ne peut sérieusement confondre deux dispositions, dont l'une consacre le pouvoir municipal, tandis que l'autre l'infirme radicalement ” (99).

Solo dopo una lunga negoziazione parlamentare, il compromesso viene infine trovato nella distinzione tra i regolamenti permanenti e gli altri. I primi non sarebbero stati esecutori che dopo un mese, in modo da consentire all'amministrazione di esaminarli a fondo; i secondi sarebbero entrati immediatamente in vigore. Il prefetto perdeva il potere di approvazione, ma conservava quello di annullamento e sospensione. Inoltre, ogniqualvolta il sindaco dovesse eseguire misure di sicurezza generale, avrebbe operato nella veste di subordinato gerarchico del prefetto.

La vittoria ottenuta dalla commissione della Camera dei deputati guidata da Vivien era stata in larga misura di principio: il prefetto poteva fare uso del potere di sospendere l'esecuzione del regolamento e conservava integro il potere di annullamento, esercitabile in qualsiasi tempo (100). Non a caso un foglio attento agli umori del

toires qu'autant qu'ils sont conformes à la loi. En conséquence, aussitôt qu'un de ces arrêtés blesse les droits d'un citoyen, il y a réclimations devant les tribunaux de la part de celui-ci. Vous verrez tous nos livres de jurisprudence remplis d'arrêtés à cet égard. Les inconvénients de la liberté laissée aux mairies disparaissent donc par la faculté de recourir aux tribunaux ”(C.D., 7 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 436).

(99) C.D., 16 maggio 1837, AP, t. 111°, p. 263.

(100) Lo mette in chiaro un rapporto al ministro del 25 ottobre 1839 che risponde a numerosi interrogativi dei prefetti. “ *Les préfets* ”, dichiara il rapporto, “ peuvent

personale municipale come l'*École des communes* aveva salutato con scetticismo la battaglia ingaggiata contro il principio dell'approvazione preventiva. Conoscendo l'ascendente della prefettura sui comuni rurali era prevedibile che ben poco sarebbe mutato nella prassi quotidiana della vita municipale:

“ Les amis de l'affranchissement de l'autorité municipale prétendent avoir beaucoup gagné, en ce que le principe de la nécessité de l'approbation préalable ne l'a pas emporté. Nous croyons qu'ils se contentent de peu; la théorie y a gagné peut-être, mais nous ne voyons pas qu'il y ait grand profit pour la pratique. Le préfet peut suspendre l'exécution pour se donner le temps d'examiner: eh bien, l'administration lui prescrira de toujours suspendre et d'envoyer tous ces règlements à l'approbation préalable. Ce que la loi refuse on l'obtiendra, comme auparavant, par circulaire ⁽¹⁰¹⁾ ”.

Previsione che si rivela però troppo pessimistica. Gli sforzi di Odilon Barrot, di Vivien ed di quanti altri si erano impegnati per ricondurre entro limiti ragionevoli l'intervento dell'autorità tutoria del prefetto non risultano vani. Il ministero dell'Interno interverrà più volte per riprendere i prefetti che si arrogavano il potere di approvazione ⁽¹⁰²⁾, mentre la Corte di Cassazione porrà un limite all'esercizio del potere regolamentare che troppo disinvoltamente i rappresentanti del governo pretendevano ancora di esercitare ⁽¹⁰³⁾.

annuler les arrêtés des maires portant règlement permanent, ou en suspendre l'exécution, même après l'expiration du délai qui les rend exécutoires ” (AN. F² I, 1027).

⁽¹⁰¹⁾ N° del 1834, p. 67.

⁽¹⁰²⁾ Il ministro rammenta al prefetto della Marne (12 aprile 1839), che si era scontrato con il sindaco di Reims su un regolamento in materia di *cabarets*, che “ l'autorité préfectorale n'a point le droit d'inscrire d'office ou de forcer un maire à insérer dans un arrêté municipal les dispositions qu'elle croit convenables ” (AD. Marne, 2 O 3338).

⁽¹⁰³⁾ Particolarmente significativa in questo senso è la sentenza Binet della Corte di Cassazione in data 23 settembre 1853, resa su rapporto di Faustin Hélie. In essa si chiarisce che il prefetto non può sostituirsi all'esercizio del potere regolamentare di polizia in un singolo comune; può solo emanare un regolamento valido per tutti i comuni del dipartimento quando questo sia giustificato da motivi di sicurezza generale (*Journal du Palais*, 1854, t. 1°, p. 593). La puntualizzazione era necessaria perché i prefetti non avevano rinunciato ad imporre i propri regolamenti ai comuni, prendendo a pretesto l'inerzia e la cattiva volontà dell'autorità municipale. Il prefetto del Maine-et-Loire (27 luglio 1850) e quello del Pas-de-Calais (3 maggio 1851) che avevano agito in questo senso, invocando la giurisprudenza anteriore alla legge del 1837, si vedono sconfessare dal

Il progresso era limitato, ma apprezzabile, tenuto soprattutto conto della diffidenza che ispirava il potere regolamentare di polizia dei sindaci, percepito da molti quale potenziale minaccia per la libertà economica dei sudditi (104).

3.2. *L'autonomia della gestione patrimoniale*

Il secondo grande fronte per la riconquista del “ pouvoir municipal ” era quello della gestione patrimoniale.

Se il comune era una persona giuridica proprietaria di beni, il suo rappresentante legale — il consiglio municipale — doveva essere autorizzato a compiere in libertà almeno gli atti di ordinaria amministrazione. Niente di più lineare di questo ragionamento, a condizione però che fosse accettata la definizione del comune come proprietario dei propri beni, seppure in condizioni di parziale incapacità di agire.

Ma la disputa si apre proprio sulla natura della proprietà comunale. Ad Odilon Barrot, che sostiene con forza la tesi della piena proprietà comunale, seppure limitata alle facoltà del minore emancipato (105), replica Thiers per il quale i comuni sono solo usufruttuari, la titolarità dei beni spettando alla catena delle gene-

ministero dell'Interno: “ les préfets ”, scrive il ministro al prefetto del Pas-de-Calais, “ ne peuvent prendre directement des arrêtés sur les objets de police municipale que lorsque la loi les en charge spécialement ou lorsqu'il s'agit de l'intérêt général du département, et enfin lorsque des circonstances particulières telle qu'une maladie épidémique ou un epizootie nécessitent une mesure qui pour être efficace doit étendre son influence sur plusieurs communes ” (entrambi i *dossiers* in AN. F³I 15). È vero, peraltro, che la Corte di Cassazione interpreterà in modo molto ampio il concetto di “ interesse generale del dipartimento ”, sancendo la validità di regolamenti emanati dal prefetto per tutti i comuni della sua giurisdizione sulle materie più svariate (cfr. *Journal du Palais, Répertoire général (1791-1857), Supplément*, t. 2°, *verbo* “ pouvoir municipal ”, pp. 662-663).

(104) Non è un caso che la formulazione iniziale della norma sui regolamenti permanenti, così come approvata dalla Camera nel gennaio-febbraio 1837, facesse esplicito riferimento ai regolamenti “ a rischio ” “ sur la petite voirie, les foires, les substances, les marchés, abattoirs et autres établissements de ce genre, et sur l'exercice des professions industrielles ” (art. 10 del progetto rinviato alla Camera dei Pari, C.P., 18 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 372).

(105) C.D., 6 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 407.

razioni ⁽¹⁰⁶⁾. Il dissenso non aveva per nulla un carattere dottrinale, ma rivestiva l'interesse molto concreto di definire l'ambito dei poteri spettanti al consiglio comunale.

Ad avere la meglio, tra non poche perplessità ⁽¹⁰⁷⁾, finisce per essere la tesi giuridicamente più fondata ⁽¹⁰⁸⁾, quella della proprietà, senza tuttavia che questo chiarimento semplificasse il compito del legislatore: fin dove poteva spingersi il riconoscimento del “pouvoir municipal”? La risposta doveva essere data su tre distinti istituti: la natura delle deliberazioni del consiglio comunale; l'estensione dei controlli sull'accettazione dei doni e legati; il rilascio delle autorizzazioni ad agire in giudizio.

A trarre d'imbarazzo la Camera dei deputati sulla prima questione provvede l'immane Vivien, assistito da un altro consigliere di Stato, molto attivo nel dibattito sulle attribuzioni municipali, Gillon. I due distinguono le deliberazioni municipali esecutorie con le quali il consiglio “règle” certe materie, da quelle che necessitano dell'approvazione prefettizia per ottenere forza normativa ⁽¹⁰⁹⁾, Gillon spiega così il senso dell'emendamento:

⁽¹⁰⁶⁾ C.D., 8 maggio 1833, *ibidem*, p. 467.

⁽¹⁰⁷⁾ Il deputato Mauguin ricorda che i comuni sono proprietari e non usufruttuari, potendo deliberare il *partage*, ma aggiunge subito che “il faut s'abstenir de se prononcer d'une manière trop absolue sur le principe de la propriété”(C.D., 8 maggio 1833, *ibidem*, p. 468).

⁽¹⁰⁸⁾ Proprio in quegli anni viene pubblicata l'opera del professore all'Università di Digione Proudhon destinata a fare stato sulla questione: “le domaine communal est un vrai domaine de propriété qui se compose des biens qui appartiennent exclusivement aux communes, tels que leurs bois ou leurs communaux en nature de pâturage: les biens de cette qualité sont possédés par chaque commune *ut universitas*, comme ceux d'un particulier quelconque sont possédés par leur maître” (*Traité du domaine public*, Bruxelles, 1835, t. 1°, p. 157).

⁽¹⁰⁹⁾ “Les conseils municipaux règlent, par leurs délibérations, les objets suivants:
 1° L'administration des biens communaux;
 2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas 9 ans;
 3° La répartition et le mode de jouissance des âturages, affouages et fruits communaux, les conditions à imposer aux parties prenantes;
 4° Le parcours et la vaine pâture;
 5° Les dépenses communales, suivant les distinctions établies ci-après.

Les conseils municipaux nomment et révoquent les gardes champêtres, pâtres et gardes des bois communaux;

“ L’esprit, la vertu de l’amendement proposé par nous est de constituer un pouvoir municipal; et nous croyons remplir cette noble tâche en donnant au conseil le droit de régler certaines matières indiquées avec clarté et précision, de manière que sa décision ne soit attaquable que dans ces trois cas: s’il a décidé hors de sa compétence ou hors du temps où il lui est prescrit de se réunir (comme le dit la loi du 21 mars 1831); s’il a prononcé en violant une loi; ou enfin si un citoyen se prétend lésé, blessé par sa détermination (...) hors de ces trois circonstances, la délibération du conseil est inattaquable ” (110).

La soluzione alla fine adottata dal parlamento orléanista ricalcherà con poche modifiche questa proposta che segnava un punto importante a favore dell’autonomia municipale: per la prima volta dall’anno VIII era esplicitamente appurata l’esistenza di deliberazioni esecutorie del consiglio comunale.

Senonché questa importante concessione al principio del “ pouvoir municipal ” viene subito corretta da un giro di vite su due temi cruciali come quelli dei doni e legati e del contenzioso comunale. La maggioranza che si è lasciata persuadere dalla dotta dimostrazione di Vivien e Gillon, non ha cessato affatto di diffidare dei comuni.

Chiamato a pronunciarsi tra l’interesse delle famiglia ad evitare la depauperazione e le legittime aspettative del comune alla liberalità, il parlamento non ha dubbi: conferma in tutta la sua ampiezza il “ droit regalien ” del monarca, “ protecteur de tous les intérêts ”, sull’accettazione dei doni e legati (art. 48). L’orazione di Odilon Barrot per una riduzione dei margini di discrezionalità dell’autorità tutoria non produce alcun effetto di fronte al sospetto che, lasciati a sé stessi, i comuni cedano ad ogni sorta di condizionamento.

Ancora più significativo è l’atteggiamento dei deputati sulla questione dell’ “ autorisation à plaider ”. Forma tipica di tutela dai tempi degli intendenti, l’autorizzazione ad agire e a difendersi in giudizio era il marchio più visibile della condizione di “ minorità ”

L’expédition des délibérations est adressée immédiatement par le maire au préfet qui délivre un récépissé.

Cette délibérations sont exécutoires 30 jours après la date du récépissé, si elles n’ont pas été réformées dans ce délai par l’autorité compétente, soit d’office dans les cas prévus par les articles 28 et 29 de la loi du 21 mars 1831, soit sur la réclamation que toute partie intéressée aura le droit de former dans les 10 jours de la délibération ” (C.D., 9 maggio 1833, *ibidem*, p. 458).

(110) C.D., 8 maggio 1833, *ibidem*, p. 459.

del comune. Non era forse giunto il momento di alleviare questa condizione? La regola che un comune non potesse difendersi senza il beneplacito del tutore appariva particolarmente gravosa: Odilon Barrot chiede che almeno questa venga rimossa ⁽¹¹¹⁾. Niente da fare: la maggioranza rimane ferma sul principio dell'autorizzazione sia per l'azione che per la difesa, con il solo onere per il consiglio di prefettura di motivare il rifiuto.

3.3. *Le spese obbligatorie*

Autonomia locale significa anche autonomia finanziaria. Un comune che non può decidere le allocazioni di spesa non è libero. Prevedere una lunga lista di spese obbligatorie a carico del comune, con il correlativo potere sostitutivo dell'amministrazione, equivale a vanificare il diritto della collettività territoriale a redigere il proprio bilancio.

Queste verità lapalissiane sono ben presenti a tutti i protagonisti del dibattito parlamentare. La resistenza che incontrano non è dettata da un'ostilità pregiudiziale ad ammettere le spese facoltative, ma al consueto timore che i comuni potessero farne cattivo uso, trascurando servizi essenziali come strade ed edifici pubblici. Una questione apparentemente secondaria come *l'entretien du pavé* diviene oggetto di un dibattito animato: si poteva permettere che un consiglio comunale lasciasse in stato di abbandono la pavimentazione delle sue strade e di quelle che lo attraversano? ⁽¹¹²⁾

“*Toutes les dépenses sont utiles, les rendrez-vous toutes obligatoires?*” domanda ironicamente Odilon Barrot ⁽¹¹³⁾. Ci vuole tutta la forza di persuasione di Vivien per impedire che abbia la meglio il tentativo del governo di comprendere nella rubrica delle

⁽¹¹¹⁾ “*Je conçois bien que lorsqu'une commune veut transiger, ou faire un acte d'acquiescement ou d'abandon, le conseil de préfecture la protège et ne lui permette cet abandon que lorsque les droits des intéressés de la commune ont été sauvés; mais lorsque la commune veut maintenir son droit, veut le défendre, que le conseil de préfecture intervienne et dise: vous ne vous défendez pas; mais c'est la chose du monde la plus exorbitante; c'est vous substituer en quelque sorte à la commune dans l'exercice de son droit le plus intime, le plus précieux*” (C.D., 9 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 285).

⁽¹¹²⁾ Nella seduta della Camera del 6 febbraio 1837.

⁽¹¹³⁾ C.D., 6 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 230.

spese obbligatorie un numero eccessivo di voci ⁽¹¹⁴⁾. Se l'amministrazione municipale avesse trascurato spese essenziali — questo era il suo argomento — il corpo elettorale non avrebbe mancato di sanzionarla. Il problema era tutto di fiducia: fino a che punto era possibile fare credito al potere municipale?

Questo stesso interrogativo si riproponeva a proposito di una questione a prima vista marginale: la previsione di un fondo per le spese impreviste a disposizione del sindaco. Fino ad allora i sindaci erano stati costretti a ricorrere ad espedienti illegali per sottrarre alle onerose formalità della contabilità ordinaria una somma di denaro per spese immediate. La commissione della Camera chiedeva che l'esistenza di un fondo per spese impreviste fosse esplicitamente riconosciuta. Ma il governo vi si opponeva, temendo che i sindaci potessero approfittarne per sottrarsi ai controlli dell'autorità tutoria.

Su entrambe le questioni, spese obbligatorie e fondo per le spese impreviste, la legge del 18 luglio 1837 adotterà una soluzione di compromesso secondo le linee tracciate da Vivien: accorderà al governo una nomenclatura di ben 21 voci di spese obbligatorie, ma senza includervi l'onerosa manutenzione delle strade (“ l'entretien du pavé ”); ammetterà la possibilità di un capitolo di bilancio per le spese impreviste, ma ne assoggetterà l'impiego al controllo dell'autorità tutoria.

3.4. *La nomina del commissario di polizia e della guardia campestre*

Fino alla Seconda Guerra Mondiale non è esistito in Francia un corpo di polizia civile statale e nazionale che affiancasse la gendar-

⁽¹¹⁴⁾ “ Si la Chambre adoptait toute la nomenclature proposée par le gouvernement, si elle rejetait les suppressions parfaitement réfléchies qui ont été proposées par la commission, elle détruirait d'un même coup le droit des communes de faire leur budget, car la nomenclature du gouvernement comprend toutes les dépenses qui peuvent être faites dans l'intérieur d'une commune. Et si vous décidiez que toutes ces dépenses sont obligatoires, le budget ne serait plus fait par les maires ni par le conseil municipal, il serait fait en réalité par l'administration supérieure ” (C.D., 3 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 173).

meria nell'opera di prevenzione e repressione ⁽¹¹⁵⁾. La polizia dipende sì dal centro — in modo particolarmente stretto nelle grandi città con il Secondo Impero — ma conserva un'organizzazione locale. Nel corso dell'Ottocento le figure più importanti al di fuori della Capitale, che ha un regime tutto suo, sono i commissari di polizia e le guardie campestri. Senza questi due ausiliari, la sola gendarmeria, unica forza di polizia autenticamente statale e nazionale, avrebbe potuto ben poco.

Si comprende allora perché il regime di queste ibride figure sia oggetto di un dibattito così animato nel parlamento orléanista. Si trattava di decidere se avrebbe prevalso il diritto del datore di lavoro — l'autorità municipale — o quello dell'autorità di tutela — lo Stato.

Lo scontro più aspro avviene in merito al commissario di polizia e a ragion veduta. La figura del commissario di polizia aveva subito molte vicissitudini: la legge del 21 settembre 1790 aveva fatto dei commissari un'autorità municipale; quella dell'anno IV aveva attribuito il potere di nomina al governo nelle città con più di 100.000 abitanti; la legge del 28 piovoso anno VIII confermava la nomina governativa ma lasciava la spesa a carico delle municipalità. Dipendente da tre autorità — il sindaco, il prefetto, il procuratore del re — il commissario era una fonte di contenzioso costante. I conflitti tra sindaco e commissario, come quello descritto da Victor Hugo nei *Misérables* ⁽¹¹⁶⁾, non erano rari. Un *député-maire* ricorda alla Camera durante il dibattito di aver dovuto minacciare le sue dimissioni per ottenere la rimozione di un commissario insubordinato ⁽¹¹⁷⁾. Altrettanto frequenti erano i conflitti tra sindaco e prefetto sulle mansioni del commissario che il secondo tendeva a considerare come proprio

⁽¹¹⁵⁾ Occorre attendere il 1935 per un'organizzazione su scala nazionale della polizia, e il 1941 per la sua statizzazione (G. CARROT, *Histoire de la police française*, Paris, 1992, pp. 155-161).

⁽¹¹⁶⁾ “ Quoi qu'il en soit, monsieur le maire, cela, c'est un fait de police de la rue qui me regarde, et je retiens la femme Fantine. Alors M. Madeleine croisa les bras et dit avec une voix sévère que personne dans la ville n'avait encore entendu: - Le fait dont vous parlez est un fait de police municipale ” (Capitolo XIII “ Solution de quelques questions de police municipale ”).

⁽¹¹⁷⁾ Intervento del deputato Pétou (C.D., 1 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 132).

dipendente gerarchico, scavalcando il sindaco ⁽¹¹⁸⁾. La proposta della commissione del 1837 di lasciare la nomina al re su una lista di 3 candidati presentata dal sindaco, pareva una conciliazione ragionevole tra le ragioni del potere municipale e quelle dell'amministrazione.

Ma qui più che altrove la disputa teorica tra i fautori del “ *pouvoir municipal* ” e i suoi avversari — che si ripropone puntualmente ⁽¹¹⁹⁾ — presentava una posta particolarmente elevata per il governo: conservare lo stretto controllo sui più preziosi ufficiali di polizia operanti nel dipartimento. A suo favore, il ministero poteva invocare la difficoltà di distinguere con chiarezza la polizia municipale da quella giudiziaria e di sicurezza, rientranti tutte a pari titolo tra le competenze del commissario ⁽¹²⁰⁾. “ *Du moment que l'intérêt public se mêle à l'intérêt local, il le domine* ” ⁽¹²¹⁾, replica Rémusat a Odilon Barrot, che difende accoratamente, come sempre, il “ suo ” “ *pouvoir municipal* ”. La maggioranza finisce per cedere alle pressioni del governo ⁽¹²²⁾: la polizia di sicurezza era materia troppo delicata per ridurre anche in minima parte l'autorità del governo sui commissari.

⁽¹¹⁸⁾ Il sindaco di Amiens informa Vivien e Odilon Barrot del conflitto che era insorto con il prefetto della Somme per la decisione che questi aveva assunto, senza informare il sindaco, di inviare il commissario ad effettuare un arresto fuori dalla circoscrizione del comune. Sulla base di un'inchiesta condotta dal sindaco presso i colleghi di alcuni comuni di altri dipartimenti, come Melun, Havre, Guingamp, era risultato che tale prassi non era isolata; prefetti e sotto-prefetti tendevano ad escludere il sindaco dall'adozione delle misure di sicurezza generale, conferendo direttamente con il commissario di polizia. Il ministero dell'interno aveva dato ragione al prefetto, ribadendo il diritto di questi di impartire al commissario gli ordini per le misure di sicurezza generale direttamente, senza la mediazione del sindaco (tutto il carteggio è nei *papiers Barrot AN. 271 AP, 22*).

⁽¹¹⁹⁾ “ *Je reconnais l'autorité municipale, je ne reconnais pas de pouvoir municipal: l'autorité municipale est une délégation de l'autorité supérieure* ” (intervento di Augustin Giraud, C.D., 8 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 142).

⁽¹²⁰⁾ Così il guardasigilli Barthe: “ *messieurs, il est impossible d'établir une division entre la police municipale et la police générale du royaume. Le gouvernement est dans la nécessité de protéger l'ordre public partout où il peut être troublé, parce que partout sa responsabilité est engagée* ” (C.D., 8 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 472).

⁽¹²¹⁾ C.D., 2 febbraio 1837, AP, t. 107°, p. 148.

⁽¹²²⁾ Dopo che nel 1834 aveva votato un emendamento Montozon nel quale si prevedeva la nomina governativa su presentazione di tre candidati da parte del sindaco (C.D., 3 marzo 1834, AP, t. 87°, p. 74).

Il caso della guardia campestre era in parte diverso. Vi era certo l'interesse del ministero per l'agente della forza pubblica più familiare alle zone rurali. "La garde champêtre", ribatte il deputato Mauguin a chi rivendicava la sua qualità esclusivamente municipale, "est, dans l'échelle de la police, le dernier agent apparent" e di conseguenza "l'État doit conserver une certaine influence sur tous les agents qui tiennent à la police" (123). Ma la volontà di integrare la guardia campestre, in una certa misura, nella polizia generale non esauriva lo spettro delle motivazioni: decenni di lotte contro l'inerzia di consigli comunali poco interessati o addirittura ostili a questa figura, avevano abituato l'amministrazione a dubitare delle buone intenzioni del "pouvoir municipal" verso un agente tanto utile quanto molesto. Dato questo intreccio di esigenze e di preoccupazioni, la soluzione che il legislatore finisce per adottare era forse la più sensata: affidare la nomina al sindaco, subordinandola all'approvazione del consiglio comunale, ma lasciare al prefetto il potere di esprimere il gradimento e di revocare.

4. *La legislazione municipale vista dalle opposizioni al regime*

Nell'*Histoire de dix ans* Louis Blanc definisce l'ordinamento locale del regno di Luigi Filippo come oligarchico e centralista (124). Il magro bilancio degli interminabili agoni parlamentari sul "pouvoir municipal" sembrerebbe dargli ragione: l'accentramento napoleonico si è mostrato ancora una volta più forte dei suoi avversari.

Ma esisteva davvero un'alternativa plausibile alle scelte compiute dal legislatore orléanista?

Iniziamo col dare la parola alle voci più polemiche e distanti dal *juste milieu*.

Lamennais è tra i primi a rinfacciare al regime la sua propensione centralista. "Le véritable cœur de la France", scrive l'*Avenir*, "ce sont les télégraphes de Paris, et quiconque en est maître la

(123) C.D., 9 maggio 1833, AP, t. 83°, p. 498.

(124) Il consiglio comunale viene descritto come "une assemblée de notables élue par une autre assemblée de notables et dirigée par des agents ministériels, voilà quelle était l'économie de la nouvelle loi; c'est-à-dire qu'elle appuyait le pouvoir ministériel sur près de trente-quatre mille petites oligarchies bourgeoises" (*Histoire de dix ans (1830-1840)*, Paris, 1842, t. 2°, p. 280).

gouverne à sa guise ” (125). Per il teorico della *Démocratie chrétienne* comuni e province hanno il diritto naturale di autoamministrarsi al pari di una famiglia allargata. Il suo modello è quello di un neorganicismo che dissolva in un’armonica piramide di gruppi naturali — le città, i borghi, i villaggi e province — il mito di una sovranità statale indivisibile e inalienabile. Contro tutta la tradizione rivoluzionaria è dichiarata la legittimità del pluralismo degli interessi, persino di quelli provinciali, in nome della storia e del diritto naturale. Lo Stato è presente in periferia solo con un commissario che non amministra ma che vigila sul rispetto della legge, a sua volta limitata nei contenuti e nella portata. La rappresentanza politica è infatti privata di ogni connotazione assolutistica nel momento stesso in cui ad esprimerla sono chiamati non più gli individui isolati ma i gruppi territoriali, ciascuno dei quali si dà la propria legge per la gestione della sfera di interessi che gli compete (126). Ve n’era abbastanza per scandalizzare un’opinione pubblica liberale che identificava puramente e semplicemente il termine “ provincia ” con quello di “ Antico regime ”. La messa al bando dell’*Avenir* era la reazione certamente sproporzionata del regime ad una voce di gran lunga troppo eccentrica per creargli alcun serio imbarazzo.

Politicamente molto meno innocua era l’offensiva anticentralista dei legittimisti, condotta dalla *Gazette de France*. Nelle sue pagine si avvicendano le citazioni di tutti gli autori — Necker e Benjamin Constant (127) inclusi — che avevano spezzato una lancia per il *pouvoir municipal*. Il giornale arriva sino a presentare un vero e proprio programma di organizzazione periferica su base corporativa e d’ispirazione bonaldiana. L’idea è quella di “ disciplinare ” il suffragio universale all’interno del comune, considerato come una vera *universitas*:

“ C’est la réhabilitation de la commune dans son existence qui donnera au vote universel la dignité et les conditions d’ordre dont il a besoin pour

(125) N. ° del 30 settembre 1830.

(126) L’essenziale del programma dell’*Avenir* in materia di decentramento è contenuta in due articoli, rispettivamente del 7 febbraio e 14 novembre 1831 (cfr. *L’Avenir* (1830-1831). *Antologia degli articoli di Félicité-Robert Lamennais e degli altri collaboratori*, a cura di G. VERUCCI, Roma, 1967, pp. 308-316 e 726-730).

(127) Si veda il n° del 13 maggio 1833.

ne pas dégénérer en anarchie. Les citoyens, groupés autour de leurs intérêts communs, auront ce calme, cette modération, ce sentiment du bien et des convenances, par lesquels on arrivera à la représentation vraie des intérêts. La représentation général sera l'image de la représentation locale dont elle dérivera comme d'une source pure " (128).

Secondo il progetto pubblicato il 20 maggio 1833, ad eleggere i consigli comunali sono tutti i francesi di ventuno anni riuniti in sezioni su base territoriale e professionale, nonché le donne, i minori, i proprietari non domiciliati e le persone giuridiche per il tramite di procuratori. Ogni sezione elegge individualmente i consiglieri comunali che gli spettano in proporzione alla popolazione " incorporata " e alla quota d'imposta pagata (129). I consigli comunali eleggono i consigli cantonali, questi quelli dipartimentali, i quali inviano propri delegati agli Stati provinciali, a loro volta rappresentati agli Stati generali. Ad ogni livello il voto è palese, l'autonomia statutaria è riconosciuta ai comuni con più di 5.000 abitanti, la possibilità di conferire istruzioni (ma non mandati imperativi) ai rappresentanti esplicitamente ammessa.

Il progetto era seducente, ma inquietante. Il bersaglio erano i prefetti o il regime? L'obbiettivo era il decentramento o gli Stati provinciali? Le promesse non mantenute della Restaurazione gettavano un'ombra sulla sincerità della crociata anticentralista. I tempi in cui Villèle faceva uso spregiudicato della macchina burocratica napoleonica erano troppo vicini per essere dimenticati. Le ambiguità di un lessico politico che riesumava i termini dell'Antico regime faceva il resto, evocando foschi scenari di un ritorno ad un passato che la borghesia francese era lungi dal rimpiangere.

Esclusi i legittimisti, il fronte più battagliero restava quello

(128) N° del 27 gennaio 1833.

(129) " Chaque électeur communal portera à la section dont il sera membre un droit proportionnel à la partie de la population de la commune qu'il représentera comme chef de famille ou d'établissement soit ruraux, soit industriels; ce droit de représentation portera sur tous les individus qui composeront sa famille ou seront sur ses établissements et ne seront pas portés au rôle des impôts directs, quoique compris dans l'état de la population de la commune; son droit sera également proportionnel à la portion d'impôt direct qu'il paiera dans la commune " (n° del 20 maggio 1833).

repubblicano. E in effetti il *National* di Armand Carrel non dava tregua a Thiers, riservando commenti taglienti alla dedizione del ministro per la causa centralista ⁽¹³⁰⁾.

Senonché lo schieramento repubblicano era tutt'altro che compatto sulla valutazione dell'accentramento. Nel programma della *Tribune* del 31 gennaio 1833, opera di Marrast, si legge che la “ souveraineté du peuple ” esige “ la soumission de chaque partie au tout, de tous les pouvoirs locaux au pouvoir central, de toutes les volontés divisées à la volonté unique de la nation. C'est-à-dire la centralisation comme gardienne de l'unité nationale, et une capitale comme siège permanent de cette unité ”. La concessione alle collettività locali del potere di regolare “ ce qui ne touche point aux intérêts nationaux ” non attenuava molto la portata della professione di fede centralistica del programma. Tutta la questione del “ pouvoir municipal ” si riduceva per il giornale in una cauta riduzione dell'intervento prefettizio che non indebolisse l'accentramento “ car c'est vers le centre qu'il faut que toute administration gravite ” ⁽¹³¹⁾. Non solo: la *Tribune* rende di pubblico dominio il suo dissenso con il *National*, accusato di lavorare per la *revanche* aristocratico-notabile indulgento nella rivendicazione tipicamente legitimista delle libertà locali:

“ nous ne voulons pas que le vote du peuple soit influencé par des situations aristocratiques qui rendraient une élection forcée et non libre: nous ne voulons pas que lorsque les institutions municipales auront été mises dans la main de tel ou tel praticien de canton ou de village, il se serve de sa clientèle comme d'une nouvelle vassalité, et que cet abus ne puisse

⁽¹³⁰⁾ Ecco come il *National* del 7 maggio 1833 rende conto della seduta della Camera in cui Thiers e Odilon Barrot si erano scontrati sul “ pouvoir municipal ”: “ M. Thiers a établi a dessein une confusion perpétuelle entre l'autorité indépendante du maire, comme représentant de la commune, et celle qu'il exerce comme délégué du pouvoir exécutif. Ce n'est qu'au moyen de cette confusion qu'il est parvenu à faire croire que l'affranchissement réclamé avec tant de force et de constance par l'opinion publique constituerait dans l'État une multitude de petites républiques isolées et résistant à l'impulsion du centre. C'est à l'aide d'un pareil artifice qu'il a montré l'œuvre de la Constituante, de la Convention et de l'Empire ruinée par le vote qui rendrait un peu moins étroite la dépendance où sont retenues les localités ”.

⁽¹³¹⁾ N° del 9 maggio 1833.

être évité parce qu'il sera extrêmement difficile et pour ainsi dire impossible que les plus hautes influences soient remises en d'autres mains " (132).

Costretto a difendersi, Armand Carrel fornisce una risposta che tradisce un certo imbarazzo. La sua difesa delle autonomie locali è costellata di esitazioni e di cautela. Per il celebre polemista non si trattava di opporre le libertà locali naturalmente democratiche ad un centro inevitabilmente oppressivo. La sua deferenza ai principi rivoluzionari in materia di amministrazione è riaffermata senza ambiguità nella celebrazione del principio di legalità:

“ le premier principe de la matière, c'est que les lois faites par le gouvernement général sont obligatoires pour toutes les localités; le second, c'est qu'aucune localité ne peut prendre ni dispositions, ni arrêtés qui paralysent dans l'exécution une loi générale ” (133).

Il decentramento non passava per l'indebolimento unilaterale dell'amministrazione, bensì per la soluzione di un problema di politica legislativa niente affatto semplice: “ il faut donc trouver le point précis où la souveraineté du gouvernement général et l'action des libertés administratives locales peuvent se rencontrer sans se combattre ” (134). Ora, era lui stesso a confessare di non possedere la risposta. La ricerca era cominciata e sarebbe durata a lungo: “ il n'appartient même peut-être qu'au temps, à la pratique, à l'expérience, au tâtonnement d'en fournir une solution satisfaisante ” (135).

(132) N° del 12 maggio 1833.

(133) N° del 12 maggio 1833.

(134) *Ibidem.*

(135) *Ibidem.*

CAPITOLO SECONDO

LA LEGISLAZIONE DIPARTIMENTALE: L'INVESTITURA DEI NOTABILI

1. Il particolarismo razionalizzato. — 1.1. Potere notabiliare e rappresentanza del territorio. — 1.2. L'inutile consiglio di *arrondissement*. — 2. L'ambivalenza della collettività dipartimentale. — 2.1. La subordinazione agli interessi statali. — 2.2. L'emersione di una soggettività dipartimentale.

Il decentramento è solo ed esclusivamente comunale. “C'est pour la commune seulement que la décentralisation a été vivement demandée par un grand nombre de bons esprits” (1). Se vi era bisogno di una conferma dello stretto legame tra il liberalismo censitario e i “principi dell'89”, questa è data dalla fedeltà assoluta della classe dirigente orléanista — maggioranza ed opposizione — all'istituzione dipartimentale: nessuno, tranne i legittimisti, osa mettere in discussione il primato del prefetto e il principio monocratico (2). Perfettamente a loro agio nei consigli generali i notabili desiderano solo consolidare il loro ruolo di grandi mediatori tra il territorio e l'amministrazione, e nient'altro.

“Section du même tout”, il dipartimento otterrà dalla legislazione di luglio il riconoscimento di un embrione di soggettività, proprietaria e finanziaria. Non si trattava affatto di una discontinuità con la tradizione, ma di semplici miglierie secondarie in una normativa fedele all'ispirazione e ai contenuti dell'anno VIII. Ma grazie a questi ritocchi, l'interesse dipartimentale comincia a fare timida-

(1) Intervento del deputato Dessauet (C.D., 2 marzo 1838, AP, t. 116°, p. 309).

(2) Non a caso, la legislazione dipartimentale verrà adottata senza le sofferte vicissitudini di quella municipale. Presentato un prima volta nel 1831, il progetto di legge viene diviso, per praticità, in due parti, dedicate rispettivamente all'organizzazione e alle attribuzioni. La prima parte verrà adottata il 22 giugno 1833, la seconda il 10 maggio 1838.

mente capolino nel quadro di un'istituzione che continua ad essere "deconcentrata": era un seme che avrebbe dato i suoi frutti solo molto tempo dopo.

1. *Il particolarismo razionalizzato*

Rendere i consigli generali elettivi significava innanzitutto pronunciarsi sulla rappresentanza. Chi avrebbe dovuto esprimerla? Su quali interessi avrebbe dovuto formarsi? La scelta del legislatore orléanista rispecchia un'opinione dominante in merito all'identità del consiglio generale, visto essenzialmente come il luogo istituzionale del particolarismo. A fronte di una rappresentanza politica concepita sotto il segno della *volonté générale*, il consiglio generale doveva costituire il polo della concretezza degli interessi, di un particolarismo razionalizzato appunto. Il notevole e l'elezione cantonale divengono i due canali mediante i quali il territorio fa sentire la sua voce all'amministrazione, che nella persona del prefetto assicura sempre la dominanza dell'interesse generale.

Riformare i dipartimenti avrebbe dovuto comportare anche la soluzione dell'annosa questione delle circoscrizioni amministrative rurali. Pensato da Sieyès, nell'anno VIII, quale circoscrizione del grande comune, l'*arrondissement* era divenuto la sede di un'istituzione, il consiglio di *arrondissement*, priva di altre funzioni se non quella di ripartire il contingente d'imposta. Perché non farne un centro di vita amministrativa sovracomunale? Il timore di moltiplicare spese e imposte, di compromettere la libertà di azione dei comuni, l'ostilità dei prefetti farà fallire anche questa ultima risorsa per fondare in Francia quell'efficiente amministrazione intermedia-ria cercata inutilmente dal 1789.

1.1. *Potere notabile e rappresentanza del territorio*

Il consiglio generale di dipartimento era sempre stato il salotto dei notabili e tale avrebbe dovuto restare. La maggioranza non ha dubbi in merito: le sole condizioni elettorali accettabili erano quelle che garantivano l'egemonia dei tradizionali detentori del potere locale. E in questo come in tutti gli altri casi di diritti elettorali, il legislatore sentiva di poter decidere in piena libertà i requisiti di

ammissibilità alla funzione. La schermaglia sul diritto di voto ai consigli generali offre ai fautori della *résistance* un'occasione per ribadire i lineamenti della teoria costituzionale della Monarchia di Luglio. A Odilon Barrot che insisteva per un'estensione del corpo elettorale, replica Thiers con l'enunciazione dei due dogmi costituzionali del regime: la dottrina della sovranità nazionale e quella del voto-funzione:

“ c'est en nous plaçant à ce point de vue de la souveraineté nationale confiée aux trois pouvoirs de l'État, que nous disons que vous êtes les maîtres de fixer la limite du droit électoral ⁽³⁾ (...) on est électeur pour l'utilité du pays; il n'y a d'électeurs que ceux que le pays a cru utiles, et qu'il déclare tels par une loi ” ⁽⁴⁾.

Coerentemente con questo duplice assunto, il legislatore orléanista chiama a designare i consigli generali un corpo elettorale appena più ampio di quello per la Camera dei deputati: la vocazione notabiliare del consiglio generale non avrebbe potuto essere meglio salvaguardata.

Per completare l'opera, restava ancora da decidere la circoscrizione elettorale.

Il parlamento orléanista si trova a scegliere fra tre proposte: quella di un'elezione su base di *arrondissement*; la proposta governativa di affidare la designazione ai cantoni accorpati; quella infine di un'elezione pura e semplice da parte dei cantoni.

A favore della prima soluzione militavano due considerazioni, rispettivamente di ordine politico e tecnico: il disegno di spezzare la forza elettorale del clero e dell'aristocrazia legittimista, molto influenti nei cantoni rurali dell'Ovest e del *Midi* ⁽⁵⁾; l'esigenza di fare dei consiglieri generali i portavoce del più ampio interesse di *arrondissement*, e non degli angusti interessi di cantone.

La seconda proposta, sostenuta dal governo, aveva dalla sua la praticità e l'affidabilità politica: il cantone offriva una sua identità territoriale ed un'apprezzabile prossimità agli interessi rurali; l'ele-

⁽³⁾ C.D., 16 gennaio 1833, AP, t. 78°, p. 733.

⁽⁴⁾ C.D., 16 gennaio 1833 (*ibidem*, p. 730).

⁽⁵⁾ “ Elargissez le cercle électoral ”, esorta Charles Dupin, “ et vous atténuez les influences dangereuses, et vous détruisez les mauvais patronages ” (C.D., 11 gennaio 1833, *ibidem*, p. 612).

zione cantonale favoriva i notabili rurali ben più di quella al capoluogo di *arrondissement*, che avrebbe costretto gli elettori a fastidiose trasferte, oltre a privilegiare i candidati urbani, non sempre sicuri per la causa dell'ordine. Tenuto conto del numero variabile di cantoni presenti nei singoli dipartimenti (6), questi sarebbero stati accorpati per le operazioni elettorali allo scopo di esprimere un consiglio generale non superiore alle trenta unità.

Infine, la terza via, sostenuta dalla commissione della Camera dei deputati, presentava il vantaggio di un'assoluta linearità: tutti i cantoni vedevano rappresentati i loro interessi individuali in seno al consiglio generale.

La scelta cadrà infine sul progetto del governo, via di mezzo tra la prima e la terza proposta.

Si trattava di una scelta che soddisfaceva la preoccupazione conservatrice di confermare l'impronta notabile della rappresentanza al consiglio generale. Nella ristretta cerchia cantonale sarebbe stato facile alle famiglie più influenti ottenere il suffragio di un elettorato che, proprio in quanto numericamente ridotto, non poteva sfuggire al controllo dei superiori sociali e dell'amministrazione. In altre parole, l'elezione al consiglio generale doveva essere l'investitura ufficiale del notabile, e null'altro (7).

Ma questa era anche l'opzione più coerente con il genere di rappresentanza che l'elezione al consiglio generale avrebbe dovuto esprimere. Creato per dibattere sui soli interessi materiali del territorio, senza entrare nella sfera politica, il consiglio generale era destinato ad intrattenere un rapporto molto stretto con ogni parte della circoscrizione dipartimentale. Di qui la scelta del cantone,

(6) " Il se trouve, par exemple ", osserva il ministro Argout, " que le département de l'Aveyron, qui est divisé en 40 cantons, aurait 40 membres au conseil général, tandis que les autres départements n'en auraient que 25 ou 30 "(C.D., 14 gennaio 1833, *ibidem*, p. 671).

(7) L'esperienza conferma la previsione. Nel 1848, durante i dibattiti sulla legislazione elettorale per i consigli locali, il deputato Favart ricorda come durante la Monarchia di Luglio " dans certains départements, le choix des conseillers généraux et des conseillers était fait d'avance. Les électeurs semblaient s'attacher à certaines professions, à certaines fonctions; il suffisait de dire: un tel est juge de paix du canton, il doit être membre du conseil d'arrondissement "(C.R.A.N., 30 giugno 1848, t. 2°, p. 258).

circostrizione più “ naturale ” e radicata dell'*arrondissement*, luogo troppo distante, “ politico ” e “ cittadino ”.

Semmai ad apparire incongruo era l'espedito dell'accorpamento. Una volta ammesso in linea di principio che l'interesse cantonale era la base della rappresentanza perché negare ad alcuni ciò che si concedeva ad altri? I cantoni esclusi dalla rappresentanza non tardano a fare sentire la loro protesta, disegnando il quadro di un territorio attraversato da rivalità e tensioni vivissime ed insospettate. In questa occasione riaffiorano i nomi cancellati dalla divisione dipartimentale del 1789; si scopre che le identità secolari messe a tacere dalle geometrie rivoluzionarie dominano ancora l'immaginario delle popolazioni. Un esempio tra i tanti: le osservazioni dei consiglieri generali del Finistère sulla disputa tra gli *arrondissements* di Brest e Morlaix da una parte e quelli di Quimper e Quimperlé dall'altra:

“ il suffit de n'être pas étranger au Finistère pour savoir que les intérêts et la configuration même de son sol divisent en quelque sorte le département en deux zones distinctes. Habitudes, mœurs, industrie, tout diffère de l'ancienne Cornouaille au pays de Léon. Celui-ci formant le nord du département est une terre de grande et riche culture, d'active et florissante industrie. La Cornouaille (partie sud du département) est un pays exclusivement agricole, où les progrès sont lents, et l'industrie manufacturière peu développée, malgré les immenses ressources de ce vaste territoire ” (8).

All'interno dei dipartimenti, *sections du même tout*, come li aveva voluti il costruttivismo rivoluzionario, vivono popolazioni che si considerano diverse e non di rado antagoniste. Non esiste un corpo elettorale dipartimentale omogeneo, ma tante realtà quanti sono i *pays*, le identità collettive localizzate nel territorio, come rivela la richiesta del consiglio di *arrondissement* di Reims a favore di una riunione a fini elettorali dei cantoni di Châtillon e Ville-en-Tardenois:

“ Les mœurs, les habitudes des populations de Châtillon et de Ville sont identiquement les mêmes. Cette circonstance est due à ce que les

(8) *Ministère de l'Intérieur, Observations faites par les conseils d'arrondissement, par les conseils généraux et par les préfets, sur les modifications susceptibles d'être apportées aux circonscriptions électorales formées pour l'élection des membres des conseils généraux dans les départements où il'y a plus de trente cantons*, Paris, 1834, p. 34.

occupations sont analogues dans les deux cantons, à cause de la nature du sol ” (9).

Sarà la seconda Repubblica ad eliminare questo inconveniente degli “ accorpamenti ” accordando ad ogni cantone l’elezione del suo rappresentante al consiglio generale.

Il cantone come circoscrizione elettorale, ma non come unità amministrativa. Su questo tradizionale *impasse* dell’amministrazione periferica, la legislazione dipartimentale della Monarchia di Luglio non apporta soluzioni, come non ne apporterà quella dei regimi successivi.

Resta da spiegare perché le camere orléaniste non accettino di rilanciare l’*arrondissement*, istituzione che attendeva solo di essere investita di adeguate responsabilità amministrative.

1.2. *L’inutile consiglio di arrondissement*

Il governo si era opposto all’istituzione dei consigli cantonali, ma aveva promesso di fare qualcosa per valorizzare i consigli di *arrondissement*, conferendogli risorse finanziarie e competenze (10). Ma giunto il momento di accordare ai consigli di *arrondissement* la facoltà di votare propri *centimes additionnels*, questa verrà loro negata (11).

I primi a pronunciarsi contro l’ipotesi di rilanciare i consigli di *arrondissement* erano stati del resto i prefetti che, nelle risposte

(9) *Ibidem*, p. 60.

(10) Il ministro dell’interno Argout ricorda la legge del 16 settembre 1807 relativa alla bonifica delle paludi che autorizzava i consigli di *arrondissement* a votare sovrimposte per lavori stadali o idraulici. Il governo prometteva di sviluppare questa disposizione per consentire ai consigli di *arrondissement* di contribuire a lavori d’interesse sovracomunale (C.D., 9 gennaio 1833, AP, t. 78°, p. 560).

(11) Il ministro dell’interno Gasparin si opporrà alla concessione ai consigli di *arrondissement* della facoltà di votare imposte straordinarie, quantunque nel progetto iniziale del governo questa possibilità fosse ammessa. Si trattava per il ministro di un incoraggiamento al particolarismo e all’egoismo delle circoscrizioni locali che occorreva evitare (C.D., 10 gennaio 1837, AP, t. 107°, p. 315). Il suo successore, Montalivet, confermerà questa posizione con un argomento “ classico ”: “ nous avons cru qu’il était beaucoup plus sage, beaucoup plus prudent de ne pas créer de nouvelles propriétés de mainmorte, de nouvelles personnes civiles ” (C.D., 8 marzo 1838, AP, t. 116°, p. 485).

all'inchiesta del 1834 sul progetto di legge relativo alle attribuzioni dipartimentali ⁽¹²⁾, respingono in blocco un articolo (il 26) del progetto della commissione della Camera dei deputati così formulato:

“ le conseil d'arrondissement est assemblé (...) pour délibérer sur les travaux de route, de navigation et autres objets d'utilité publique, qui seraient d'un intérêt spécial pour l'arrondissement (et) pour voter les impositions extraordinaires dans l'intérêt spécial de l'arrondissement ” ⁽¹³⁾.

“ Leur accorder la faculté de voter des impôts dans l'intérêt spécial de l'arrondissement ”, protesta il prefetto Aubernon (Seine-et-Oise), “ c'est détruire l'unité départementale et créer autant de départements qu'il y a d'arrondissements, c'est inventer un moyen de plus de gréver les contribuables ”. “ On doit écarter avec prudence ”, gli fa eco il prefetto dell'Indre-et-Loire, “ les mesures qui tendroient à augmenter les charges du contribuable et à donner une direction active aux conseils d'arrondissements ”. Ammettere gli *arrondissements* a votare proprie imposte, ammonisce il prefetto del Puy-de-Dôme, equivale a rompere la solidarietà all'interno del consiglio generale:

“ on perdra cette excellente disposition qui amène actuellement dans les conseils généraux les représentants du nord à approuver le projet demandé par le sud du département, dans la confiance que le projet dont ils désirent à leur tour la réalisation aura le suffrage des représentants du sud. Chaque arrondissement sera livré à ses propres forces, et les arrondissements pauvres, montagneuses, qui ont le plus besoin de communica-

⁽¹²⁾ Il ministro dell'interno invia ai prefetti per osservazioni il progetto di legge del governo sulle attribuzioni dipartimentali emendato dalla commissione della Camera dei deputati e presentato nella seduta del 3 aprile 1833 (AP, t. 82°, pp. 144-165). Le risposte dei prefetti giungono nei mesi di settembre e ottobre 1834 (sono raccolte in AN. F²I. 1300-1306).

⁽¹³⁾ La commissione della Camera dei deputati, per bocca di La Pinsonnière, precisa che il voto delle imposte straordinarie da parte dell'*arrondissement* avrebbe dovuto essere confermato dal consiglio generale (art. 3, par. 7 del progetto) e da una legge (art. 10 par. 4). La commissione attribuiva inoltre al consiglio di *arrondissement* il potere di proporre al consiglio generale l'imposizione d'ufficio di quei consigli comunali che rifiutassero di provvedere alla manutenzione delle strade vicinali (art. 31) (C.D., 3 aprile 1833, AP, t. 82°, pp. 156-157).

tion seront hors d'état de subvenir aux dépenses des travaux qui les intéressent" (14).

I parlamentari, a loro volta, si lasciano influenzare dal timore di erodere la base imponibile e di compromettere l'integrità della sfera delle prerogative comunali: la proposta di riforma è respinta senza grande dibattito (15). Con questo i consigli di *arrondissement* erano condannati a vegetare ai margini del sistema amministrativo, senza che i consigli cantonali giungessero a rimpiazzarli. Il risultato è quello di un ordinamento territoriale che manca di un solido snodo tra il livello dipartimentale e quello comunale. Una debolezza di cui approfitta per intero la prefettura, esaltata oltre misura nella sua funzione di "nutrice" dei comuni.

2. *L'ambivalenza della collettività dipartimentale*

La classe dirigente orléanista si trova troppo a suo agio nei consigli generali per desiderare uno stravolgimento dei rapporti di forza con il proprio interlocutore naturale, il prefetto. Per i *grands commis* che in numero così elevato hanno fatto il loro apprendistato durante il Primo Impero, la legge del 28 piovoso anno VIII rappresenta un monumento di saggezza legislativa che attende solo di essere perfezionato. L'ipotesi di alterare questo prezioso legato napoleonico non è nemmeno presa in considerazione.

(14) Solitaria opinione dissenziente, in questo coro di critiche, quella del prefetto della Loira per il quale la creazione di imposte di *arrondissement* "ce serait le germe d'une existence nouvelle pour le conseil d'arrondissement qui ne s'assemble même pas sous le régime actuel".

(15) La commissione della Camera dei Pari si pronuncia, per bocca di Mounier e De Broglie, contro uno sviluppo dell'autonomia impositiva dell'*arrondissement* che, a loro giudizio, avrebbe finito per sfociare nella creazione di un bilancio e di una proprietà afferenti a questa circoscrizione, con ulteriore aggravio per i contribuenti e complicazione del sistema amministrativo (C.P., 10 marzo 1837, AP, t. 108°, p. 328 e 353-356). Alla Camera dei deputati, i deputati, Saint-Marc Girardin e Montozon sostengono con forza la causa dell'*arrondissement*. Valorizzandone il potere impositivo, si crea un centro d'impulso per i lavori che interessano i comuni (come le strade vicinali) e che così spesso li dividono. Ma la maggioranza segue il ministro Montalivet che evoca lo spettro di 277 nuove persone giuridiche, dotate di proprietà e di altrettanti bilanci (C.D., 8 marzo 1838, AP, t. 116°, pp. 480-486).

Adottata senza sorprese, la legge sulle attribuzioni dipartimentali si limita quindi a ratificare un'evoluzione già maturata — la personalità giuridica dipartimentale — e ad apportare ritocchi alla normativa in materia di spesa e contabilità.

2.1. *La subordinazione agli interessi statali*

Il dipartimento era la Rivoluzione stessa: insieme al Codice civile rappresentava quanto di meglio i “pincipi dell'89” avessero lasciato in eredità al secolo XIX. Chi avesse attaccato questa istituzione avrebbe commesso una sorta di sacrilegio.

Se ne rende conto a sue spese Béchard che si vede liquidare in poche battute da Vivien, relatore della legge alla Camera dei deputati, un progetto dettato da principi alternativi a quelli dell'anno VIII. Il disegno del deputato di Tolosa non era privo di originalità e di coerenza nei suoi contenuti come negli obbiettivi: riformare il dipartimento sulla base del recupero della collegialità, alla luce dell'esperienza spagnola e belga, relegando il prefetto al ruolo di commissario del governo; distinguere nettamente gli interessi locali da quelli generali, lasciando i primi alle collettività locali; affidare all'amministrazione onoraria dei notabili il compito di ricostruire i legami di solidarietà tra le classi sociali mediante una rivitalizzazione del principio di associazione. L'autore del progetto non faceva mistero dei propri sentimenti verso la Rivoluzione e la sua eredità istituzionale: “en un mot, tout est à créer dans notre Code administratif, car depuis près d'un demi-siècle nous ne cessons pas de détruire sans rien édifier” (16).

La replica di Vivien non si fa attendere. Il discorso di Béchard “a plus de talent et d'imagination que d'idées pratiques et applicables”; affiancare al prefetto una commissione permanente significa comprometterne l'autorità; abbandonare i servizi pubblici alla deliberazione sovrana dei dipartimenti equivale a distruggere l'“unité gouvernementale”. In una parola, l'accentramento, opera dell'Assemblea costituente, ha trovato nel dipartimento un'istituzione ca-

(16) C.D., 1 marzo 1838, AP, t. 116°, p. 282).

pace di coniugare efficacemente interesse generale ed interessi locali: il progetto Béchard propone di distruggerla (17).

Dopo questo incidente di percorso, che non lascia alcuna traccia nell'assemblea, il dibattito prosegue nel tranquillo alveo dei ritocchi alla legislazione esistente. E del resto, quand'anche i deputati avessero voluto andare oltre questi limiti, avrebbero incontrato l'opposizione fermissima della burocrazia e del governo.

Nelle loro osservazioni al progetto di legge sulle attribuzioni dipartimentali redatto dalla commissione della Camera dei deputati nel 1833, i prefetti si erano scagliati contro tutte le novità suscettibili di dare ombra alla loro autorità e a quella del governo (18). Il prefetto della Creuse giudica “une véritable monstruosité” il potere dei consigli generali di deliberare (“arrêter”) i conti del prefetto (art. 4 del progetto) e teme che la facoltà del consiglio generale di indirizzare opinioni e reclami direttamente ai ministri (art. 8) finisca per istituirlo in “administration indépendante et sans contrôle”. Per il prefetto dello Cher ammettere la nomina da parte del consiglio generale di commissari per la sorveglianza delle strade (art. 6) “ce serait appeler les conseils administratifs à participer à l'action de l'administration, et créer pour cette dernière, une source d'embarras qui ne ferait qu'entraver sa marche au lieu de la seconder”. Il suo collega della Meurthe non la pensa diversamente: questa disposizione avrebbe vanificato l'azione dell'amministrazione dei *ponts et chaussées*, la sola in grado di valutare obbiettivamente “les besoins de toutes les localités et conséquemment d'affecter à chaque route les fonds nécessaires à la réparation et à son entretien”. Pochi entusiasmi suscita anche il principio della pubblicità: “il serait utile de dire”, suggerisce il prefetto dell'Ille-et-Vilaine, “que les séances ne sont pas publiques, et que les procès-verbaux ne seront pas publiés, au moins avant l'approbation du gouvernement”. E soprattutto, niente interventi unilaterali del consiglio generale sui comuni (art. 31): “sans cela que deviendrait la tutelle du gouvernement?” chiede preoccupato il prefetto del Cantal.

In realtà, i prefetti non avevano nulla da temere dal voto delle

(17) C.D., 1 marzo 1838, *ibidem*, pp. 285-286.

(18) AN. F²I 1300-1306.

camere che si mostrano fin troppo remissive verso le richieste del governo di smussare qualche angolo sgradito del progetto.

2.2. *L'emersione di una soggettività dipartimentale*

Le sole questioni ad animare il dibattito riguardano due profili tecnici come la proprietà dipartimentale e il regime dei rapporti finanziari tra centro e periferia.

Il primo punto, concernente il riconoscimento della personalità giuridica del dipartimento, non avrebbe teoricamente dovuto suscitare alcuna seria opposizione in seno alle assemblee. Non vi era che da prendere atto di una realtà risalente ormai alla fine dell'Impero, quando al solo scopo di alleviare gli oneri del bilancio dello Stato era stato deciso l'accollo ai dipartimenti di una serie di edifici pubblici. Eppure, l'esitazione della giurisprudenza del Consiglio di Stato a convalidare apertamente la proprietà dipartimentale tradiva uno stato d'animo diffuso che ritroviamo anche negli interventi alle camere orléaniste. I giuristi che si sono formati sui testi sacri della legislazione rivoluzionaria si mostrano restii a intaccare il dogma del dipartimento mera "section du même tout" (19). Esitano ad assimilare la proprietà dipartimentale ad una vera e propria "propriété privée" (20) al punto da respingere con veemenza persino l'ipotesi di regolarizzare la gestione sui soli beni produttivi di reddito. L'articolo con cui la commissione della Camera dei deputati — *rapporteur*, l'immane Vivien (21) — proponeva di lasciare al consiglio

(19) Significativa la reticenza del ministro dell'Interno Gasparin, per il quale " nous entrerions dans la voie la plus dangereuse, si nous admettions la propriété utile pour ces êtres collectifs qui ne sont pas seulement impropres à une bonne gestion, mais qui, soit qu'on le considère comme représentant une fraction des intérêts généraux, soit qu'on voie en eux la personification des intérêts publics des localités, repoussent essentiellement le rôle de propriétaires à titre privé, d'acquéreurs de domaines, et de percepteurs de revenus " (C.P., 10 gennaio 1837, AP, t. 106°, pp. 318-319).

(20) " La propriété départementale n'est réellement pas une propriété du genre de la propriété communale; ce n'est pas, à vraiment parler, une propriété privée; c'est, je le répète, une propriété transitoire, accidentelle, qui est renfermée entre son origine et le moment possible où elle reviendra à un service public "(così Montalivet, ministro dell'Interno, C.D., 2 marzo 1838, AP, t. 116°, p. 304).

(21) Tra i membri figurano Odilon Barrot e Gillon.

generale il potere di “règler le mode de gestion des propriétés départementales productives de revenu” (22), in analogia a quanto disposto per i consigli comunali, è rigettato a larga maggioranza (23). La legge si limiterà a stabilire che i consigli generali deliberano sulle proprietà dipartimentali, condizionando l'esecutorietà di tutti gli atti di gestione all'approvazione dell'autorità tutoria. Montalivet, ministro dell'interno, mette bene in chiaro i limiti di questa disposizione:

“ nous nous sommes ainsi trouvés, dans cette loi, entre la théorie, qui interdisait la propriété aux départements et ce fait qu'il existe des propriétés départementales. Qu'avons-nous dû faire? Nous avons dû accepter quelques dispositions qui réglaient cette propriété exceptionnelle, sans que nous ayons cru déroger au droit primitif de la création des départements ” (24).

Era meno del riconoscimento della personalità giuridica, ma qualcosa di più della pura irrilevanza della soggettività dipartimentale: i parlamentari orléanisti non vogliono accordare di più.

Il nodo più complesso rimaneva comunque il secondo, la finanza dipartimentale. Organo deconcentrato, il dipartimento si era visto assegnare un numero impressionante di capitoli di spesa rispetto ai quali disponeva solo di un mero potere di proposta. Privi di un gettito d'imposta adeguato, i dipartimenti delle regioni più povere mancavano di ogni risorsa da destinare a spese utili: le finanze erano interamente assorbite dai servizi pubblici essenziali (25). La riforma avrebbe quindi dovuto operare in tre direzioni: riportando sul bilancio statale spese che assumevano un prevalente carattere nazionale; destinando maggiori risorse al capitolo delle spese d'interesse dipartimentale, suscettibili di essere votate dal consiglio generale in quanto portavoce dei bisogni locali; raffor-

(22) Vivien aveva rassicurato l'assemblea spiegando che la proposta non riguardava le proprietà “affectées à un service public” (C.D., 2 marzo 1838, AP, t. 116°, p. 310).

(23) C.D., 2 marzo 1838, *ibidem*, p. 302.

(24) C.P., 23 aprile 1838, AP, t. 118°, p. 327.

(25) Nell'esercizio del 1842, i 15 *centimes* autorizzati per le spese obbligatorie producono nel dipartimento delle Hautes-Alpes 87.917 franchi mentre in quello del Calvados il loro ammontare è di 663.034 franchi; l'intera Corsica produce 34.096 franchi contro i 408.877 della Haute-Garonne (*Extrait des rôles des contributions directes de l'exercice 1842 en ce qui concerne les impositions départementales*, AN. F⁵ I 344).

zando i legami di solidarietà tra i dipartimenti con un riparto più equo del *fonds commun*.

Individuare una soluzione soddisfacente si rivela più arduo del previsto.

Il dibattito mette a nudo una contraddizione iscritta nell'ambivalente identità del dipartimento, circoscrizione di azione statale e solo in seconda battuta collettività locale. I parlamentari protestano contro i gravami di ogni tipo addossati alla finanza dipartimentale, ma esitano a insistere sul trasferimento di voci di spesa nel bilancio nazionale. Sanno bene che il potere dei consigli generali è direttamente proporzionale all'entità della spesa pubblica che si trovano a controllare: invocare la statizzazione di troppe voci equivarrebbe a rinunciare alla vigilanza sulla loro erogazione. Inoltre, il ministro dell'Interno sa di toccare una corda sensibile quando invoca la parsimonia borghese, di cui sono imbevuti tutti gli oratori, per tenere fermo il principio della localizzazione della spesa, eccellente freno — almeno così si ritiene — alla prodigalità dell'amministrazione. Ogni consiglio generale paga con proprie risorse il funzionamento dei servizi che interessano la propria circoscrizione: apparentemente, nulla di più ovvio.

La soluzione cui approda il legislatore, dopo non poco dibattito, riflette sino in fondo la complessità dell'intreccio di interessi.

Il governo resiste con tutte le sue forze al tentativo di riportare al tesoro statale spese accollate ai dipartimenti. Il bilancio dipartimentale continuerà a figurare quale appendice di quello statale. Ma almeno ora i consigli generali ottengono una classificazione della spesa più rispettosa del loro ruolo. Grazie alla distinzione tra spese ordinarie e facoltative, alimentate da tre categorie di *centimes* addizionali, i notabili vengono a disporre di maggiore libertà nell'allocazione delle risorse, fermo restando che è sempre il prefetto a presentare il bilancio al consiglio generale ed il re ad approvarlo in via definitiva.

Un vero rompicapo si rivela invece l'assetto del fondo comune di solidarietà, destinato in teoria a finanziare i *deficit* dei dipartimenti sfavoriti. Il timore di incoraggiare la propensione di spesa dei consigli generali e la difficoltà obbiettiva di prederminare un criterio oggettivo inducono il legislatore ad adottare una soluzione — destinare il fondo comune alle sole spese ordinarie, e non a quelle

facoltative — che si rivela infelice ⁽²⁶⁾. A beneficiare di più del fondo comune verranno ad essere, paradossalmente, i dipartimenti che ne avrebbero avuto meno bisogno ⁽²⁷⁾.

Ma nonostante le proteste che si levano con monotona ricorrenza sul riparto del fondo comune, la legislazione dipartimentale incontra nel suo insieme il favore dei notabili. Grazie al sistema del cumulo dei mandati, che permette ai deputati di sedere nel proprio consiglio generale ⁽²⁸⁾, questa istituzione dispone di un'autorevolezza, di un potere d'influenza che il prefetto, pur formalmente in posizione di forza, non può ignorare. La presenza in seno a queste assemblee di proprietari, magistrati, sindaci, grossi commercianti ed industriali ne fa lo specchio della società locale e delle sue gerarchie naturali. Il conservatorismo dei suoi membri, la sostanziale identità dell'elettorato dipartimentale con quello nazionale assicura l'omogeneità politica con la capitale ⁽²⁹⁾. Il diritto di deliberare su interessi

⁽²⁶⁾ Nella sessione del 1838, già all'indomani dell'approvazione della legge, il consiglio generale delle Hautes-Alpes lamenta che essa condanni i dipartimenti sfavoriti “ à se voir parqués au milieu de la civilisation sans pouvoir y participer ”: i dipartimenti dovrebbero essere “ une seule famille appelée à s'entr'aider mutuellement ” (*Analyse des votes des conseils généraux de département, session de 1838*, Paris, 1839, p. 24). “ Dans le système général de la loi et en règle général ”, osserva il consiglio generale del Gers, “ les ressources du budget ordinaire devaient suffire pour couvrir toutes les dépenses ordinaires ”; senonché in questo dipartimento la bassa redditività dei *centimes* e l'elevata incidenza di spese obbligatorie, come quella degli *enfants trouvés*, costringono ad utilizzare tutte le risorse disponibili, senza che ne residuino per le spese facoltative. Il consiglio generale reclama pertanto una quota molto più consistente di partecipazione al fondo comune, non inferiore a quella dei vicini dipartimenti delle Landes e degli Alti e Bassi Pirenei (*Deuxième partie du procès-verbal de la session de 1838*, AN. F¹CV, Gers 3).

⁽²⁷⁾ L'art. 10 della legge del 1838 destina il fondo comune in via prioritaria alle spese ordinarie, tra cui figura l'onerosissima voce delle strade dipartimentali. Solo in via sussidiaria ed eventuale, il fondo comune serve a finanziare le spese facoltative (art. 12). Ora, si verifica che i dipartimenti che spendono di più per le strade dipartimentali — generalmente i più ricchi — ricevono proporzionalmente la parte maggiore del fondo comune, mentre poco o nulla resta ai dipartimenti più parsimoniosi o più poveri. Inoltre, la circostanza che la ripartizione del fondo avvenisse con ordinanza regia autorizzava ogni tipo di speculazione sui privilegi accordati a taluni dipartimenti, piuttosto che ad altri.

⁽²⁸⁾ Nella camera del 1837-1839, ben 220 deputati (48,1%) sono consiglieri generali del proprio dipartimento (L. GIRARD, W. SERMAN, E. CADET, R. GOSSEZ, *La Chambre des députés en 1837-1839. Composition, activité, vocabulaire*, Paris, 1976, p. 30).

⁽²⁹⁾ Il riferimento d'obbligo è a J.A. TUDESQ, *Les grandes notables en France*

vitali del dipartimento come strade, ferrovie, prigioni, unitamente alla possibilità di mobilitare risorse finanziarie importanti (gli *emprunts*)⁽³⁰⁾ imprimono ai consigli generali un notevole dinamismo che si concretizza in massicce realizzazioni di opere pubbliche. Preziosi interlocutori per il governo centrale, strettamente connessi con il parlamento, le istituzioni dipartimentali si confermano come una delle migliori riuscite dell'ordinamento napoleonico. Quando nel 1849 il governo repubblicano interrogherà i consigli generali sulle proposte di modifica della legislazione orléanista, ben poche saranno le voci che si leveranno per criticarla.

(1840-1849). *Étude historique d'une psychologie sociale*, Paris, 1964, t. 1° e, dello stesso autore, *Les conseillers généraux en France au temps de Guizot*, Paris, 1967, p. 32 e sgg.

⁽³⁰⁾ Subordinati ad autorizzazione legislativa.

PARTE SECONDA

I DILEMMI DELLA BORGHESIA

**L'accentramento nell'era del
suffragio universale**

INTRODUZIONE

1. Dal liberalismo alla democrazia. L'avvento dell'era del suffragio universale significa innanzitutto questo: il ritorno inatteso e repentino della sovranità popolare in quella forma costituente e volontaristica che il liberalismo aveva cercato con tutte le sue forze di esorcizzare. L'amara sorpresa del '48 non è solo la rude scoperta dell'incapacità dello Stato-gendarme nel ruolo di difensore della pace borghese. Essa decreta il fallimento della legittimazione del potere mediante la ragione e la sconfitta di un progetto di società nel quale mercato — opinione pubblica — sfera politica coincidessero perfettamente. Ora la forza del numero deve essere contenuta e disciplinata. Una domanda sola assilla i notabili, risvegliatisi al suono dei cortei operai: in che modo?

L'accentramento finisce sul banco degli imputati per aver fallito la sua missione d'ordine. Guizot è tra i primi ad ammettere che “ la centralisation ”, il nume tutelare del liberalismo elitario, non basta più in regime di democrazia: “ nous garderons beaucoup de ses formes, de ses règles, de ses maximes, de ses œuvres; mais le temps de sa souveraineté est passé. Elle ne suffit plus aujourd'hui aux besoins dominants, aux périls pressants de notre société. Ce n'est pas au centre seul, c'est partout qu'est aujourd'hui la lutte ” (1).

Per i legittimisti questa non è una constatazione ma una nemesi: è la rivincita contro l'individualismo e lo statalismo tenuti a battesimo dalla Rivoluzione. Béchard recita il *de profundis* per liberismo e centralismo, nati e caduti nello stesso momento: “ deux institutions parallèles, qui ont à une autre époque rendu d'éminentes services, ont fait leur temps et appellent de profondes modifications; ce sont,

(1) *De la démocratie en France*, Paris, 1849, pp. 119-120.

d'une part, le doctrines économiques du *laissez-faire, laissez-passer*; de l'autre, la centralisation administrative" (2).

Il dibattito è a questo punto aperto, drammaticamente aperto, e resterà tale fino all'affermazione definitiva della Terza Repubblica. L'amministrazione periferica è una variabile del problema fondamentale che la Francia si trova ad affrontare con largo anticipo rispetto agli altri paesi europei: integrare le masse nella comunità politica locale e nazionale senza intaccare l'egemonia della borghesia come classe generale.

In questa ricerca della formula liberatoria per vincere la paura del numero, l'amministrazione entra in gioco al servizio di strategie opposte: come agenzia di produzione del consenso agli ordini del legislatore o come meccanismo di controllo sociale a beneficio dei notabili. Per gli uni braccio operativo di una sovranità affidabile in quanto politicamente legittima, per gli altri spazio policentrico di una sovranità innocua perché socializzata.

Decentramento e rappresentanza degli interessi — decentramento e democrazia diretta — accentramento e democrazia plebiscitaria — accentramento e parlamentarismo: sono i dilemmi che impensieriscono per trent'anni una borghesia alla ricerca della stabilità.

2. Nella *Démocratie en Amérique* Tocqueville aveva formulato un giudizio sul futuro della democrazia che suona come profezia: "Je pense que, dans les siècles démocratiques qui vont s'ouvrir, l'indépendance individuelle et les libertés locales seront toujours un produit de l'art. La centralisation sera le gouvernement naturel" (3).

Governo naturale l'accentramento, ma non inevitabile, come concedeva lo stesso Tocqueville.

Nel 1848 si apre in Francia una competizione serrata tra progetti d'integrazione che includono ed escludono l'accentramento. L'esito non è scontato: il decentramento beneficia a più riprese di vasti consensi; l'accentramento perde più di una volta la propria credi-

(2) F. BÉCHARD, *La commune, l'Église et l'État dans leurs rapports avec les classes laborieuses*, Paris, 1849, t. 1°, p. 15.

(3) A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, in J.-P. MAYER (a cura di) *Œuvres complètes*, Paris, 1961, t. I **, p.303.

bilità: da una parte e dall'altra, nulla è trascurato per assicurare il sopravvento della propria tesi.

Alla fine sarà l'accentramento ad avere la meglio. La sua vittoria non è la conseguenza evidente dell'incorreggibile passione nazionale per la burocrazia, come si potrebbe di primo acchito pensare, ma è il frutto della superiorità dei progetti d'integrazione che lo fanno proprio: progetti più completi e persuasivi rispetto a quelli proposti dagli avversari. Altrimenti detto, il decentramento è perdente perché associato a progetti che non possono tranquillizzare la borghesia.

Nei capitoli che seguono si potrà verificare la seguente regolarità: ai progetti d'integrazione fondati sul decentramento manca qualcosa di essenziale per la loro riuscita nell'era del suffragio universale. Il decentramento della destra è basato su una premessa inegualitaria; quello della sinistra è connotato in senso antiborghese, mentre il progetto centrista d'ispirazione liberale difetta di coerenza, è intrinsecamente contraddittorio.

I legittimisti ci terranno compagnia più volte lungo questo itinerario. Sono quelli che nello schieramento di centro-destra si battono con più convinzione ed energia per il decentramento. In Béchard e Raudot riconosceremo i protagonisti di una sfida all'accentramento di tutto rispetto teorico. Le orazioni che pronunciano all'Assemblea costituente del 1848 compensano i silenzi di Tocqueville; il loro slancio riformatore nel 1871 riesce quasi ad avere la meglio su Thiers. Il loro decentramento non è irrealistico né puramente tattico: ma ha il difetto di presupporre il rifiuto esplicito o implicito del suffragio universale. Decidendo di promuovere un'integrazione "dal basso", affidata alla deferenza verso i superiori "naturali", non possono accettare una logica maggioritaria ed egualitaria che destabilizzi il potere notabile. La gerarchizzazione della rappresentanza è la condizione per diluire la massa numerica all'interno di una rete di formazioni sociali più o meno istituzionalizzate; il suo sacrificio sull'altare del suffragio universale compromette tutto il progetto. Antiegalitario, il discorso legittimista non manca del resto di venature antiborghesi, laddove si appropria della polemica contro laicità e individualismo. Ed in questo ha qualcosa in comune con la critica all'accentramento che proviene dalla sponda opposta.

Lo schieramento della sinistra è più composito e difficile da sintetizzare: comprende repubblicani dissidenti, socialisti, “democratici”. A caratterizzarlo è soprattutto un tratto negativo: la polemica comune contro lo Stato-gendarme e gli istituti del diritto borghese. La sinistra considera il decentramento, dalla proposte più blande al federalismo di Proudhon, come la tecnica istituzionale più adatta per rompere con la tradizione statalistica ed oligarchica della borghesia. I comuni, i cantoni, le province, sono i luoghi per la sperimentazione di una socialità democratica fondata sulla solidarietà e la cooperazione. Il rifiuto dell'economia capitalistica va di pari passo con la ricerca di forme di socializzazione del potere alternative a quelle rappresentative. Largamente minoritario rispetto ai valori della società del suo tempo, il decentramento democratico, o “utopico”, si spegne nell'esperienza della Comune di Parigi.

Rispetto a queste proposte radicali di segno opposto, il discorso di “centro” sul decentramento è sì più moderato ed accettabile, ma anche più contraddittorio. Gli eredi del liberalismo censitario si dividono tra i fautori dell'accentramento classico come Thiers e i paladini di un “pouvoir municipal” rafforzato come Odilon Barrot. Mentre i primi non hanno difficoltà a coniugare accentramento e suffragio universale, facendo dell'uno il contrappeso dell'altro — l'accentramento è il salvacondotto della borghesia nell'era della democrazia di massa — i secondi rimangono prigionieri delle antinomie di un progetto di *Self-government* che vuole essere allo stesso tempo aristocratico e (formalmente) ugualitario. Accettano il suffragio universale, ma non si rassegnano ad essere minoranza; vogliono il decentramento, ma non la democrazia locale; temono la questione sociale, ma rimangono fermi all'individualismo: notabili fino in fondo, subiscono la repubblica senza farla propria.

Da ogni lato lo si guardi, il decentramento si profila quindi come problematico e persino inquietante; tanto problematico e inquietante quanto lineare e rassicurante appare l'accentramento, nella versione bonapartista come in quella repubblicana.

L'amministrazione bonapartista non è mera polizia. Il regime imperiale fonda il proprio consenso su un'investitura democratico-plebiscitaria rispettosa del principio ugualitario e su una burocrazia che assume in proprio il ruolo di grande mediatrice tra le classi.

L'amministrazione toglie spazio ai notabili, ma crea consenso e gestisce il conflitto sociale; l'arcaismo dell'acclamazione si unisce alle ambizioni tecnocratiche dei funzionari: la legittimazione carismatica convive con quella razionale e la presuppone.

Il modello repubblicano, tenuto a battesimo da Jules Ferry, inquadra definitivamente l'accentramento all'interno di una strategia d'integrazione di rara completezza e lungimiranza. Costruire un'identità, legittimare una classe politica, disinnescare il conflitto sociale: questi tre nodi verranno sciolti dalla Terza Repubblica in momenti diversi operando "dall'alto", all'insegna del suffragio universale e con l'ausilio costante dell'amministrazione accentrata.

3. L'accentramento deve molto ai giuristi. La sua fortuna non sarebbe stata così duratura senza il favore della cultura giuridica nella sua forma più nobile ed elitaria di pensiero creativo come in quella più modesta e diffusa di ripetitiva *vulgata*.

Il suo debito è innanzitutto con gli universitari, i consiglieri di Stato, i prefetti e *grands commis* che in ogni occasione hanno ribadito la loro fiducia nell'ordinamento napoleonico. Solo il Codice civile ha beneficiato di un consenso maggiore tra i depositari della tradizione giuridica. Convinti fautori dell'eredità napoleonica, i giuristi ne sono stati anche gli intelligenti riformatori. Ad ogni grande svolta, hanno saputo adattare l'eredità dell'Impero alle nuove esigenze, conferendo elasticità ad un'organizzazione strutturalmente rigida. Da Vivien ad Hauriou, l'accentramento è stato oggetto di uno sforzo di riflessione che ha dato i suoi frutti nella grande giurisprudenza del Consiglio di Stato. Istituzione-chiave, il supremo organo amministrativo è stato la coscienza critica dell'ordinamento, il suo difensore più ostinato ed anche il garante del suo equilibrio.

Ma al successo dell'accentramento ha concorso anche la cultura giuridica "diffusa", quella dei notabili, che in parlamento e nelle assemblee locali, hanno deciso la sorte dell'eredità napoleonica. Formatosi sulla letteratura giuridica classica, pratici di giurisprudenza e dotati di concreta esperienza amministrativa, i notabili riservano alle proposte di decentramento un'accoglienza cauta. L'aspirazione ad una maggiore libertà locale non si traduce quasi mai in una contestazione globale e radicale dell'accentramento. Conformismo e spirito di conservazione giocano certo a favore dello *status quo*; ma incide molto anche la consapevolezza dei meriti del sistema e la

ponderazione delle alternative proposte. Che non sorprenda di scoprire nelle assemblee locali i difensori del sistema: i loro membri conoscevano la logica delle istituzioni amministrative e l'azione che esse svolgevano sulla realtà: e proprio per questo esitavano a cambiarle.

4. La vicenda che ci accingiamo ad esaminare è costellata da una lunga serie di provvedimenti normativi che si susseguono, talvolta convulsamente, nell'arco di pochi anni.

Per facilitare al lettore la ricostruzione di questo itinerario, ne anticipo qui le tappe principali:

— la legge del 3 luglio 1848 prevede l'elezione a suffragio universale delle assemblee locali e l'elezione del sindaco da parte dei consigli municipali di comuni con meno di 6.000 abitanti che non siano capoluoghi di dipartimento e di *arrondissement*;

— il decreto del 25 marzo 1852 dispone un'ampia deconcentrazione a beneficio dei prefetti;

— la legge del 7 luglio 1852 (modificata poi da quella del 5 maggio 1855) prevede l'elezione a suffragio universale delle assemblee amministrative, ma i sindaci sono nominati dal governo, anche fuori del consiglio comunale;

— le leggi del 18 luglio 1866 e del 24 luglio 1867 ampliano le attribuzioni rispettivamente dei consigli generali di dipartimento e dei consigli municipali;

— una legge del 29 marzo 1871 dispone il rinnovo elettivo dei consigli generali e dei consigli di *arrondissement*, mentre la legge del 14 aprile 1871 introduce l'elezione dei sindaci da parte dei consigli municipali nei comuni con meno di 20.000 abitanti che non siano capoluoghi di dipartimento o di *arrondissement*;

— il 10 luglio 1871 viene adottata la legge dipartimentale che affianca al prefetto una commissione eletta dal consiglio generale;

— la legge del 20 febbraio 1874 (*loi de Broglie*) dispone la nomina governativa di tutti i sindaci;

— la legge del 7 luglio 1874 stabilisce le condizioni elettorali per l'elezione dei consigli comunali;

— la legge del 12 agosto 1876 reintroduce l'elezione del sindaco nei comuni che non siano capoluoghi di dipartimento, di *arrondissement*, e di cantone;

— nel 1882, la legge del 28 marzo stabilisce definitivamente l'elettività del sindaco mentre quella del 5 marzo abolisce la partecipazione dei più forti contribuenti (*plus imposés*) al voto di imposte straordinarie e prestiti;

— la legge del 5 aprile 1884 (*charte des communes*) definisce le attribuzioni degli organi municipali.

TITOLO I

**LA DIFFICILE CONCILIAZIONE:
DEMOCRAZIA, FRATERNITA, INDIVIDUALISMO**

CAPITOLO PRIMO

UNA REPUBBLICA DA PROGETTARE: LE ALTERNATIVE ALLO STATO-GENDARME

1. Il potere costituente e le libertà locali.- 2. Democrazia liberale o sociale. — 3. Democrazia statalista o societaria. — 4. Democrazia diretta o rappresentativa.

Le rivoluzioni in Francia sono state sempre propizie all'autonomia locale. Seppure per un breve momento, la paralisi delle autorità costituite e l'apertura di un grande dibattito costituente offrono l'occasione di ripensare i fondamenti del rapporto centro-periferia. Luoghi di esercizio di un'autorità tanto più visibile perché ravvicinata, le istituzioni locali sono inevitabilmente esposte a subire una forte contestazione in frangenti di intensa mobilitazione collettiva.

La Rivoluzione del 1848 non smentisce questa costante. L'accentramento, braccio operativo dello Stato-gendarme, è il bersaglio naturale di un mutamento di regime che deve, almeno per alcuni, sfociare nel superamento della società borghese e delle sue istituzioni, mentre per altri può correggerne le distorsioni, a partire proprio da un ricostruzione su basi nuove del governo locale.

Al centro del confronto tra repubblicani e legittimisti, liberali e socialisti, è quindi l'amministrazione periferica come tema privilegiato per definire la fisionomia e la vocazione della repubblica nata sulle barricate di febbraio. È la dimensione politico-costituzionale del governo locale a balzare in primo piano quale progetto per una democrazia alla ricerca della propria identità: liberale o sociale, rappresentativa o partecipativa.

Gli avversari dell'accentramento sanno bene che per vulnerarlo occorre prima aggredire il suo fondamento teorico-costituzionale: la sovranità *une et indivisible*. Il problema che si pone ai costituenti è riassunto con efficacia da un deputato legittimista: "tant que la société sera dominé par le principe destructeur que la nation est

souveraine, que par conséquent les délégués élus par le suffrage de la nation résumant en eux cette souveraineté et que leur volonté est la volonté nationale, le gouvernement quel qu'il soit, qui marchera d'accord avec l'assemblée élective, exercera sur la nation un pouvoir sans contrôle et sans limites" (1).

Solidale nel contestare l'accentramento e la sua tentazione assolutista, la schiera dei fautori dell'autonomia locale si rivela però troppo divisa per avere la meglio sui difensori dello *status quo*. Liberal-democratici, legittimisti, socialisti si trovano accomunati dalla stessa battaglia per le libertà locali ma divergono in ideologia e obiettivi, diffidando delle altrui strategie a dispetto di effimere convergenze parlamentari. Il tentativo di spezzare il nesso sovranità-volontà generale-legicentrismo-accentramento-individualismo si infrange sugli scogli di un'impossibile coalizione politica. Presidiata dai giuristi repubblicani e orléanisti, l'eredità napoleonica resiste senza difficoltà ad un'offensiva troppo disordinata per avere qualche probabilità di successo.

1. *Il potere costituente e le libertà locali*

Le apparizioni del potere costituente avevano quasi sempre coinciso nella storia francese con una rivalutazione delle libertà locali. Nel 1791, nel dibattito del 1793, nella costituzione dell'anno III, e persino nei lavori preparatori di quella dell'anno VIII il "pouvoir municipal" aveva conosciuto un'importante affermazione. Nemmeno l'idea di repubblica, del resto, era di per sé ostile alla libertà locale. Proprio la repubblica termidoriana aveva inaugurato quelle municipalità cantonali che forse, con una sperimentazione più lunga e con alcune modifiche, avrebbero potuto mettere le radici nel *plat pays*. Il centralismo giacobino e montagnardo rappresentava solo un filone della tradizione repubblicana che non pregiudicava in nulla le opzioni della nuova assemblea costituente.

Che scelte avrebbe operato il nuovo regime?

La presenza di Lamennais, Odilon Barrot e Tocqueville in seno al comitato di costituzione lasciava prevedere che le libertà locali

(1) LAROCHEJACQUELEIN (député du Morbihan), *Décentralisation*, Paris, 1850, pp. 26-27.

avrebbero potuto contare su difensori autorevoli e determinati. Ciascuno dei tre aveva legato il suo nome durante la Monarchia di Luglio alla causa del decentramento.

Il teorico della *démocratie chrétienne* si era battuto dalle colonne dell'*Avenir* contro il centralismo e l'individualismo egoista del regime censitario di Guizot e Luigi Filippo, esaltando i comuni come base per una rinascita del solidarismo cristiano.

Il capo della *gauche-dynastique* si era segnalato, come sappiamo bene, per le sue battaglie parlamentari in favore del "pouvoir municipal", sia sul versante dell'organizzazione — il progetto di creare consigli cantonali — che su quello delle attribuzioni — la riduzione della sfera della tutela.

Infine, l'autore della *Démocratie en Amérique* si era fatto conoscere dal grande pubblico per le pagine celebri dedicate alle *Townships* americane, così diverse per la loro intraprendenza e vitalità dai passivi comuni francesi.

Le attese non sono deluse: nel comitato di costituzione è subito scontro sull'autonomia locale (2).

Lamennais (3) e Odilon Barrot affrontano la questione proponendo ai colleghi del comitato di aprire la nuova costituzione con l'organizzazione del comune. L'obbiettivo appare lo stesso per i due, anche se divergenti sono le premesse rispettive. Mentre per Lamennais il grande comune significa essenzialmente il superamento dell'individualismo, per Odilon Barrot esso garantisce un forte presidio della libertà individuale contro il Leviatano statale, ora ben più pericoloso che in passato perché democratico: "il faut donc fortifier l'élément individuel", dichiara Barrot, "créer une exception à cette absorbtion dévorante qui constitue notre centralisation actuelle" (4).

(2) I processi verbali del comitato di costituzione sono stati trascritti e presentati da P. CRAVERI, *Genesi di una costituzione. Libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli, 1985.

(3) Lamennais aveva presentato un progetto di costituzione nel quale si prevedeva la creazione di un municipio cantonale ("chaque canton actuel forme une commune"), l'elettività degli amministratori locali — inclusi quelli dipartimentali che sarebbero stati eletti dai sindaci e consiglieri comunali — nonché il riconoscimento dell'interesse municipale e dipartimentale (*Projet de constitution de la République française*, Paris, 1848).

(4) Seduta del 22 maggio 1848 (CRAVERI, op. cit., p. 114).

Entrambi concordano sulla proposta di un grande comune cantonale che riscatti i comuni francesi dalla subordinazione e minorità cui li condanna la loro dispersione territoriale. Odilon Barrot si spinge ancora oltre proponendo di fondare sull'organizzazione comunale un bicameralismo nel quale la seconda camera, eletta dal "pouvoir municipal", rifletta gli "intérêts" ed eserciti così una saggia influenza moderatrice sulla camera espressione della *volonté générale* (5).

A sostegno dei colleghi, Tocqueville pronuncia il suo solo intervento, lungo tutto il dibattito costituente, a favore del decentramento. Riprendendo le sue idee maturate nel corso dell'osservazione delle istituzioni anglo-americane (6), Tocqueville chiede di distinguere nettamente interesse statale e comunale: "il faut que la commune puisse délibérer sur ses affaires sans que l'Etat intervienne"; quanto alla tutela, "c'est à mes yeux une maxime insolente que de dire que l'État est le tuteur des gouvernés, qu'il a le droit de forcer les particuliers à bien faire leurs affaires" (7).

La proposta di iniziare l'opera costituente dal comune era di per sé perfettamente plausibile. La costituente di Francoforte, proprio in quei mesi, non esita ad iscrivere nel catalogo dei diritti fondamentali del popolo tedesco un'autonomia comunale molto pronunciata (8). Ancor prima, nel 1831, la costituzione belga aveva consacrato l'esistenza di un "quarto potere", comunale e provinciale. Nulla di sorprendente allora che anche la costituzione repubblicana

(5) *Ibidem*, p. 116.

(6) "L'Amérique", aveva scritto in uno dei suoi *cabier* di viaggio, "a fait de la liberté municipale avant de faire de la liberté publique. Nous avons et nous faisons encore absolument le contraire. Cause de tous nos malheurs, nous voulons élever une colonne en commençant par le chapiteau, être maîtres avant d'être apprentis" (A. de TOCQUEVILLE, *Œuvres*, cit., t. V*, *voyage en Sicile et aux États-Unis*, p. 206).

(7) CRAVERI, op. cit., p. 115.

(8) Art. IX par. 43: "Ogni comune tedesco ha come diritti fondamentali della propria costituzione: a) l'elezione dei propri capi e rappresentanti; b) l'amministrazione autonoma dei propri affari interni, inclusi la polizia locale; c) la pubblicazione del proprio bilancio; d) la pubblicità delle udienze, nei limiti concessi dal rispetto di particolari situazioni; e) la guardia civica generale (...)" (T. MOMMSEN, *I diritti fondamentali del popolo tedesco. Commento alla costituzione del 1848*, trad.it., Bologna, 1994, p. 126).

francese accordasse agli interessi comunali un riconoscimento esplicito, nel quadro dell'unità e indivisibilità della nazione.

Ma per i repubblicani e i legisti che siedono al comitato di costituzione una simile eventualità appare politicamente e tecnicamente sgradita. Era naturale che Marrast, da sempre fautore dell'accentramento repubblicano, intravedesse in questa apertura al pluralismo locale una minaccia per il principio di uguaglianza, garantito solo dall'amministrazione unitaria: " depuis 1789, c'est l'action d'un modeste Sous-préfet qui empêchait le retour des idées féodales. L'Etat représente surtout l'égalité " (9). Ed era altrettanto prevedibile che un giurista avvertito come Vivien giudicasse generica ed ambigua una formula di sussidiarietà tra circoscrizioni territoriali che avrebbe dovuto comunque fare i conti con l'imprescindibile esigenza dei controlli: " si les communes pouvaient disposer de leurs propriétés, sans l'autorisation du pouvoir central, elles sacrifieraient l'avenir au présent. S'il n'y avait pas de contrôle sur les moyens d'asseoir les contributions on tarirait les sources de l'impôt " (10).

Il timore del nuovo, accentuato da preoccupazione di ordine politico contingente — non si apriva un varco per la reazione legittimista in periferia? —, ha la meglio su un progetto che, con alcune puntualizzazioni, avrebbe potuto integrarsi senza troppe difficoltà nell'ordito di una costituzione unitaria. Le dimissioni di Lamennais all'indomani di questa sconfitta testimoniano del rilievo della svolta.

In effetti, a partire da questo voto, il comitato di costituzione limiterà i suoi sforzi ad introdurre qualche correttivo all'organizzazione amministrativa esistente. Odilon Barrot riesce ad ottenere che il progetto costituzionale accordi uno spazio al consiglio cantonale, senza peraltro che le proposte di sopprimere gli *arrondissements* e i sottoprefetti siano accolte. Non ha invece uguale fortuna l'elettività dei sindaci: recepita nel progetto provvisorio di costituzione (11), l'elezione dei sindaci da parte dei consigli comunali cade nel testo definitivo: tutto era rinviato alle leggi organiche che avrebbero dovuto determinare composizione e attribuzioni degli organi ammi-

(9) CRAVERI, op. cit., p. 114.

(10) *Ibidem*, p. 115.

(11) " Le conseil municipal choisit dans son sein le maire et les adjoints " (art. 77).

nistrativi ⁽¹²⁾. L'unico principio a rimanere intatto era quello dell'elezione a suffragio universale diretto dei consigli comunali e generali, con rinvio ad una legge speciale per la soluzione del caso parigino e per definire il regime delle città con più di 20.000 abitanti.

Per i fautori del decentramento si trattava di un magro bilancio che deludeva le aspettative di una parte dell'opinione pubblica oltre a quelle dei protagonisti della battaglia costituente ⁽¹³⁾. Se non fosse stato per la tenacia di Odilon Barrot, persino i consigli cantonali, l'unica traccia concreta della rivendicazione delle autonomie locali all'interno della commissione di costituzione, sarebbe stata cancellata dall'Assemblea, in seno alla quale si ripropone il consueto dualismo pro e contro un'istituzione che non riesce ancora a convincere gli incerti ⁽¹⁴⁾. Lo scontro definitivo era rinviato alle leggi

⁽¹²⁾ Già nel corso della riunione del 1 agosto dei *bureaux* dell'Assemblea sul progetto costituzionale era stata avanzata la richiesta che la questione della nomina dei sindaci fosse riservata alla legge organica. Nella seduta del 9 agosto la commissione di costituzione apporta la modifica. (CRAVERI, op. cit., pp.273 e 291).

⁽¹³⁾ La pubblicistica si anima subito sulla questione del decentramento. Un progetto di costituzione inviato all'Assemblea nazionale (*Projet de constitution soumis à l'Assemblée nationale constituante*, par le citoyen JOUAUST, Rennes, 1848) propone l'accorpamento dei comuni, la creazione del municipio cantonale e la limitazione del ruolo dei rappresentanti del governo a quello di commissari del potere esecutivo e non più di amministratori/tutori. Analoga richiesta avanza un altro progetto di costituzione per il quale deve dichiararsi che "les communes sont maîtresses absolues de leurs affaires, sauf le recours et la surveillance fixée par la constitution" mentre "l'assemblée provinciale s'occupe de tous les grands intérêts de la province" (*Projet raisonné d'une constitution française*, par F.P. CHANTÔME, Paris, 1848). Un saggio sulla questione municipale, successivo all'adozione della costituzione, (P. MORLOGUIER, *Du régime municipal de la France*, Paris, 1849) riprende anch'esso l'idea di circoscrizioni amministrative responsabili della gestione dei rispettivi interessi.

⁽¹⁴⁾ Nella seduta del 20 ottobre 1848, Odilon Barrot si trova a contrastare la vivace opposizione dei fautori dell'*arrondissement*. In questa sua parte, il progetto di costituzione riesce ad avere la meglio solo grazie alla sua genericità: tutto sarebbe stato esaminato con le leggi organiche, tanto la composizione del consiglio cantonale, quanto le sue competenze (C.R.A.N., t. 4°, pp. 1016-1026). Il *Journal des économistes*, in un articolo a firma di Amédée de Céséna, non è molto più indulgente verso il Comitato di costituzione: "Nous avons déjà les Conseils d'arrondissement qui ne servent à rien, quoi qu'on puisse dire, par l'excellente raison que, n'ayant point de budget à voter, ils sont sans droit et sans autorité. Du moins ces Conseils sont placés auprès des sous-préfets; s'ils n'en sont plus utiles, leurs existence en est plus logique. Eh bien! admirez l'esprit d'invention du Comité de Constitution: il laisse à l'arrondissement l'administrateur et il

organiche, ma già risultava chiaro che la riforma avrebbe dovuto rimanere entro i limiti del tutto conformisti tracciati da una costituzione che, secondo alcuni ⁽¹⁵⁾, già aveva fatto troppo riservando uno spazio all'amministrazione interna, sistematicamente trascurata dalle *Chartes* monarchiche.

Nei suoi *Souvenirs* Tocqueville giudicherà con severità i colleghi della commissione di costituzione per l'insuccesso delle istanze di decentramento alla Costituente ⁽¹⁶⁾. Marrast viene descritto come il tipico repubblicano accentratore; Vivien, grande burocrate orléanista, "était dans son rôle" nel difendere lo *status quo*; quanto a Odilon Barrot, se il suo attaccamento al "pouvoir municipal" era sincero, le sue idee in materia mancavano di chiarezza.

Viene da chiedersi allora perché Tocqueville non abbia voluto spendere il proprio prestigio a favore di una causa che gli stava così a cuore. Ritenere che abbia taciuto perché considerava persa in partenza la lotta non basta a spiegare un silenzio davvero enigmatico per chi, in anni non sospetti, aveva preso posizione con tanta forza contro il centralismo.

La chiave dell'atteggiamento di Tocqueville deve essere cercata all'interno di una rivoluzione che cerca con affanno il suo equilibrio tra i due slogan del giorno: democrazia liberale o democrazia sociale?

2. *Democrazia liberale o sociale*

Il secolo XIX potrebbe a buon diritto definirsi, almeno per i

donne au canton le Conseil, de sorte qu'il y aurait, d'une part, un administrateur sans Conseil, et, d'autre part, un Conseil sans administrateur, et que, des deux côtés, on serait également sans initiative financière. Nous ne pouvons que nous incliner devant tant de sagesse" (*Réorganisation de l'administration communale et départementale*, in *Journal des économistes*, 1848, t. 21°, p. 258).

⁽¹⁵⁾ Vale la pena notare che nella seduta del 20 ottobre 1848, vi era stato chi aveva contestato l'utilità di inserire nella costituzione norme relative all'amministrazione interna. Tale era l'assuefazione della cultura giuridica all'irrelevanza costituzionale della materia amministrativa, che Berriat-Saint-Prix, nel suo commentario alla costituzione del 1848, giudicherà il capitolo VII (*De l'administration intérieure*) esuberante! (*Théorie du droit constitutionnel français, esprit de la constitution de 1848*, Paris, 1851, pp. 571-572).

⁽¹⁶⁾ *Œuvres*, cit., t. XII, *souvenirs*, pp. 181-182.

suoi primi tre quarti, come l'età del Codice civile e dello Statogendarme.

Il 'progetto borghese', scolpito a chiare lettere nel diritto privato codificato, ha bisogno della garanzia di uno Stato che funzionalizzi il suo potere alla protezione del tabù della civiltà postrivoluzionaria, l'individualismo giuridico ed economico. Proprietà e contratto definiscono le regole del gioco sociale, delimitano lo spazio della cittadinanza e circoscrivono la sfera del pubblico. I rapporti giuridici tra proprietari e non-proprietari sono disciplinati dallo scambio solitario di volontà raffigurate come libere ed uguali. Al di fuori del contratto rimane solo la beneficenza ad unire borghesi e proletari con un legame morale, fondato da una parte sulla carità, dall'altra sulla riconoscenza⁽¹⁷⁾. Lo Stato non deve interferire con il libero funzionamento del meccanismo "naturale" del mercato, ma solo integrarne le lacune e rimediare alle sue carenze più vistose. Il suo intervento è giustificabile quando dettato da scrupoli di controllo sociale — tipico il caso degli *ateliers de charité*, del *livret ouvrier*, dei depositi di mendicizia. Rischia invece di divenire abusivo allorché pretende di alterare la dinamica contrattuale, come nel caso dell'arbitrato sui salari.

Certo, alle istituzioni pubbliche si chiede di ordinare la crescita di una società industriale che subisce i contraccolpi del suo stesso sviluppo ed innesca una questione operaia senza precedenti. La legislazione sull'espropriazione per pubblica utilità⁽¹⁸⁾, su istru-

(17) "Le droit à être secouru", scrive De Gerando, "n'est pas de même nature que le droit à être respecté dans sa vie, sa liberté, ses biens, son honneur: sans être moins sacré, il est moins positif, moins rigoureux, moins absolu". La beneficenza fa del ricco e del povero non degli avversari, ma dei fratelli (*De la bienfaisance publique*, Bruxelles, 1839², pp. 214-215). Il paternalismo conosce una vera "età dell'oro" prima del '48. I notabili che operavano all'interno delle istituzioni di beneficenza esercitavano sulle masse un potere sociale di cui erano gelosi (cfr. D. HIGGS, *Politics and Charity at Toulouse, 1750-1850*, in J. BOSHER, (a cura di), *French Government and Society, 1500-1850*, London, 1975, pp. 191-207). Gli industriali, a loro volta, intraprendono numerose iniziative di sostegno agli operai e alle loro famiglie. È stato fatto notare a questo riguardo che "it was through charity that the sense of obligation to the working class was most clearly demonstrated" in quanto "paternalism regularised both favors to workers and a hierarchical society" (P. N. STEARNS, *Paths to Authority. The Middle Class and the Industrial Labor Force in France (1820-1848)*, Urbana, 1978, pp. 133-134).

(18) Sulla quale si veda ora l'ampia ed approfondita monografia di L. LACCHÉ,

zione primaria ed infermi di mente ⁽¹⁹⁾, sul lavoro dei fanciulli ⁽²⁰⁾, sugli *enfants trouvés* ⁽²¹⁾ — per citare solo alcune delle misure varate dalla monarchia censitaria — testimoniano della solerzia di un potere pubblico che non intende sottrarsi alle sue responsabilità. Ma questo attivismo statale scaturisce dall'impulso alla *razionalizzazione* dell'ordine sociale, non persegue il suo mutamento. Si iscrive saldamente all'interno di un circuito costituzionale che inizia e finisce nella proprietà e nel contratto, i due capisaldi della società borghese fondati nell'89, confermati dal Direttorio, consolidati infine dal Consolato. La legittimità politica dell'intervento statale è quindi precaria, incerta, dipende dal consenso di una borghesia combattuta tra istinti e timori contrastanti, ma fermamente ostile ad un'alterazione del quadro giuridico ereditato dall'Impero ⁽²²⁾. Le inchieste conoscitive, il riformismo della scuola *hygieniste* di Villermé, la dissidenza di economisti come Sismondi ⁽²³⁾ rivelano una sincera inquietudine per il degrado delle condizioni di vita del proletariato, ma non esprimono un progetto alternativo a quello dominante. I notabili-proprietari e gli imprenditori, rappresentati in parlamento, nelle assemblee locali, nelle giurie, nelle istituzioni di beneficenza e nelle camere di commercio, vigilano con i funzionari statali, i garanti della regolarità giuridica, sulla conservazione dell'ordine sociale.

Ordine o caos? La rappresentazione che la civiltà borghese offre di sé appare a molti quella di una drammatica instabilità, di una

L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento, Milano, 1995.

⁽¹⁹⁾ Cfr. D. H. PINKNEY, *Decisive Years in France (1840-1847)*, Princeton, 1986, pp. 62-69.

⁽²⁰⁾ La legge del 1841, che costituisce indubbiamente un progresso molto rilevante a livello normativo, non avrà però un'applicazione sufficientemente estesa, stante l'opposizione di vasti settori del padronato e la prudenza dell'amministrazione (L. S. WEISSBACH, *Child Labor Reform in Nineteenth-Century France*, Louisiana, 1989, pp. 78-99).

⁽²¹⁾ cfr. K.A. LYNCH, *Family, Class and Ideology in Early Industrial France. Social Policy and the Working-Class Family, 1825-1848*, Madison, 1988, 114-167.

⁽²²⁾ cfr. J. LE GOFF, *Du silence à la parole. Droit du travail, société, État (1830-1989)*, Quimper, 1989, pp. 49-61.

⁽²³⁾ Su questi temi si veda W. COLEMAN, *Death is a Social Disease. Public Health and Political Economy in Early Industrial France*, Madison, 1982.

sicurezza fittizia scossa periodicamente da tensioni che ne minacciano la stessa sopravvivenza. Lungi dalla pacifica armonia della “mano invisibile”, il mercato subisce i contraccolpi delle crisi cicliche della produzione industriale, di una feroce competizione internazionale, di un’innovazione tecnologica che aggrava le piaghe del pauperismo e dell’urbanesimo (24). Sempre più distanti e reciprocamente ostili, proprietari e proletari non si riconoscono più nelle virtù della *bienfaisance*, nella sua capacità di ricucire gli strappi del conflitto tra classi. La dissuasione della filantropia e la deterrenza della repressione penale si rivelano rimedi inadeguati di fronte allo scontro aperto tra l’ortodossia individualista e la sfida di chi grida sulle barricate “*vivre en travaillant, ou mourir en combattant*”. Difficile negarlo, dopo mezzo secolo di modernizzazione produttiva: la libertà dei Moderni, celebrata da Constant, presuppone non meno di quella degli Antichi una forma di schiavitù: quella del proletariato industriale, asservito alle leggi del profitto da un autentico *esclavage moderne*.

Niente di più naturale allora che il dibattito politico-filosofico ruoti intorno alla questione del pauperismo, vero incubo della classe dirigente postrivoluzionaria. Per trenta anni, dalla caduta del regime napoleonico in poi, intellettuali e amministratori si dedicano alla ricerca di possibili vie di uscita dal dogma individualistico. La priorità diviene quella di riscoprire un’armonia sociale all’interno di una società lacerata dagli effetti del *laisser-passer* e dell’*enrichissez-vous*. Le soluzioni non vengono più cercate in un passato che la Rivoluzione ha archiviato senza appello. Scartato il ritorno su larga scala alla corporazione — proposta che attira l’imprenditore non meno dell’operaio ma che s’infrange nella sua impraticabilità economico-giuridica — la polemica contro l’atomismo individualista imbocca la strada del socialismo e quella di un neorganicismo cristiano.

Il nemico comune è l’isolamento egoistico, la credenza nell’irresistibile ascesa del prometeo moderno, la fede nella naturale

(24) Louis Blanc scrive l’*Organisation du travail* del 1841 per provare: “1° que la concurrence est pour le peuple un système d’extermination; 2° que la concurrence est pour la bourgeoisie une cause sans cesse agissante d’appauvrissement et de ruine” (p. 14).

capacità del progresso di guarire le patologie sociali. La formula prediletta è per molti versi analoga per gli schieramenti di destra e sinistra: il ritorno alla comunità, la riscoperta della fratellanza — cristiana o laica —, l'esaltazione dell'associazione come luogo di ricomposizione dei legami sociali.

Per i socialisti si tratterà di sperimentare una formula egualitaria di convivenza che aggredisca nella proprietà e nel contratto i cardini della società borghese. Nel messaggio del socialismo utopista temi radicalmente nuovi traducono un'aspirazione archetipica dell'operaio: la rottura epistemologica con l'antropologia dell'*homo œconomicus*, l'utopia sociale che attacca la stessa istituzione familiare e i rapporti tra i sessi ⁽²⁵⁾ non escludono una profonda continuità con le nostalgie per l'ordine economico prerivoluzionario. È piuttosto la polemica di sempre contro l'anarchia del mercato e l'atomismo borghese che prosegue con una veste linguistica più "attuale" e filosoficamente più adeguata dell'idioma corporativo ⁽²⁶⁾.

Per i legittimisti l'obbiettivo è quello di riscattare l'operaio mediante la diffusione di un'economia mutualistica e non concorrenziale che subordini il mercato ai valori di una solidarietà interclassista. Il disegno di una ricomposizione gerarchica dei legami sociali e delle dipendenze distrutte dalla Rivoluzione si fonda sul principio d'integrazione della religione cristiana, grande mediatrice tra l'interesse economico e i valori di una comunità ben ordinata.

Tutto lasciava quindi prevedere che la Costituente nata dalle barricate di febbraio non avrebbe eluso la questione dei diritti sociali, passaggio obbligato per il superamento dello Stato-gendarme. Ed in effetti non poteva eluderla dopo che il governo

⁽²⁵⁾ *L'Almanach de la communauté* (Paris, 1843, p. 41), raccolta di scritti di autori comunisti curata da Dezamy, riporta un programma radicale di rigenerazione della famiglia borghese: " art 1. L'amour mutuel, la sympathie intime, la parité de cœur de deux êtres, forment et légitiment leur union. Art. 2. Il y aura entre les deux sexes égalité parfaite. Art. 3. Aucun autre lien que l'amour mutuel ne pourra enchaîner l'un à l'autre l'homme et la femme. Art. 4. Rien n'empêchera les amants qui se seront séparés de s'unir de nouveau, et aussi souvent qu'ils aspireront l'un vers l'autre ".

⁽²⁶⁾ " Le premier socialisme qu'adopterent les masses laborieuses françaises en 1848 était autant né de l'expérience politique concrète des corporations ouvrières et révolutionnaires que des notions abstraites et " utopiques " produites par les théoriciens socialistes " (SEWELL, op. cit., p. 355).

provvisorio, avviando l'esperienza degli *ateliers nationaux*, aveva involontariamente alimentato le aspettative di una svolta.

Il grande dibattito che si svolge all'Assemblea sul diritto al lavoro è un bilancio in piena regola di mezzo secolo di egemonia borghese, con la differenza però che a tracciarlo sono soprattutto i difensori dell'ordine esistente, molto più numerosi e decisi dei suoi detrattori, assenti per forza maggiore o reticenti per la loro stessa incertezza.

Era in effetti molto più facile attingere dal discorso economico e giuridico argomenti a favore dello *status quo* piuttosto che individuare di contrari, altrettanto solidi e autorevoli.

La strategia persuasiva di chi rifiuta la costituzionalizzazione di un'obbligo giuridico dello Stato a fornire assistenza mediante il lavoro può rivolgersi al senso comune dell'uditorio: lo Stato avrebbe potuto onorare la sua obbligazione senza dare fondo alle proprie risorse? Ma erodere la base imponibile non equivaleva ad intaccare la proprietà, togliere agli uni per dare ad altri? E non vi era forse il rischio di incoraggiare l'indolenza dell'operaio con la promessa di una garanzia statale? Infine, come assicurare ad ognuno il lavoro al quale ha diritto? Il bersaglio polemico non è solo la definizione come diritto-pretensivo (*droit-créance*) dell'obbligo dello Stato — qualificazione che in realtà nessuno chiede in termini così netti — ma la stessa contestazione dell'individualismo borghese, difeso con molta lucidità nelle sue ragioni storiche ed ideologiche (27). “*La propriété, la liberté, la concurrence*”, vera santa trinità della rivoluzione *from Status to Contract* trova in Thiers il celebrante più intransigente e nei deputati della maggioranza i seguaci fedeli. La litania è sempre la stessa: l'“autentico” diritto al lavoro è quello proclamato da Turgot e consacrato nell'89; al di fuori del contratto non vi è che la beneficenza (28); lo Stato, quanto a lui, non può che limitarsi a

(27) Simili argomenti ricorrono negli interventi all'Assemblea costituente dei deputati Levet, Gaulthier de Rumilly, Duvergier de Hauranne, Barthe, Gaslonde, Thiers, Faucher, Parieu e di altri ancora (per una visione d'insieme del dibattito è utile consultare la raccolta coeva di J. GARNIER, *Le droit au travail à l'Assemblée constituante. Recueil complet de tous les discours prononcés dans cette mémorable discussion*, Paris, 1848).

(28) Dichiarò Léon Faucher: “*laissons au riche son mérite qui consiste à soulager à propos la souffrance, et au pauvre sa dignité qui est de supporter le malheur: tout*

fornire soccorsi stagionali, nella forma degli *ateliers de charité*, ogniqualvolta ciò sia richiesto dall'esigenza di fronteggiare crisi periodiche del ciclo produttivo: ma niente di più.

Il denominatore che accomuna i sostenitori di una costituzionalizzazione dell'obbligo di intervento dello Stato nel campo del lavoro è il riconoscimento di un diritto basilare all'esistenza dei singoli individui. “ Il est un point sur lequel s'accordent tous les esprits qui se divisent entre *le droit au travail et le droit à l'assistance* ”, osserva correttamente Émile de Girardin: “ c'est qu'il est de toute impossibilité que l'ouvrier innocent du chômage dont il souffre soit condamné à expirer dans les tortures de la faim ” (29). Non quindi necessariamente diritto al lavoro, ammissione inquietante per una coscienza giuridica formata sul principio della libertà contrattuale, bensì diritto a ricevere l'assistenza pubblica indispensabile per la sopravvivenza mediante il lavoro nei momenti di crisi congiunturale (30). Siamo quindi in presenza di un'istanza molto più modesta di quella proveniente dalle correnti socialiste per un vero Stato-provvidenza e per una riorganizzazione su basi del tutto inedite del sistema produttivo. Più modesta, ma altrettanto complessa.

Una volta convenuto che lo Stato “ ne doit pas se borner à dire: j'ai des lois contre les pervers, contre les malfaiteurs j'ai des gendarmes, et contre les factieux j'ai du canon ” (31), tutto era dissenso in merito all'estensione e alle modalità dell'intervento pubblico.

Lo spettro delle opinioni è molto ampio. Annovera tra gli altri Proudhon, per il quale il socialismo è indispensabile alla Repubblica

système de gouvernement ou d'administration est mauvais, qui tend à supprimer la vertu dans ce monde ”. Gli fa eco Laboulaye con un rigetto altrettanto fermo del diritto-pretenso all'assistenza: “ occupez le pauvre, instruisez ses enfants, rien de mieux! Mais qu'il sache bien que c'est un bienfait et non pas un paiement qu'il reçoit! Qu'il soit le débiteur et non pas le créancier de l'État; l'obligé, et non pas l'ennemi de cette société qui le nourrit ” (*Ibidem*, p. 355 e p. 377).

(29) E. de GIRARDIN, *Le droit au travail au Luxembourg et à l'Assemblée Nationale*, Paris, 1849, t. 1°, p. XXVII.

(30) Cfr. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français*, Paris, 1993, pp. 295-297.

(31) Rapporto di Armand Marrast a nome del comitato di costituzione (GARNIER, op. cit., p. 6).

di febbraio perché essa non si riduca ad essere “bourgeoise, féodale, individualiste” (32); Louis Blanc, che si batte per l’associazione contro l’isolamento individualista (33); Lamartine che, in nome dei repubblicani accentratori, rivendica allo Stato il compito di assicurare “la garantie des moyens d’existence alimentaire par le travail fourni au travailleur, dans le cas de nécessité absolue, de chômage forcé” (34); il legitimista Béchard, che vede nello sviluppo dell’assistenza comunale su base decentrata la premessa per un rilancio dell’organicismo cristiano (35).

Come era facile prevedere, la formula che viene infine recepita nella costituzione appare abbastanza anodina da rassicurare la borghesia. Abbandonata la versione del primo progetto di costituzione (36), giudicata troppo pericolosa nella sua ambiguità, il testo definitivo accoglie un generico dovere di assistenza che codifica la prassi degli *ateliers de charité* più che schiudere un nuovo orizzonte ai contenuti della cittadinanza (37).

(32) *Ibidem*, p. 390.

(33) “Le régime de l’association a sur celui du salariat ce double avantage: d’une part, qu’il satisfait, dans chacun, les exigences de l’intérêt personnel, et, d’autre part, qu’il lie l’intérêt personnel à l’intérêt général, de manière à sanctifier le premier en centuplant la puissance du second” (*Réponse à M. Thiers*, BN. Lb⁵⁴. 1307).

(34) GARNIER, op. cit., p. 286.

(35) L’idea di Béchard è quella di un’organizzazione comunale che permetta lo sviluppo nelle collettività locali “des associations industrielles, des travaux publics, des institutions de prévoyance, de bienfaisance, de crédit, des écoles primaires et professionnelles”. Al comitato di costituzione egli rimprovera pertanto la “concentration exagérée des grands pouvoirs de l’État” (*Ibidem*, p. 319).

(36) “La société doit, par les moyens productifs et généraux dont elle dispose et qui seront organisés ultérieurement, fournir du travail aux hommes valides qui ne peuvent s’en procurer autrement” (art. 7 della dichiarazione dei diritti). “Les garanties essentielles du droit au travail sont: la liberté même du travail, l’association volontaire, l’égalité des rapports entre le patron et l’ouvrier, l’enseignement gratuit, l’éducation professionnelle, les institutions de prévoyance et de crédit, et l’établissement par l’État de grands travaux d’utilité publique, destinés à employer, en cas de chômage, les bras inoccupés” (art. 132 della costituzione, Capitolo VIII, *Garantie des droits*).

(37) Nel preambolo, all’art. VIII si legge che la Repubblica “doit, par une assistance fraternelle, assurer l’existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d’état de travailler”. Nella parte sui *droits des citoyens garantis par la constitution* si trova invece una norma programmatica (art. 13): “la société favorise et

La questione del diritto al lavoro toccava da vicino quella del rapporto tra Stato e società in una Repubblica che si proclamava una e indivisibile, secondo la tradizione rivoluzionaria, ma che non rinunciava a cercare nelle autonomie locali il segreto di un rapporto più equilibrato tra potere pubblico e cittadini. Dalla democrazia in America a quella in Francia: Tocqueville è il protagonista più illustre della ricerca per spezzare il nesso tra sovranità e accentramento, tra unità e burocrazia

3. *Democrazia statalista o societaria*

È noto come nel suo viaggio americano Tocqueville fosse stato profondamente colpito dalla vistosa assenza dello Stato burocratico o, se si vuole, dello Stato *tout court*. La società americana offre al giovane aristocratico francese l'immagine di una sussidiarietà radicale tra privato e pubblico e tra centro e periferia. Il sistema federale non è altro che la traduzione costituzionale di un tratto antropologico comune a tutta la civiltà dei coloni, assuefatta a regolare la propria vita collettiva mediante l'impiego delle inesauribili risorse dell'associazione. La rilevanza del comune (*Township*) riflette una priorità storica ed istituzionale ad un tempo: tutto si regola *in loco*, sotto gli occhi e con il concorso degli abitanti; nessuna relazione tutoria intercorre con le collettività superiori; nessun potere, se non quello del giudice, può imporre obblighi alla comunità. La democrazia americana deve la sua solidità a questa radicazione nelle libertà locali, luoghi di un apprendistato civico permanente.

Quella che Tocqueville aveva analizzato in America era una società in crescita, egualitaria, priva di tensioni sociali paragonabili a quelle europee, che sentiva appena il bisogno di complesse relazioni istituzionali ⁽³⁸⁾.

Completamente diverso era il quadro che gli si era presentato in Inghilterra.

Attirato dall'impronta nobiliare delle istituzioni britanniche,

encourage le développement du travail par l'enseignement primaire gratuit, l'éducation professionnel (...) et l'établissement, par l'Etat, les départements et les communes, de travaux publics propres à employer les bras inoccupés”.

⁽³⁸⁾ Cfr. L. M. FRIEDMAN, *Storia del diritto americano*, trad. it., Milano, 1995, pp. 173-185.

Tocqueville scopre oltremarica un ordinamento territoriale percorso da tensioni inedite. Alle campagne dominate dall'oligarchia aristocratica dei giudici di pace fanno da contraltare città letteralmente travolte dalla impressionante crescita della società industriale (39). Le corporazioni municipali — concepite più come consigli di amministrazione delle proprietà immobiliari che quali organi esponenziali della comunità (40) — dedicano un'attenzione sporadica all'interesse generale. L'amministrazione locale offre uno spettacolo caotico nel quale al privilegio aristocratico delle campagne si alterna lo squallido abbandono degli *slums*. Ma agli occhi di Tocqueville le disfunzioni e l'arcaismo del sistema inglese sono compensati dalla sua capacità di rimanere fedele ad una vocazione antiburocratica ed anticentralista profondamente radicata nel costume dei ceti dirigenti.

La sua non era un'osservazione distaccata, bensì un giudizio di valore: un viaggiatore più imparziale avrebbe forse deplorato l'arretratezza di un ordinamento che gli inglesi stessi giudicavano incoerente e aristocratico, al punto da auspicare — con Bentham e i suoi discepoli — una drastica revisione in senso centralista (41). Non è un caso che proprio in quegli anni si sviluppi un notevole dirigismo

(39) Per l'impatto della Rivoluzione industriale sulle istituzioni locali inglesi, si veda il classico S. & B. WEBB, *The Development of English Local Government (1689-1835)*, London, 1963², pp. 111 e sgg. nonché: J.P.D. DUNBABIN, *British Local Government Reform: the Nineteenth Century and After*, in *The English Historical Review*, 1977, soprattutto pp. 777-789, J.J. CLARKE, *A History of Local Government of the United Kingdom*, Westport, 1978², pp. 35-50, C. BELLAMY, *Le città inglesi. Aspetti normativi ed organizzativi*, in F. RUGGE (a cura di), *I regimi delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, 1992, pp. 35-60.

(40) "Era opinione dei contemporanei", scrive Christine Bellamy, "che l'amministrazione locale fosse essenzialmente al servizio di ciò che era ancorato alla località: la proprietà immobiliare. (...) Ne segue che molti tra i servizi più precocemente sviluppati dal governo locale furono concepiti precisamente come prestazioni a favore della proprietà immobiliare" (op. cit., p. 39).

(41) Nelle note prese durante il viaggio in Inghilterra del 1835, Tocqueville riporta questo giudizio di un politico Whig, Lord Minto, sul sistema locale inglese: "Il ne faut pas chercher à imiter notre système administratif, car il est très mauvais. Il roule presque entièrement sur les juges de paix, magistrats entièrement irresponsables et nantis de fonctions gratuites". Ed ecco il commento di Tocqueville: "*symptômes de démocratie et de centralisation*" (*Ceuvres*, cit., t. V^{**}, *voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, pp. 52-53).

delle istituzioni centrali: “Modern English local government”, ha scritto uno storico autorevole dell’amministrazione locale inglese, “begins with the Poor Law Act, 1834”. Il *Poor Law Amendment Act* del 1834 segna la comparsa di un’autorità centrale, i *Poor Law Commissioners*, con il compito di promuovere l’attuazione sul territorio nazionale della politica dell’assistenza su scala nazionale. Segue con il *Local government act* del 1835, il tentativo del parlamento di razionalizzare, almeno parzialmente, lo statuto dei comuni urbani, “incorporati” quali persone giuridiche. Ulteriori misure come il *Lighting and Watching Act* (1833), il *County Police Act* (1839), *The Highway Act* (1835) introducono una disciplina nei settori della polizia e della viabilità, fino ad allora trascurati dalle comunità locali.

In ogni caso, quale che fosse il giudizio sui recenti sviluppi centripeti del *Self-government* inglese, era più che evidente la peculiarità di un sistema Stato-società e centro-periferia fondato su forze sociali e su mentalità collettive che apparivano a colpo d’occhio irriproducibili nella Francia post-rivoluzionaria.

Tocqueville sapeva bene che il prestigio dell’aristocrazia non si ricostruisce dall’oggi al domani nei luoghi dove è passato il turbine rivoluzionario; che un potere giudiziario ridotto a corpo di funzionari e subordinato all’amministrazione difficilmente riesce a liberarsi dell’istinto burocratico per riscoprire il piacere dell’indipendenza; e, infine, che un popolo da sempre abituato a cercare a Parigi la soluzione dei propri problemi quotidiani non trova da solo le energie per scuotersi dalla propria pigrizia.

Eppure, l’esigenza di assicurare una sfera di autonomia all’individuo e alla società è più che mai attuale nella Francia del ’48. La ricerca della formula per spezzare la tirannia maggioritaria del principio democratico diviene per Tocqueville un assillo all’indomani dell’avvento di una repubblica che ha travolto le illusioni della borghesia sulla resistenza della barriera censitaria. All’orizzonte si staglia nuovamente il profilo di un Leviatano totalizzante che appare tanto più minaccioso perché colorato di assolutismo democratico e di socialismo. Ad inquietare Tocqueville è la rivendicazione dei diritti sociali, il grande tema del momento. Se per le masse urbane rinnovare le istituzioni borghesi significa innanzitutto rimpiazzare lo Stato-gendarme con un ordinamento capace di soddisfare il diritto

basilare all'esistenza, per l'autore della *Démocratie en Amérique* il problema è invece quello esattamente opposto di arginare la dilatazione della sfera statale, e con essa la dipendenza degli individui da una burocrazia fin troppo solerte nel suo paternalismo. L'interventismo statale gli appare come la culla del socialismo; nell'accentramento e nella massificazione riconosce i sintomi di un cancro secolare ⁽⁴²⁾.

Ma lucidissimo nella diagnosi, Tocqueville esita ad indicare la terapia. La questione sociale lo trova impreparato, lo coglie di sorpresa. Mentre Thiers affida la difesa delle libertà borghesi allo Stato-gendarme accentrato — tutto sommato ancora efficace nella sua capacità repressiva — e riduce i diritti sociali alla *bienfaisance* ⁽⁴³⁾, Tocqueville, avversario giurato di accentramento e individualismo, manca di proposte, non ha soluzioni di pronto impiego. L'oratore che nel corso del grande dibattito sul diritto al lavoro mette in guardia con tanta passione contro la deriva socialista, non esplicita la formula per conciliare all'interno di un ordinamento repubblicano la libertà delle formazioni intermedie con la dimensione sociale della cittadinanza. Rimane il dubbio sulla capacità di un sistema decentrato, fondato sulla più ampia autonomia di comuni e province, di affrontare il dramma del pauperismo e di dare una risposta alla questione sociale e al conflitto di classe. Come sciogliere il dilemma tra libertà e uguaglianza, autonomia e solidarietà?

⁽⁴²⁾ Già nel corso del suo viaggio inglese Tocqueville mostra tutta la sua diffidenza per il tema dei "diritti di credito" degli individui verso lo Stato: "De quelle manière on peut considérer les obligations de la société vis-à-vis de ses membres. La société est-elle obligée, comme on le croit chez nous, de garantir l'individu et de faire son bonheur? Ou plutôt, sa seule obligation n'est-elle pas de donner à l'individu des moyens faciles et sûrs de se garantir lui-même et de produire son bonheur? La première notion plus simple, plus générale, plus uniforme, plus saisissable par les esprits demi-éclairés, et superficielle. La seconde plus compliquée, plus divisée dans son application, plus difficile à concevoir; mais seule vraie, seule compatible avec l'existence de la liberté politique, seule capable de faire des citoyens et même des hommes" (*Œuvres*, cit., t. V**, cit., p. 69).

⁽⁴³⁾ "Ainsi", scrive Thiers nel celebre rapporto a nome della commissione di assistenza e previdenza dell'assemblea legislativa, "à côté de la misère, condition inévitable de l'homme dans le plan général des choses, se trouve placé la bienfaisance, que les chrétiens appellent la charité, que les rédacteurs de notre dernière constitution appellent l'assistance, mais qui, de quelque nom qu'on la qualifie, est la plus attrayante des vertus dont Dieu ait doté l'homme" (C.R.A.N.L., 26 gennaio 1850, t. 5°, p. 72).

Già nei primi mesi della Costituente, Tocqueville scopre, probabilmente con disappunto, che questo interrogativo ha trovato la sua risposta in uno schieramento parlamentare di cui condivide l'estrazione sociale ma dal quale dissente nei principi e nel progetto: il gruppo dei legittimisti.

Sono loro ad individuare una possibile conciliazione tra autonomia locale e democrazia sociale, occupando tutta la scena del dibattito sul decentramento all'Assemblea costituente. Sfidando l'ostilità dei liberali, Béchard esorta con convinzione ad affrontare il tema delle libertà locali, passaggio obbligato per dipanare la questione sociale: “la question de l'amélioration du sort des classes laborieuses étant étroitement liée à celle de l'affranchissement des communes, occupons-nous avant tout des conditions fondamentales de l'organisation communale et cantonale” (44).

Si intuisce allora la ragione dell'ostinato silenzio di Tocqueville: prevedendo la sconfitta di una proposta proveniente da una parte politica minoritaria, preferisce tacere: non vuole identificare la sua causa con le parole d'ordine dei legittimisti. Non è un caso che siano i suoi amici Kergorlay e Gobineau, più vicini allo schieramento legittimista, a rivelare nella neonata *Revue provinciale* le loro simpatie verso progetti che appaiono sì incompleti ed inadeguati, ma pur sempre schiettamente decentratori rispetto alle colpevoli omissioni di una Costituzione fondamentalmente filocentralista (45).

Tocqueville cede quindi la scena a personaggi ben più oscuri di lui, ma anche ben più combattivi e concreti. Il primo a scendere in

(44) *La commune, l'Église et l'État*, cit., p. 16.

(45) L'amico di Tocqueville, Louis de Kergorlay, denuncia con vigore le reticenze di una costituzione che ha eluso del tutto le garanzie dell'autonomia locale: “si l'on eût sérieusement voulu entrer jusqu'au fond de la question des libertés locales et donner satisfaction aux intérêts compromis, il eût fallu avoir le courage de dire que les conseils de commune, de canton et de département ne pourraient être dissous, si ce n'est pour une réélection immédiate et dans le but unique d'en appeler des actes d'un corps délibérant au jugement de ses électeurs. On eût ajouté que ces divers conseils locaux avaient pour mission essentielle, non pas de surveiller les administrateurs nommés par le gouvernement, mais bien plutôt d'administrer eux-mêmes sous la surveillance de ces agens; on eût, en un mot, renversé les rôles; ce système eût permis de séparer dans l'organisation des communes, comme cela a lieu dans celles des départements, le caractère de représentant des populations de celui d'agent de pouvoir” (*Revue provinciale*, Paris, 1848, t. 1°, p. 60).

campo, con un emendamento presentato nel corso del dibattito in assemblea sugli articoli della costituzione relativi all'amministrazione interna, è proprio Ferdinand Béchard che già aveva sfidato Vivien nel 1838 durante la discussione della legge dipartimentale. Il deputato di Tolosa sottopone il suo progetto con più abilità di quando, dieci anni prima, aveva attaccato frontalmente la Rivoluzione e l'istituzione dipartimentale, attirandosi la critica demolitrice di Vivien. Questa volta la sua retorica è più abile: il decentramento è messo al riparo dei principi del 1789 e della costituzione dell'anno III: ora si tratta solo di scegliere tra la "buona" tradizione dell'89 e la degenerazione dell'anno VIII. La formula suggerita da Béchard è seducente nella sua semplicità:

“ 1° gestion, par des administrateurs élus par les citoyens des intérêts purement locaux; 2° Attribution aux agents du pouvoir exécutif de l'administration des intérêts généraux et du soin d'empêcher que les administrations locales n'empiètent sur la politique et sur l'administration générale ” (46).

All'oratore non è difficile smascherare l'inconsistenza delle concessioni a favore dell'autonomia locale contenute nel progetto della commissione di costituzione dove in realtà tutto è rinviato alle leggi organiche. Nulla prevede la fonte suprema, accusa Béchard, quando invece “ le principe fondamental de l'organisation administrative me paraît devoir être évidemment résolu par la constitution ”.

E questo “ principe fondamentale ” non è altro che quello celebrato da Tocqueville nella *Démocratie en Amérique*: la distinzione tra *centralisation politique* e *centralisation administrative*. Per metterla in pratica, Béchard propone di ridurre drasticamente la tutela sulle collettività locali, facendone altrettante persone giuridiche libere di gestire le loro proprietà nell'ambito dell'ordinaria amministrazione, e di limitare il ruolo degli agenti del potere centrale a quello dei commissari del Direttorio dell'anno III, ovvero di meri sorveglianti della legalità. Realizzato questo primo passo, le collettività locali si sarebbero fatte carico della questione sociale sfruttando una vena di mutualismo e di solidarismo che si trovava

(46) C.R.A.N., 18 ottobre 1848, t. 4°, p. 980.

agli antipodi dell'interventismo statale propugnato dal "socialisme universitaire":

"Messieurs, la liberté communale et la liberté religieuse combinées peuvent, seules aussi, vous permettre de réaliser cette promesse du droit d'assistance, qui ne peut pas être écrit en vain dans votre projet de constitution. Chaque commune doit nourrir ses pauvres à défaut de la famille; c'est la vieille maxime: *Civitas pauperes suos alit* (...) Que les communes soient libres, et cette tâche sera facilement accomplie dans un pays où il n'existe qu'une famille d'indigents sur vingt" (47).

Nel coniugare decentramento e solidarismo, carità cristiana ed associazionismo Béchard non si limita a tradurre in progetto politico le massime di Tocqueville, autore che non si stanca di citare e persino di imitare (48). Egli si riferiva ad una teoria sociale cristiana e ad una concreta prassi di azione che avevano già prodotto una fioritura di iniziative durante la Monarchia di Luglio. La rivoluzione "chrétienne et démocratique" invocata da Tocqueville al termine del suo discorso sul diritto al lavoro (49) era già un programma politico che i legittimisti attuavano in tutte le sedi in cui si trovavano ad operare (50). Il loro progetto d'integrazione non sarebbe del resto mutato nei trent'anni successivi: consolidare le gerarchie "naturali" dei notabili intorno al principio del decentramento, della gerarchia e della solidarietà cristiana (51).

Intorno all'emendamento Béchard si forma subito un consenso che va oltre lo schieramento politico di cui l'autore era espressio-

(47) *Ibidem*, p. 982.

(48) Béchard pubblica nel 1852 un'opera dedicata alle *Lois municipales des républiques de la Suisse et des États-Unis* che è molto tributaria di Tocqueville.

(49) "Oui, la révolution de Février doit être chrétienne et démocratique; mais elle ne doit pas être socialiste" (*Œuvres*, cit., t. III***, *écrits et discours politiques*, p. 180).

(50) Merita ricordare tra le altre la proposta di Hyppolite La Morvonnais per una "commune chrétienne", interamente fondata su principi di solidarismo cristiano (cfr. J.B. DUROSSELLE, *Les débuts du catholicisme social en France (1822-1870)*, Paris, 1951, p. 383). I legittimisti figurano anche tra i principali ispiratori della legge del 13 aprile 1850 sui *logements insalubres*, una delle poche misure sociali durature adottate dalla Seconda Repubblica (su questa legge cfr. L. LACCHÉ, *Hygiène public, harmonie, pratiques urbanistiques nella Francia del XIX secolo. Considerazioni intorno alla legge 13 aprile 1850 sul risanamento dei logements insalubres*, in *Storia urbana* n. 64, 1993, pp. 111-150).

(51) Cfr. S.D. KALE, *Legitimism and the Reconstruction of French Society, 1852-1883*, Louisiana, 1992, p. 91.

ne ⁽⁵²⁾. Sulla questione del decentramento sembra riprodursi quell'alleanza "carlo-républicaine" che già si era manifestata in quei primi mesi del '48 ⁽⁵³⁾. A prendere la parola a favore dell'emendamento sono Pascal Duprat, repubblicano moderato, e Jouin. Entrambi citano larghi estratti della *Démocratie en Amérique* e ricordano il disegno delle costituenti rivoluzionarie di creare unità comunali più vaste. La repubblica del 1848, consacrando l'interesse locale, non farebbe quindi che proseguire l'opera della grande Rivoluzione.

Ma il gruppo dirigente repubblicano non poteva correre il rischio che un'alleanza parlamentare contingente, "carlo-républicaine" appunto, aprisse un varco di cui avrebbero potuto beneficiare le forze della conservazione. Lo stato maggiore della stampa repubblicana parigina, con in testa il *National*, molto vicino al governo, si scaglia contro l'emendamento Béchard nel quale sospetta una manovra legittimista per consolidare in futuro le proprie posizioni nei baluardi regionali del carlismo — il sud e l'ovest del paese ⁽⁵⁴⁾.

Dietro la vigorosa reazione di alcuni deputati repubblicani non vi è, beninteso, solo una scelta di tattica politica. Quando Charles Dupin prende la parola ⁽⁵⁵⁾ per elogiare il progetto di Sieyès, alla base della carta dipartimentale francese, e per esaltare la capacità d'integrazione nazionale dell'amministrazione accentrata, egli riflette una convinzione diffusa nello schieramento repubblicano. Così pure, la critica che muove alla distinzione tra dimensione politica ed amministrativa, alla base dell'emendamento Béchard, coglieva il punto debole di una proposta che lasciava un pò nel vago il discrimine concreto tra *centralisation politique et administrative*.

⁽⁵²⁾ Dei 45 firmatari dell'emendamento, 25 sono qualificati da Riemenschneider come legittimisti, 7 come orléanisti della "gauche-dynastique", 5 monarchici di colore ignoto, 5 repubblicani moderati, e 3 *républicains de la veille*. Tra i firmatari c'è Montalembert (Cfr. R. RIEMENSCHNEIDER, *Dezentralisation und Regionalismus in Frankreich um die Mitte des 19. Jahrhunderts*, Bonn, 1985, pp. 114-125).

⁽⁵³⁾ *Ibidem*, pp. 95-99.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*, pp. 107-112. "Les légitimistes", accusa la *Réforme*, "voudraient soumettre les campagnes à une influence paroissiale, exercée par le curé et le seigneur du lieu; ils voudraient qu'on leur donnât en apparence quarante mille petites républiques, et en fait quarante mille fiefs électoraux" (*Ibidem*, p. 109).

⁽⁵⁵⁾ C.R.A.N., seduta del 18 ottobre 1848, t. 4°, pp. 985-988.

Sincere erano pure le critiche di un giurista come Boulatignier, destinato a giocare un ruolo di primo piano nel Secondo Impero, quando ricorda i numerosi episodi di degenerazione del potere municipale, con i regolamenti di polizia dei sindaci che avevano intralciato la libertà economica e industriale: “ savez-vous ce qui a rétabli la légalité? C'est l'abominable centralisation ” (56). Era la maggioranza della cultura giuridica coeva a riconoscersi nelle parole di Boulatignier. L'individualismo giuridico continuava a diffidare dei poteri locali e lo conferma, seppure ve ne fosse stato bisogno, l'intervento di Dufaure, che ammonisce a non emancipare il comune a spese dell'individuo:

“ Vous oubliez toujours un élément considérable dans la question; vous faites de la commune un individu, du département un individu, et vous en oubliez un autre auquel il faut songer: le citoyen. Qui paie, je vous prie, la dépense de la commune? Le citoyen contribuable. Qui paie la dépense du département? Le même. Qui paie la dépense générale de l'Etat? Encore le même ” (57).

Il vigore della reazione filocentralista riesce a smorzare gli ardori dell'assemblea per una causa che, ancora una volta, si presentava agli occhi della “ pianura ” troppo complessa per ricevere una soluzione schiettamente alternativa all'ordinamento tradizionale.

Due anni dopo questo dibattito, Lamartine ribadirà la sua fede nell'accentramento: “ pouvez-vous supprimer vos préfets et sous-préfets et laisser vos départements se régir eux-mêmes, sans lien avec le pouvoir central? ” (58). La risposta del poeta è senza sfumature:

“ Mais vous détruirez cette magnifique unité de la France qui s'anime d'une seule âme, qui lui communique une même volonté, qui lui fait faire partout, du même mot, le même geste et le même acte, au même signe de son pouvoir national centralisé, et qui donne à une nation de trente millions d'hommes la force de résister à la pression de cent quarante millions d'hommes dont elle est entouré sur son continent! Vous démembreriez ce grand peuple! D'un bloc indestructible, parce que toutes ses parties se tiennent, vous feriez une poussière de peuple, emportée en sens divers au moindre vent des factions au dedans, des coalitions au-dehors! ”.

(56) *Ibidem*, seduta del 19 ottobre 1848, p. 1003.

(57) *Ibidem*, p. 1007.

(58) *Le passé, le présent, l'avenir de la République*, in *Œuvres de Lamartine*, Paris, 1850, pp. 121-122.

La lirica prosa di Lamartine aggiungerà al discorso repubblicano sull'accentramento la nota che gli mancava: la retorica nazionalista. Nelle file dei repubblicani negli anni '48-'50 saranno sempre meno numerosi i fautori di un'autonomia locale che appare sospetta o anche solo troppo problematica. La repubblica una e indivisibile, minacciata da destra e da sinistra, non può che concedere poco spazio alla periferia.

Per parte loro, i legittimisti hanno sì perduto una scaramuccia ma non la campagna. Nel corso del dibattito sono riusciti a conquistare una credibilità politica sulla questione delle libertà locali, mettendo a punto una dottrina decentratrice che raccoglie consensi più ampi del proprio schieramento parlamentare ⁽⁵⁹⁾. In un'opera di ampio respiro, Béchard preciserà il suo disegno preconizzando la costituzione di un "conseil divisionnaire" regionale, destinato a coordinare le risorse e i progetti dei singoli dipartimenti ⁽⁶⁰⁾. Nello stesso tempo, la ricerca di modelli alternativi nella legislazione straniera, così assente nei dibattiti della monarchia censitaria, ha segnato un netto progresso con un'apertura comparativa niente affatto episodica e superficiale. L'interesse verso l'esperienza belga, che beneficia della maggiore attenzione per le sue affinità con la tradizione francese, è fondato su un'analisi approfondita e disincantata dei testi normativi e della loro concreta applicazione ⁽⁶¹⁾ che si

⁽⁵⁹⁾ Béchard si era fatto promotore di un *Comité de décentralisation administrative* che aveva trovato sostegno e adesione nella *Revue provinciale* e nella stampa dei dipartimenti (cfr. *Revue provinciale*, cit., t. 1°, p. 214).

⁽⁶⁰⁾ "Une ou deux fois par an, dans une session ordinaire de huit à dix jours seulement et dans les circonstances accidentelles qui l'exigeront, chaque conseil général de département enverrait au conseil divisionnaire un certain nombre de délégués" (*De l'administration intérieure de la France*, Paris, 1851, t. 2°, p. 276).

⁽⁶¹⁾ Mentre autori come Morloquier si limitano ad elogiare le libertà locali belghe (*Du régime municipal de la France*, Paris, 1849, pp. 143-158), Kergorlay ha invece pienamente compreso la sostanziale identità d'ispirazione tra la legislazione francese e quella del suo vicino: "L'un et l'autre conseil (municipal n.d.r.) sont en tutelle; l'idée américaine de l'indépendance absolue de l'élément communal est aussi entièrement absente de la loi belge que de la loi française; et vous sentez, en lisant l'œuvre des législateurs de 1836, que vous êtes encore au sein de l'Europe continentale, où les longs souvenirs de l'anarchie ont enseigné aux hommes politiques de toutes les nuances à prendre incessamment leurs sûretés contre tous les écarts possibles de chacune des libertés qu'ils octroient" (*Revue provinciale*, cit., 1849, t. 2°, 426). È nella pubblicità delle

rivelerà preziosa venti anni più tardi, quando alla fine del Secondo Impero la questione delle libertà locali tornerà di grande attualità.

4. *Democrazia diretta o rappresentativa*

La Rivoluzione del '48 non aveva inaugurato solo una stagione di contestazione dell'accentramento amministrativo. L'avvento della repubblica aveva segnato anche la riaffermazione del potere costituente in chiave polemica con la dottrina ufficiale del regime orléanista.

La “sovranità nazionale” era stata la parola-chiave di cui la classe dirigente orléanista si era servita per smorzare lo slancio rivoluzionario delle “Trois glorieuses”. L'ideologia ufficiale del regime si era fondata sulla negazione del potere costituente, sulla ricostruzione della nazione come ente storico-naturale, sull'affermazione del voto-funzione e della centralità della dimensione rappresentativa.

In un suo intervento a favore del voto-funzione, Duvergier de Hauranne aveva esplicitato con lucidità l'interpretazione in chiave statualistica di un rivoluzione popolare che aveva esaurito la sua funzione nell'*acclamazione* (non nell'investitura costituente) del nuovo re:

“Tous les pouvoirs ont leur source dans la nation et doivent être exercés dans son intérêt, cela est incontestable; mais la nation ne pouvant se former en corps délibérant sur les affaires publiques, sa souveraineté ne s'exerce directement que dans les grandes crises qui ne sauraient être trop rares, lorsqu'il s'agit de fonder un nouveau gouvernement. Dans ces occasions périlleuses, on est quelquefois si pressé par les événements, le temps devient si précieux, que l'assentiment public est quelquefois donné plutôt par *acclamation* que par une délibération régulière. Ainsi, par exemple, il y a souvent *quelque chose d'électrique*, si je puis m'exprimer ainsi, dans le choix d'un roi; indiqué par une position locale dont la supériorité est incontestable, la voix publique le signale. Il est proclamé

sedute del consiglio comunale, nella presenza di un tutore investito di una legittimazione elettiva — la deputazione provinciale —, nel principio di collegialità che il sistema belga appare a Kergorlay superiore a quello francese: occorre quindi tenerne conto “parce que cette législation est comme un intermédiaire, un terrain de transition entre la constitution actuelle de notre société française et ce entier développement des libertés locales que nous osons à peine envisager d'avance” (*Ibidem*, p. 439).

parce qu'aucune rivalité n'est possible. Au surplus, quel que soit le mode suivi, dès que le gouvernement est institué ou consenti, *la délégation est faite*: alors la souveraineté ne s'exerce et l'intervention du pays n'a lieu que selon les formes établies par la Constitution de l'État " (62).

La rivoluzione democratica permette ora di porre in discussione anche questa pietra angolare dello Stato di diritto borghese: la rappresentanza politica. Per emancipare le classi laboriose non sarebbe bastato assegnare al potere pubblico nuove incombenze, se questo era destinato a rimanere monopolio di una classe politica elitaria. Occorreva *socializzare il potere statale*, distribuirlo in quella società cui esso aveva fino ad allora negato ogni capacità di agire. Proprio qui vi sarebbe stata la seconda, autentica discontinuità con la tradizione assolutista e censitaria della monarchia borghese.

Fondare la repubblica significava anche interrogarsi sulla plausibilità di forme di democrazia diretta alternative o anche solo accessorie alla democrazia parlamentare. Tutta la tradizione costituzionale repubblicana era costellata dai tentativi di rompere il monopolio della rappresentanza politica come luogo esclusivo di produzione delle decisioni collettive. I distretti di Parigi nel '90-91, Condorcet nel '93 avevano tentato, senza successo, di aprire un varco a favore della partecipazione all'interno di un sistema politico fortemente verticistico. Il dogma della *loi, expression de la volonté générale*, il timore di ricadere nel mandato imperativo e nel particolarismo, l'inadeguatezza tecnica dei procedimenti referendari messi a punto da Condorcet, avevano condannato questi tentativi all'insuccesso. Nel triennio 1848-51, autonomia locale e democrazia diretta si intrecciano di nuovo in un discorso politico che cerca la via di uscita dallo Stato-gendarme e dall'*État légal*.

Per tutta la durata della Seconda Repubblica si riproporrà l'interrogativo basilare della Grande Rivoluzione: il popolo può agire solo per il tramite dei suoi rappresentanti o può esercitare concretamente la sovranità di cui è proclamato titolare? Sono in molti a ritenere in quegli anni che la riforma dell'amministrazione territoriale — i cantoni, i comuni, i consigli generali — permetta di

(62) I corsivi sono miei (C.D., 8 febbraio 1831, AP, t. 66°, p. 591).

rispondere positivamente a questo interrogativo come a quello di una nuova organizzazione del lavoro (63).

Ad animare questo concerto sono le voci dei socialisti fourieristi e quelle di alcuni repubblicani, come Ledru Rollin, nostalgici del '93 (64).

Per la fourierista *Démocratie pacifique* l'alternativa democrazia diretta/rappresentanza si pone come un vero aut-aut:

“ la démocratie demande que la souveraineté du peuple devienne une réalité, n'est-il pas vrai? — Si le peuple délègue sa souveraineté, il l'abdique. La démocratie ne peut donc vouloir la délégation sous aucune forme. Ce serait vouloir en même temps deux contraires ” (65).

Ma come tradurre in un progetto costituzionale coerente questa formula? A fornire la risposta è Victor Considérant, animatore del giornale:

“ toute loi a un ou plusieurs principes. Le peuple, dans les communes, vote le principe de ses lois. Les voix sont comptées dans chaque section locale. Tout cela est publique et authentique. On additionne les suffrages, et la volonté collective, réelle et directe du peuple ou de la majorité est manifestée. Voilà la loi. Il n'y a pas qu'à la rédiger. C'est à que fait le ministère nommé par le peuple qui se conforme à la volonté exprimée du peuple par plusieurs raisons: d'abord parce qu'un ministère obéit naturellement au souverain dont il dépend; ensuite parce que si le souverain n'était pas content de son ministère, il en changerait à l'instant même; enfin, parce que la rédaction qui ne serait pas conforme à la volonté manifestée du peuple, ne serait pas acceptée par celui-ci et qu'il en faudrait faire immédiatement une autre. Voilà tout le grimoire ”.

Ho accordato tanto spazio a questa pagina del socialismo utopista perché Considérant è tra i principali protagonisti di un intenso dibattito sulla praticabilità della democrazia diretta. Insieme a chi cerca ispirazione nella costituzione del 1793, chiedendo che i depu-

(63) Cfr. G. PROCACCI, *Gouverner la misère*, Paris, 1993, pp. 270-274.

(64) Ledru-Rollin è autore di un'opera dal titolo emblematico *Du gouvernement direct du peuple*, Paris, 1851.

(65) Articolo dal titolo “ La solution c'est le gouvernement du peuple par lui-même ” nel numero del 17 novembre 1850. Tra i redattori, uno dei più attivi è il tedesco, Rittinghausen, autore di una serie di articoli e di un *pamphlet* sulla democrazia diretta (*La législation directe du peuple ou la véritable démocratie*, Paris, 1851).

tati siano ridotti “ en simples commissaires ” (66), vi è chi propone di dividere la sovranità in ragione delle circoscrizioni territoriali (67), e chi invece vuole che siano i dipartimenti ad eleggere i delegati nazionali mentre il popolo nei comuni vota le leggi (68), senza dimenticare infine chi sogna il comune-falansterio (69).

Questo confronto non rimane confinato all'esterno dell'Assemblea nazionale. Il 20 giugno 1850 (70) i deputati socialisti Benoît e Charassin presentano all'Assemblea un progetto di costituzione “ popolare ” del cantone in ben 123 articoli. Di democrazia diretta

(66) J.-B. MILLIÈRE, *Constitution de la démocratie ou le gouvernement direct du peuple par lui-même*, Paris, 1851, p. 54.

(67) “ La souveraineté ”, scrive Émile de Girardin, “ a trois degrés: elle est individuelle; elle est communale; elle est nationale. Distinctes: chacune de ces souverainetés est une, indivisible, inaliénable, imprescriptible. Réunies: elles sont inviolables et se garantissent mutuellement (...) chacune de ces trois souverainetés a des attributions distinctes; aucune n'a d'intérêts opposés; toute rivalité est donc impossible et tout conflit improbable ” (*L'abolition de l'autorité par la simplification du gouvernement*, Paris, 1851, pp. 57-58).

(68) Per J. F. Coignet, fourrierista lionese e redattore della *Démocratie pacifique*, il potere esecutivo ha l'iniziativa delle leggi sulla base dei *cabiers* che provengono dai comuni. Compito dell'assemblea centrale eletta dai dipartimenti è solo quello di riassumere i *cabiers* per consentire al governo di sottoporre ai comuni un progetto suscettibile di ottenere l'approvazione della maggioranza (*Organisation politique du peuple*, Paris, 1851, pp. 23 e 41). Per Coignet non vi è pericolo di stallo o di conflitti dirompenti in questo disegno: “ en cas de conflit entre le progrès et la conservation, entre le mouvement et l'immobilité, interviendrait le vrai souverain, le peuple lui-même, qui, votant les lois, nommant le pouvoir exécutif et les assemblées communales, déciderait en dernier ressort, par son vote ou ses élections, des prétentions du pouvoir exécutif ou des assemblées communales ” (*Démocratie pacifique*, n° del 1 giugno 1851).

(69) Già nel 1845, il fourrierista Hennequin aveva illustrato sulla *Phalange* i *Principes d'un nouveau droit administratif*, dominati dall'istituto dell'associazione produttiva. Durante la II repubblica, Hennequin propaganda questo ideale di comune-societario-falansterio sulla *Démocratie pacifique*. D'ispirazione analoga è l'opera *Projets d'association volontaire entre les chefs d'industrie et les ouvriers, et de réforme commerciale, adoptés et publiés par le comité de l'organisation du travail de Lyon*, Lyon, 1848. Vi si propone di fondare agenzie comunali con missione cooperativa e produttiva. Lo scopo dichiarato è quello di sopprimere “ la concurrence anarchique et la guerre que les gros capitaux font aux petits ”. Per ulteriori informazioni su questa produzione di *pamphlets* si veda F. BRACCO, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa nel dibattito tra democratici e socialisti in Francia (1850-1851)*, in *Annali della Facoltà di Scienze Politiche di Perugia, Materiali di Storia*, 7, a.a. 1982-1983, 19., pp. 579-614.

(70) *Impression n° 1120*.

non si parla esplicitamente, ma in compenso il progetto delinea i contorni di un'amministrazione locale nella quale tutti i servizi pubblici più rilevanti, dall'istruzione all'assistenza, sono socializzati a livello cantonale (ma il cantone avrebbe dovuto comprendere almeno 15.000 abitanti) e gestiti da un amministratore, scelto dal governo tra i consiglieri cantonali elettivi. Le venature socialiste del progetto bastano per farlo bocciare a larga maggioranza dall'assemblea, senza per questo che il tema del "cantone popolare" si spenga. Prendendo spunto dal progetto Benoît/Charassin, che risultano tra i firmatari del nuovo documento, Renouvier ⁽⁷¹⁾, Fauvety ed altri danno alle stampe un piano di *organisation communale et centrale de la république* nel quale la questione del decentramento appare strettamente connessa con quella della democrazia diretta, e l'ispirazione antiparlamentare si somma alla rivendicazione sociale ⁽⁷²⁾. Ecco in breve il contenuto del progetto: il comune cantonale (di 18.000 abitanti) come base dell'amministrazione locale decentrata, senza sopprimere tuttavia l'individualità comunale tradizionale; riduzione del ruolo del rappresentante del governo a quello di guardiano della legalità; obbligo dei comuni di provvedere gratuitamente ai bisogni dei lavoratori; deliberazione da parte delle sezioni elettorali sui progetti di legge presentati dall'assemblea nazionale.

Era chiaro che da questo versante dello schieramento socialista e repubblicano il parlamentarismo borghese e l'accentramento non avevano molto da temere. Non si può dare torto a Louis Blanc quando ridicolizza la corrente democratico-socialista nel suo vagheggiare di repubbliche di comuni e di legislazione popolare ⁽⁷³⁾.

⁽⁷¹⁾ Su Renouvier si veda G. CAVALLARI, *Renouvier, filosofo della liberaldemocrazia*, Napoli, 1979.

⁽⁷²⁾ *Gouvernement direct. Organisation communale et centrale de la République. projet présenté à la nation pour l'organisation de la commune, de l'enseignement etc.*, Paris, 1851.

⁽⁷³⁾ È significativo che nella *République une et indivisible* (1851) Louis Blanc demolisca i riferimenti storici di Ledru-Rollin alla costituzione del 1793 che gli stessi suoi autori — lo afferma con cognizione di causa — consideravano come prodotto imperfetto ed inapplicabile (p. 91). Una delle maggiori conquiste della Rivoluzione era stata l'unità repubblicana e Blanc ribadisce con forza la sua convinzione al riguardo quando

Debole nella sua proposta e incerta negli obbiettivi, questa formazione discorsiva merita attenzione essenzialmente come testimonianza di una corrente della tradizione democratica francese che viene alla luce nei momenti di crisi (farà la sua comparsa ancora nel 1871) per poi dileguarsi subito dopo, senza mai riuscire ad integrarsi nell'ordito istituzionale.

proscrive i nuovi girondini che minacciano questa preziosa eredità (nell'opera *Plus de girondins!*).

CAPITOLO SECONDO

LA LOTTA PER IL POTERE LOCALE: I NOTABILI DI FRONTE AL SUFFRAGIO UNIVERSALE

1. Elettorato comunale e autonomia locale. — 2. Un'inchiesta del 1849. — 3. Le restrizioni del suffragio universale.

Il 3 luglio 1848 l'Assemblea nazionale costituente deliberava il rinnovo dei consigli generali e comunali a suffragio universale diretto e lasciava ai consigli dei comuni con meno di 6.000 abitanti che non fossero capoluoghi di dipartimento o di *arrondissement* il potere di eleggere il proprio sindaco.

Con questa legge definita come “provvisoria” si compiva una svolta di prima grandezza nella storia dell'amministrazione periferica francese: il suffragio universale entrava in scena nella lotta per il controllo dei poteri locali, fino ad allora monopolio dei notabili, e tornava in auge il principio rivoluzionario dell'elettività degli ufficiali municipali.

Delle due novità la prima era certamente la più rilevante, nella misura in cui costringeva i fautori del decentramento ad interrogarsi sulla compatibilità dei loro progetti di riforma con la conservazione della egemonia borghese nelle assemblee locali. Al fronte centro-periferia (burocrazia-notabili) se ne aggiunge un secondo interno alla *civitas*, tra proprietari e non-proprietari. Il primo, fino ad allora pensato al riparo della barriera censitaria, viene ora ad essere condizionato dal secondo, dominato dall'ingombrante presenza della *vile multitude*. Il conflitto di classe nelle città iscrive un'ipoteca conservatrice sulla rivendicazione di maggiore autonomia da un potere centrale che continua ad apparire, malgrado tutto, come il garante dell'ordine sociale.

Ma lo scontro di classe e la dialettica politica non esauriscono lo spettro delle motivazioni che negli anni della Seconda Repubblica

concorrono a complicare il tema del decentramento. Ad affrontarsi nelle aule parlamentari sono anche due opposte concezioni dell'autonomia locale che affondano le radici in un passato atavico. La questione del diritto di voto dei *forains* (i proprietari non domiciliati) come quella dei *plus imposés* (i più alti contribuenti) ripropongono il dualismo tra il comune-società di proprietari e il comune associazione-di abitanti. Se il secondo archetipo sembra per un momento avere il sopravvento, il primo torna a riaffacciarsi poco dopo.

La battaglia parlamentare che si combatte sul diritto di voto nelle collettività locali contribuisce quindi a ridurre ulteriormente lo spazio per le libertà locali che vengono a trovarsi al centro di un campo di tensioni destinato a rivelarsi fatale per la Repubblica.

1. *Elettorato comunale e autonomia locale*

La caduta della monarchia era stata seguita un pò ovunque nel paese da una "rivoluzione municipale" in scala molto più ridotta di quella dell'89. Nelle città le amministrazioni orléaniste erano state sostituite in alcuni casi da commissioni municipali mentre i prefetti di numerose province venivano destituiti o dovevano acconsentire ad un controllo popolare. Il governo provvisorio non tarda a reagire a questo vuoto di potere inviando in periferia propri commissari, dotati di ampi poteri, in sostituzione dei prefetti.

È in questo contesto che l'Assemblea costituente affronta l'esame della proposta Huot ⁽¹⁾ di procedere all'elezione a suffragio universale dei consigli comunali, lasciando però al governo la nomina dei sindaci.

Il primo dato che colpisce è l'atteggiamento del governo che non guarda con favore la prospettiva di un'immediato rinnovo democratico delle amministrazioni locali e che cerca pertanto di prendere tempo, proponendo una legge transitoria, limitata all'ele-

(1) La proposta è presentata il 20 maggio 1848 (C.R.A.N., t. 1°, p. 350 e pp. 366-367).

zione dei consigli comunali nei luoghi dove fossero interamente disorganizzati e al rinnovo dei posti vacanti (2).

La seconda sorpresa proviene dal rapporto letto da Favart nella seduta del 15 giugno a nome del *Comité de l'administration départementale et communale* dell'assemblea (3). Se il comitato va oltre il progetto del governo, proponendo il rinnovo di tutte le assemblee amministrative a suffragio universale, esso rifiuta però di affrontare la questione della nomina dei sindaci, certamente non secondaria in un frangente di viva mobilitazione per le libertà locali nel paese.

Perché tanta freddezza per le rivendicazioni della periferia?

La risposta non è difficile: il gruppo dirigente repubblicano teme le elezioni nelle regioni a forte coloritura legittimista e nelle grandi città, come Parigi, dove la pressione operaia comincia a farsi allarmante.

E tuttavia, anche questa volta, la ricostruzione *événementielle* dei tatticismi parlamentari non riesce a spiegare tutto. All'origine di tanta cautela vi sono le riserve dei repubblicani sull'opportunità di indebolire l'accentramento e sulle riforme necessarie per modificarlo. Il dibattito che si svolge all'interno del *comité d'administration départementale et communale* (4) è emblematico di questa dialettica. Le sedute consacrate alla questione della riforma comunale e dipartimentale rivelano l'irriducibile opposizione di repubblicani ortodossi come Manuel ad ogni ipotesi di stravolgimento dell'amministrazione napoleonica. L'individualità comunale è confermata dalla commissione "à la presque unanimité" (5) contro ogni formula di municipio cantonale che la contraddicesse. A maggior ragione, le ipotesi di riforma ancora più radicali come quelle di sopprimere i prefetti incontrano una resistenza fermissima, forte di argomenti che rivelano tutta la diffidenza per le autorità locali. Ad esprimerla con particolare nettezza sono le parole di Favart:

" ce qui fait la puissance de la France, c'est la centralisation et l'unité du pouvoir. Constituer les administrations départementales composées de

(2) *Projet de décret relatif aux élections municipales*, presentato dal ministro dell'interno nella seduta del 5 giugno 1848 (C.R.A.N., t. 1°, pp. 629-631).

(3) *Ibidem*, pp. 889-893.

(4) I processi verbali sono raccolti in un registro conservato in A.N., C. 926.

(5) Seduta del 2 giugno 1848 (p. 41).

membres nommés par élection, c'est évidemment affaiblir le pouvoir central, c'est à une république unitaire substituer une république fédérative. La tendance des corps électifs, c'est de se rendre indépendants: or, dans quelle situation ne pourrait-on pas se trouver, surtout à la naissance de la république, si l'on constituait dans les départements un pouvoir indépendant et disposé à se soustraire à l'obéissance due au pouvoir central? ” (6).

In presenza di simili premesse, non sorprende che la commissione acconsenta a rinviare la questione dell'elezione dei sindaci.

Ma l'assemblea si rivela meglio disposta verso l'autonomia locale del suo comitato. L'emendamento Picard, che lascia ai consigli comunali l'elezione dei sindaci pur con la limitazione di questa prerogativa ai comuni con meno di 6.000 abitanti, rappresentava il minimo che l'assemblea potesse chiedere al governo, il quale finisce per accettare un compromesso a lui ancora favorevole: oltre alla nomina dei sindaci dei principali centri urbani conservava ampi poteri di sospensione e revoca (7).

Meno scontato appare semmai il dibattito che si svolge all'assemblea sulle condizioni dell'elettorato comunale. L'affermazione del principio del suffragio universale non basta a scoraggiare i difensori della concezione del comune quale società-di proprietari.

È il deputato Carla che patrocina con più eloquenza la causa dei *forains*, i proprietari non domiciliati di cui era già stato difensore nel *comité d'administration communale et départementale* (8):

“ La commune, messieurs, n'est pas seulement une agglomération politique et administrative, elle est encore une association d'intérêts, une véritable communauté, comme on disait autrefois (...) Il est donc évident que tous ceux qui ont des intérêts dans la commune ont le droit de prendre part à l'élection du conseil municipal; car c'est un axiome, que celui qui a

(6) Seduta del 22 maggio 1848 (p. 22).

(7) È da tenere presente che nel corso del dibattito viene proposta (dal deputato Babaud-Larivière nella seduta del 30 giugno) l'elezione diretta dei sindaci, soluzione che certo si poneva ben al di là della transazione infine raggiunta tra governo e parlamento.

(8) “ M. Carla, comparant la situation du propriétaire possédant dans deux communes à la situation d'un homme intéressé dans deux sociétés commerciales, dit que, à son avis, le droit de voter dans une commune doit résulter, non du domicile, mais de l'intérêt qu'on peut y avoir ” (seduta del 13 giugno 1848, p. 77).

le bénéfice doit supporter la charge; mais cela est réciproque, et celui qui supporte la charge a droit au bénéfice ” (9).

Cuius commoda, et eius incommoda : non ci si attenderebbe di sentire risuonare questa massima che aveva diviso le *communautés d'habitants* di Antico regime in un'aula parlamentare repubblicana. Eppure, il paradigma fisiocratico della *municipalité*-consorzio di proprietari e il vecchio dualismo delle comunità prerivoluzionarie trovano ancora consensi insospettati, a dimostrazione della perdurante aderenza ad una rappresentazione della realtà economico-sociale tutta fondata sulla proprietà. L'idea democratica di domicilio, come legame esclusivo del cittadino con la collettività territoriale, è avversata con eloquenza da chi ricorda che “les communes ne se composent pas seulement d'une agrégation d'individus”, che i *forains* contribuiscono alle imposte comunali, e che quindi “il est juste qu'ils puissent voter cet impôt par eux-mêmes ou par leurs représentants ” (10). Altri ancora mette in guardia contro la prodigalità dei consigli comunali nel votare “centimes additionnels” che ricadrebbero anche sui proprietari non domiciliati (11).

Senonché, nel frangente postrivoluzionario, il relatore del comitato, Favart, poteva contare su un'obiezione forte alla richiesta di eliminare il requisito del domicilio reale: l'accusa di conferire in questo modo un doppio voto ad una sola categoria di cittadini — i proprietari — e di perpetuare così una logica censitaria ed oligarchica. Siffatto privilegio appariva tanto meno giustificabile posto che gli interessi proprietari avrebbero continuato ad essere garantiti come prima dall'*adjonction des plus imposés* per il voto di imposte straordinarie e prestiti, secondo le modalità della legge del 1837 (12): l'assemblea ne è convinta ed approva l'esclusione dei *forains*.

Ma la resistenza intorno al comune-società di proprietari è più tenace di quanto il comitato probabilmente si aspettasse. La difesa dei *forains* si iscrive in un disegno più ampio di conservazione della natura proprietario-privatistica del comune. Questa identità appariva ancorata a tre istituti: il concorso dei *plus imposés* al voto delle

(9) Seduta del 30 giugno 1848 (C.R.A.N., t. 2°, p. 255).

(10) Intervento del deputato Ferrouillat nella seduta del 30 giugno (*Ibidem*, p. 267).

(11) Così il deputato Gillon (*Ibidem*, p. 266).

(12) *Ibidem*, p. 267.

spese straordinarie, per il momento non contestata; il voto da parte dei non-domiciliati (i *forains*, appunto); ed infine il sezionamento elettorale che permetteva agli interessi dei singoli quartieri di vedersi rappresentati. Allo scontro sui *forains* segue quindi quello sulle modalità di voto: i fautori del vecchio sezionamento si oppongono allo scrutinio di lista, sostenuto dal *comité d'administration départementale et communale*.

Per i partigiani dello scrutinio di lista non può esservi più alcuno spazio in un ordinamento repubblicano per una modalità di voto che favorisce i notabili e i particolarismi dei quartieri. “ Il est clair pour tout le monde ”, dichiara il deputato Paulin Gillon, “ que plus les électeurs sont fractionnés, plus ils se groupent autour de certaines personnalités qui n'ont que des valeurs fort contestables ou autour de certains intérêts de quartiers, auxquels ils donnent une importance excessive ” (13). Lo scrutinio di lista, rincarano altri (14), ristabilisce “ l'unité communale ” rotta artificialmente dal sezionamento. Infine ed ancora — è il relatore Favart a ricordarlo — lo scrutinio per sezioni trasforma i consiglieri comunali in portavoce dei quartieri poiché “ on leur a donné et on leur donne presque toujours des mandats impératifs ” (15).

“ Tous les intérêts doivent être représentés ” (16), replicano i difensori del sezionamento che si appellano alla natura apolitica, economico-domestica, degli interessi comunali, quando invece non preferiscono porre apertamente la questione della tutela della minoranza proprietaria di fronte alla massa operaia:

“ Comment, par exemple, pourriez-vous supposer que l'élection serait ce qu'elle doit être, si, donnant le droit de choisir tous les conseillers municipaux à une assemblée générale, vous permettiez à la classe ouvrière — je demande pardon de me servir de cette expression, mais elle est encore dans la vérité des choses — de venir, par la majorité de ses votes, imposer un conseil municipal à toutes les classes de la ville de Lyon? Cela est impossible, et c'est cependant ce qui arriverait. Il faut donc que les intérêts des minorités, intérêts toujours respectables et toujours sacrés, puissent

(13) *Ibidem*, p. 259.

(14) Intervento di Babaud-Larivière (*Ibidem*, p. 260).

(15) *Ibidem*, p. 263.

(16) Così il deputato Charencey (*Ibidem*, p. 261).

être représentés; ils ne le seraient pas par le vote au moyen du recensement général ” (17).

Questa digressione di Ferrouillat sulla rappresentanza degli interessi e delle minoranze introduce un tema destinato a grande fortuna nella pubblicistica dei trenta anni successivi.

Per il momento, tuttavia, più convincenti appaiono all’assemblea le motivazioni espresse dal relatore del comitato, Favart: “ le suffrage est basé sur le vote de tous, c’est le gouvernement de tous, dans l’intérêt de tous; tandis que le vote par sections donne l’avantage à la minorité sur la majorité ” (18).

Alla fine del dibattito era quindi il comune democratico ad uscire rafforzato rispetto a quello notabile-proprietario.

Grazie alla nuova legge, per quanto transitoria e in buona parte compromissoria, le amministrazioni locali avrebbero potuto rinnovarsi su basi realmente democratiche. Agli avversari di questa trasformazione non doveva tuttavia essere sfuggita l’esistenza di un varco che avrebbero potuto al momento opportuno sfruttare. Battuti sui loro contrafforti tradizionali — la rappresentanza proprietaria e il sezionamento — essi scoprivano nelle condizioni del domicilio (19) un’inedita barriera per tenere a freno l’invasione elettorale della parte più marginale della popolazione. Due anni dopo, sapranno ricordarsene.

2. *Un’inchiesta del 1849*

Nell’estate del 1849, il ministro dell’Interno Dufaure promuove con due circolari una grande consultazione presso i prefetti e le amministrazioni locali (consigli generali e consigli comunali delle città con 20.000 abitanti) sui principali capitoli del disegno di riordinamento dell’amministrazione comunale e dipartimentale,

(17) Intervento del deputato Ferrouillat (*Ibidem*, p. 262).

(18) *Ibidem*, p. 263.

(19) Molto significativo appare l’emendamento Ternaux che sostituisce un domicilio di un anno a quello inizialmente proposto di 6 mesi con la seguente motivazione: “ pour des intérêts municipaux, il est nécessaire qu’il y ait un certain temps de domicile pour constater l’intérêt qu’on a aux affaires municipales ” (*Ibidem*, p. 268).

dalle condizioni per l'elettorato alla creazione del consiglio cantonale, dalla nomina dei sindaci alla revisione della tutela (20).

Le risposte dei prefetti agli interrogativi del ministro non sono incoraggianti per la prospettiva di riforma (21).

Il punto di vista dei rappresentanti del governo è riassunto con brutale franchezza nella risposta del prefetto delle Ardennes:

“ Si la question pouvait se poser libre de toute pensée politique, et circonsrite aux intérêts moraux et matériels des populations, je déclarerais hautement qu'il n'a été en général donné satisfaction aux besoins les plus urgents des classes faibles que par l'autorité ou l'influence des agens du pouvoir; que le système électif a toujours trompé en administration communale les espérances qu'il aurait pu faire concevoir, et que rarement les conseils municipaux se sont élevées à la hauteur de leur mission ” (22).

Che si tratti delle scuole, delle strade o dei beni comunali, è stato sempre il prefetto a dover lottare contro “ l'égoïsme local ” e le “ aristocraties communales ” per imporre l'interesse generale contro quello di pochi notabili (23). Non è quindi nemmeno il caso di parlare di un assetto alternativo dell'amministrazione territoriale, che semmai deve essere riformata in dettagli minori, e certamente non a spese del potere centrale. La ricetta del prefetto al riguardo è molto semplice: deconcentrare a favore degli agenti periferici del governo, semplificare le formalità della tutela, ritornare alla legge

(20) La prima circolare, molto lunga, è del 18 agosto 1849 ed affronta la riforma dell'amministrazione territoriale nella sua globalità (AN. F1^a 45). La seconda del 29 settembre, destinata ai consigli comunali delle grandi città, riguarda solo l'organizzazione e l'amministrazione municipale (AN. F³I 16).

(21) L'analisi manoscritta delle risposte degli organi locali alla circolare del 29 settembre a cura del Ministero dell'Interno è conservata in AN. F³I 16. Il ministro, dà conto a Vivien (lettera del 20 marzo 1850) dei risultati dell'inchiesta (stessa *côte*). Le lettere dei prefetti sono raccolte in AN.F1^a 598.

(22) AN. F1^a 598.

(23) “ La construction des chemins, des maisons d'école ont été le terrain de luttes fréquentes, où l'administration voulait faire le bien, où le conseil municipal empêchait de le faire; et ceux qui dans leur vie publique ont été appelés à diriger des communes riches et propriétaires de bois ont toujours bien vivement regretté que le pouvoir de l'administration se borne le plus souvent à empêcher le mal. Je ne citerai qu'un exemple de cette triste vérité; c'est celui de la gestion des biens communaux qui, presque partout, est inintelligent, ou bien exploitée par l'égoïsme des aristocraties communales, parce que les préfets n'y peuvent rien ” (*Ibidem*).

elettorale del 1831, consentendo però la nomina del sindaco anche al di fuori del consiglio comunale.

I prefetti si dichiarano convinti fautori del compromesso orléanista. La maggior parte di loro respinge le principali innovazioni accennate dal ministro, a cominciare dallo scrutinio di lista che politicizza le elezioni, espone le minoranze al dispotismo delle maggioranze ⁽²⁴⁾ e priva la “famiglia comunale” di quel carattere privatistico e proprietario che le conferisce la scelta dei rappresentanti per sezioni ⁽²⁵⁾: solo pochi affermano di apprezzare i vantaggi dello scrutinio di lista come antidoto all’“esprit de clocher” dei rappresentanti dei quartieri ⁽²⁶⁾. Quanto alla designazione del sindaco, è convinzione generale che l’elezione da parte del consiglio comunale abbia compromesso seriamente il rapporto di gerarchia con l’amministrazione ⁽²⁷⁾.

Meno che mai essi vogliono sentire parlare di ridimensionare i controlli sui comuni, ora che la Rivoluzione di Febbraio ha creato nei consigli comunali l’illusione di una ritrovata libertà ⁽²⁸⁾. I consigli

⁽²⁴⁾ Come ricorda il prefetto dell’Aisne (*Ibidem*).

⁽²⁵⁾ Convinzione espressa con chiarezza dal prefetto del Calvados: “en attribuant la nomination d’un certain nombre de candidats à chaque quartier, le côté politique de l’élection s’efface, les électeurs se préoccupent plus de l’aptitude, de l’influence du candidat, qui doit désormais devenir le mandataire du quartier et être chargé de défendre et de faire prédominer les intérêts, que de ses opinions et de ses tendances. Ainsi disparaît cette cohésion qui n’est indispensable à la bonne administration des affaires de la cité et qui peut devenir, dans des circonstances données, un véritable danger” (*Ibidem*).

⁽²⁶⁾ Solo una minoranza di prefetti, come quello dell’Aube e delle Bouches-du-Rhône, ritengono preferibile lo scrutinio di lista in quanto evita la frammentazione particolaristica della rappresentanza.

⁽²⁷⁾ “Elus par les conseils municipaux, ces fonctionnaires s’efforcent avant tout de les satisfaire, et se préoccupent moins des instructions de l’administration avec laquelle ils sont portés à se mettre en opposition si, surtout, il leur paraît qu’en agissant de la sorte, ils plairont à la population” (prefetto della Drôme) (*Ibidem*).

⁽²⁸⁾ “La monomaie de la décentralisation”, scrive allarmato il prefetto delle Bouches-du-Rhône al ministro dell’interno, “possède aujourd’hui le Midi; et pour peu qu’on s’y prête, toutes les municipalités s’érigeront en assemblées politiques au petit pied et saisiront toutes les occasions de sortir des attributions que la loi leur a déterminées”. Nel consiglio comunale di Marsiglia in particolare “on y professe et on y pratique l’opinion que les lois municipales anciennes sont implicitement détruites par les circon-

comunali sono presentati come “ incapables d’apprécier le considérations de goût et d’art ” e come “ impuissants à combattre une foule d’intérêts particuliers et de susceptibilités locales ” (29). La campagna per il decentramento, incalza il prefetto dell’Ariège, ignora la condizione reale della gran parte dei comuni rurali, dove è l’istitutore, in mancanza di un sindaco istruito, a dover esercitare di fatto le funzioni municipali (30). Il problema dell’autonomia locale si risolve per loro in quello della deconcentrazione, ottenuta mediante la riduzione delle competenze degli uffici ministeriali a beneficio degli stessi prefetti *in loco* (31) nonché grazie ad un migliore riparto delle risorse finanziarie tra centro e periferia (32).

Pochi entusiasmi suscita anche l’ipotesi di affidare ai consigli cantonali funzioni di gestione o di controllo. Anche quei prefetti che non giudicano del tutto inutile l’istituzione cantonale (“ *une superfétation* ”) (33), ne vogliono limitare il ruolo ad una funzione consultiva o, al massimo, alla gestione dei servizi dell’assistenza, delle guardie campestri, e dell’istruzione, senza comunque riprodurre l’esperienza delle municipalità cantonali dell’anno III.

Nulla di strano in queste risposte: i prefetti sono fedeli all’isti-

stances et qu’on peut se dispenser d’en observer les prescriptions”(lettera del 14 febbraio 1849, AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 111).

(29) Così scrive il prefetto del Finistère al riguardo della proposta di alleggerire i controlli sui progetti urbanistici dei comuni (*plans d’alignement*) (AN. F^{1a} 598).

(30) “ Les instituteurs sont les véritables maires: tout se fait par eux, et l’élu de la commune n’a le plus souvent, que le privilège dérisoire de porter l’écharpe municipale ” (*Ibidem*).

(31) “ Les attributions des conseils municipaux sont bien réglées. Le contrôle et la tutelle de l’autorité supérieure sont nécessaires aux communes, et la réforme importante ne consisterait pas à les en affranchir, mais à en simplifier l’exercice et à accélérer ainsi la marche des affaires ” (prefetto dell’Aveyron); “ en somme et dans l’intérêt des communes elles-mêmes, si dans la presque totalité des cas, il est à peu près inutile de demander l’approbation du pouvoir central, il est par contre d’une extrême utilité de demander celle du préfet e, sauf cette délégation, il faut éviter à tout prix d’atténuer la tutelle imposée aux communes ” (prefetto dell’Ille-et-Villaine) (*Ibidem*).

(32) La questione di un più equo riparto del fondo comune tra dipartimenti ricchi e poveri è sollevata dai prefetti delle aree più disagiate, come quello della Charente-Inférieure, mentre i prefetti dello Cher e della Corsica chiedono una diversa classificazione delle spese obbligatorie e facoltative che lasci più risorse ai consigli generali (*Ibidem*).

(33) Così il prefetto della Charente (*Ibidem*).

tuzione che impersonano nel dichiararsi paladini dello *status quo* laddove esso è più favorevole al potere centrale.

A loro volta, dalla sponda opposta, le collettività locali seguono il proprio istinto nel rivendicare una maggiore autonomia ⁽³⁴⁾. I consigli generali e comunali non si lasciano sfuggire l'occasione per chiedere l'ampliamento della sfera delle deliberazioni sottratte all'approvazione prefettizia o centrale e si spingono talvolta fino a suggerire l'istituzione di una commissione dipartimentale che, sul modello belga, affianchi il prefetto nell'esercizio di alcune funzioni tutorie ⁽³⁵⁾ o persino la sostituzione del prefetto con un amministratore dipartimentale ⁽³⁶⁾.

Anche qui non vi sarebbe di che stupirsi se non fosse per la

⁽³⁴⁾ Le risposte dei consigli comunali delle città con più di 20.000 sono conservate agli Archivi nazionali. I verbali dei consigli generali dei dipartimenti sono andati invece perduti, con ogni probabilità, nell'incendio del *Palais Royal*, sede del Consiglio di Stato, dove erano conservati. La perdita non è comunque irreparabile sia per la possibilità di consultare gli originali delle deliberazioni, conservati anch'essi agli Archivi nazionali, sia per la disponibilità di fonti ulteriori. Mi riferisco all'ampio rendiconto delle risposte al questionario pubblicato nell'annuale raccolta del Ministero dell'Interno sui voti dei consigli generali (quella relativa al 1849). Inoltre, nelle carte della *Commission d'administration communale et départementale* dell'*Assemblée nationale* è conservato un documento riassuntivo, opera di tre *auditeurs* del Consiglio di Stato (*Analyses des réponses des conseils généraux aux 33 questions d'organisation municipale posées dans la circulaire du ministre de l'intérieur du 18 août 1849*) (AN. C. 977). Infine, il rapporto Vuitry sul libro I del progetto del Consiglio di Stato, di cui parleremo nel prossimo capitolo, si apre con un'illustrazione delle risposte ai questionari (C.R.A.N.L., t. 11°, p. 54).

⁽³⁵⁾ Marsiglia invoca il modello belga e “ la dispense pour les communes de recourir à Paris pour le moindre des affaires ” (il consiglio comunale di Marsiglia è particolarmente “ estremista ” nelle sue rivendicazioni, cfr. N. ROULAND, *Le conseil municipal marseillais de la II République à la III République (1848-1875)* Aix-en-Provence, 1974, pp. 106-108). Il consiglio comunale di Digione chiede la creazione di un’ “ autorité administrative départementale ” alla quale conferire l'esercizio della tutela sui comuni. Tutti i comuni interpellati sollecitano, come La Réole, la fine delle “ lenteurs et des complications de la centralisation ”. Il consiglio comunale di Angoulême si accontenta di vedere allargato il novero delle deliberazioni esecutorie e la soppressione del controllo del *Conseil des bâtiments civils* (AN. F^{1b}I 259).

⁽³⁶⁾ Così il consiglio generale dell'Ardèche: “ indépendamment du préfet, qui doit être surtout le représentant du pouvoir politique central, il y aura un administrateur chargé de tout ce qui concerne les intérêts purement départementaux: cet administrateur départemental sera choisi par le conseil général ” (*Analyse des vœux de conseils généraux de département, session de 1849*, Paris, 1850, p. 184).

rarità di queste dichiarazioni risolutamente autonomiste provenienti dalla periferia. Sorprendente ma vero: i consigli locali recitano la loro parte con molta minore convinzione dei prefetti; le richieste di un forte decentramento rappresentano solo una modesta percentuale nella massa delle risposte delle collettività locali.

Basta poco per cogliere che l'aspirazione decentratrice non assume i toni della contestazione radicale del sistema: tutt'altro. La rivendicazione di maggiori spazi per la libertà locale è formulata all'interno del quadro normativo orléanista, di cui si auspica la correzione ma non lo stravolgimento. Il principio dell'uniformità dell'organizzazione comunale è confermato alla pressoché unanimità; la legge sulle attribuzioni municipali del 1837 incontra il favore generale con ritocchi secondari; i consigli generali si dichiarano in massa favorevoli all'istituto dei *plus imposés*. Persino l'elezione del sindaco non attira affatto i consigli generali, che in grande maggioranza vi si dichiarano contrari ⁽³⁷⁾, mentre lascia freddi i consigli comunali di alcune grandi città, disposti anch'essi ad accordare la loro preferenza per il sistema della doppia investitura della legge del 1831 ⁽³⁸⁾. Persino un consiglio comunale come quello di Le Mans, che si era visto destituire il sindaco nel 1843 per una frase di troppo in un discorso ufficiale, definisce "une heureuse combinaison" la legge del 1831 e considera il famigerato art. 75 della costituzione dell'anno VIII "une garantie dont il y aurait un grave danger à

⁽³⁷⁾ Su 69 consigli generali che hanno risposto, 34 chiedono la nomina governativa, secondo la legge del 1831, 15 la conferma della legge del '48 con modifiche marginali, 12 la nomina governativa su candidature presentate dal consiglio comunale, 5 soli si pronunciano per l'elezione pura e semplice. Si sarebbe certo potuto affermare, come fa il deputato Laboulie, che "celui qui présente nomme" e che quindi i consigli generali favorevoli alla nomina governativa su presentazione dei consigli comunali dovessero in realtà ascrivere al novero dei partigiani dell'elezione. Era altrettanto plausibile, come ricorda sempre Laboulie, che il silenzio dei consigli generali che non si erano pronunciati dovesse interpretarsi quale acquiescenza al sistema dell'elezione, così come consacrato dal decreto del 24 febbraio 1848 (C.R.A.N.L., 27 aprile 1850, t. 7°, p. 166). Resta però il fatto che non si coglie nelle risposte dei consigli generali, in stretto contatto con la realtà locale, una fiducia senza riserve nella bontà dell'elezione del sindaco: prevale di gran lunga la prudenza sull'entusiasmo per la libertà locale.

⁽³⁸⁾ Montauban chiede che il consiglio comunale possa presentare al Presidente della Repubblica una lista di tre candidati per il posto di sindaco. Nancy si accontenta della legge del 1831 e così Arras e Digione (AN. F^{1b}I 259).

priver les maires, surtout dans les circonstances au milieu desquelles nous vivons” (39).

Tanta moderazione non si spiega solo con l’obbiettivo difficoltà di individuare un’alternativa forte all’eredità napoleonica, ma anche con la nuova priorità della classe dirigente francese, preoccupata innanzitutto dalle ripercussioni del suffragio universale sugli equilibri politici urbani. La parola d’ordine che attraversa i consigli comunali dei grandi centri è una sola: ridimensionare gli effetti del suffragio universale.

La brusca irruzione del fattore democratico all’interno di un dibattito elitario e spesso dottrinario come quello sul decentramento disorienta i notabili locali, ne accresce i timori per la conservazione dell’ordine sociale inducendoli alla prudenza verso un’autorità centrale che appariva sicuramente meno minacciosa delle classi laboriose. Le masse al potere nei consigli comunali fanno molto più paura alla borghesia dell’autoritarismo della burocrazia ministeriale di cui, in fin dei conti, condivide estrazione sociale ed ideologia.

Queste apprensioni trapelano dalle risposte dei consigli comunali in merito alla questione decisiva del suffragio comunale e dell’opzione tra scrutinio di lista o sezione. Se la maggioranza dei consigli esprime la propria preferenza per lo scrutinio di lista, quantunque esso favorisca le formazioni organizzate e non i notabili (40), non è certo nell’intento di incoraggiare l’allargamento della partecipazione popolare alla vita pubblica locale (41). Lo scopo è piuttosto quello di rendere più omogenea la composizione dei consigli comunali ponendo un freno al particolarismo e alla conflit-

(39) *Ibidem*.

(40) Il sindaco di Lille lamenta che, da quando il consiglio comunale è stato rinnovato a scrutinio di lista, la fazione socialista formi “une phalange compacte qui vote comme un seul homme en toute occasion” (lettera del 16 novembre 1849). Gli fa eco un consigliere comunale di Nantes (lettera firmata Achérot in data 27 ottobre 1849) per il quale “les partisans avoués ou secrets de chaque opinion extrême se flattent de faire passer une liste exclusive toute à leur couleur” (*Ibidem*).

(41) Come lascerebbero pensare le risposte di alcuni consigli comunali, come quelli di Marsiglia e Aix-en-Provence, che reclamano la conservazione dello scrutinio di lista per assicurare l’espressione “des vœux de la majorité du pays” (entrambe le deliberazioni in AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 94).

tualità esasperate da una rappresentanza che tendeva a riflettere i soli interessi dei quartieri. Non a caso tale concessione democratica è subito corretta sul versante delle condizioni elettorali, che si vorrebbero circoscritte mediante adeguate precauzioni: siano esse il domicilio municipale, di cui si chiede una durata più lunga di quello politico ⁽⁴²⁾, o l'iscrizione al ruolo delle imposte (contro il dettato esplicito dell'art. 79 della Costituzione) ⁽⁴³⁾, o ancora il concorso dei *plus imposés* al voto delle imposte straordinarie e dei prestiti. Tutte queste tecniche di limitazione dell'accesso al voto mirano al solo obiettivo di attenuare l'impatto del fattore democratico sul governo municipale al quale, come dichiara senza mezzi termini il consiglio comunale di Avignone, il proletariato urbano non ha titolo per partecipare:

“ L'ouvrier nomade, en tant que participant soit à l'industrie par son travail, soit aux charges de l'octroi par sa consommation journalière, ne peut avoir aucun intérêt légitime qui ne soit intimement lié à celui de son patron et qui dès lors ne soit représenté dans le conseil qui aura été élu sans sa participation ” ⁽⁴⁴⁾.

“ L'ouvrier sera-t-il disposé à voter pour celui qui possède, pour celui qui fait travailler, pour celui qui offre des garanties d'ordre et de moralité? ” si chiede preoccupato il sindaco di Roubaix ⁽⁴⁵⁾. I

⁽⁴²⁾ Il consiglio comunale di Colmar preconizza l'adozione di una cittadinanza municipale acquisibile in 10 anni per coloro che non fossero nati nel comune: “ il importe à l'ordre général et à la morale publique que chaque français appartienne à une commune dans laquelle seule il ait le droit à l'assistance, à l'exercice des droits civiques et politiques et au partage des avantages communaux ” (AN. F^{1b}I 259).

⁽⁴³⁾ Lo ricorda il prefetto della Gironda che, pur apprezzando la distinzione operata dal consiglio generale del suo dipartimento tra elettorato politico e municipale ne respinge la proposta di ammettere al voto i *propriétaires forains* alla luce dell'art 79 della costituzione che parla esplicitamente di *domiciliés*. Stesso rilievo formula il prefetto del Loiret sul voto del consiglio comunale per una restrizione dei diritti elettorali ai soli contribuenti (AN. F^{1a} 598).

⁽⁴⁴⁾ Deliberazione del 12 ottobre 1849 (AN. F^{1b}I 259).

⁽⁴⁵⁾ La risposta non è dubbia: “ étendre à tous les citoyens le droit de voter dans les élections municipales ce serait abandonner le sort de grandes cités à l'arbitraire du plus grand nombre, à leur passion du moment, à leur incapacité native ”. Il consiglio comunale della città, a sua volta, accusa “ les prédications des clubs ” e quelle della “ presse socialiste ” di avere “ entièrement perverti les bons penchants des ouvriers ” che

termini della questione sono ormai posti con nettezza: l'autonomia municipale non deve aprire le porte alla democrazia comunale ⁽⁴⁶⁾. Altrimenti detto: la borghesia urbana è disposta ad inalberare il vessillo del decentramento solo a condizione che questo non indebolisca la protezione degli interessi proprietari, valore che rimane comunque prioritario. La fiducia dei notabili nell'accentramento è scossa perché esso non ha saputo difendere adeguatamente e con intelligenza la causa dell'ordine ⁽⁴⁷⁾; ma non per questo l'apertura di credito al decentramento appare senza riserve: il riflesso di conservazione dell'ordine sociale prevale su ogni altra considerazione. Per la prima volta dopo la Grande Rivoluzione i notabili vedono seriamente minacciata la loro egemonia politico-amministrativa e la polemica anticentralista, fino ad allora del tutto innocua al riparo del filtro censitario, rischia ora di divenire pericolosa in presenza di un inedito protagonismo politico del proletariato urbano ⁽⁴⁸⁾. Si fa interprete di un sentire diffuso la commissione del consiglio comunale di Valenciennes quando esorta a non indebolire l'accentramento:

“ Dans le temps de dure épreuve que la France traverse, il faut fortifier le pouvoir au lieu de l'affaiblir, parce que un pouvoir fort est la meilleure sauvegarde de l'ordre et des libertés menacées par les doctrines insensées et subversives qui chaque jour agitent et effrayent notre pays ” ⁽⁴⁹⁾.

si trovano ora “ dans un état d'antagonisme et même d'hostilité contre ceux qui possèdent et ceux qui les emploient ” (*Ibidem*).

⁽⁴⁶⁾ Il consiglio generale del Doubs (deliberazione del 3 settembre 1849) arriva a chiedere che i 2/3 dei consiglieri comunali siano scelti tra i contribuenti all'imposta fondiaria (AN, F^{1c} V Doubs 4).

⁽⁴⁷⁾ “ Le système de la centralisation ”, dichiara il consiglio comunale di Douai (24 ottobre 1849), “ a perdu tout son prestige depuis que les événements qui se sont déroulés sous nos yeux ont prouvé à tous qu'il n'était rien moins qu'une garantie de sécurité pour la nation et de force pour le gouvernement établi ” (AN, F^{1bI} 259).

⁽⁴⁸⁾ Ne è così consapevole il consiglio comunale di Rouen (4 dicembre 1849) da rifiutare le certo non rivoluzionarie indicazioni della propria commissione per una riduzione sostanziale della tutela in quanto “ le conseil municipal pense que ces limites et ces garanties sont devenues plus nécessaires que jamais sous l'empire du suffrage universel (...). Il ne faut pas que le sort de toute la fortune d'une commune soit remis au résultat d'une élection ” (*Ibidem*).

⁽⁴⁹⁾ *Ibidem*.

3. *Le restrizioni del suffragio universale*

Il 31 maggio 1850 l'Assemblea nazionale approvava una nuova legge elettorale che privava del voto, attraverso severe condizioni di domicilio (3 anni), ben tre milioni di elettori ⁽⁵⁰⁾. “ La vile multitude qui a perdu toutes les républiques ” contro cui aveva tuonato Thiers nel discorso del 24 maggio ⁽⁵¹⁾, era esclusa da un suffragio che di “ universale ” aveva conservato solo il nome.

Per completare l'opera occorreva intervenire sulla legge elettorale locale. Ad introdurre il tema provvede il deputato Dabeaux con una proposta di legge che prevede come requisito il domicilio reale di tre anni nel comune ⁽⁵²⁾. La commissione parlamentare che esamina questo disegno non esita ad avallarlo. “ N'est-ce pas en effet des listes de la commune ”, chiede il relatore Chassaing-Goyon, “ qu'il importe surtout d'exclure le citoyen nomade qu'aucun lien d'intérêt ou d'affection ne rattache à la famille communale, qui n'en connaît ni les ressources ni les besoins, et qui, le plus souvent, est une charge pour elle? ” ⁽⁵³⁾. Anche se la proposta non avrà seguito, in attesa dell'apertura del dibattito sulle leggi organiche, essa rimane comunque quale testimonianza emblematica dello stretto legame che sussiste, ormai esplicitamente, tra egemonia sociale e decentramento.

Purché venisse sciolto il nodo del suffragio, la causa del decentramento avrebbe potuto contare ancora su un certo numero di consensi. Lo dimostra l'esito del maldestro tentativo del governo di riprendersi la concessione che gli era stata strappata nei mesi successivi alla Rivoluzione di febbraio: l'elezione dei sindaci nei comuni con meno di 6.000 abitanti. La richiesta del ministro dell'Interno di restituire al governo la nomina di tutti i sindaci ⁽⁵⁴⁾, trova l'immediato consenso del Consiglio di Stato ⁽⁵⁵⁾ e suscita un dibatt-

⁽⁵⁰⁾ Sull'adozione di questa legge e sulle reazioni che provoca nel paese, cfr. R. HUARD, *Le suffrage universel en France (1848-1946)*, Paris, 1991, pp. 50-68.

⁽⁵¹⁾ *Discours parlementaires*, cit., t. 9°, p. 40.

⁽⁵²⁾ *Proposition tentant à modifier le décret du 3 juillet 1848, relatif au renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et de département*, 4 juin 1850 (*Impression Assemblée Nationale Législative* n° 1081).

⁽⁵³⁾ C.R.A.N.L., 10 luglio 1850, t. 9°, p. 130.

⁽⁵⁴⁾ C.R.A.N.L., 1 marzo 1850, t. 6°, pp. 27-28.

⁽⁵⁵⁾ La *section de législation* del Consiglio di Stato nella seduta del 19 febbraio

tito acceso nella commissione parlamentare incaricata di esaminarlo: a chi, come Laboulie e Pascal-Duprat, rinfaccia al governo il pretesto dell'ordine pubblico minacciato per negare ai consigli municipali un diritto primordiale, replica un Montalembert nella veste di accentratore intransigente ⁽⁵⁶⁾.

Ma il quadro tracciato dal governo e dai prefetti ⁽⁵⁷⁾ di un'amministrazione locale in preda all'anarchia non convince la maggioranza della commissione che chiede i dati delle revoche di sindaci accordate dal Consiglio di Stato. Si può immaginare la sorpresa dei deputati nello scoprire che nel 1849 gli amministratori elettivi revocati erano stati appena 183 su 74.000 e solo 25 nelle municipalità a nomina governativa; e che il Consiglio di Stato, su 197 richieste di revoca proposte dal governo, ne aveva accolte tutte tranne tre ⁽⁵⁸⁾. Era evidente che il governo aveva enfatizzato ad arte le difficoltà incontrate nei rapporti con sindaci elettivi che non sembravano, stando ai dati prodotti dall'amministrazione stessa, più indisciplinati e pericolosi dei loro predecessori della Monarchia di Luglio. Lo stesso ministro dell'Interno aveva dovuto ammettere davanti alla commissione che non era lo stato dell'amministrazione locale a giustificare la sua richiesta, ma esclusivamente una preoccupazione

1850 si pronuncia con 35 voti contro tre a favore della proposta del governo (AN. C. 977).

⁽⁵⁶⁾ “ M. de Montalembert qui, même sous un autre régime, n'a jamais été partisan de l'élection des maires, la repousse d'autant plus aujourd'hui que nous sommes dans un temps de révolution. À l'aide de l'élection le socialisme peut envahir l'administration. En principe, d'ailleurs, on peut dire que la nomination par voie d'élection leur enlève toute autorité et ne tend à rien moins qu'à l'oppression des minorités ” (seduta del 4 aprile 1850, AN. C 977).

⁽⁵⁷⁾ Per i prefetti dei 15 dipartimenti dell'area centrale del paese, “ le décret du 3 juillet 1848 a fait surgir un grand nombre d'hommes déconsidérés, ignares et exaltés ”, mentre quelli dei 28 dipartimenti del *Midi* accusavano l'elezione del sindaco di “ compromettere la gestion des intérêts des communes et de rendre plus fréquents les abus et les détournements de fonds ”, nonché di “ détruire la hiérarchie administrative ”, di “ mettre les fonctionnaires municipaux dans une dépendance absolue et déplorable de leurs administrés ” e, per finire, di “ porter une grave atteinte à l'autorité morale de l'administration ” (*Analyse des rapports des préfets sur les résultats de l'application du décret du 3 juillet 1848, classés en 5 régions*, documento redatto dal Consiglio di Stato e da questi inviato alla commissione parlamentare nelle cui carte esso si trova, AN. C 977).

⁽⁵⁸⁾ Rapporto Laboulie, a nome della commissione parlamentare, 27 aprile 1850, C.R.A.N.L., t. 7°, p. 165.

di ordine politico ⁽⁵⁹⁾. In presenza di una richiesta così imbarazzata, l'esito della prova parlamentare era scontato: giudicando sufficienti gli strumenti repressivi (sospensione e revoca) a disposizione del governo, la commissione conclude per il rigetto del progetto che non avrà seguito alcuno.

Certo, i margini per rilanciare l'autonomia locale nelle leggi organiche non erano molto ampi tra una norma costituzionale che aveva sostanzialmente confermato la struttura vigente — con l'eccezione dei fragili consigli cantonali — e la congiuntura critica di una *République* scossa dal conflitto politico e sociale. Una volta scartate le proposte più eccentriche all'ordinamento, come quella di assegnare un ruolo di “garanti della costituzione” ai dipartimenti ⁽⁶⁰⁾, sarebbe spettato alla sapienza dei giuristi che siedono al Consiglio di Stato e all'Assemblea nazionale individuare un equilibrio più favorevole alle collettività locali.

⁽⁵⁹⁾ “ M. le ministre de l'intérieur reconnaît que pour l'administration des intérêts communaux, les maires actuels sont très suffisants, attendu que ce ne sont pas eux qui les administrent mais bien les conseils municipaux; mais les maires sont les agents du pouvoir central; en cette qualité, ils agissent sans le concours du conseil municipal. En Belgique, le maire, agent du gouvernement, est nommé par le Roi ” (seduta del 1 aprile 1850, AN. C. 977).

⁽⁶⁰⁾ Nelle sessioni del 1848-49, numerosi consigli generali avevano chiesto che fosse loro riconosciuto il potere di convocarsi in via straordinaria a difesa della costituzione qualora l'Assemblea nazionale fosse privata della sua libertà. Il deputato Tinguy ed altri avevano presentato una proposta in questo senso che viene respinta dall'Assemblea dopo un dibattito molto animato (C.R.A.N.L., 3 agosto 1850, t. 10°, pp. 41-47 e 8 febbraio 1851, t. 12°, pp. 109-121).

CAPITOLO TERZO

L'IMPOSSIBILE RIFORMA:
IL DECENTRAMENTO
E LA FINE DELLA REPUBBLICA

1. Il decentramento all'ordine del giorno. — 1.1. “ *L'administration du Pays par le Pays* ”. — 1.2. Il conservatorismo del Consiglio di Stato. — 2. Il decentramento sacrificato. — 2.1. I progetti della *commission d'administration communale*. — 2.2. L'opposizione dei prefetti. — 2.3. Una sconfitta annunciata.

Riformare l'amministrazione in presenza di una costituzione che aveva optato per la continuità non era compito semplice, ma farlo nel bel mezzo di una crisi di regime e di uno scontro politico acceso diveniva impossibile. Il giudizio sull'operato dell'Assemblea nazionale legislativa deve quindi tenere conto di un contesto dei più ardui per condurre in porto un progetto di riforma di ampio respiro. L'indulgenza è d'obbligo per uomini che le circostanze hanno costretto a scendere a patti con le proprie convinzioni.

Ciò premesso, occorre subito aggiungere che il dibattito sulla legislazione amministrativa nello scorcio della Seconda Repubblica appare tutt'altro che episodico e circostanziale. In esso si delineano strategie destinate a rimanere costanti nel tempo, e in esso si rivelano debolezze durature delle proposte favorevoli al decentramento. Prezioso per comprendere le tensioni che decretano la fine dell'esperienza repubblicana, questo dibattito è anche paradigmatico delle tendenze di una cultura giuridica decisamente poco propensa al mutamento.

1. *Il decentramento all'ordine del giorno*

La riforma secondo i legittimisti e la riforma secondo il Consiglio di Stato. All'inizio dell'iter delle leggi organiche sull'amministrazione periferica vediamo subito incrociarsi i due protagonisti più

distanti del dibattito sull'accentramento: Raudot, il corifeo della campagna contro individualismo e statalismo, e gli alti funzionari che difendono l'ordine tralatizio. L'incomunicabilità era l'esito scontato di questo incontro.

1.1. “*L'administration du Pays par le Pays*”

L'Assemblea nazionale legislativa riceveva in eredità dalla Costituente la missione di elaborare le leggi organiche sull'amministrazione locale promesse dalla costituzione.

A ricordare questo impegno ai colleghi provvede subito un deputato legitimista dello Yonne che, insieme a Béchard, legherà il suo nome alla causa del decentramento: Raudot ⁽¹⁾. Nel progetto che sottopone all'Assemblea, questo crociato della libertà locale si propone di applicare alla Francia i principi dell'autogoverno locale descritti da Tocqueville nel suo viaggio americano. L'accentramento amministrativo, che egli annovera tra i fattori principali della decadenza nazionale ⁽²⁾, è ripudiato a favore di una grande apertura all'iniziativa e alla responsabilità delle collettività territoriali:

“La nomination de tous les maires par les conseils municipaux; la faculté donnée aux particuliers de les poursuivre en justice sans autorisation; la liberté de réunion de ces conseils; la publicité, au moins partielle, de leurs séances; la nomination par les maires et les conseils de tous les fonctionnaires et employés de la commune, même des instituteurs et professeurs; la suppression en principe, sauf des cas rares où l'intérêt général serait engagé, de l'autorisation préalable pour l'exécution des délibérations des conseils communaux et généraux; et le droit actuel des agents du pouvoir central d'annuler ou de modifier les délibérations restreint à la violation ou à l'inexécution des lois; toutes les affaires des communes, des cantons, du département terminées dans le département même, sauf, dans quelques cas, un droit de recours ou de cassation auprès du Gouvernement ou du conseil d'État (...)” ⁽³⁾.

(1) Claude Raudot (1801-1879) è magistrato durante la Restaurazione, poi consigliere generale dello Yonne alla fine della Monarchia di Luglio, e rappresentante dello stesso dipartimento alle Assemblee costituenti e legislative. Lo incontreremo di nuovo all'Assemblea nazionale del 1871 tra le fila dei legitimisti.

(2) Cfr. *De la décadence de la France*, Paris, 1850, pp. 28 e sgg.

(3) *Proposition sur l'organisation communale, cantonale, et départementale, présentée*

Questa lunga citazione era necessaria per chiarire le ambizioni del deputato legitimista che attacca frontalmente il principio della “centralisation” per reclamare “*l'administration du Pays par le Pays*” (4). Richiamandosi alla legislazione belga, ma solo per superarla, Raudot chiede che il prefetto venga privato della gestione degli interessi dipartimentali a favore di un amministratore eletto dal consiglio generale (*délégué*) e che resti solo come rappresentante del governo per la sorveglianza sul rispetto della legge. Due anni più tardi, in un'opera consacrata alle riforme costituzionali ed amministrative, egli chiederà anche la costituzione della provincia e la sostituzione dei prefetti con 25 governatori provinciali (5). Ma per il momento evita di sollevare la questione provinciale in un progetto già di per sé sufficientemente eversivo dell'ordinamento vigente per attendersi grosse resistenze. Il suo bersaglio infatti non sono tanto i controlli e la tutela che, alla fine, sopravvivono anche nel suo progetto, quanto l'intervento del governo centrale e dei suoi delegati periferici nel loro esercizio. Quando non estromette del tutto il prefetto dalla sorveglianza sui comuni a beneficio dei consigli cantonali, Raudot lo costringe a misurarsi con due organi collegiali, il consiglio di prefettura e la *haute Commission*, e ne sottopone le decisioni al vaglio contenzioso del Consiglio di Stato (6). Per finire,

le 21 juin 1849, par M. Raudot (de l'Yonne), exposé des motifs (Impression Assemblée Nationale Législative, n° 58, p. 3).

(4) *Ibidem*, p. 6.

(5) *De la grandeur possible de la France*, Paris, 1851, p. 71 e sgg. Raudot è più radicale di Béchard laddove propone di istituire una vera e propria circoscrizione provinciale, mentre il secondo si accontenta di una periodica conferenza interdipartimentale, e di sostituire il prefetto con un “maire du département” eletto dal consiglio generale, progetto giudicato troppo eversivo da Béchard, disposto semmai ad articolare il consiglio generale in un certo numero di commissioni competenti nelle singole materie.

(6) Raudot in realtà non sopprime la tutela ma ne trasferisce l'esercizio ai consigli cantonali, eletti dai consigli comunali. Al prefetto, in consiglio di prefettura, resta il potere di annullare le deliberazioni dei consigli comunali “pour excès de pouvoir, incompetence, ou violation de la loi” entro un termine determinato (art. 49) nonché quello di pronunciarsi, all'interno di una commissione *ad hoc* (*haute Commission*, formata dal consiglio di prefettura allargato a funzionari e magistrati), sull'opportunità di prestiti, imposte straordinarie, dazi, accettazione di doni e legati, piani di *alignement* (art. 50). Le decisioni di queste autorità di controllo possono essere impugnate davanti al Consiglio di Stato.

il progetto propone di attribuire ai consigli generali il potere di presentare candidati per le cariche di giudice nei tribunali della circoscrizione, norma che si giustifica con l'idea di un radicamento territoriale delle istituzioni statali.

Alla fine, l'originalità di questo progetto era più nelle sue intenzioni che nei contenuti dei suoi articoli, come rileva l'autore del commento a lui dedicato sul *Journal des économistes* (7):

“ En résumé, la proposition de M. Raudot, incomplète et défectueuse sans ses vues pratiques, est moins un œuvre de législateur qu'une déclaration de principe(...) le plus grand mérite de cette proposition, c'est d'arborer hardiment le drapeau de la décentralisation administrative ” (8).

Scendendo nei dettagli della proposta, questa non resisteva infatti ad un esame approfondito, mostrando le aporie e le lacune di una redazione forse troppo frettolosa proprio nelle applicazioni concrete del principio del decentramento. Ci si poteva chiedere, innanzitutto, che cosa avrebbe guadagnato l'autonomia locale dall'attribuzione ai consigli generali del potere di designare i giudici ordinari; come pure era legittimo interrogarsi sul senso di un decentramento che sottoponeva i comuni e i consigli generali alla tutela del consiglio di prefettura convertito in *haute Commission* (9) nonché, nel caso ancora dei comuni, a quella di consigli cantonali destinati ad esercitare una sorveglianza non meno invadente di quella prefettizia (10). Era difficile sottrarsi all'impressione che il “decentramento” celebrato da Raudot rimanesse nel suo disegno allo stato di promessa non mantenuta:

(7) A. de CÉSÉNA, *De l'organisation communale, cantonale et départementale, à propos de la proposition de M. Raudot, représentant de l'Yonne*, in *Journal des économistes*, Paris, 1849, t. 24^o, pp. 121-130.

(8) *Ibidem*, p. 127.

(9) “ M. Raudot ne s'aperçoit pas qu'il neutralise, qu'il annule ici les effets de la décentralisation, puisqu'il transporte à la haute Commission les prérogatives dont la centralisation investit actuellement l'autorité préfectorale, ministérielle ou présidentielle ” (*Ibidem*, p. 125).

(10) “ On conviendra que l'indépendance des conseils municipaux, ainsi placés entre le Conseil cantonal et la haute Commission, risquerait fort d'être anéantie au milieu du mouvement de tous ces rouages superposés les uns aux autres. Réduite à ces proportions, l'émancipation des communes ne serait que nominale ” (*Ibidem*, p. 126).

“ Singulière émancipation, en vérité, que celle qui, après avoir affranchi les départements et les communes du despotisme de l'État, les replacerait immédiatement sous le joug de Commissions pareilles, de Commissions qui, fussent-elles dix fois décorées du titre de hautes, n'en seraient pas moins inférieures, par l'influence et la situation, aux corps administratifs dont elles auraient cependant le pouvoir de suspendre les décisions! ” (11).

1.2. *Il conservatorismo del Consiglio di Stato*

Se per un verso il progetto Raudot non bastava a convincere i fautori del decentramento, per l'altro era più che sufficiente a mettere in allarme i depositari della tradizione. Era facile prevedere quale accoglienza avrebbe potuto ricevere in un Consiglio di Stato dominato dalla cultura giuridica di matrice rivoluzionaria e napoleonica. Superato un vaglio sommario dell'Assemblea legislativa (12), la proposta Raudot viene interamente disattesa dal Consiglio di Stato, che è investito del suo esame come del compito di elaborare, per conto del governo, i progetti di legge organica promessi dalla costituzione.

Incoraggiati dal risultato delle inchieste Dufaure, che aveva rivelato le riserve dei prefetti e le incertezze di consigli generali e comunali, i consiglieri di stato incaricati dei rapporti — in testa Vivien — confermano in tutto e per tutto la legislazione orléanista, accordando solo concessioni secondarie nella forma di meri ritocchi della normativa esistente.

Nella sua introduzione generale al progetto del Consiglio di Stato, Vivien non lascia sussistere alcun dubbio sulle convinzioni che avevano presieduto alla sua elaborazione:

“ donner, d'une part, au Gouvernement des pouvoirs suffisants pour assurer l'exécution des lois qui touchent à l'ordre public, à la police de l'Etat, au régulier aménagement de ses ressources; permettre, d'autre part, que, tuteur vigilant et impartial, il ait sans cesse l'œil ouvert sur tous les intérêts des provinces et des associations communales, non pour les plier

(11) *Ibidem*, pp. 125-126.

(12) La commissione parlamentare incaricata di pronunciarsi sulla presa in considerazione del progetto, ne raccomanda l'esame pur senza esprimersi sul merito (rapporto Levavasseur, C.R.A.N.L, 24 luglio 1849, t. 2°, pp. 25-27).

sous le joug, mais pour les éclairer et pour empêcher leurs écarts; placer leur légitime initiative sous un contrôle permanent; protéger les minorités contre les abus de la tyrannie locale, la plus étroite et la plus jalouse des tyrannies (...) tel est le but que se propose, dans sa théorie générale, le projet de loi sur l'administration intérieure" (13).

In concreto, il Consiglio di Stato tiene fede a questo proposito apportando modifiche di dettaglio e correzioni marginali alla legislazione orléanista, considerata da Vivien — che ne era stato, come si ricorderà, uno degli ispiratori — quale ragionevole garanzia di un equilibrato rapporto tra centro e periferia: "il (le Conseil d'État n.d.r.) a voulu maintenir le système fondamental de nos lois concernant les départements et les communes; mais, en même temps, il s'est attaché, avec un soin minutieux, à y introduire toutes les garanties, toutes les simplifications qui pouvaient répondre aux reproches auxquels ce système a été quelquefois en butte" (14).

Il titolo primo del progetto del Consiglio di Stato sull'amministrazione comunale, illustrato da Vuitry nella seduta del 23 dicembre 1850 (15), non fa che ribadire i principi classici dell'accentramento monarchico: i comuni sono minori; la tutela governativa è indispensabile nell'interesse dei comuni stessi come in quello della nazione; la concessione della libertà impositiva rischierebbe di depauperare la base imponibile. E inoltre: la tutela garantisce gli individui contro il dispotismo locale; i sindaci in quanto depositari di funzioni statali debbono essere necessariamente nominati dal governo; nessuna differenziazione è praticabile nel regime organizzativo di comuni urbani e rurali; infine, la pubblicità delle sedute dei consigli comunali è politicamente pericolosa.

A fronte di una chiusura così netta di fronte alle proposte avanzate da Raudot, la disponibilità del Consiglio di Stato ad allargare la sfera delle deliberazioni esecutorie e ad ammettere la facoltà dei consigli comunali di riunirsi in seduta straordinaria appaiono concessioni inevitabilmente marginali. L'essenziale era che l'alta giurisdizione si ergeva a guardiana intransigente della tradi-

(13) *Rapport général sur le projet de loi relatif à l'administration intérieure, adopté par le Conseil d'État* (C.R.A.N.L., 31 gennaio 1851, t. 11°, p.291).

(14) *Ibidem*, p. 291.

(15) *Ibidem*, pp.41-71.

zione napoleonica, sbarrando la strada con il prestigio della propria autorevolezza ai tentativi di alterarla.

A maggior ragione, nessuna sorpresa potevano quindi riservare i progetti su amministrazione dipartimentale e consigli di prefettura, istituzioni sulle quali il dibattito decentratore aveva insistito meno a lungo.

Ribadito il principio che il prefetto “est seul chargé de l'administration”, il rapporto del consigliere Tourangin ⁽¹⁶⁾ accorda ai consigli generali due sessioni annuali ed introduce una categoria di deliberazioni esecutorie (se nel termine di tre mesi il ministro non le avesse sospese, sentito il Consiglio di Stato) ⁽¹⁷⁾.

Più dotto ma altrettanto conservatore è il rapporto sui consigli di prefettura affidato a Boulatignier ⁽¹⁸⁾. Confermata la nomina governativa dei consiglieri di prefettura così come la presidenza del prefetto, salvo quando il consiglio trattasse degli affari contenziosi, il rapporto introduce la figura del commissario del governo, con funzioni di pubblico ministero, e il principio della pubblicità delle udienze sugli affari contenziosi.

Mancava ancora il rapporto sui consigli cantonali, unico appiglio costituzionale dei fautori del decentramento. Ma a ridimensionare ruolo e pretese della nuova istituzione provvede Vivien in persona che esordisce subito con una condanna delle “innovations, plus théoriques que pratiques, qui sont suggerées par des idées purement spéculatives” ⁽¹⁹⁾. Lo scetticismo che trapela da tutto il rapporto sfocia in una conclusione facilmente prevedibile: “les conseils cantonaux sont seulement des organes d'information et point des administrateurs, dans le sens rigoureux de cette expression” ⁽²⁰⁾.

Resta da dire, per completezza, di un rapporto sulla finanza locale redatto da una commissione ministeriale presieduta da Vivien e composta da un certo numero di alti burocrati. Rapporto che appare perfettamente in linea con i precedenti: pur ammettendo la

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, pp. 298-305.

⁽¹⁷⁾ Queste deliberazioni riguardano gli atti ordinari e straordinari di gestione delle proprietà dipartimentale, incluse azioni e transazioni (art. 40 del progetto).

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, pp. 305-336.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*, p. 294.

⁽²⁰⁾ *Ibidem*, p. 297.

fondatezza delle critiche mosse alla sperequazione delle risorse tra i dipartimenti, al peso delle spese obbligatorie, all'iniqua ripartizione del fondo comune, la commissione si limite a suggerire solo correttivi modesti alla legislazione vigente. La commissione, spiega il relatore Darcy, è arrivata alla conclusione che il sistema amministrativo "peut comporter d'utiles amendements, mais qu'il résiste à toute réforme radicale et profonde" (21). Per frenare la prodigalità dei comuni non vi è che da esercitare diligentemente i poteri di tutela e valorizzare il concorso dei "plus imposés". Quanto ai dipartimenti, l'onere finanziario di cui sono gravati appare compensato dalla possibilità per il consiglio generale di pronunciarsi e di controllare un vasto spettro di materie amministrative: trasferire al bilancio statale troppe voci di spesa equivarrebbe a ridurre la sfera di competenza dei rappresentanti locali (22).

I legisti del Consiglio di Stato si erano pronunciati con una chiarezza che non lasciava adito a dubbi: la parola tornava ora all'Assemblea nazionale.

2. *Il decentramento sacrificato*

La riforma dell'amministrazione periferica è discussa dall'Assemblea legislativa nei mesi in cui si consuma la crisi del regime. Il dibattito che ci accingiamo ad esaminare è quindi dominato da preoccupazioni che sono innanzitutto politiche, e solo accessoriamente tecnico-giuridiche. La questione del suffragio universale incombe come un macigno sulle posizioni di tutti i contendenti, falsando un confronto che investe solo secondariamente il merito delle proposte.

2.1. *I progetti della commission d'administration communale*

Il compito che si presentava alla commissione parlamentare incaricata di esaminare i progetti del Consiglio di Stato era dei più

(21) *Rapport de la Commission instituée par un décret du 30 mars 1850 pour examiner les questions relatives à la situation financière des communes et départements*, p. 57 (AN. F² 2068).

(22) La commissione propone peraltro di accollare al bilancio statale la spesa per le prigioni e le corti giudiziarie, voci per definizione afferenti ad interessi nazionali.

ardui. Ai limiti tracciati dalla Costituzione si era aggiunta ora la chiusura conservatrice del supremo consesso amministrativo. Risolvere le sorti dell'autonomia locale sarebbe stato possibile solo abbandonando il terreno delle astrazioni, degli inutili richiami comparativi, della polemica antiburocratica per calarsi nella trama della legislazione vigente, la sola realtà ad assumere un rilievo concreto in una congiuntura politica così conflittuale. L'ordinamento doveva essere liberalizzato dal suo interno senza vagheggiare di un'impossibile *gouvernement du Pays par le Pays*, progetto che appariva privo di radici abbastanza solide nell'opinione pubblica e di un consenso politico sufficientemente ampio per godere di una minima *chance* di successo.

In una commissione nella quale figurano la componente bonapartista, repubblicano-ortodossa e liberal-conservatrice (23) l'accordo si annunciava laborioso. Alle tradizionali divergenze sulla questione del decentramento si sommava la tensione parlamentare innescata dalla questione elettorale — la riforma della legge del 31 maggio — e il conflitto tra i poteri dello Stato — la revisione della costituzione. Ancor più che negli anni della Restaurazione, il tema della riforma amministrativa è divenuto ora un terreno di scontro della competizione politica. L'obbiettivo palese è la riforma amministrativa, ma la strategia dei contendenti punta alla sopravvivenza politica o alla conquista del potere.

Una dopo l'altra cadono le proposte di riforma più ardite presentate nel corso delle animate sedute della commissione. Sulla richiesta De Larcy di affidare la tutela sui comuni al consiglio di prefettura (24), le perplessità di De Broglie — “ c'est un pas dange-

(23) Nella commissione figurano, tra gli altri, i nomi di Emmanuel Arago, e Michel de Bourges (“ Montagna ”), Odilon Barrot e de Larcy (conservatori moderati) Moulin, Broglie, Vatismenil, Laboulie (destra).

(24) Così motivata da De Larcy: “ il faut introduire dans cette tutelle une émanation plus ou moins directe du Pays lui-même. Si les conseils municipaux pouvaient, sans inconvénient, décider souverainement toutes les questions qu'ils ont à traiter; si les conseil général pouvait facilement et dans tous les cas leur servir de tuteur; si la nomination d'une députation permanente comme en Belgique, ne soulevaient pas des objections de plus d'une sorte, on n'aurait pas songé à investir les conseils de préfecture des attributions qu'on sollicite pour eux ”(*Procès-verbaux de la commission chargée*

reux dans la voie des administrations collectives ” — (25) si sommano a quelle di Odilon Barrot (26). A sua volta, l'idea di Barrot di associare i “ plus imposés ” al consiglio comunale per l'elezione del sindaco e di affidare al prefetto il compito di esprimere il gradimento a nome del governo (27), incontra la ferma opposizione di Arago e Laboulie in nome del suffragio universale (28). A chi insiste sulla centralità dell'elezione del sindaco ribatte chi privilegia invece l'ampliamento delle attribuzioni municipali (29), mentre le dichiarazioni favorevoli alla valorizzazione del consiglio cantonale sono accolte con scetticismo da chi crede che “ l'administration cantonale n'existe pas, et on tenterait vainement de la créer ” (30).

Divisa su tutto (31), la commissione riesce solo a convenire su una transazione limitata nell'oggetto, ma ciononostante favorevole al principio di un decentramento moderato.

Il grande rapporto presentato da Vatismenil all'Assemblea il 20 giugno attesta lo sforzo compiuto dalla commissione per giungere ad un risultato politicamente accettabile dalla maggioranza dell'assemblea. Il principio-guida seguito nell'elaborazione del progetto è così riassunto dal relatore:

“ (La commission) a pensé d'une part, qu'il fallait laisser aux citoyens, pour le choix de leurs administrateurs municipaux, et à ces administrateurs, pour la gestion des affaires de la commune, toute liberté compatible

d'examiner les projets de loi sur l'administration intérieure, seduta del 5 marzo 1851) (AN. C. 977).

(25) Nella seduta del 10 marzo 1851.

(26) Che dichiara di temere i conflitti tra prefetto e consiglio di prefettura (seduta del 14 marzo 1851).

(27) Il prefetto avrebbe potuto negare l'investitura al sindaco per due volte, dopodiché questo veto sospensivo si sarebbe esaurito (seduta del 7 aprile 1851).

(28) Secondo Arago “ l'adjonction des plus imposés est contraire au principe de l'élection et de nos institutions démocratiques ” mentre “ l'investiture non-absolue donnée au préfet le place dans une position qui doit être nécessairement fautive ou dominante ”. Non vi è una terza via rispetto all'alternativa tra elezione e nomina (sedute del 7 e 9 aprile 1851).

(29) I membri Monet e Moulin “ craignent que la décentralisation du personnel ne nuise à la décentralisation des attributions ” (seduta del 4 aprile 1851).

(30) Così il deputato montagnardo Michel de Bourges il 5 maggio 1851.

(31) Occorrono ben tre votazioni, nella seduta del 28 aprile, per designare Vatismenil relatore del progetto di legge municipale.

avec les intérêts généraux de l'État et avec la conservation du patrimoine de la commune; d'autre part, que le contrôle de l'autorité supérieure sur les actes municipaux devait, sauf de très-rares exceptions s'exercer, non à Paris, mais au chef-lieu de département " (32).

Decentramento e deconcentrazione quindi, combinati in una proposta molto cauta che alleggerisce il peso della tutela senza indebolirla.

Il decentramento innanzitutto. I consigli comunali avrebbero eletto il sindaco nei comuni con meno di 6.000 abitanti, secondo il decreto del 3 luglio 1848, mentre il governo avrebbe continuato a nominarlo negli altri. I sindaci erano autorizzati a convocare quando necessario i consigli comunali i quali, a loro volta, vedevano ampliato il novero delle deliberazioni esecutorie (33), incluso il bilancio in condizioni ordinarie. Era meno di quanto fosse possibile attendersi, ma più di quanto governo e Consiglio di Stato fossero disposti a concedere.

L'idea di deconcentrazione si realizza essenzialmente nel binomio prefetto-consiglio di prefettura. Laboulie e De Larcy ottengono la partecipazione del consiglio di prefettura all'esercizio delle funzioni tutorie: è sempre il prefetto che decide, ma con l'onere di chiedere il parere di un organo collegiale. Il prefetto rafforza il proprio ruolo di tutore dei comuni a spese del ministro, mentre i consigli comunali acquistano una garanzia supplementare nella previsione del parere obbligatorio del consiglio di prefettura e nel ricorso al Consiglio di Stato contro i dinieghi del prefetto.

Infine, la commissione si è preoccupata di rassicurare l'assemblea contro le interferenze della " vile multitude " nella sfera municipale. La commissione acconsente a prevedere un " registro civico " che documentasse concretamente l'esistenza di una " cittadinanza municipale ". Era un primo passo verso quella " loi de naturalisation communale " necessaria per incorporare gli individui nei comuni a garanzia dell'ordine sociale, sulla falsariga di quanto avveniva in

(32) C.R.A.N.L., 20 giugno 1851, t. 15^o, p. 15.

(33) Suscettibili di essere annullate dal prefetto in consiglio di prefettura entro 30 giorni dal loro ricevimento solo per violazione di legge o di un regolamento di amministrazione pubblica.

Germania ed Inghilterra ⁽³⁴⁾. L'obbligo d'iscrizione nel registro-matricola voleva soddisfare quell' esigenza di stabilità e di "visibilità" della "cittadinanza municipale" da sempre auspicata dopo il Primo Impero e mai realizzata:

" l'une des plaies de notre société moderne, c'est que cette société ne se compose, pour ainsi dire, que d'individualités. On ne tient à rien de fixe et de permanent; chacun est comme isolé et perdu au milieu d'une foule étrangère et indifférente (...) Si les anciennes corporations avaient leur inconvénients, elles avaient aussi leurs avantages. Elles formaient un lien entre les hommes; on se trouvait soutenu et dirigé; on avait des exemples et des traditions; on trouvait des secours et des conseils. Maintenant, pour la plupart des citoyens, il ne put plus guère exister qu'une seule corporation: c'est la commune. Il faut donc s'efforcer de lui donner toute la fixité, toute l'homogénéité, toute la cohésion possibles " ⁽³⁵⁾.

Quale fosse il senso del registro-matricola lo rivelano le ulteriori condizioni elettorali previste dalla commissione: coloro che non fossero nati nel comune sarebbero stati ammessi all'elettorato comunale solo dopo tre anni di domicilio ⁽³⁶⁾. In altre parole, i conservatori predisponavano un dispositivo di sicurezza per mettere al riparo le autorità municipali dalle sgradite sorprese elettorali di una massa indisciplinata e incontrollabile. Non a caso, le ulteriori garanzie che completavano il dispositivo erano la possibilità di ricorrere al sezionamento elettorale, la presenza dei "plus imposés" nel caso di deliberazioni su imposte straordinarie, e il divieto di

⁽³⁴⁾ " Il faut que la situation sociale de chaque citoyen soit fortement liée à la commune dont il fait partie; c'est ce qui existe presque partout en Europe, excepté en France. C'est cette absence de tous liens municipaux, cette instabilité légale, qui fait de nous un peuple-poussière que le moindre ourage soulève, élément toujours prêt pour les tempêtes. Pour fixer le citoyen, pour déterminer sa responsabilité, il ne faut pas qu'il puisse se dérober trop facilement au lieu de son origine. C'est là que les événements de sa vie doivent être inscrits. Quand il veut conquérir les droits dans une autre commune, il est naturel de lui imposer des conditions positives, exemptes d'obscurité et d'arbitraire " (seduta del 21 marzo 1851).

⁽³⁵⁾ C.R.A.N.L., 20 giugno 1851, t. 15°, p. 16.

⁽³⁶⁾ Era dispensato da questa condizione chi avesse adempiuto agli obblighi della "loi de recrutement" nel comune e vi avesse conservato la residenza o vi si fosse stabilito di nuovo (a patto però che vi avessero risieduto per un anno) (art. 9, tit. II). Un trattamento privilegiato era riservato ai funzionari e ministri del culto, dispensati dalle condizioni di domicilio (20, tit. II).

pubblicità delle sedute del consiglio comunale: tutte scelte coerenti con il disegno di proteggere la cittadella municipale con un adeguato cordone sanitario antiproletario.

Le pretese della commissione per dipartimenti e consigli cantonali sono altrettanto pacate e misurate che per i comuni. Il rapporto Laboulie si limita a chiedere il riconoscimento di una sfera di deliberazioni esecutorie, annullabili solo per vizio di legalità, ed una correzione dei criteri di riparto del fondo comune, più favorevole ai dipartimenti poveri. Odilon Barrot, relatore sui consigli cantonali, non si spinge molto più in là di Vivien nel configurare questa nuova istituzione: “ nous n'avons rien voulu forcer ni hasarder, préférant paraître timides que de compromettre, dans ses premiers essais, par trop de témérité, une institution qui doit réaliser cet avantage précieux de fortifier l'autorité municipale sans affaiblir l'autorité centrale ” (37).

Appena più ardita si mostra la commissione in merito ai consigli di prefettura che avrebbero dovuto rappresentare la chiave di volta della riforma. Tre sono le novità principali presentate nel rapporto De Larcy: la nomina dei consiglieri da parte del presidente della repubblica su una lista di presentazione del consiglio generale (38); l'intervento sulla tutela amministrativa come consiglio del prefetto; il suo riconoscimento come giurisdizione di diritto comune in materia amministrativa (39).

In sintesi, se un'accusa poteva essere mossa alla commissione parlamentare non era certo quella di avere ecceduto in originalità, ma semmai di aver peccato per conformismo. Nel loro insieme, i progetti si erano limitati ad allargare le maglie della legislazione orléanista e a consolidare una conquista recente come l'elezione del

(37) *Ibidem*, 12 luglio 1851, t. 15°, p. 292. La principale differenza con il progetto del Consiglio di Stato era nella composizione dell'organo che non è più formato da membri eletti dai consigli comunali, bensì — come voleva Barrot — dai sindaci dei comuni.

(38) La portata di questa disposizione viene in concreto attenuata, limitando le nomine su candidature del consiglio generale ai soli posti vacanti. La maggioranza della commissione aveva voluto salvaguardare la stabilità dei consiglieri di prefettura in servizio.

(39) “ Il prononce sur toutes les matières du contentieux administratif, dont la connaissance lui est attribuée par une disposition législative, ou n'est pas déferée par les lois à une autre autorité administrative ” (art.12).

sindaco in una parte dei comuni. Persino le norme sui consigli di prefettura e su quelli cantonali, le più innovative fra quelle proposte dalla commissione, non facevano altro che apportare un modesto correttivo all'intelaiatura dell'anno VIII: sarebbe stato difficile dare prova di maggiore realismo e moderazione.

2.2. *L'opposizione dei prefetti*

Troppo caute per un Raudot, le proposte della commissione apparivano al contrario indesiderabili ai prefetti dai modi sbrigativi nominati da Luigi Bonaparte. Impegnati attivamente nella campagna di propaganda a favore della revisione costituzionale così come nella repressione dell'opposizione repubblicana, i prefetti sono chiamati dal ministro dell'interno ad esprimere un giudizio niente affatto irrilevante nella congiuntura politica del 1851.

Divenuta ormai secondaria come istanza politica, a dispetto di qualche estemporanea presa di posizione ad essa favorevole in provincia ⁽⁴⁰⁾, la riforma dell'amministrazione locale deve fare i conti anche con le resistenze della burocrazia che stringe i suoi legami con il presidente in attesa della resa dei conti decisiva. Allarmati dall'agitazione socialista e ansiosi di vedere rafforzata la propria autorità ⁽⁴¹⁾, i prefetti si esprimono con severità su proposte di riforma che hanno il difetto imperdonabile di intaccarne il primato assoluto all'interno del dipartimento ⁽⁴²⁾.

⁽⁴⁰⁾ Un manifesto pubblicato a Quimper il 5 luglio 1851 e sottoscritto da 415 elettori accorda ampio spazio al decentramento " considérant (...) que du centralisme des affaires résultent encore d'autres maux, tels que ceux de l'absence des propriétaires dont la résidence bienfaisante est si nécessaire aux campagnes, tels que ceux d'une administration facile à corrompre et à dominer, malheurs que réparerait immédiatement la force des libertés municipales " (BN. Lf ⁹⁶. 47).

⁽⁴¹⁾ Sui timori della burocrazia di fronte alle minacce per l'ordine sociale si veda T.R. FORSTENZER, *French Provincial Police and the Fall of the Second Republic. Social Fear and Counterrevolution*, Princeton, 1981, pp. 126-149; mentre sul ruolo assunto nella repressione di socialisti e repubblicani cfr. J.M. MERRIMAN, *The Agony of the Republic. The Repression of the Left in Revolutionary France (1848-1851)*, New Haven, 1978.

⁽⁴²⁾ I prefetti sono interpellati dal ministro dell'interno prima in febbraio, sui rapporti del Consiglio di Stato, poi nel luglio sulle proposte della commissione parlamentare. Esporrò congiuntamente le risposte in quanto del tutto omogenee tanto in ispirazione che in contenuti.

Beninteso, non tutte le critiche erano dettate da mero conservatorismo e spirito di corpo. Vi erano parti del progetto di riforma che apparivano intrinsecamente irrealistiche, incomplete o contraddittorie.

Tra queste doveva sicuramente annoverarsi il “registro civico” voluto da Odilon Barrot, destinato a rimanere “lettres morte”⁽⁴³⁾ in comuni dove era persino difficile ottenere la tenuta dei normali registri dello stato civile. “Ce ne sont point les pages d’un registre”, sentenza il prefetto dell’Haute-Loire, “qui donnent de la fixité, de l’homogénéité, de la cohésion”⁽⁴⁴⁾. “Il en sera du registre matricule”, rincara quello del Calvados, “comme du registre civique de l’an III: les pages resteront immaculés et la constatation du domicile manquera de base”⁽⁴⁵⁾.

Non molto più convincente appariva la creazione del consiglio cantonale, istituzione cui il progetto di riforma del Consiglio di Stato come della commissione accordava solo competenze irrisorie. Era legittimo chiedersi che ruolo avrebbe potuto svolgere un’organo dotato solo di attribuzioni consultive, stretto tra due collettività locali molto radicate come il dipartimento e i comuni, privo di un bilancio e di risorse proprie⁽⁴⁶⁾. Attivando un organo collegiale alternativo all’*arrondissement*, più numeroso di questo ma altrettanto inconsistente, il legislatore avrebbe tenuto a battesimo “un rouage à peu près inutile”⁽⁴⁷⁾. Privo del concorso di un agente governativo⁽⁴⁸⁾, il consiglio cantonale avrebbe finito per girare a

⁽⁴³⁾ Così il prefetto del Jura (AN. F³I 17).

⁽⁴⁴⁾ AN. F³I 17.

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁶⁾ È l’interrogativo posto con molta chiarezza dal prefetto dell’Aisne, che si dichiara convinto “qu’il n’y aurait aucun inconvénient et qu’il y aurait de grands avantages à ne pas faire du conseil cantonal une simple assemblée consultative, à lui donner au contraire des attributions sérieuses, un budget, des dépenses à voter et à faire exécuter” (AN. F^{1a} 598).

⁽⁴⁷⁾ Dalla risposta del prefetto dell’Haut-Rhin (AN. F^{1a} 601). Il prefetto dell’Eure-et-Loir assicura che i consigli cantonali “se laisseront plus vite encore que les conseils d’arrondissement du rôle d’assemblée consultative, car on leur enlève la seule prérogative vitale de ces derniers: la sous-répartition de l’impôt” (AN. F^{1a} 599).

⁽⁴⁸⁾ “C’est le seul exemple d’un conseil auprès duquel ne se trouve placé aucun agent du gouvernement”, osserva il prefetto dell’Ille-et-Vilaine (AN. F^{1a} 599).

vuoto, ingombrando le prefetture di pareri privi di autorevolezza e di contenuto, come preconizza il prefetto di Seine-et-Oise (49):

“ 1° La complication résultant de l'action de ces nombreuses assemblées, n'ayant que voix consultative, et n'offrant aucune garantie d'un avis plus éclairé que celui émanant du conseil d'arrondissement qu'elles remplacent incomplètement;

2° l'impossibilité pour le conseil général de donner satisfaction aux vœux multipliés que ces conseils ne manqueront pas de formuler, sans se préoccuper des moyens d'exécution ”.

Osservazioni di certo sensate queste che i rappresentanti del governo trasmettono a Parigi: non vi è dubbio che la faticosa gestazione del disegno di riforma avesse lasciato il segno in un progetto necessariamente compromissorio e incompleto.

Senonché per i prefetti era *tutta* la riforma ad apparire inutile o dannosa: il sistema amministrativo andava bene così com'era, salvo le correzioni necessarie per renderlo ancora più efficiente ed affidabile in un'ottica tecnocratica ed autoritaria. La loro intima convinzione è riassunta con efficacia da due di loro (50):

“ Beaucoup se plaignent de la manière dont l'action du pouvoir central est exercée. Aucuns ne demandent qu'elle cesse ou même qu'elle s'affaiblisse ” (prefetto della Sarthe); “ compliquer n'est pas améliorer: et c'est cependant vers ce résultat que pousse incessamment la tendance des corps délibérants à envahir l'administration active ” (prefetto del Calvados).

Il rimedio è semplice: valorizzare il ruolo dei prefetti a spese dei ministeri; semplificare le procedure senza indebolire i controlli.

Proprio i controlli costituiscono la prima preoccupazione dei prefetti. La proposta di coinvolgere il consiglio di prefettura nel loro esercizio gli appare come una violazione palmare del principio sacrosanto che “ administrer doit être le fait d'un seul homme ” (51). Affidare la tutela ad un organo collegiale significa irrigidire una

(49) AN. F^{1a} 601.

(50) AN. F^{3I} 17.

(51) “ A mes yeux, ce n'est pas de la décentralisation seulement que fait le projet, c'est de la désorganisation ”, protesta il prefetto del Loiret: “ il affecte notre système administratif jusque dans ses fondements. Plus d'unité, plus d'autorité avec un pareil système! ” (*Ibidem*).

pratica che vive di un costante dialogo con gli amministratori locali e che richiede un alto senso politico, capace di cogliere “ les milles nuances, les appréciations délicates qui portent un préfet intelligent à ne pas approuver pour le moment ce qu’il sera peut-être utile d’approuver plus tard ” (52). Ridurre la tutela equivale invece ad incrementare il disordine amministrativo e l’illegalità. Chi ha esperienza del governo locale sa bene che essa costituisce uno strumento necessario per rimediare all’inerzia dei consigli comunali (53), una garanzia d’imparzialità (54), nonché uno schermo indispensabile ai sindaci per adottare provvedimenti impopolari al riparo dalla critica pubblica:

“ il est nombre de maires ”, ricorda il prefetto del Lot, “ qui craignant de déplaire à leur commettants, ont reculé devant la contestation spontanée de contraventions flagrantes, d’usurpations intolérables, et ont sollicité timidement l’administration de les mettre en démeure, voulant ainsi couvrir aux yeux des électeurs leurs intervention de l’initiative de l’autorité supérieure sur laquelle est jeté le dévolu de leurs imprécations ” (55).

In conclusione: che si tratti del controllo per approvazione sugli atti o di autorizzare la convocazione straordinaria dei consigli comunali (56) “ il importe que les pouvoirs locaux sentent incessam-

(52) Ancora il prefetto della Sarthe. “ Aujourd’hui ”, assicura il prefetto del Jura, “ le préfet qui ne croit pas devoir approuver une délibération, la renvoie au maire, explique les motifs de son refus et demande une modification qui est presque toujours arrêtée d’un commun accord ” (AN. F³I 17).

(53) “ L’expérience a démontré que trop souvent des conseils municipaux par entêtement ou calcul ont refusé de poursuivre des usurpations des terrains communaux, alors que l’action au pétitoire pouvait se justifier par des actes ou des titres authentiques. Il conviendrait que, dans cette hypothèse, le préfet reçut de la loi nouvelle le pouvoir, en cas de refus du conseil municipal et en l’absence d’un contribuable disposé à soutenir les droits de la commune, de poursuivre ou de faire poursuivre d’office par un délégué spécial devant les tribunaux... ” (AN. F³I 17).

(54) Secondo il prefetto dell’Indre, le influenze personali, gli intrighi, le pressioni si distinguono a Parigi “ où les affaires se traitent dans le silence des bureaux, en dehors de toute action de personnes, dans le respect des droits de tous et sans perte d’influence pour l’autorité du préfet ” (*Ibidem*).

(55) AN. F³I 17.

(56) Molto temuta dal prefetto del Rhône che vi vede un’incoraggiamento alla “ permanenza ” dei collegi deliberanti: “ l’approbation réservée à l’autorité supérieure n’a donc jamais eu qu’un résultat comme elle n’avait qu’un but: prévenir les réunions des

ment la main de l'autorité supérieure" (57). Del tutto prevedibile l'opposizione all'elezione del sindaco — che qualcuno vorrebbe poter scegliere anche fuori del consiglio comunale (58) — i prefetti ribadiscono la loro ostilità allo scrutinio di lista, in quanto troppo politicizzato, alla facoltà per il sindaco di revocare la guardia campestre (59), ad un prolungamento delle sessioni del consiglio generale. Si vede bene che non restava molto da salvare in un progetto di riforma che aggrediva una salda certezza dei funzionari interpellati dal governo: solo l'accentramento garantiva la coesione del corpo sociale:

“ la centralisation de l'autorité administrative est plus que jamais une nécessité impérieuse en présence du suffrage universel et direct et dans un pays qui n'a plus aucun de ces corps intermédiaires qui sous le noms divers d'ordres de l'état, de maîtrises, de jurandes, de corporations etc. servaient autrefois à contenir, à modérer, à diriger l'action capriceuse et mobile des volontés populaires ” (60).

Le riserve dei prefetti anticipano le difficoltà che attendono i progetti di riforma all'Assemblea nazionale, in un quadro politico in rapido deterioramento, tra tensioni sociali e conflitto costituzionale.

conseils municipaux qui n'auraient eu d'autres raisons d'être que le désir d'agiter sans opportunité une question irritante ou de battre la grosse caisse dans un intérêt qui n'est pas le plus souvent exclusivement municipal (...) ce n'est donc pas une appréhension chimérique que de prévoir dans beaucoup de communes une tendance à perpétuer l'intervention collective et à supprimer par le fait toute intermittence de la discussion ” (*Ibidem*).

(57) Così il prefetto della Mayenne (*Ibidem*).

(58) Mi riferisco, tra gli altri, al prefetto del Pas-de-Calais (AN, F³I 17). Il rapporto gerarchico con i sindaci, scrive al ministro il prefetto dei Bassi-Pirenei, deve essere rafforzato e non indebolito “ lorsque le gouvernement veille avec la sollicitude la plus active et l'attention la plus rigoureuse à empêcher les doctrines socialistes d'infecter les campagnes et de dénaturer l'esprit des populations rurales ”; popolazioni sulle quali il governo deve fare affidamento “ pour sauver la France dans la crise terrible que nous traversons ” (*Ibidem*).

(59) “ Ce malheureux fonctionnaire toujours inquiet de sa position ”, afferma il prefetto del Jura, “ se trouverait dans une dépendance tout à fait absolue. Dans la pratique, il n'est pas rare de voir l'autorité préfectorale défendre la garde champêtre contre le maire. Il est une commune dans le Jura où le préfet, depuis plusieurs années, ordonnance d'office sur le refus du maire, le traitement du garde champêtre ” (*Ibidem*).

(60) AN, F^{1a} 598.

2.3. *Una sconfitta annunciata*

Il dibattito all'Assemblea nazionale sulla proposta di legge comunale è scandito dalle tappe della crisi destinata a sfociare nel colpo di stato del 2 dicembre: il 19 luglio l'Assemblea si pronuncia contro la revisione costituzionale; il 4 novembre 1851 il presidente propone ufficialmente l'abrogazione della legge del 31 maggio, iniziativa questa respinta il 13 novembre a stretta maggioranza dall'Assemblea; il 17 novembre, bonapartisti e sinistra bocciano la proposta dei questori di ribadire il potere del presidente dell'assemblea di fare appello alla forza armata nel caso di minaccia alla libertà costituzionale del potere legislativo.

Tema sicuramente non essenziale per un'Assemblea minacciata nella sua stessa sopravvivenza, il decentramento finisce per passare in secondo piano anche all'interno della commissione parlamentare che dopo tanti sforzi era riuscita a varare i tre progetti. Odilon Barrot, d'accordo con il duca di Broglie, vuole servirsi del dibattito sulla legge municipale per preparare una riforma della legge del 31 maggio 1850 ⁽⁶¹⁾. Il suo obiettivo è quello di giocare un'ultima carta per tentare di salvare il regime mediante un *rassemblement* liberal-conservatore che rendesse possibile la revisione della costituzione ed evitasse quindi la prova di forza decisiva con l'Eliseo. A questo scopo egli convince la commissione a presentare la sola parte relativa all'elettorato municipale, nella speranza che la sua approvazione avrebbe aperto la strada ad una correzione indolore della legge

⁽⁶¹⁾ Così Odilon Barrot ricorda nelle sue memorie il piano concertato con De Broglie: " Nous faisons partie l'un et l'autre de la grande commission de l'organisation municipale, nous avons par conséquent à régler les conditions dans lesquelles se ferait l'élection des conseils municipaux: le conseil d'État proposait d'étendre tout simplement à cette élection les dispositions de la loi du 31 mai; nous fîmes décider par une assez forte majorité dans la commission, que l'avis du conseil d'Etat ne serait pas admis et que de nouvelles conditions électorales seraient établies pour les élections municipales; il fût même entendu que ces conditions feraient l'objet d'une loi spéciale qui serait détachée de la loi organique, qu'on la ferait voter à part, puis, ensuite, par un projet supplémentaire, qu'on en étendrait les dispositions aux élections politiques. La loi du 31 mai se serait trouvée ainsi directement remplacée sans qu'il fût nécessaire d'infliger à l'Assemblée l'humiliation d'une retractation directe. Tel était notre plan: dernière et extrême ressource qui nous restât pour ménager quelque chance de succès à une nouvelle tentative de révision " (*Mémoires posthumes de Odilon Barrot*, Paris, 1876, t. 4°, pp. 167-168).

elettorale politica. L'aggiornamento del rinnovo elettorale dei consigli comunali e generali, votato dall'Assemblea il 14 giugno, avrebbe potuto in teoria favorire la riuscita di un tentativo che riposava tutto sulla capacità dei gruppi parlamentari di resistere alla strategia bonapartista del *divide et impera*. Ma l'affidamento sulla lungimiranza delle forze in campo si rivela illusorio.

Osteggiato dai repubblicani della Montagna, che abbandonano polemicamente la commissione ⁽⁶²⁾, e dai bonapartisti, fedeli esecutori della tattica del presidente, il disegno di Odilon Barrot si fa strada con difficoltà in un'Assemblea oppressa da un clima di profonda diffidenza. Dopo la scaramuccia tra maggioranza e minoranza della commissione nel corso della prima deliberazione ⁽⁶³⁾, il vero e proprio confronto parlamentare si apre il 14 novembre 1851 con una requisitoria in piena regola di Emmanuel Arago contro la doppiezza dei suoi colleghi liberali: “ de quoi donc s'agit-il à présent? Purement et simplement de faire modifier plus ou moins la loi du 31 mai: voilà le but, quoi qu'on ne l'avoue pas, quoi qu'on n'ose pas le dire ” ⁽⁶⁴⁾.

La *loi du 31 mai*: i riferimenti a questa legge, incubo delle sinistre e cattiva coscienza dei conservatori, ricorrono ossessivamente nella stampa repubblicana che identifica ormai decentramento con conservatorismo/legittimismo ed intravede nelle manovre della maggioranza della commissione solo un espediente per sottrarsi al confronto aperto sul suffragio universale. Per il *Siècle* non vi può essere decentramento senza suffragio universale; ogni tentativo di dissociare i due termini equivaleva ad un regalo politico ai legittimisti:

⁽⁶²⁾ Il 17 novembre 1851, Arago, Frichon, Farconet, Michel de Bourges, Morellet, scrivono al presidente della commissione una lettera, resa pubblica, di questo tenore: “ Monsieur le Président, nommés par nos collègues membres de la commission de l'administration intérieure, nous ne nous croyons pas le droit de traiter en cette qualité, des questions relatives à la loi électorale politique. Nous avons donc l'honneur de vous prévenir qu'il nous est impossible de prendre part aux travaux de la commission, en ce qui concerne les propositions toutes politiques que l'Assemblée vient de lui renvoyer, et le titre électorale communal transformé, malgré nous, en loi général d'élection ”.

⁽⁶³⁾ Nella seduta del 23 luglio 1851, Emmanuel Arago e Mathieu (de la Drôme) ribadiscono le loro riserve sull'operato della commissione, alla quale rimproverano di aver tradito una dopo l'altra tutte le promesse di un'apertura democratica delle amministrazioni locali (C.R.A.N.L., t. 16°, pp.179-198).

⁽⁶⁴⁾ C.R.A.N.L., t. 17°, p. 143.

“ inutile de dire que, sauf la mention des efforts persistants de la minorité en faveur du principe qui nous semble absolument essentiel, nous cherchons vainement le suffrage de la constitution dans le rapport de M. de Vatismenil, et pour nous cette absence est significative. Nous la constatons et nous cessons aussitôt d'avoir confiance ” (65).

L'espediente adottato dalla commissione per salvare la legge del 31 maggio è giudicato con severità dal *National* che vi trova solo la conferma della malafede dei decentratori di destra: autonomia locale sì, ma solo a condizione di consegnare i comuni in mano all'aristocrazia:

“ avec les dispositions imaginées par MM. Vatismenil, Larcy, Favreau et leurs amis, il y aurait plus d'électeurs que sous la monarchie; mais la majorité de ces électeurs sous la dépendance des riches, des nobles et du clergé, sans le contrepois des citoyens indépendants exclus des listes mettrait aux mains de l'aristocratie les communes. Tout s'enchaîne, en effet, dans le projet de la commission en vue d'enlever à l'État la tutelle de la commune, pour la livrer aux hommes puissants de la localité ” (66).

Pur senza dichiararsi pregiudizialmente contrario al decentramento, a condizione però che fosse democratico, il *National* finisce anch'esso per respingere in blocco un progetto di riforma sul quale aleggiava il sospetto di una riconquista conservatrice dell'elettorato popolare:

“ Nous le répétons, autant nous sommes désireux de remettre à l'universalité des citoyens la libre direction des affaires communales, autant nous redoutons de faire passer cette direction entre les mains des seigneurs et des parvenus. Le despotisme de l'État est un bienfait si on le compare à la tyrannie et aux rapines de la féodalité ”.

Anticipata dalla stampa repubblicana, l'opposizione dei deputati della Montagna all'Assemblea non si fa attendere. Scontate le obiezioni sulla praticabilità del *registre matricule*, il vero nodo appare subito quello delle condizioni elettorali e del domicilio. La riduzione a due anni, concessa dalla commissione, non basta a rasserenare il clima opprimente di un dibattito senza sbocco, al quale porrà termine bruscamente il colpo di mano bonapartista del 2 dicembre.

(65) N° del 6 luglio 1851.

(66) N° del 6 luglio 1851.

TITOLO II

**BUROCRATI E NOTABILI
L'ACCENTRAMENTO DI NAPOLEONE III**

CAPITOLO PRIMO
IL DISPOTISMO TECNOCRATICO:
CENTRO E PERIFERIA
NEGLI ANNI DELL'IMPERO AUTORITARIO

1. Dal decentramento alla deconcentrazione. — 2. Il trionfo dei prefetti.

Il regime che nasceva dal colpo di stato del dicembre 1851 aveva idee molto chiare in merito all'amministrazione. La burocrazia, che del colpo di stato era stata complice attiva, veniva subito chiamata ad assumere un ruolo di primo piano al servizio dell'Impero. Senza limitarsi a difenderlo dai suoi avversari con una repressione poliziesca di vasta portata, essa avrebbe dovuto impegnarsi a fondo nel legittimarlo di fronte alle popolazioni rurali, le principali beneficiarie delle attenzioni del principe-presidente. Abituati a negoziare nei consigli generali con i notabili locali, i prefetti divenivano ora abbastanza forti da aggirarne la mediazione per conquistare al nuovo corso le simpatie dell'opinione pubblica. L'amministrazione assume il duplice ruolo di guardiana dell'ordine costituito e di grande mediatrice imparziale tra gli interessi in gioco. Dopo l'ora dei notabili, sembra arrivata quella dei prefetti.

I decreti di deconcentrazione del 1852, con i quali i prefetti sottraggono all'amministrazione centrale vaste competenze, si iscrivono in questo disegno. Lungi dal ridursi a mera operazione propagandistica, la "décentralisation" imperiale — in realtà tipico esempio di deconcentrazione — riflette la scelta del regime di investire ampie risorse nel fattore tecnocratico, responsabilizzando in prima persona gli agenti periferici. Paternalismo amministrativo e manipolazione del suffragio universale, sono i due volti di un progetto politico che persegue il consenso e la stabilità mediante un forte dinamismo dell'apparato statale e dei suoi *grands corps*. Il carisma napoleonico insidia il parlamentarismo, la burocrazia ridi-

mensiona i notabili, il prestigio internazionale oscura il mito repubblicano: negli anni dell'Impero autoritario non vi è spazio per l'autonomia locale.

1. *Dal decentramento alla deconcentrazione*

Sarebbe inutilmente tedioso elencare in dettaglio le materie che i decreti del 1852 e del 1861 trasferiscono dalla competenza dei ministri a quella del prefetto ⁽¹⁾. Il senso di queste misure può riassumersi in poche battute: i prefetti (e in alcuni casi i sottoprefetti) ricevono nella propria sfera di attribuzioni una lunga lista di atti tutori, erogazioni e provvedimenti di nomina concernenti le collettività locali.

Nessun dubbio poteva sussistere sulla natura di una riforma che molto impropriamente si fregiava del titolo di "décentralisation". Si trattava in realtà di un "decentramento burocratico", ovvero di una manifestazione di quel fenomeno che il consigliere di Stato Aucoc eleverà a dignità scientifica pochi anni dopo con il termine di "déconcentration" ⁽²⁾. Il trasferimento di poteri avveniva all'interno dell'apparato burocratico, dagli organi centrali a quelli periferici, senza che le collettività locali vi guadagnassero nulla, se non la maggiore speditezza delle procedure tutorie che le interessavano. Risultato questo che appariva del resto niente affatto trascurabile, tenuto conto di quanta parte avessero avuto nel dibattito sul "decentramento" le proteste contro la lentezza dei procedimenti amministrativi e quindi le rivendicazioni della "deconcentrazione".

Le nuove incombenze, che i deboli organici delle prefetture si trovano a sbrigare ⁽³⁾, non bastano ad appagare i prefetti che aprono

⁽¹⁾ Decreto del 25=30 marzo 1852 sul decentramento amministrativo e del 13=29 aprile 1861 che introduce modifiche al medesimo.

⁽²⁾ "Les mesures prises par ce décret n'avait pour objet qu'une déconcentration. Nous prions qu'on nous passe le mot. La centralisation n'implique pas, en effet, que tout se fasse par le pouvoir central; elle implique que tout soit dirigé et contrôlé par lui. Que l'action ou le contrôle émane du pouvoir central lui-même ou qu'il émane de ses agents sous sa direction, il n'y a pas moins centralisation" (L. AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, Paris, 1869, t. 1°, p. 88).

⁽³⁾ Il prefetto della Haute-Saône segnala nel suo rapporto del 30 giugno 1854 la

subito un altro fronte con l'amministrazione centrale, questa volta per vedere ribadita la loro autorità sui servizi periferici dei diversi ministeri. Nel corso di mezzo secolo, la moltiplicazione dei ministeri e degli uffici amministrativi aveva infatti contribuito ad erodere il primato del prefetto, unico amministratore nel suo dipartimento, così come solennemente affermato dalla legge del 28 piovoso anno VIII. Insofferenti verso la mediazione prefettizia, gli agenti periferici dei diversi ministeri avevano preteso una loro sfera di autonomia, privilegiando il legame con l'amministrazione di appartenenza rispetto a quello con il rappresentante del governo *in loco*.

Il Secondo Impero sembra offrire ai prefetti la grande occasione per riprendersi l'autorità perduta. "Les divers ministères multipliés à l'excès, rivaux les uns des autres", lamenta il prefetto del Maine-et-Loire (4), "ont travaillé à isoler leurs agents de la direction du préfet".

Vana illusione quella di arrestare la tendenza alla specializzazione amministrativa. Ancora molti anni dopo, al declinare del Secondo Impero, Persigny, il grande artefice della "deconcentrazione", si troverà ad invocare a favore dei prefetti "la direction pratique de tous les services placés sous leurs ordres", la corrispondenza con tutti i ministeri e il potere di "faire seuls toutes les propositions, entourés des divers chefs de service, comme d'un conseil supérieur" (5). Seppure più "integrata" di quella italiana, anche la prefettura francese dovrà sempre contendere alle amministrazioni centrali i poteri di coordinamento sugli uffici periferici dello Stato.

Nemmeno la deconcentrazione delle competenze tutorie, del resto, era pacificamente accolta dalla burocrazia ministeriale. Un ex alto funzionario come Vivien criticava apertamente nei suoi *Etudes administratives* la scelta di privilegiare i prefetti a danno degli uffici centrali, da lui ritenuti più imparziali e immuni dalle pressioni locali.

difficoltà per i suoi servizi di fare fronte a tutti gli adempimenti richiesti da Parigi, soprattutto a fini statistici (AN. F¹cIII, Saône-Haute 9).

(4) Lettera confidenziale al ministro dell'interno, in data 10 aprile 1852 (AN. F¹cIII, Maine-et-Loire 11).

(5) Così l'ex ministro dell'interno scrive nel 1866 all'Imperatore (*Mémoires du duc de Persigny*, Paris, 1896, p. 316).

E, a sua volta, la burocrazia ministeriale non perde occasione per sottrarre ai prefetti competenze di cui è oltremodo gelosa (6).

Nel complesso, tuttavia, poteva dirsi che la posizione del prefetto usciva nettamente consolidata dalla svolta autoritaria che aveva posto fine alla Seconda Repubblica. I controlli tutori non perdono nulla dai decreti di deconcentrazione: le inerzie (7) e le omissioni (8) delle collettività locali costituiscono come sempre l'oggetto princi-

(6) Stando alla testimonianza del prefetto del Cantal (5 luglio 1854) "l'administration centrale craint que la décentralisation ne menace son existence, et que l'extension données aux pouvoirs des préfets ne porte atteinte à sa propre autorité" (AN. F¹cIII, Cantal 6). Sui rendiconti e ispezioni imposte dall'amministrazione centrale, nonché sulla pretesa di questa di sottrarre ai prefetti i poteri di nomina degli impiegati subalterni, si veda V. WRIGHT, B. Le CLÈRE, *Les préfets du Second Empire*, Paris, 1973, pp. 110-128.

(7) Uno dei "classici" terreni di scontro tra i prefetti e i consigli comunali era rappresentato, come si è già visto, dai beni comunali. Gli sforzi dei primi di ottenere la loro aggiudicazione a beneficio del comune o il recupero dei beni usurpati si scontravano con un groviglio di interessi ai quali non erano indifferenti le autorità municipali. Il prefetto del Cantal, nel rapporto al ministro del 28 giugno 1852, lamenta che i consigli comunali rifiutino di affittare i beni comunali in quanto "trop intéressés à conserver l'état de choses actuel". A sua volta, il sotto-prefetto di Murat, nel rapporto trimestrale al prefetto del 30 giugno 1859, denuncia "l'inertie insurmontable" dei consigli comunali nel perseguire gli occupanti abusivi dei beni comunali (AN. F¹cIII, Cantal 6).

(8) Non vi è alcuna differenza tra la tutela dei prefetti imperiali e quella dei loro predecessori. Ecco qualche esempio: il prefetto delle Côtes-du-Nord rifiuta al sindaco di St. Brieuc (20 dicembre 1856) l'approvazione di un suo *arrêt*, recante demolizione di alcuni edifici, in quanto "il est de formalités préalables à remplir, et rien n'indique que cette condition n'eût été remplie". In una lettera del 6 marzo 1857, sempre diretta al sindaco di St. Brieuc, il prefetto raccomanda la scrupolosa osservanza di tutte le formalità per prevenire "les réclamations fondées de la part des propriétaires intéressés" (AD. Côtes-d'Armor, 2 O 278(6)). Sempre nelle Côtes-du-Nord, il prefetto segnala al sotto-prefetto di Dinan (20 luglio 1859) che un progetto di transazione concernente il comune di Trigavou è imperfetta in quanto priva del parere dei tre giureconsulti e quindi suscettibile di declaratoria di nullità da parte del consiglio di Stato; il prefetto consiglia di qualificare l'atto come "traité amiable" (AD. Côtes-d'Armor, 1 Z 85). Ancora al sotto-prefetto di Dinan, la prefettura fa osservare (28 marzo 1870) che un sindaco non può opporsi alla richiesta di comunicare copia della deliberazione del consiglio comunale, e questo ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 1855. Il caso era sorto quando il sindaco di Plencoët si era opposto alla comunicazione di documenti richiesta da un abitante in causa con il comune (*Ibidem*). Nell'Ille-et-Vilaine, il prefetto invita il sindaco di Acigné (ottobre 1854) a convocare il consiglio comunale dopo che il comitato consultivo composto da tre giureconsulti ha dato parere sfavorevole alla prosecuzione di un contenzioso tra il comune e un privato (AD. Ille-et-Vilaine, 2 O 1/1).

pale della sorveglianza amministrativa. Ma è soprattutto grazie alla scelta dei sindaci, anche fuori del consiglio comunale ⁽⁹⁾, che il prefetto può tenere in pugno le amministrazioni locali. Nominati prima del rinnovo elettorale dei consigli comunali di cui sono membri di diritto — in modo da sottolineare la loro dipendenza esclusiva dalla gerarchia amministrativa e non dai loro concittadini ⁽¹⁰⁾ — i sindaci sono i fiduciari del prefetto, al quale rispondono del comportamento politico degli abitanti.

Proprio in questo protagonismo dei prefetti, in parte inedito rispetto alla tradizione del corpo, è possibile cogliere uno dei profili più originali del centralismo negli anni dell'Impero autoritario.

2. *Il trionfo dei prefetti*

Per afferrare il senso del salto di qualità che il Secondo Impero realizza in materia di amministrazione periferica non basta soffermarsi sull'istituzione delle candidature ufficiali, per quanto essa sia la manifestazione più vistosa del dinamismo politico dei prefetti. Occorre risalire alle origini di un disegno politico che assegna all'amministrazione la responsabilità esclusiva di assicurare la coesione del corpo sociale. “ Une bonne administration est la meilleure politique ” scrive il ministro dell'Interno Persigny ai prefetti ⁽¹¹⁾. L'esortazione non aveva nulla di retorico: la burocrazia doveva mantenere vivo il consenso al regime nella sua azione quotidiana, assecondando le aspettative dei sudditi e reprimendone le velleità d'indipendenza ⁽¹²⁾. Come ha agio di scrivere il prefetto dell'Ille-et-

⁽⁹⁾ Legge del 7 luglio 1852.

⁽¹⁰⁾ La circolare del ministro dell'interno Billault de 7 agosto 1860 ricorda che “ les maires, étant de droit membres des conseils municipaux, vous les inviterez à ne pas se porter eux-mêmes candidats ” e aggiunge: “ ils trouveront dans cette abstention le double avantage de laisser une place de plus à l'élection, et de puiser dans leur indépendance plus de force pour dominer les rivalités vis-à-vis desquelles ils seront personnellement désintéressés ” (*Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, Paris, 1860, p. 204).

⁽¹¹⁾ Citato da WRIGHT, Le CLÈRE, op. cit., p. 49.

⁽¹²⁾ A questo riguardo merita ricordare che i prefetti imperiali vengono a disporre di un apparato poliziesco rinnovato ed ampliato. Oltre ai commissariati centrali nelle città, sotto il diretto controllo del prefetto, ai commissari cantonali e a quelli dislocati

Vilaine a un suo sottoprefetto ⁽¹³⁾ compito dell'amministrazione è quello di essere " accessible à tous ":

" faites des tournées fréquentes et uniquement consacrées à visiter les communes éloignées des chef-lieu; écoutez toutes les plaintes; ne négligez aucune réclamation. Il n'est pas de petits intérêts pour les intéressés et une simple question d'alignement qui n'est pour l'administration qu'une affaire de détail, est souvent celle qui préoccupe le plus le citoyen qu'elle concerne et qui lui inspire plus de mécontentement contre une administration négligente, le plus de reconnaissance pour une administration active et vigilante ".

Ma proprio perché il segreto del consenso, soprattutto nelle zone rurali, risiede tutto nell'efficienza dell'amministrazione, occorre che il prefetto possa contare sulla disciplina quasi militare dei propri subordinati. Ai *fonctionnaires* si chiede ora di dimostrare al servizio della politica del governo uno zelo ancora maggiore di quello preteso dai regimi precedenti ⁽¹⁴⁾. Dai sindaci, portavoce del governo a diretto contatto con la popolazione, ci si attende un'obbedienza senza riserve. Quanto ai consigli comunali, i prefetti non nascondono la loro impazienza di fronte ad un organo collegiale che, per quanto politicamente addomesticato, non risponde con la dovuta prontezza alle sollecitazioni della gerarchia ⁽¹⁵⁾.

lungo la rete ferroviaria, il governo provvede a riformare nel 1854 anche la gendarmeria (cfr. H.C. PAYNE, *The Police State of Louis Napoleon Bonaparte 1851-1860*, Seattle, 1966).

⁽¹³⁾ Lettera al sottoprefetto di Montfort, in data 24 aprile 1865 (AD. Ille-et-Vilaine, 2 Z 36).

⁽¹⁴⁾ Nei loro rapporti al ministro, i prefetti non mancano mai di soffermarsi sul comportamento degli impiegati pubblici, soprattutto in relazione alle elezioni. " Je constate avec regret ", scrive il prefetto del Cantal (5 agosto 1852), " qu'un dévouement sans réserve et énergique est chose rare chez les fonctionnaires publics, préoccupés avant tout, pour la plupart, du désir de conserver leur position administrative, quel que soient les changements introduits par les révolutions dans la politique du gouvernement ". Ma la dedizione dei funzionari migliora rapidamente se il sottoprefetto di St. Flour può constatare con soddisfazione nel febbraio 1854 che tutte le autorità hanno risposto all'appello del governo: " l'Evêque a fait voter tout le clergé et a ramené beaucoup de dissidents; le procureur impérial et ses deux substitués ont énergiquement pris la défense des candidats de l'ordre " mentre gli impiegati esitanti sono stati ammoniti personalmente dal sottoprefetto prima del voto (entrambi i rapporti in AN. F^{1c}III, Cantal 6).

⁽¹⁵⁾ Il prefetto del Maine-et-Loire in un rapporto al ministro nel luglio 1854

Alla base di questa grande mobilitazione delle energie dell'apparato burocratico si intravede lo scetticismo sulla capacità dei tradizionali notabili di assicurare con intelligenza l'equilibrio sociale. Quando non appaiono inutili perché poco autorevoli ⁽¹⁶⁾, gli intermediari sociali sembrano troppo egoisti per presentarsi con credibilità alla classi laboriose ⁽¹⁷⁾. Di qui la scelta di privilegiare le risorse interne all'amministrazione — i suoi prefetti e sotto-prefetti — e il prestigio dell'istituzione per mediare il conflitto sociale ⁽¹⁸⁾.

assicura che la popolazione avrebbe accolto con favore un progetto di modifica della legislazione municipale " qui donnerait plus d'impulsion au pouvoir central dans les affaires municipales ". Il prefetto lamenta l'inerzia dei consigli comunali che trascurano ogni miglioria, inclusa l'attuazione della legge del 13 aprile 1850 sugli alloggi insalubri (AN. F^{1c}III, Maine-et-Loire 8). Il prefetto dell'Oise (13 gennaio 1855) suggerisce che il governo nomini lui stesso i consiglieri comunali per fare cessare " la détestable intervention des cabarets " durante le elezioni e per affrancare gli " hommes paisibles du joug des côteries " (AN. F^{1c}III, Oise 7). Il sottoprefetto di Bourganeuf (30 marzo 1859) descrive i consigli comunali del suo *arrondissement* come composti " d'hommes peu éclairés et peu portés à se préoccuper des questions d'intérêt général ": impossibile lasciarli a sé stessi! (AN. F^{1c}III, Creuse 8).

⁽¹⁶⁾ Per il sottoprefetto di Marennes " il est impossible d'examiner la situation politique de l'arrondissement de Marennes, sans être frappées de l'absence complète, à une exception près, de personnes exerçant autour d'elles une véritable influence ". Questo vuoto non è affatto deplorato dall'autore del rapporto in quanto " l'administration y gagne en indépendance et en autorité morale, c'est elle qui crée les influences, et il en est peu qui puissent exister, non seulement malgré elle, mais même sans elle ". In sintesi: " il n'y a pas d'intermédiaires entre l'administration et les intéressés: c'est à elle que l'on s'adresse directement, et c'est en elle que se concentre la confiance de la population " (AN. F^{1c}III, Charente-inférieure 9).

⁽¹⁷⁾ " Si le bourgeois était moins egoïste, il pourrait facilement amener l'ouvrier à lui ", scrive il prefetto della Drôme nel luglio 1857, " mais il lui témoigne toujours de la méfiance et il l'irrite ". L'Impero, con il suffragio universale, ha rappresentato per le classi inferiori " la mise en pratique de cette égalité qui est si chère aux masses " (AN. F^{1c}III, Drome 8).

⁽¹⁸⁾ Per il prefetto della Haute-Saône (27 marzo 1852) una buona amministrazione è la migliore garanzia di un vasto consenso al regime nei comuni rurali: " si le maire est un homme intelligent, ferme et considéré, si son conseil municipal remarque la prompte expédition des affaires à la sous-préfecture, les solutions équitables données à toutes les questions, si les administrés rencontrent dans tous les agents du gouvernement de la bienveillance et du dévouement, les populations de ces communes resteront unies et marcheront comme un seul homme sous la direction de l'autorité centrale qui aura su leur inspirer la confiance " (AN. F^{1c}III, Haute-Saône 9). In un dipartimento a forte concentrazione operaia come il Nord, l'amministrazione si attiva per dare impulso

La candidatura ufficiale, per tanta parte prosiegua di una prassi inaugurata già dalla Restaurazione, si iscrive in questa strategia. L'amministrazione non si limita ad arbitrare il conflitto tra i notabili locali, ma *crea* essa stessa la propria classe politica, i propri notabili, premiando quelli che meglio concorrono agli sforzi del regime⁽¹⁹⁾. Certamente, questa irregimentazione del suffragio universale — “discipline administrative”, come la chiama un prefetto⁽²⁰⁾ — vuole disinnescare le potenzialità “eversive” del voto, convertito da manifestazione di un indirizzo politico ad adesione plebiscitaria alla linea politica del governo⁽²¹⁾. Ma non vi è solo una preoccupazione di ordine pubblico, di conservazione politica e sociale dietro la manipolazione del suffragio. Il sostegno del corpo elettorale ai candidati governativi è richiesto come controprestazione per i benefici che l'amministrazione prodiga alla popolazione in una misura più consistente che in passato⁽²²⁾. Non vi è dubbio alcuno, infatti,

all'applicazione della legislazione sociale — orario di lavoro dei fanciulli etc. — boicottata dagli imprenditori (B. MÉNAGER, *La vie politique dans le département du Nord*, Lille, 1983, t. 1^o, pp. 309- 320).

(19) Si è giustamente osservato che la candidatura ufficiale ha insieme un carattere politico, morale e locale: politico, perché rivolta contro gli avversari del regime; morale, perché diretta a premiare i notabili più devoti al regime e solleciti verso le popolazioni; locale, perché diretta ad assicurare un equilibrio tra gli interessi territoriali che si disputano la rappresentanza nelle sedi istituzionali (M. BELANGER, *La Charente sous le Second Empire, vue par ses conseillers généraux*, Soyaux, 1974, pp. 56-59).

(20) “J'ai taché de faire comprendre”, scrive il prefetto della Haute-Saône (5 luglio 1858), “quel danger il y aurait de laisser le suffrage universel livré à lui-même, et combien il importe de l'habituer dès à présent à une sorte de discipline administrative, afin qu'on puisse toujours le diriger et se prémunir contre les soubresauts provoqués par les passions politiques ou par d'habiles intrigues” (AN. F^{1c}III, Haute-Saône 9).

(21) A questo scopo ben si prestava il potere del prefetto di dividere i comuni in sezioni elettorali e di ripartire tra le sezioni elettorali i consiglieri da eleggere. Qualora, malgrado l'adozione di queste precauzioni, i risultati elettorali non fossero favorevoli al governo esisteva sempre la possibilità di sciogliere il consiglio comunale e di nominare al suo posto una commissione che poteva restare in funzione fin al rinnovo quinquennale. In ogni caso, poi, i consigli comunali di città “a rischio”, come Parigi e Lione, erano nominati direttamente dall'Imperatore (artt. 7, 13, 14 della legge del 5 maggio 1855).

(22) L'amministrazione sapeva fare uso efficace dei suoi poteri di seduzione alla vigilia delle elezioni. All'indomani delle contestatissime elezioni del 1869, il deputato Bethmont così descrive i metodi seguiti dagli agenti del governo: “dans une autre élection, nous en avons vu réunir 600 personnes sur la place publique et déclarer qu'avec

che l'interventismo amministrativo registri una crescita negli anni del Secondo Impero che non ha paragoni con i regimi che lo hanno preceduto. Dai lavori pubblici alle sovvenzioni dipartimentali, dalla messa a coltura dei beni comunali ⁽²³⁾ alla creazione di una cassa di previdenza contro gli infortuni ⁽²⁴⁾, il potere centrale fa sentire la sua presenza con un'assiduità di cui beneficiano in modo consistente i comuni rurali, baluardi politici del regime. Il programma di finanziamento delle strade vicinali è, insieme allo sviluppo delle strade ferrate, l'esempio più eclatante di questa svolta tecnocratica ⁽²⁵⁾. E mentre i prefetti si professionalizzano come un vero "grand corps" dello Stato ⁽²⁶⁾, i consigli generali vedono compensata la perdita di ruolo politico con il rilancio della propria funzione di portavoce degli interessi locali e di interlocutori privilegiati nella gestione degli affari dipartimentali ⁽²⁷⁾.

Amministrazione efficiente, quella del Secondo Impero vuole essere anche un'amministrazione giusta. Lo sviluppo del ricorso per eccesso di potere, incoraggiato dallo stesso Imperatore, è la risposta

le candidat officiel on obtiendrait des secours pour l'église et la maison d'école, tandis que le gouvernement n'accorderait jamais rien au candidat de l'opposition" (C.R.A.-C.L., 7 luglio 1869, sessione straordinaria del 1869, p. 38).

⁽²³⁾ *Supra*, p. 124.

⁽²⁴⁾ Legge dell'11 luglio 1868.

⁽²⁵⁾ Un'altra legge dell'11 luglio 1868 destinerà un credito statale di cento milioni di franchi su dieci anni alle strade vicinali. Già il 4 ottobre 1861, era stato aperto un credito straordinario di 2 milioni per le strade vicinali d'interesse comune.

⁽²⁶⁾ Oltre ad essere più stabili dei loro predecessori, i prefetti dell'Impero provengono nella loro maggioranza dai ranghi dei sottoprefetti, a garanzia di una sicura competenza giuridico-amministrativa. Le nomine, meno politicizzate rispetto ai regimi precedenti e successivo, sono peraltro influenzate, come è facile intuire, dal *patronage* dei grandi dignitari dell'Impero (WRIGHT, Le CLÈRE, op. cit., pp. 206-209 e pp. 274-278).

⁽²⁷⁾ L'evoluzione del ruolo dei consigli generali sotto il Secondo Impero è descritta con efficacia da F. Igersheim: "La Monarchie de Juillet avait créé le cadre de la coopération entre État et notables élus, le Second Empire amorce une évolution vers la modernité, celle du dialogue entre une bureaucratie technique s'appuyant sur des doctrines administratives que l'on approfondit constamment et des élus "généralistes" représentatifs de leur milieu et porte-parole de leurs intérêts" (*Politique et administration dans le Bas-Rhin (1848-1870)*, Strasbourg, 1993, p. 346). Sul radicamento territoriale e sugli interessi puramente amministrativi dei consiglieri generali si veda la ricostruzione d'insieme di L. GIRARD, A. PROST, R. GOSSEZ, *Les conseillers généraux en 1870. Étude statistique d'un personnel politique*, Paris, 1967, pp. 133-134.

della burocrazia alle inquietudini che suscita il suo potere, la sua invadenza. Il controllo interno del Consiglio di Stato compensa il declino del parlamento e la chiusura antidemocratica dell'amministrazione. L'individuo è sorvegliato come cittadino ma è garantito come suddito; l'amministrazione contrae gli spazi di partecipazione, ma perfeziona la regolarità e la prevedibilità delle proprie procedure.

Senonché questa combinazione tra paternalismo amministrativo e voto plebiscitario non poteva contare in Francia su quel sostrato monarchico e tradizionalista che ne assicura il successo al di là del Reno. Troppo angusta per la cultura politica nazionale, l'opzione tecnocratica si rivela impari alla complessità di una società percorsa da tensioni contraddittorie di cui le consultazioni elettorali costituiscono una spia allarmante (28). È significativo che sia proprio l'apparato statale a cominciare a dubitare per primo della propria autosufficienza. L'Imperatore intuisce l'inadeguatezza di una legittimazione puramente carismatica e razional-burocratica del regime; s'interroga sulla capacità dei propri dignitari di mediare da soli il conflitto sociale; cerca la collaborazione dei notabili orléanisti e recupera gradualmente il parlamentarismo. Il confronto che si apre tra "Impero autoritario" e "Impero liberale" non tarda ad allargarsi dalle istituzioni parlamentari a quelle locali, dove i notabili mostrano una crescente insofferenza per l'egemonia dei prefetti *à poigne*. Gli anni '60 del Secondo Impero segneranno una stagione di acceso dibattito sul decentramento, comparabile in intensità solo a quello che aveva animato la Restaurazione.

(28) Una statistica sui risultati elettorali nei centri urbani pubblicata nel 1864 da F. Hérold mostrava che la maggior parte delle città votava per i candidati dell'opposizione. Il governo si difendeva ritagliando le circoscrizioni elettorali in modo da penalizzare i quartieri a forte presenza operaia (cfr. HUARD, op. cit., p. 83).

CAPITOLO SECONDO

LA RISCOSSA DEI NOTABILI: DAL PROGRAMMA DI NANCY ALLA COMMISSIONE BARROT

1. Il risveglio della provincia. — 2. La *commission de décentralisation* del 1870.

Autonomia locale e razionalizzazione del suffragio universale. Questo è in sintesi il tema centrale del confronto politico che si apre nel 1865, con il *Programme de Nancy* e che si interrompe bruscamente nel 1870, dopo aver ispirato un'importante produzione legislativa. Al centralismo plebiscitario i notabili oppongono un decentramento fondato sulla rappresentanza degli interessi e delle capacità socialmente più meritevoli. Non vi è sicurezza ed ordine senza gerarchia sociale, e l'opinione pubblica borghese chiede che le si offrano i luoghi per consolidare la propria coesione interna, premessa indispensabile per esercitare un sicuro ascendente sulle masse.

Il dilemma di sempre — decentramento o controllo sociale, accentramento o democrazia — trova nella comparazione e nel dibattito europeo una risposta concreta. La fortuna di Stuart-Mill, l'attenzione per la legislazione straniera, la convergenza delle opposizioni — dai legittimisti ai repubblicani — sulla rivendicazione delle libertà locali segnalano un salto di qualità nella riflessione sul decentramento. Certo, l'unanimità dell'opposizione è più il frutto dell'antagonismo all'Impero che di una reale identità di vedute: divergenti sono i progetti, opposti gli obbiettivi politici di lungo periodo. Ma questa solidarietà contingente basta perché il Secondo Impero si chiuda con un bilancio positivo per le collettività locali. Le due leggi del 1866 e 1867 non modificano la composizione degli organi municipali e dipartimentali ma in compenso alleviano il peso della tutela. Alla fine del regime la commissione extraparlamentare

del 1870 elaborerà un insieme di progetti che serviranno da base per la legge dipartimentale del 1871.

1. *Il risveglio della provincia*

Il *programme de Nancy*, varato nel 1865 da un gruppo di notabili lorenesi, non avrebbe potuto giungere in un momento più propizio. Buona parte dell'attenzione che suscita nell'opinione pubblica è dovuto alla sua tempestività.

Già da alcuni anni il tema del decentramento occupava uno spazio rilevante nel dibattito politico. Nel 1858 Tocqueville aveva dato alle stampe *L'Ancien Régime et la Révolution*, possente ricostruzione storica delle radici assolutistiche dell'accentramento; nel 1861 Odilon Barrot era sceso in campo con un saggio, *De la centralisation et de ses effets*, che faceva da contrappunto all'elogio dell'accentramento tessuto da Dupont-White⁽¹⁾; nel 1864 Léonce de Lavergne riabilitava le assemblee provinciali di Luigi XVI⁽²⁾ mentre nel 1867 usciva la tradizione francese del *Self-government* di Von Gneist⁽³⁾; nel 1863, lo stesso Napoleone III, sotto la pressione di una stampa sempre più sensibile al tema⁽⁴⁾, aveva assunto l'iniziativa di una riforma, investendo il Consiglio di Stato del compito di predisporre un progetto in materia⁽⁵⁾. La schiera dei fautori delle libertà locali si allarga dagli immancabili Béchard⁽⁶⁾ e

(1) "Protéger les minorités, voilà le grand intérêt, le fondement solide de la tutelle administrative", replica polemicamente Dupont-White ai decentratori come Barrot (*La centralisation*, Paris, 1861², p. 98).

(2) *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, Paris, 1864.

(3) *La constitution communale de l'Angleterre. Son histoire, son état actuel ou le Self-government*, ouvrage traduit sous la direction de l'auteur par T. HIPPERT, Paris, 1867.

(4) Cfr. E. LAVOIE, *La décentralisation discutée par la presse politique parisienne de 1860 à 1866*, Thèse lettre, Paris, 1963, p. 232 e sgg.

(5) "Notre système de centralisation", aveva scritto l'Imperatore al presidente del Consiglio di Stato in una lettera ufficiale del 24 giugno 1863, "malgré ses avantages, a eu le grave inconvénient d'amener un excès de réglementation": di qui l'esigenza di una riforma (*La politique impériale de l'Empereur Napoleon III depuis le 10 décembre 1848 jusqu'en juillet 1865*, Paris, 1865, p. 397).

(6) Che rimprovera agli italiani di abbandonare la tradizione di pluralismo locale prevalente negli Stati preunitari della penisola per gettarsi nelle braccia dell'accentramento (*Études administratives. Municipalisme et unitarisme italiens*, Nîmes, 1862).

Raudot (7), come sempre in prima linea nella lotta contro il sistema prefettizio, a Le Play (8) e a quei liberali — in testa Laboulaye (9) — che rinunciano a considerare l'accentramento come “ l'arche sainte de la Révolution ” (10). Persino i repubblicani si uniscono al coro con l'impareggiabile *vis polemica* di Jules Ferry, implacabile accusatore del connubio tra centralismo e corruzione elettorale:

“ Toute commune est une mendiante. On le voit bien, hélas! en temps d'élection. Le tentateur n'a pas besoin de faire luire à leurs yeux les royaumes de la terre; un bout de chemin, une passerelle, une fontaine, un clocher sur l'église du village, comblent les rêves des pauvres gens. Par une heureuse coïncidence, le bienfait a coutume de tomber la veille du vote(...). Appliquée au suffrage universel, la centralisation a montré tout ce qu'elle pouvait faire. On admire la puissance d'assimilation dont l'administration de l'Intérieur a fait preuve, entraînant dans son orbite tous les petits astres épars, toutes les autonomies consacrées, toutes les bureaucraties inoffensives, depuis le recteur d'académie jusqu'au plus humble instituteur, depuis le receveur général des finances jusqu'au porteur de contraintes (...) ” (11)

Ecco, quindi, che il *Programme de Nancy* giunge a proposito per definire concretamente un progetto di decentramento articolato su

(7) In una serie di articoli sul *Correspondant*, Raudot, in polemica con Tocqueville, si sforza di dimostrare che l'Antico Regime e la stessa Assemblée Constituante erano favorevoli in principio all'autonomia locale, soffocata dal centralismo burocratico di Napoleone; mentre contro Dupont-White tesse l'elogio del *Self-government* inglese (*La décentralisation*, Paris, 1858, pp. 10-14 (BN. LF⁹⁶ 50); *L'administration locale en France et en Angleterre*, Paris, 1863 (BN. LF¹³⁶ 126); *La décentralisation en 1870*, Paris, 1870, pp. 12-14 (BN. LF⁹⁶ 107).

(8) Che nella *Réforme sociale* denuncia l'accentramento come “ le vice principal de notre régime communal ”, invocando una differenziazione organizzativa tra distretti rurali (da unificare su base cantonale) e agglomerazioni urbane, nonché la creazione della provincia (*La réforme sociale*, Paris, 1864, t. 2°, pp. 276-309).

(9) Laboulaye rilancia a partire da Constant e Tocqueville il tema del decentramento, invitando a guardare al modello belga e al “ pouvoir municipal ” consacrato dall'Assemblée costituente (*Le parti libéral, son programme et son avenir*, Paris, 1865, pp. 87-105).

(10) È il rimprovero che Raudot aveva mosso ai liberali nell'ennesimo articolo del *Correspondant* (1861, t. 17°, pp. 243-272) nel quale aveva riproposto il suo progetto di riforma: istituzione della provincia, elezione dei sindaci, riduzione della tutela, attribuzione dei controlli ai consigli di *arrondissement*, netta separazione della finanza locale da quella statale, riduzione del prefetto a mero commissario del governo.

(11) J. FERRY, *La lutte électorale*, Paris, 1863, pp. 40 e 63-64.

cinque punti: 1) abolizione del consiglio di *arrondissement* a favore del consiglio di cantone; 2) attribuzione della tutela sui comuni ai consigli cantonali e dipartimentali; 3) creazione di una commissione dipartimentale; 4) sottrazione del contenzioso amministrativo ai consigli di prefettura e suo conferimento in parte ai tribunali ordinari, in parte alla commissione dipartimentale; 5) nomina governativa del sindaco, ma tra i membri del consiglio comunale ⁽¹²⁾.

Chiara è l'influenza della legislazione belga ⁽¹³⁾ su un progetto che si sforza di conciliare la tradizione francese con due capisaldi dell'amministrazione locale prevalente in Europa: il principio collegiale e la dipendenza l'una dall'altra delle collettività territoriali, tutte poste qualitativamente sullo stesso piano ⁽¹⁴⁾. Grazie ai rassicuranti esiti della comparazione, soprattutto in un paese vicino alla Francia come il Belgio, il dibattito sul decentramento può finalmente andare oltre i tre capisaldi della dottrina liberal-rivoluzionaria sulle libertà locali: la matrice privatistico-individualistica del "pouvoir municipal", la diffidenza verso la soggettività dipartimentale, l'attaccamento al principio che "administrer doit être le fait d'un seul homme".

Che si trattasse di un programma realistico ed equilibrato lo dimostrano le adesioni che riceve da personalità nazionali appartenenti a culture politiche diverse: Odilon Barrot, Béchard, Berryer, Bethmont, i Broglie, Carnot, Dufaure, Duvergier de Hauranne, Falloux, Favre, Léonce de Lavergne, Melun, Laboulié, Garnier-Pagès, Laboulaye, Montalembert, Moulin, Prévost-Paradol, Raudot, Jules Simon ed altri ancora. Persino il vecchio Guizot, così poco

⁽¹²⁾ *Un projet de décentralisation*, Nancy, 1865 (BN. Lf⁹⁶. 122). Sugli autori e l'elaborazione del documento, cfr. O. VOILLIARD, *Autour du programme de Nancy (1865)*, in C. GRAS, G. LIVET (a cura di), *Régions et régionalisme en France du XVIII^e e siècle à nos jours*, Paris, 1977, pp. 287-302.

⁽¹³⁾ Una delle novità più significative di questo dibattito del Secondo Impero è l'interesse per la dimensione comparativa del problema dell'autonomia locale, fino ad allora conosciuta solo per sommi capi e senza una reale volontà di approfondimento (per la produzione comparatistica di quegli anni si veda J.-L. MESTRE, *La rivendicazione della decentralizzazione in Francia nel XIX secolo*, in MATTEUCCI, POMBENI, *L'organizzazione della politica*, cit., pp. 476-482).

⁽¹⁴⁾ Senza cioè differenziare il dipartimento e il cantone dal comune, considerato, fino ad allora, come unica "vera" collettività locale, perché "naturale".

sensibile al decentramento negli anni del trionfo politico, si converte alla causa sottoscrivendo il programma, mentre un repubblicano moderato come Jules Ferry dà la sua adesione, pur auspicando una riforma ancora più radicale. Negli anni della lotta al Secondo Impero, il deputato dei Vosgi non ha infatti ancora maturato le riserve sul decentramento che ne detteranno l'azione come presidente del consiglio negli anni 1882-1884. Fautore intransigente dell'autonomia locale, nel senso più ampio e radicale del termine ⁽¹⁵⁾, chiede che il comune sia affrancato dall'odiosa tutela che lo tiene asservito: “ le principe, c'est donc la capacité, non l'incapacité municipale. Théoriquement, la commune est aussi capable et doit être aussi souveraine dans la sphère des intérêts communaux, que l'État, dans le domaine des intérêts les plus généraux du pays ” ⁽¹⁶⁾. Il principale rimprovero che muove agli autori del programme de Nancy è proprio quello di aver lasciato sopravvivere il principio della tutela:

“ J'aurais donc voulu voir disparaître de votre projet ce mot dangereux et faux de tutelle administrative. S'il est des actes de gestion municipale qui exigent la ratification d'une autorité extérieure, c'est qu'ils intéressent par quelque grand côté la communauté tout entière (...) en résumé il faut faire une bonne classification des objets qui sont d'intérêt national, mettre ici ou là des matières mixtes, réduire même, s'il le faut, la sphère des attributions communales, mais, si étroite qu'on la fasse, instituer un *Self-gouvernement* et non pas faire, comme la loi française, qui semble n'avoir multiplié les attributions de la commune que pour accumuler les titres de sa servitude ” ⁽¹⁷⁾.

Esortazione vibrante, che prelude alla richiesta di misure drastiche di rinnovamento dell'ordinamento comunale e dipartimentale, come quella di differenziare il regime organizzativo dei centri urbani e dei comuni rurali, accordando ai primi maggiore libertà, ritornando per i secondi alla municipalità cantonale dell'anno III

⁽¹⁵⁾ “ J'ai dit autonomie: c'est le vrai mot. Rien ne dit mieux ce qui nous manque. Tous les bienfaits que nous attendons de la vie communale sont à ce prix. Si la commune n'est pas maîtresse d'elle-même, elle s'énerve et s'atrophie ” (cito dalla lettera di Jules Ferry agli autori del *Programme de Nancy*, riportata in *Discours et opinions de Jules Ferry*, Paris, 1893, t. 1°, p. 560).

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, p. 561.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*.

“ qui, après tout, a fonctionné pendant cinq années ”; o come quella di permettere l'elezione dei sindaci e di liquidare la figura prefettizia, facendo sparire “ jusqu'au nom de cette institution, issue en droit ligne des Césars de la décadence ” (18).

Troppo timido secondo Jules Ferry, il *Programme de Nancy* appariva invece rischioso ai molti che ancora dubitano della capacità delle collettività locali di gestire una vera autonomia. Gli argomenti a favore dell'accentramento sono quelli di sempre: la collegialità intacca il principio della responsabilità, assicurato solo dal principio monocratico; l'autonomia locale può rivelarsi più oppressiva per l'individuo della tutela amministrativa; il cantone finirà per assorbire l'individualità comunale; e infine, *la centralisation est impartiale comme la loi* (19).

Era ovvio, tuttavia, che, per quanto poco entusiasmo i dignitari dell'Impero mostrassero per il decentramento, il regime non poteva restare indifferente ad una rivendicazione che teneva banco nell'opinione pubblica.

Il primo segno concreto di disponibilità giunge con una dichiarazione del ministro Rouher che, in seguito ad un intervento polemico di Jules Simon al Corpo legislativo (20), impegna il governo a scegliere i sindaci, “ le plus possible ”, tra i consiglieri comunali (21). Tenendo fede a questa promessa, il ministro dell'Interno invita i prefetti nelle sue circolari a ricorrere alla nomina del sindaco fuori del consiglio comunale solo a titolo di “ rigoureuse exception ”, in presenza di una necessità “ absolue et évidente ” (22). Accade persino che in seguito al rinnovo elettorale dei consigli comunali il ministro

(18) *Ibidem*, p. 563. Sulle ulteriori prese di posizione pubbliche di Jules Ferry a favore del decentramento cfr. J.-M. GAILLARD, *Jules Ferry*, Paris, 1989, pp. 207-213.

(19) *De la décentralisation et de ses partis*, s.n., Paris, 1865, pp. 21-23; R. DE NERVO, *Quelques mots sur le projet de Nancy*, Paris, 1865, pp. 22-55; P. CÈRE, *La décentralisation administrative*, Paris, 1865, pp. 70-73; *De la décentralisation. Objections au projet du comité de Nancy*, par un ancien préfet, Paris, 1866, p. 123.

(20) Il 5 aprile 1865 era stato presentato un emendamento all'*Adresse* destinato all'Imperatore che chiedeva “ avant toute réforme ” che i sindaci fossero scelti tra i consiglieri comunali, ai sensi della legge del 1831. All'indomani, Jules Simon aveva proseguito l'attacco, invocando un autentico decentramento, e non la mera deconcentrazione accordata fino ad allora dal governo (C.R.C.L., 1865, t. 1°, pp. 379 e 390).

(21) *Ibidem*, p. 429.

(22) Cito dalla circolare del 26 novembre 1866 (AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 94).

dia pubblicità ai risultati ottenuti dai sindaci che si erano presentati candidati, offrendo così all'opposizione una spia per misurare l'indice di gradimento degli amministratori scelti dal governo (23).

Ma l'appuntamento parlamentare più importante per verificare la buona volontà del governo giunge con la discussione dei progetti di riforma delle attribuzioni dipartimentali e comunali.

Nel caso dei consigli generali non si trattava solo di ridurre il peso della tutela ma anche di attenuare gli squilibri regionali mediante una migliore ripartizione del fondo comune, istituzione sulla quale non avevano cessato di appuntarsi le critiche degli amministratori locali sin dagli anni della Monarchia di Luglio senza che legislatore e burocrazia fossero riusciti ad individuare un rimedio soddisfacente. Si è già visto (24) come la legge sulle attribuzioni dipartimentali del 1838, decidendo di commisurare la partecipazione al fondo comune di ogni dipartimento al deficit riscontrato nelle spese della prima sezione, avesse incoraggiato i consigli generali a creare grossi passivi per poter beneficiare in misura maggiore delle allocazioni del fondo. Due erano gli inconvenienti principali di questo criterio: 1) i dipartimenti più ricchi, che avevano una rete di strade dipartimentali più ampia e costi di manutenzione assai elevati, finivano per beneficiare in misura proporzionalmente maggiore del fondo di quelli poveri; 2) nei dipartimenti sfavoriti le sovrimposte per spese facoltative venivano interamente assorbite dalle spese ordinarie, eliminando così ogni margine per l'investimento nello sviluppo. Con la legge del 5 maggio 1855, il tesoro si accolla una parte della spesa per le prigioni, ma questa misura si rivela insufficiente come documentano i reclami dei consigli generali nella sessione del 1860. I dipartimenti più sfavoriti, come l'Aveyron, chie-

(23) Mi riferisco alla circolare del 4 agosto 1865 (AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 94) che suscita l'indignazione di Persigny, scandalizzato di una iniziativa destinata ad indebolire l'autorevolezza dei sindaci e la loro subordinazione al governo: " et voyez, Sire, maintenant ", scrive all'Imperatore il 5 agosto 1865, " les conséquences d'une erreur: quand on nommait les maires avant le renouvellement des conseils municipaux, outre que cette mesure enlevait à l'élection la cause principale des passions mises en mouvement, il n'y avait pas la centième partie de ces fonctionnaires qui ne reçussent ensuite la consécration électorale, la plupart des électeurs cherchant à s'assurer les bonnes grâces de leur premier magistrat " (*Papiers Persigny*, BN. N.A.F. 23066).

(24) *Supra*, p. 187.

dono a gran voce che lo Stato “prenne à sa charge la dépense de l'entretien des enfants trouvés et abandonnés” mentre altri sollecitano un'aumento delle risorse da destinare alla rubrica delle spese ordinarie.

Il ministro dell'Interno, con una circolare del 6 agosto 1863 sottopone ai consigli generali tre possibili soluzioni: 1) ampliare la base imponibile delle sovrimposte dipartimentali, comprendendovi anche i “patentables”; 2) diminuire le spese dipartimentali, accollando allo Stato una voce onerosa come quella per gli “enfants trouvés” e i malati mentali (ma il ministro confessa di non approvare un rimedio che “disintéresserait complètement le département de ses devoirs de charité envers les enfants assistés et les aliénés”); 3) sopprimere il fondo comune, lasciando ai dipartimenti la disposizione delle risorse che lo alimentavano e creando al contempo un nuovo fondo di solidarietà; 4) sopprimere il carattere speciale delle sovrimposte per istruzione primaria e strade vicinali, trasferendole nelle prime due sezioni del bilancio, cosicché “l'on ne verrait pas des départements, trop riches en centimes spéciaux, les laisser tomber nécessairement en non-valeur, tandis que l'insuffisance de leurs ressources ordinaires les oblige à demander une large part du fonds commun”.

Nelle loro risposte, la maggioranza dei consigli generali auspica la statalizzazione della parte di spesa di diretto interesse statale: prigionieri, trovatelli, malati mentali, edifici giudiziari etc. La minoranza esprime invece la preoccupazione che una socializzazione della spesa a livello statale potesse ridurre il potere delle assemblee dipartimentali ed accrescere l'onere fiscale per i contribuenti. Il consiglio generale della Corrèze chiede, ad esempio, “de maintenir au département le service des enfants trouvés et des aliénés dans un but d'économie, de moral, de bonne administration et de dignité pour les conseils généraux”. Si trattava di un'opinione minoritaria, ma che aveva però dalla sua l'amministrazione centrale, per nulla favorevole ad accollare al tesoro statale le onerose voci a carico dei bilanci dipartimentali. La conciliazione viene quindi cercata nella direzione indicata dalla nutrita pubblicistica venuta alla luce sull'argomento. Scartando ogni ipotesi di una drastica revisione degli oneri tra centro e periferia, si sarebbe proceduto ad un aumento delle risorse a disposizione dei consigli generali, ad una nuova classifica-

zione contabile delle spese e ad una revisione dei criteri di riparto del fondo comune ⁽²⁵⁾.

Votate al termine di un dibattito prolisso ma senza colpi di scena, le due leggi del 18 luglio 1866 sui consigli generali e del 24 luglio 1867 sui consigli municipali realizzano un apprezzabile progresso rispetto alla legislazione orléanista.

I consigli generali conquistano il diritto di pronunciarsi in via definitiva su un vasto spettro di interessi patrimoniali del dipartimento. Le deliberazioni acquistano forza esecutoria se entro due mesi dalla chiusura della sessione del consiglio generale non sono annullate dal governo per eccesso di potere, violazione di legge o di un regolamento di amministrazione pubblica ⁽²⁶⁾. I consigli generali possono altresì votare sovrimposte addizionali per spese di utilità dipartimentale entro un massimo annuale stabilito dalla legge di bilancio, così come sono chiamati a stabilire il tetto di sovrimposte straordinarie che i consigli municipali possono votare per spese comunali straordinarie (artt. 2 e 4). Il bilancio dipartimentale è riclassificato in ordinario e straordinario; le risorse del bilancio ordinario sono accresciute dei “7 centimes” che fino ad allora concorrevano a costituire il fondo comune nonché delle sovrimposte speciali per strade vicinali e istruzione primaria (art. 6) ⁽²⁷⁾. Infine,

⁽²⁵⁾ F. LEQUIEN, député, *Du fonds commun des départements*, Paris, 1854 (BN. Lf¹³⁶. 65); A. DELACOUR, membre du conseil général du Calvados, ancien auditeur au Conseil d'État, *Du fonds commun et de sa répartition au point de vue général et départemental*, Paris, 1860 (BN. Lf¹³⁶. 73); *Analyse des vœux des conseils généraux de départements, session de 1860*, Paris, 1861; *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, Paris, 1863, pp. 280-282; *Analyse des vœux des conseils généraux de département, session de 1863*, Paris, 1864, pp. 36-47; L. de SERS, membre du Conseil général de la Moselle, *Réflexions sur les budgets départementaux*, Metz, 1863 (BN. Lf¹³⁶. 131); M. A. HAMON, ancien auditeur au Conseil d'État, membre du Conseil général de la Sarthe, *Budgets départementaux — Insuffisance des ressources- Examen des questions posées dans la circulaire de S. Exc. M. le ministre de l'Intérieur en date du 6 août 1863*, Le Mans, 1863 (BN. Lf¹³⁶. 134).

⁽²⁶⁾ Ma per alcune categorie di deliberazioni (in merito alle strade dipartimentali e vicinali, al servizio dei malati mentali e dei trovatelli) il governo disponeva dell'ulteriore prerogativa di sospendere a tempo determinato la deliberazione (art. 1, ultimo comma).

⁽²⁷⁾ Era, almeno in parte, la soluzione preconizzata dal Ministro dell'Interno nella sua circolare del 6 agosto 1863. Non ha avuto seguito, invece, la proposta avanzata da alcuni di allargare ai “patentables” la base imponibile per le sovrimposte dipartimentali.

la rubrica delle spese obbligatorie che possono essere imposte d'ufficio al consiglio generale è ridotta a beneficio di una più ampia discrezionalità del dipartimento (art. 10). Per il resto, nulla muta degli equilibri istituzionali interni al dipartimento: il prefetto conserva intatti i suoi poteri e della creazione di una commissione dipartimentale nemmeno si parla.

Del tutto analoga è la logica che ispira la legge sui consigli municipali. Un lungo elenco di deliberazioni sugli interessi patrimoniali del comune accede all'esecutorietà, non senza un'importante precauzione a tutela del potere centrale: in caso di disaccordo tra il consiglio municipale e il sindaco — nominato, com'è noto, dal governo — è il prefetto a dire l'ultima parola, tanto sulle deliberazioni a contenuto patrimoniale che sul bilancio (28). Pur con questa importante limitazione (29), la legge del 24 luglio 1867 amplia moderatamente gli spazi di libertà del consiglio comunale, come quando prevede la possibilità di votare senza bisogno di autorizzazione le sovrimposte (*centimes*) entro il tetto previsto dal consiglio generale nonché l'immodificabilità delle allocazioni facoltative votate dal consiglio comunale (30).

Accettata con rassegnazione dalla tecnocrazia bonapartista, questa legislazione soddisfa solo parzialmente le aspettative dell'opposizione. Rimanevano intatti, a dispetto del grande dibattito riformatore, i rapporti istituzionali, la geografia delle circoscrizioni, le tradizionali deficienze organizzative dei comuni francesi. L'aggravarsi della crisi del regime e l'esperimento ministeriale di Émile Ollivier non potevano che riproporre la questione del decentramento nel momento stesso in cui era un intero settore del liberalismo europeo a farlo proprio.

(28) Artt. 1, u. c., art. 3, u.c.

(29) Molto contestata, come è facile immaginare, dall'opposizione. Per il deputato Marie (9 aprile 1867) "grâce à ce système, vous aurez centralisé ce que vous vouliez décentraliser, et la loi qui nous est présentée comme une loi de progrès, qui est en effet progressive sur plusieurs points, devient une loi rétrograde, au moins dans sa partie plus importante (C.R.C.L., 14 febbraio-24 luglio 1867, p. 286).

(30) Purché, tuttavia, il bilancio preveda tutte le spese obbligatorie e non attinga a risorse straordinarie, condizione quest'ultima di difficile realizzazione in un elevato numero di comuni dell'epoca (art.2).

2. *La commission de décentralisation del 1870*

In quella che può definirsi la Bibbia del liberalismo europeo nella seconda metà dell'Ottocento, parlo delle *Considerations on Representative Government* di Stuart-Mill (1861), un intero capitolo è dedicato ai *Local Representative Bodies*. Il filosofo inglese aveva scoperto la formula per ricomporre in un progetto equilibrato e credibile il suffragio universale, le istituzioni rappresentative e l'autonomia locale. Lo schema sembrava perfetto: la tutela delle minoranze era garantita dal sistema proporzionale e il primato delle élites dal voto plurimo; l'autonomia della società trovava un baluardo solido nella separazione dei poteri, nel bicameralismo e, non da ultimo, nelle libertà locali, a loro volta fondate sulla solida base dell'interesse proprietario ⁽³¹⁾.

Quest'ennesima lezione dell'utilitarismo inglese non tarda a fare discepoli in Francia, dove la crisi del regime rende più che mai attuale il tema della riforma costituzionale.

Prévost-Paradol, nella sua fortunata *France nouvelle* riassume tutte le riserve della borghesia liberale nei confronti del suffragio universale, responsabile nella sua forma "bruta" di sacrificare le élites naturali sull'altare della mera forza numerica:

“ Un des inconvénients les plus considérables du suffrage universel, même lorsqu'il jouit de sa liberté et possède un certain degré de lumière, c'est de tendre à l'oppression des minorités, et d'exclure, par là même, de la chambre électorale les hommes souvent éminents qui les représentent; c'est encore d'amener dans un temps donné, par l'inévitable disproportion des suffrages, la suprématie presque absolue de la classe la plus nombreuse et la moins éclairée de la nation sur le corps politique ” ⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ Per Stuart Mill è ammissibile fondare il voto plurimo sul denaro, nel caso di rappresentanza locale, in quanto il grosso delle competenze municipali è costituito da decisioni di spesa cosicché “ there is more justice as well as policy in allowing a greater proportional influence to those who have a larger money interest at stake ”. Non era altro che un'applicazione del principio classico della corresponsività tra oneri e benefici in materia fiscale: “ as the principal duty of the local bodies consists of the imposition and expenditure of local taxation, the electoral function should vest in all who contribute to the local rates, to the exclusion of all who do not ” (*Considerations on Representative Government*, in *Three Essays on Liberty*, Oxford, 1975, p. 366).

⁽³²⁾ *La France nouvelle*, Paris, 1868², p. 63.

Ispirandosi all'opera di Stuart Mill, Prévost-Paradol mira a razionalizzare il suffragio, mediante la rappresentanza delle minoranze assicurata con la tecnica del *suffrage accumulé* (33), e ad aprire uno spazio adeguato alle autonomie locali, articolate territorialmente su cantoni, dipartimenti e regioni ed affrancate dalla tutela prefettizia.

La voce di Prévost-Paradol non era affatto isolata, ma si levava da un coro al quale tutte le parti politiche, senza distinzione, davano il loro contributo: insieme alla *centralisation* il suffragio universale era divenuto il bersaglio comune, la minaccia incombente di uno statalismo dominato dalla classi inferiori. I conservatori trovavano nell'opera postuma del duca de Broglie accenti di autentica esecrazione per le degenerazioni centralistiche e democratiche, accomunate entrambe nella medesima condanna (34). Il repubblicano moderato Jules Simon denunciava nell'accentramento una minaccia intollerabile per la libertà individuale (35) mentre de Marcère, futuro relatore della assai poco decentratrice legge comunale del 1884, non esita a definire l'istituzione prefettizia niente meno che "la forme moderne du despotisme" (36).

Incalzato dalle opposizioni e scettico sull'autosufficienza della vecchia guardia bonapartista, l'imperatore, con la costituzione del governo di Émile Ollivier, testimoniava concretamente la disponibilità ad intraprendere la strada della "grande riforma", all'interno della quale dovevano necessariamente figurare le collettività locali.

Dal parlamento alla stampa (37), il tema del decentramento era

(33) Sistema pensato per assicurare la possibilità di concentrare i voti su un solo nome in modo da consentire alla minoranza di indirizzare tutti i propri voti su un candidato ed ottenere così almeno un deputato sui 3, 4, 5 etc. che il collegio elettorale deve eleggere.

(34) *Vues sur le gouvernement de la France, ouvrage inédit du Duc de BROGLIE, publié par son fils*, Paris, 1870.

(35) J. SIMON, *La liberté politique*, Paris, 1867.

(36) *La politique d'un provincial. Lettre d'un oncle à son neveu*, Paris, 1869, p. 155.

(37) Il giornale di Lione d'ispirazione legittimista, *La décentralisation*, diretto da Charles Garnier, promuove un *congrès de presse* dedicato alla questione delle libertà locali. Il successo dell'iniziativa, che riunisce a Lione nei primi di settembre 1869 i delegati di numerose testate, testimonia del risveglio d'interesse per la questione del decentramento tanto in provincia quanto a Parigi, da cui giungono le adesioni di Guizot, Béchard e Odilon Barrot. Il consenso si forma sui seguenti punti: abolizione della

infatti divenuto uno dei terreni prediletti per la contestazione dell'autoritarismo del regime e della sua pretesa di sostituirsi alla spontaneità delle forze sociali.

La creazione di una *commission de décentralisation* extraparlamentare presieduta da Odilon Barrot e composta da figure di spicco della scena politica ⁽³⁸⁾, da amministratori sperimentati ⁽³⁹⁾, nonché dai protagonisti del dibattito sul decentramento ⁽⁴⁰⁾ autorizzava un cauto ottimismo sulla sincerità della volontà di riforma del regime.

La commissione non delude le aspettative dell'opinione pubblica, andando nelle sue proposte ben oltre i desiderata del governo. Il suo progetto riecheggia in alcune parti i contenuti del manifesto di Nancy, superandoli in altri. Le principali novità consistevano nella creazione di una commissione dipartimentale — incaricata tra l'altro di esercitare la tutela sui comuni —, nell'istituzione dei consigli cantonali, e nell'elezione dei sindaci da parte dei consigli comunali. Ulteriori, significative rettifiche della legislazione erano date dalla riduzione dei poteri del sindaco a beneficio del consiglio comunale ⁽⁴¹⁾, dall'ampliamento del novero delle deliberazioni esecutorie dei consigli comunali e generali e dalla facoltà per il consiglio generale di dichiarare l'utilità pubblica delle opere d'interesse comunale e cantonale ai fini dell'esproprio. Coerente con la tradizione era invece la conferma del ruolo dei *plus imposés* che avrebbero potuto farsi rappresentare da propri mandatari nelle deliberazioni di spesa ⁽⁴²⁾.

Non tutte le istanze di riforma avevano trovato accoglienza in

garanzia dei funzionari; elezione dei sindaci; pubblicità delle sedute dei consigli comunali e generali; auto-amministrazione del patrimonio comunale; trasferimento dei controlli dal prefetto alla commissione dipartimentale; creazione di associazioni interdipartimentali. Rimane invece impregiudicata la questione dei consigli cantonali, sulla quale si riscontrano opinioni divergenti tra i delegati.

⁽³⁸⁾ Barante, Le Play, Andelarre.

⁽³⁹⁾ Aucoc e Boulatignier.

⁽⁴⁰⁾ Dupont-White, Charles Garnier, Léonce Lavergne, Prévost-Paradol, Raudot. Occorre ricordare ancora Waddington, Target, Moulins, Léfèvre-Pontalis, (*secrétaire*), Savary (*secrétaire adjoint*) che siederanno nella *commission de décentralisation* del 1871.

⁽⁴¹⁾ Che avrebbe adottato i regolamenti permanenti di polizia e nominato gli impiegati comunali.

⁽⁴²⁾ Cfr. B. BASDEVANT-GAUDEMET, *La commission de décentralisation de 1870*, Paris, 1973, pp. 59-90.

seno alla commissione che aveva lasciato cadere la questione regionale — accontentandosi di ammettere la possibilità di conferenze interdipartimentali — e respinto la proposta di differenziare il regime organizzativo tra comuni urbani e rurali. Il modello belga — l'unico vera fonte di ispirazione comparativa per la commissione — non è stato seguito pedissequamente, ma adattato alla tradizione francese di unità del potere amministrativo. Così, la commissione dipartimentale, che in Belgio è permanente e retribuita, in Francia avrebbe dovuto riunirsi solo sei volte l'anno, senza che i suoi membri fossero remunerati. Era poi facile cogliere la prudenza della commissione in merito ai consigli cantonali, dotati di personalità giuridica ma privi di una bilancia obbligatoria e per lo più confinati ad un ruolo consultivo (43).

Nell'immediato, le proposte della commissione non hanno alcuna ricaduta nella legislazione, sia per il rapido precipitare degli eventi che conducono alla sconfitta militare, sia per l'ostilità del governo che non intendeva affatto sottoscrivere un progetto di riforma di questa portata.

L'unico risultato tangibile del dibattito riformatore è l'adozione della legge del 22 luglio 1870 sulla nomina dei sindaci in seno al consiglio comunale: troppo poco per un'opposizione repubblicana che sembra aver sposato la causa del decentramento con un fervore senza precedenti (44), ma abbastanza per un *leader* parlamentare del

(43) Occorre ammettere, tuttavia, che la cautela della commissione era giustificata dall'avversione nei confronti di questa istituzione di una parte dell'opinione pubblica. Il sindaco di un comune pubblica una petizione al Senato nella quale rimprovera la commissione Barrot di aver tentato di realizzare " un projet de centralisation cantonale " (L. BOUREL, maire de Simesy, *La commune et le canton, pétition au Sénat*, Paris, 1870, p. 25).

(44) Jules Favre, Grevy, Gambetta ed altri presentano il 27 dicembre 1869 una proposta di legge per la nomina dei sindaci da parte dei consigli comunali (*Impression* n° 13, sessione del 1870); Horace de Choiseuil depone un progetto il 21 gennaio 1870 per l'elezione del sindaco a suffragio universale diretto (*Impression* n° 39, sessione del 1870); il 27 dicembre 1869 Jules Favre, Grévy, Garnier-Pagès ed altri presentano un progetto per la soppressione della *garantie des fonctionnaires* (*Impression* n° 14, sessione del 1870); il 24 gennaio 1870, Ferry, Gambetta, Emmanuel Arago depongono un progetto di legge per accordare a Parigi un sindaco ed un consiglio comunale elettivi (*Impression* n° 45, sessione del 1870). Il 7 marzo 1870, Magnin e Bethmont presentano un progetto di riforma dipartimentale che prevede l'istituzione di un *administrateur du*

calibro Thiers che la lotta al regime bonapartista non è servita a convertire alla causa del *pouvoir municipal*. Rimasto fermo alla legislazione orléanista, Thiers condivide con altri liberali come Rémusat ⁽⁴⁵⁾ un'innata diffidenza per l'autonomia locale cui continua ad anteporre le grandi garanzie costituzionali del parlamentarismo classico, le uniche a meritare l'appellativo di "libertà". Tutt'altro che unanime è del resto anche il campo socialista, dove non tutti sono disposti a condividere l'ottimismo di un Proudhon sulla capacità dei comuni di autoamministrarsi liberamente ⁽⁴⁶⁾.

Se quindi gli anni dell'Impero liberale erano serviti a mettere a punto un disegno di riforma di una concretezza e di un'apertura ben superiori a quelli della monarchia censitaria e persino della Seconda Repubblica, restava ancora da verificare in che misura l'entusiasmo per il decentramento riflettesse una reale presa di coscienza da parte della classe politica, e non un argomento polemico di buon mercato. Sul piano culturale era dubbio che il paradigma dominante in quegli anni fosse necessariamente il più favorevole al decentramento. Il positivismo trionfante poteva infatti giustificare progetti di riforma amministrativa e sociale quale quelli immaginati da Comte e Le Play

département come organo esecutivo del consiglio generale al posto del prefetto, la drastica riduzione della tutela del centro, la pubblicità delle sedute e il potere di convocarsi in sessioni facoltative, la soppressione dell'*arrondissement* (*Impression* n° 122, sessione del 1870). Nel manifesto elettorale di Gambetta a Belleville nel 1869 come nel programma dell'*Alliance républicaine* del dicembre 1870 si chiede "l'élection des maires et conseillers municipaux, sans distinction de localité" (J.KAISER, *Les grandes batailles du radicalisme*, Paris, 1962, pp. 318-321).

⁽⁴⁵⁾ Il quale conclude la sua recensione a Dupont-White con la seguente affermazione: "regardant comme accordé qu'il y aura toujours beaucoup de centralisation en France, et que la tendance de tout gouvernement même libre est centralisatrice, nous persistons à croire que les modérateurs de ce mouvement dans ses excès et ses écarts sont le contrôle par la discussion publique et universelle dans les chambres, le contrôle également universel par la presse, le concours de l'élément électif ou représentatif à tous les degrés, État, département, commune" (C. de RÉMUSAT, *De la centralisation en France*, in *Revue des deux mondes*, Paris, 1860, t. 29°, p. 837).

⁽⁴⁶⁾ Vaillant, futuro protagonista della Comune di Parigi, rimprovera al Manifesto di Nancy la sua generica fiducia in comuni rurali che, a suo parere, avrebbero dovuto conservare il solo *usus*, e non l'*abusus* dei propri beni. Non meno scettico si rivela l'autore sulla compatibilità della tutela esercitata dalla commissione dipartimentale con il principio di legalità, meglio assicurato da un agente governativo (*Congrès décentralisateur de Lyon-nos réserves*, Metz, 1870, pp. 85-87).

come pure avvalorare un rilancio dello statalismo centralista. Quando un Dupont-White affermava che “ l'essence de l'État est d'être le pouvoir de la raison exprimée par la loi ” (47) egli sapeva di toccare una corda alla quale lo scientismo positivista non era certamente insensibile.

La caduta del Secondo Impero doveva offrire il banco di prova necessario per ottenere una risposta.

(47) Ch. DUPONT-WHITE, *L'individu et l'État*, Paris, 1858, p. VII.

TITOLO III

**LA RIVOLTA DELLA PERIFERIA
1871-1874: L'ACCENTRAMENTO MINACCIATO**

CAPITOLO PRIMO

PARIS LIBRE DANS LA FRANCE LIBRE: LA REPUBBLICA DELLE COMUNI

1. Parigi, città senza libertà municipali. — 2. Gli *slogans* del movimento comunalista.

Liberazione. Liberazione dallo Stato-gendarme con i suoi prefetti e generali, dalla schiavitù dell'indigenza imposta dalle regole del mercato, dal conformismo dei costumi e dei modelli culturali. Non altro è il senso del movimento comunalista che scaturisce dalla disfatta militare del regime. È una parte della società che si ribella in modo confuso e disordinato all'egemonia dell'*ethos* borghese; è la periferia che rivendica il diritto a prendere in mano le redini del proprio destino di cui il centro l'ha spogliata: è tutto un ordinamento, con i suoi privilegi ed omissioni, a finire sotto accusa.

Le scosse che si avvertono in provincia trovano subito il loro epicentro in Parigi che ora, come nel 1789 e nel 1793, si trasforma da garante dell'ordine costituito e testa del moloch accentrato in guida di un movimento rivoluzionario di contestazione ed emancipazione. Insieme a quelle città che hanno pagato la loro importanza con la mortificazione dell'autonomia municipale, Parigi diviene il teatro della convulsa ricerca di un'alternativa alle istituzioni borghesi, prima fra tutte l'accentramento autoritario.

Intorno alle parole "federalismo" e "*commune*" si apre un dibattito nel quale sarebbe inutile cercare la persuasiva coerenza del discorso giuridico. Le proposte sono deboli, incomplete, ambigue; risentono tanto dell'imaturità della riflessione politica che le ha prodotte quanto delle divergenze ideologiche e tattiche dei protagonisti della *Commune*: in una parola, mancano di solidità e persino di verosimiglianza. Troppo effimera e contraddittoria per minacciare seriamente l'ordine borghese, la *Commune* rimane comunque un episodio rivelatore di una corrente di pensiero democratico incapace

di tradursi in progetto costituzionale: ad essere sconfitta nel 1871, come nel 1848, è l'utopia sociale, l'aspirazione ad un umanesimo integrale.

1. *Parigi, città senza libertà municipali*

Il movimento comunalista non si esaurisce nelle cinte della capitale e non ha come attori esclusivi Parigi e Versailles. Iniziata in periferia — a Marsiglia e Lione ⁽¹⁾ — ancora prima che nella capitale, l'agitazione "federalista" interessa in varia misura le principali città francesi: Marsiglia, Rouen, Bordeaux... Nata in provincia, subito cresciuta nella capitale, la *Commune* è un fenomeno nazionale e, se vogliamo tenere conto della quasi coeva vicenda spagnola ⁽²⁾, anche internazionale.

Non vi è dubbio tuttavia che il caso parigino sia il più rappresentativo di tutti, e non solo per i drammatici eventi di cui costituisce lo scenario. È a Parigi che si concentrano i *leaders* politici ed i giornali che tentano di dare un senso ed una direzione politica al movimento spontaneo delle comuni. È qui, luogo d'irradiazione del centralismo, che viene tentato l'esperimento di un'autonomia radicale, di un federalismo destinato a coinvolgere i 38.000 comuni di Francia.

Fenomeno nazionale, la rivolta di Parigi è pertanto inevitabilmente legata anche alle peculiarità della sua storia municipale, alla contraddizione di una città padrona e schiava ad un tempo, despota accentratrice ma vittima essa stessa del sistema di cui è artefice e garante.

È dall'anno III, infatti, che Parigi non ha più un proprio

⁽¹⁾ Sulla dimensione provinciale della rivolta *communaliste* cfr. L.M. GREENBERG, *Sisters of Liberty. Marseille, Lyon, Paris and the Reaction to a Centralised State (1868-1871)*, Cambridge, 1971; J. GAILLARD, *Communes de Province, Commune de Paris (1870-1871)*, Paris, 1971. Per il caso di Bordeaux cfr. J. GIRAULT, *La commune et Bordeaux (1870-1871)*, Paris, 1971, mentre per quello di Marsiglia A. OLIVESI, *La commune de 1871 à Marseille et ses origines*, Paris, 1950.

⁽²⁾ Mi riferisco al federalismo comunale di Pi y Margall, direttamente influenzato da Proudhon e dagli eventi della Comune, e al tentativo nel 1872-73 di una frazione dell'Internazionale spagnola di instaurare una "república comunalista" (J. ALVAREZ JUNCO, *La ideología política del anarquismo español (1868-1910)*, Madrid, pp. 326-327; F. NADAL, *Burgueses, burócratas y territorio*, Madrid, 1987, pp. 293-295).

sindaco. Memore della *commune* insurrezionale del '92-'93 e dei moniti dei deputati girondini contro lo strapotere della capitale rivoluzionaria, il legislatore direttoriale non ha esitato a spezzare la forza amministrativa della città che nell'anno IV si vede suddivisa in 12 municipalità, composte da membri di nomina governativa, mentre il grosso delle competenze amministrative è attirato nelle mani di un *bureau central* e del direttorio dipartimentale, anch'essi emanazione del governo (3).

La legge del 28 piovoso anno VIII non fa quindi che confermare questa tendenza a liquidare l'autonomia municipale della città nel momento stesso in cui ne affida le redini a due prefetti (4). Le figure del prefetto della Senna e di polizia, rispettivamente incaricati dell'amministrazione generale e della polizia municipale e di sicurezza, evocano a loro volta i propri corrispettivi di Antico regime: il prevosto dei mercanti e il luogotenente generale di polizia. Dell'intermezzo rivoluzionario resta una pallida traccia nelle due istituzioni del consiglio comunale di Parigi, nominato dal governo, e delle municipalità di *arrondissement*, ricostituite ciascuna con un sindaco e *adjoints* anch'essi di nomina governativa.

Soluzione organizzativa rivelatasi in concreto efficace, questa dell'anno VIII rimane un punto di riferimento fermissimo per tutti i regimi successivi ai quali ispira fiducia e sicurezza, a dispetto della sua evidente incapacità di dominare le crisi insurrezionali.

Le camere orléaniste, assillate dallo spettro delle sollevazioni operaie, si limitano con la legge del 20 aprile 1834 a razionalizzare l'eredità napoleonica, distinguendo il consiglio generale del dipartimento della Senna dal consiglio municipale di Parigi e introducendo l'elettività dei consigli, sulla falsariga della legge del 1831. Di un sindaco di Parigi nemmeno si parla: i due prefetti restano saldamente al loro posto.

Il governo repubblicano mostra di temere la comune insurrezionale almeno quanto i suoi predecessori. L'*arrêté* adottato dal governo provvisorio che all'indomani della rivoluzione di febbraio nomina sindaco di Parigi Garnier-Pagès non prelude affatto ad una

(3) Le leggi del 19 vendemmiaio e del 4 piovoso anno IV istituiscono e dettano la composizione delle 12 municipalità, già previste dall'art. 183 della Costituzione.

(4) J. TULARD, *Paris et son administration (1800-1830)*, Paris, 1976, p. 68.

rottura con il regime amministrativo precedente. Appena pochi giorni la sua nomina, il sindaco affida la polizia ad un delegato provvisorio, Caussidière che, di fatto, perpetua le funzioni di prefetto di polizia (5). Ma la ricostituzione della prefettura di polizia non basta a rassicurare un governo che deve affrontare la crescente agitazione operaia, destinata a sfociare in aperta rivolta nel luglio 1848 proprio quando l'assemblea è in procinto di decidere sul rinnovo dei consigli comunali e di dipartimento. La prospettiva di chiamare alle urne il popolo di Parigi fa paura. La proposta dei tre deputati di Parigi Considérant, Mortimer-Ternaux e Boulay de la Meurthe di rinnovare il consiglio comunale sulla base di un'elezione per sezioni, meno rischiosa del suffragio a lista unica, non basta a tranquillizzare (6). Persino il nuovo sindaco di Parigi, Marrast, non esita di fronte al *Comité d'administration communale et départementale* a dichiararsi a favore della soluzione transitoria che verrà poi effettivamente adottata: affidare l'amministrazione municipale ad una commissione nominata dal governo (7). L'aggravarsi delle tensioni politiche fa sì che il provvisorio si prolunghi nel tempo. Il governo non tiene fede alla promessa di presentare un progetto di legge municipale e un decreto del 8 settembre 1849 istituisce un'altra commissione provvisoria del dipartimento della Senna, composte da 36 membri nominati nella città di Parigi, 4 nell'*arron-*

(5) Istituzione ufficialmente confermata il 13 marzo 1848, con una nota pubblicata nel *Moniteur Universel* che annuncia “ la Préfecture de police de Paris est rentrée dans les attributions du Ministre de l'Intérieur ” (cit. M. BLOCK, H. de PONTICH, *Administration de la ville de Paris et du département de la Seine*, Paris, 1884, p. 28).

(6) Nella seduta del 19 giugno 1848 del *Comité d'administration départementale et communale* i deputati di Parigi Considérant, Boulay de la Meurthe, Mortimer-Ternaux ribadiscono la loro richiesta, già formulata nella seduta dell'assemblea dell'8 giugno, di elezioni municipali a Parigi, da svolgersi ai sensi della legge del 1834. Ma il ministro dell'interno e il sindaco di Parigi, Marrast, dichiarano nella seduta del *Comité* del 21 giugno di temere gravi disordini in caso di chiamata alle urne del popolo di Parigi (AN. C 926).

(7) Il *Comité* si pronuncia nella seduta del 22 giugno “ pour l'addition à l'art.1 du décret relatif au renouvellement des conseils d'une disposition portant autorisation pour le gouvernement à former une commission municipale et départementale provisoire, chargée des fonctions attribuées au conseil municipal et au conseil général jusqu'à ce que la loi spéciale et définitive ait été votée ” (*Ibidem*). Il decreto è reso il 3 luglio 1848.

dissement di Sceaux e 4 in quello di Saint-Denis (8). Una proposta Pascal Duprat per procedere all'elezione del consiglio generale della Senna e del consiglio municipale di Parigi non avrà alcun seguito (9).

Il Secondo Impero modifica questo regime solo per stabilire che il consiglio municipale di Parigi, come quello di Lione, è nominato integralmente dall'Imperatore (legge del 5 maggio 1855, art. 14). I fasti dell'amministrazione Haussmann, attivissimo e influente prefetto della Senna, mettono in sordina per qualche tempo la rivendicazione delle libertà municipali per Parigi. Ma è anche in reazione allo strapotere del prefetto che si è arrogato l'autorità di cambiare il volto di una città da cui non è stato eletto a rinfocolare le proteste negli anni dell'Impero liberale. Un progetto di legge presentato da Ferry, Gambetta, Arago etc. il 24 gennaio 1870 per ottenere l'elezione del consiglio municipale e del sindaco resta come testimonianza di un'aspirazione destinata a trovare solo parziale soddisfazione nella legge votata il 14 aprile 1871 dall'Assemblea nazionale su proposta del governo presieduto da Thiers. Parigi otterrà allora l'elezione per sezioni del suo consiglio senza però che nessuna modifica sostanziale venga apportata all'organizzazione della città, che resta nelle mani dei due prefetti. Thiers non concede nulla di più ai comunardi con i quali del resto non vuole affatto transigere.

Il sogno della *Commune* si spegnerà nella repressione della *semaine sanglante* senza lasciare alcuna traccia nella legislazione.

2. *Gli slogans del movimento comunalista*

Ma cosa chiedeva Parigi?

“ Paris libre dans la France libre.

(8) I 36 membri eletti da Parigi formavano la commissione municipale della capitale.

(9) *Proposition sur la nomination du conseil général et des municipalités de la Seine; 24 avril 1850 (Impression Assemblée nationale législative n° 975)*. Per quanto la proposta lasciasse al potere esecutivo la nomina dei sindaci degli *arrondissements* di Parigi sulla base di una lista di candidature predisposta dagli elettori, il progetto viene giudicato imprudente e intempestivo nella congiuntura politica del momento (si vedano il rapporto Labordère a nome della commissione parlamentare nella seduta del 13 maggio 1850 e la discussione in aula il 13 giugno sulla presa in considerazione).

Paris libre, c'est la commune de Paris. La France libre, c'est la France communale fédéralisée ”

Questa risposta del giornale *Paris libre* ⁽¹⁰⁾ è più una professione di fede, un gesto liberatorio che un programma politico. Secondo questo ardente paladino dell'idea federalista, i comuni avevano di fronte a sé una missione rivoluzionaria totale da assolvere:

“ les communes de France en général et celle de Paris en particulier, doivent être des fédérations révolutionnaires, démocratiques et sociales, des associations à la fois guerrières et civiles, organisées par le peuple tout entier contre tous les privilèges et tous les monopoles; contre l'église, la royauté et l'empire; contre la féodalité industrielle, financière, terrienne, cléricale et militaire; contre cette terrible oligarchie royale et impériale qui a remplacé la noblesse, le clergé et toute l'ancienne féodalité et qui depuis trois quarts de siècle fait dévier la Révolution de 1789-1792 ” ⁽¹¹⁾.

In una parola, “ la Commune doit remplacer le vieux monde et devenir l'assise du monde nouveau ”. Propositi di catarsi e rigenerazione che si leggono anche nella dichiarazione, non meno enfatica di un altro foglio comunalista, l'*Affranchi* ⁽¹²⁾:

“ La Révolution communale, commencée par l'initiative populaire du 18 mars, inaugure une ère nouvelle de politique expérimentale, positive, scientifique. C'est la fin du vieux monde gouvernemental et clérical, du militarisme, du fonctionnarisme, de l'exploitation, de l'agiotage, des monopoles, des privilèges auxquels le prolétariat doit son servage, la patrie ses malheurs et ses désastres ”.

La formula per tradurre in atto questo progetto rivoluzionario totale è il federalismo. Un federalismo che Proudhon ha rilanciato pochi anni prima della *Commune* come mezzo per conciliare individualismo e socialismo, democrazia e pluralismo sulla base di un contratto ⁽¹³⁾ di cui siano parte gruppi sociali spontanei — come

⁽¹⁰⁾ Numero del 12 aprile 1871.

⁽¹¹⁾ *Ibidem*.

⁽¹²⁾ N° del 21 aprile 1871.

⁽¹³⁾ “ Un contrat synallagmatique et commutatif, pour un ou plusieurs objets déterminés, mais dont la condition essentielle est que les contractants se réservent toujours une part de souveraineté et d'action plus grande que celle qu'ils abandonnent ” (*Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution*, Paris,

comuni e province — sovrani nella propria sfera e liberi di aderire ad un ordine superiore. Per quanto Proudhon non sia il solo nella Seconda Internazionale ad agitare il tema federalista ⁽¹⁴⁾ è certamente la sua dottrina ad esercitare la maggiore influenza in un discorso comunista nel quale si mescolano le suggestioni di correnti per nulla omogenee alle sue idee, come quella blanquista e giacobina.

Ma nei mesi della Commune la coerenza delle proposte importa meno dell'intento di manifestare una volontà di emancipazione intransigente e radicale. La parola d'ordine è semplice e a forte impatto emotivo: “ en un mot, dans la commune, l'individu libre; dans le département, la commune libre; dans la fédération, le département

1863, p. 74). Sul federalismo di Proudhon cfr. A. ZANFARINO, *Ordine sociale e libertà in Proudhon*, Napoli, 1969, pp. 177-205 e R. VERNON, *Citizenship and Order: Studies in French Political Thought*, Toronto, 1986, p. 90.

⁽¹⁴⁾ L'idea federalista è agitata da César de Paepe, militante belga del movimento operaio destinato a giocare un ruolo di primo piano nella definizione della dottrina del socialismo municipale. Non a caso, alla professione di fede nel federalismo come principio politico di una nuova società europea, egli aggiunge subito la dimensione sociale ed economica: “ fédéralisme politique suppose fédéralisme économique, sans cela ce n'est qu'un leurre; et fédéralisme économique signifie: mutualisme, réciprocité des services, égal échange des produits, suppression de tous les prélèvements du capital sur le travail, extinction du bourgeoisisme et du prolétariat ” (*Annales du Congrès de Genève (9-12 septembre 1867)*, Genève, 1868, p. 287). Ancor prima della Comune, l'idea federalista filtra nelle fila socialiste attraverso giornali e opuscoli. Nel programma del giornale *Fédéraliste* (settembre 1868) il tema federale è associato a quello classico della contestazione della rappresentanza: “ à l'omnipotence du pouvoir central, duquel dérive toute autorité, nous opposons l'autonomie et l'indépendance absolue de chacune des parties, et la subordination du mandataire au mandant ” (*Le Fédéraliste, programme d'un journal à fonder*, septembre 1868, p. VI). Chiaramente proudhoniano è l'*Almanach du socialisme fédéraliste pour 1869* che divulga le idee del Maestro sul principio contrattuale: “ mais si vous voulez fonder la véritable souveraineté du peuple, rendez aux groupes ou collectivité librement constituées la conduite de leurs affaires et la garde de leurs intérêts particuliers; laissez les citoyens s'associer et contracter entre eux dans la plénitude de leur indépendance ” (p. V). Già nei primi mesi del 1869, la “ commune sociale ” è divenuta una delle rivendicazioni del movimento delle riunioni pubbliche che interessa la capitale (A. DALOTEL, A. FAURE, J.-C. FREIERMETH, *Aux origines de la Commune. Le mouvement des réunions publiques à Paris (1868-1870)*, Paris, 1980, p. 255). Quanto al federalismo di Bakounin, esso si delinea già nella metà degli anni '60 quando l'anarchico russo oppone allo Stato borghese “ la fédération libre des individus dans les communes, des communes dans les provinces, des provinces dans les nations ” etc (*Œuvres*, Paris, 1907, t. 1°, pp. 16-17). Al riguardo si veda anche Ch. RHIS, *La Commune de Paris. Sa structure et ses doctrines (1871)*, Genève, 1955, pp. 270-286.

libre ” (15). Libertà per Parigi innanzitutto, costretta ad una servitù innaturale: “ pour conquérir le droit d’avoir un conseil communal élu ”, ricorda *Le Patriote*, “ comme l’ont les moindres communes de France, il a fallu une Révolution ” (16). Libertà per tutti i comuni di Francia, affrancati dal dispotismo dell’uniformità (17), della rappresentanza (18) e della tutela amministrativa (19): che la capitale e la provincia “ s’accordent leur réciproque liberté ” (20). È un ritorno al 1789 della rivoluzione municipale e al 1793 dei diritti sociali, ma senza l’ossessione dell’unità: 1871 “ a effacé du programme de la république les mots: une et indivisible, et rejeté l’idée centralisatrice, qui est une idée toute monarchique ” (21). Il dogma della volontà generale e

(15) *La Révolution politique et sociale*, n° del 23 aprile 1871. La costituzione, afferma *L’Homme libre* (n° del 7 aprile 1871), non è un atto indivisibile di volontà bensì una costruzione progressiva: “ elle prend des citoyens libres, les unit par la solidarité fédérative pour en faire des communes libres; et des communes solidairement fédérées, elle constituent une nation libre qui marche ensuite d’un pas assuré vers la liberté du genre humain tout entier ”.

(16) N° del 23 marzo 1871.

(17) “ Nous ne pouvons pas admettre que des lois générales règlent d’une façon identique, sur toute l’étendue du territoire national, des intérêts différents d’un endroit à un autre, contradictoires souvent selon les latitudes et que la variété des races rend absolument incompatibles (...) le programme de la Commune de Paris n’est autre chose que la Déclaration des droits de l’homme transposée pour la cité ” (*La sociale*, n° del 22 aprile 1871).

(18) “ Election, contrôle et responsabilité. Election du juge, du général, aussi bien que du maire et du député, élection de l’exécutif aussi bien que du législatif; contrôle de tous par la publicité; assurance contre tous par la révocabilité perpétuelle; responsabilité de tous devant de juges élus ”. Solo così potrà essere risolto il problema fondamentale della scienza politica, ovvero: “ l’élimination de l’autorité, de la force, du hasard, de l’arbitraire, du privilège, de l’iniquité, du quid ignotum, de toutes les formes du droit divin auxquelles il substitue la liberté de discussion, l’examen, le suffrage, l’égalité, la justice, la démonstration, et toutes les formes du droit humain ” (*La Commune*, n° del 22 marzo 1871).

(19) “ Que le pouvoir central ait auprès des diverses divisions territoriales des délégués chargés de veiller à ce que les lois générales ne soient pas violées et l’intérêt nationale lésé, rien de mieux; mais que ces délégués, sous prétexte de tutelle administrative, soient les véritables directeurs des affaires départementales ou communales, c’est ce qui est inadmissible ” (dal progetto di legge municipale della *Ligue d’union républicaine des droits de Paris*, riportata nel n° del 12 maggio 1871 del giornale *La Justice*).

(20) *La Commune*, n° del 27 marzo 1871.

(21) *Le Fédéraliste*, n° del 21 maggio 1871.

l'incombente sovranità indivisibile ed inalienabile cedono il posto ad una rappresentazione dinamica e pluralistica della società, sottratta alla tirannia del legislatore statale.

Dopo che il comitato centrale dei 20 *arrondissements* si era già pronunciato per un federalismo comunale assoluto (22), la Comune di Parigi finisce per adottare anch'essa come programma ufficiale il federalismo comunale in un celebre *déclaration au peuple français* pubblicata sul *Journal officiel de la Commune* del 20 aprile (23). Vi è rivendicata "l'autonomie absolue" di ogni comune, libero di organizzare e gestire a proprio piacimento tutti i servizi pubblici presenti sul suo territorio. Vi si afferma il principio dell'elezione di tutte le cariche "avec la responsabilité et le droit permanent de contrôle et de révocation". Vi si enuncia infine che "l'autonomie de la Commune n'aura pour limites que le droit d'autonomie égal pour toutes les autres communes adhérentes au contrat", posto che Parigi farà uso di questa libertà per operare "les réformes administratives et économiques que réclame sa population". La federazione è un grande impresa collettiva per costruire una nuova "unité politique" fondata sul "concours spontané et libre de toutes les énergies individuelles en vue d'un but commun".

Il consenso che l'idea comunalista raccoglie in provincia (24) e gli attestati di solidarietà per la causa di Parigi non bastano però a

(22) Cfr. J. DAUTRY, L. SCHELER, *Le Comité central républicain des vingt arrondissements de Paris*, Paris, 1960, pp. 86, 90, 236.

(23) Riprodotto in G. BOURGIN, G. HENRIOT, *Procès-verbaux de la Commune de 1871*, Paris, 1824, t. 1°, pp. 282-283.

(24) I delegati di 16 dipartimenti, riuniti a Lione, avevano dichiarato "la République comme le seul gouvernement légitime et possible du pays, l'autonomie communale la seule base du gouvernement républicain" (*Congrès de Lyon. Au chef du pouvoir exécutif de la République française. A la Commune de Paris*). A Bordeaux, il foglio *La Fédération* reclama, insieme alla "commune souveraine", "la transformation de l'État, restreint, désormais, aux seules fonctions qui lui incombent comme administrateur de la chose publique collective indivise, gérée par les délégués des communes réunis en Assemblée nationale" (n° del 16 aprile 1871). Sempre *La Fédération*, il 28 aprile 1871, ammonisce i repubblicani contro i rischi del centralismo coniugato al suffragio universale: "le suffrage universel maintenu dans son mode actuel d'application, les campagnes, vu leur esprit rétrograde ou plutôt leur ignorance qui les tient sous l'influence de la réaction royaliste et clérical ne cesseront pendant cent ans encore peut-être, de donner des majorités hostiles à la république qu'elles ne comprennent pas".

celare le manchevolezze di un piano che appare lacunoso e incompleto persino ai suoi stessi fautori. Il proudhoniano *La Commune* non può fare a meno di notare che il progetto elude due interrogativi fondamentali: una volta soppressa la detestata tutela chi eserciterà il controllo sui comuni? ⁽²⁵⁾; e ancora: come assicurare agli individui i servizi pubblici essenziali, quali istruzione e assistenza? ⁽²⁶⁾. La conclusione del giornale non è molto confortante per l'idea di un federalismo spontaneo e diffuso:

“ il résulte de tout ce qui précède, que la réorganisation municipale doit être effectuée au moyen de lois générales, formulées par les représentants de la nation. Si l'on procède autrement, si chaque commune pouvait, à sa guise, organiser ses institutions soit politiques, soit administratives comme elle le jugerait convenable, il y aurait autant de systèmes que de communes, l'union de ces groupes hétérogènes serait impossible, et les habitants seraient exposés à n'y pas trouver les moyens de satisfaire aux plus impérieux de leurs besoins sociaux ”.

Per i fogli meno benevoli al socialismo federalista non era difficile andare oltre questa critica fino a demolire pezzo per pezzo l'argomentazione della Comune.

Una federazione presuppone la sovranità dei membri che ne fanno parte, ricorda *La nation souveraine*. Ma allora un primo interrogativo viene subito a turbare il piano di rigenerazione federale: “ les communes souveraines se fédéreront-elles ou ne se fédéreront-elles pas? Car, à cet égard, il ne faut pas l'oublier, elles sont entièrement libres ” ⁽²⁷⁾. Il manifesto della Comune avrebbe dovuto chiarire il senso dell'espressione “ autonomie absolue de la commune ”:

“ cette autonomie absolue s'exerce-t-elle dans la sphère purement municipale? Alors, tout le monde est d'accord (...) La France reste une. La

⁽²⁵⁾ “ La tutelle du pouvoir central, odieuse, vexatoire, insupportable, couvre cependant, par un petit coin, une idée sérieuse: l'appel d'une décision injuste (...) contentons-nous de dire, en rentrant dans notre sujet, que les décisions de la commune peuvent être frappées d'appel pour cause d'abus, devant la représentation d'un groupe supérieur ”(n° del 19 aprile 1871).

⁽²⁶⁾ Istruzione, libertà personale, sicurezza “ ne peuvent pas être abandonnées à la direction absolue des administrations municipales ”(n° del 22 aprile 1871).

⁽²⁷⁾ N° del 16 aprile 1871.

commune devient libre. Au contraire, cette autonomie absolue s'exerce-t-elle dans la sphère même de la souveraineté? Alors, les républicains eux-mêmes se divisent ” (28).

Occorre inevitabilmente sciogliere questo dilemma, operare una scelta tra la semplice autonomia municipale o la sovranità comunale: “ la Commune a-t-elle vraiment choisi? Pour choisir, il eût été nécessaire d'approfondir. Et il nous semble que vis-à-vis d'elle-même elle est restée dans le vague de sa pensée comme vis-à-vis de nous ” (29).

Alle obiezioni sulla solidità teorica seguono quelle sulla praticabilità ed opportunità del piano. È il foglio *Le Rappel* (30) a chiedersi se una federazione sia attuabile nei 38.000 comuni francesi senza “ livrer des millions de française à des tyrannies, à des exactions intolérables ”. È certo che in molto comuni “ municipaliser l'enseignement public, c'est le livrer à l'aristocratie et au clergé ”. In sintesi:

“ le programme de la Commune est une mosaïque de principes excellentes et démocratiques dont l'application, dans l'état de choses, risquerait d'aboutir à un triomphe des légitimistes et des cléricaux ” (31).

Per completare il quadro mancava come tocco finale lo scenario di una Francia frammentata in province distante e ostili. Vi provvede *Le Corsaire* (32) dipingendo la carta di un paese diviso in province orléaniste, repubblicane, socialiste, protestanti e cattoliche, liberiste e protezioniste. La conclusione era più che scontata:

“ Non, bien certainement, la France ne consentira pas à se suicider, en se découpant de ses propres mains; elle restera fidèle à la devise immortelle de 1792: ‘*Une et indivisible*’ ”.

A dare consistenza all'idea federalista non contribuisce certamente l'elogio del modello americano da parte dell'*Union française*

(28) N° del 22 aprile 1871.

(29) *Ibidem*.

(30) N° del 21 aprile 1871.

(31) *Ibidem*.

(32) N° del 9 maggio 1871.

ise⁽³³⁾, foglio dello screditato Émile de Girardin, né lo sforzo di qualche pubblicista di rilanciare il progetto di municipalità cantonale in chiave federalista⁽³⁴⁾.

Prima ancora che sotto i colpi della brutale reazione della *semaine sanglante*, vendetta di Thiers a nome della borghesia minacciata, il programma della Comune si avvita sulle sue stesse antinomie, estinguendosi con i fuochi degli incendi che infuriano nella capitale. *État légal* e Stato-gendarme superano questa prova senza nemmeno una scalfittura, mentre il movimento socialista farà tesoro della Comune per avviare una riflessione più realistica sul ruolo dei poteri locali nel progetto rivoluzionario.

Nella disputa sull'accentramento, la parola passa ora alla destra, a quei legittimisti che dai banchi del parlamento tenteranno, una volta ancora, di sbarazzarsi dell'eredità napoleonica.

(33) Il quale dichiara, nel numero dell'11 maggio, che “ il n' y aura en France de liberté efficacement garantie (...) qu'avec la république fédérale, c'est-à-dire qu'avec la représentation locale et la souveraineté à deux degrés ”.

(34) “ Notre système fédéral ne saurait être, comme en Suisse, comme dans les Amériques, une association incohérente d'Etats divers, successivement agglomérés. Il sera l'agrégation intime et spontanée d'unités cantonales identiques, procédant elles-mêmes d'unités communales, et constituant une unité nationale sans exemple dans l'histoire ” (A. THOMÉ de GAMOND, *Mémoire sur l'établissement de la République fédérale en France*, Paris, 1871, p. 12).

CAPITOLO SECONDO

IL DECENTRAMENTO LEGITTIMISTA: LIBERTÀ LOCALE E GERARCHIA SOCIALE

1. Il decentramento all'ordine del giorno. — 1.1. Dalla legge del 14 aprile 1871 alla creazione della *commission de décentralisation*. — 1.2. Il progetto Raudot. — 1.3. La parola ai consigli generali. — 1.4. Le perplessità dei notabili. — 1.5. L'ostilità dei giuristi. — 2. Neutralizzare il suffragio universale. — 2.1. Quale repubblica conservatrice?. — 2.2. “ Rappresentanza degli interessi ” e autonomia locale. — 2.3. L'esitazione del Consiglio di Stato. — 2.4. L'infortunio della “ *loi de Broglie* ”. — 2.5. La disfatta dei legitimisti.

Per la seconda volta dal 1848 la causa del decentramento poteva beneficiare di condizioni politiche favorevoli. La maggioranza conservatrice e monarchica che siede all'Assemblea nazionale nel 1871 ⁽¹⁾ non ha motivi per difendere un'amministrazione

⁽¹⁾ La formula di “ decentramento legitimista ” che ho scelto per titolo di questo capitolo è necessariamente riassuntiva di un quadro politico-parlamentare complesso. I più attivi nella battaglia per il decentramento sono quei deputati che appartengono a due formazioni della Destra — la *Réunion Colbert* e la *Réunion des Cheval-Légers* - di orientamento legitimista: Andelarre, Chabrol, Amédée Lefèvre-Pontalis, Gavardie, Raudot, Trévenuc, Lucien Brun, Franclieu, Fresneau, La Bassetièrre. Sostanzialmente all'unisono con l'estrema destra sul tema delle libertà locali è la posizione dei deputati della *Réunion Lavergne* e della *Réunion Saint-Marc Girardin* che si collocano al centro-destra: Charles Savary e Léon Vingtain (*Lavergne*) Batbie, Bonald, Cumont, Gaslonde, Talhouët (*Saint-Marc Girardin*). È questo schieramento politico a dare il “ tono ” al dibattito sul decentramento negli anni decisivi 1871-75. I membri del centro-sinistra che si battono anch'essi per il decentramento come Bethmont, Waddington (*Réunion du Centre gauche*), Lenoël, Magnin, Jozon, (*Gauche républicaine*) debbono scontare le reticenze e le riserve del gruppo parlamentare di appartenenza su un tema — quello delle libertà locali — che divide ancora i repubblicani (essenziale per ricostruire la geometria degli schieramenti politici e i comportamenti di voto dei singoli gruppi è l'approfondita e documentata monografia di R. HÜDEMANN, *Fraktionsbildung im Französischen Parlament. Zur Entwicklung des Parteiensystems in der frühen Dritten Republik (1871-1875)*, München, 1979. Per una rassegna più sommaria delle appartenenze politiche si potrà

rivelatasi ancora una volta — *docet* il dramma della Comune — impari alla propria missione d'ordine. Il centralismo appare come non mai inaffidabile per la difesa della società. È dalla periferia che deve cominciare l'opera di ricostruzione della Francia, umiliata da una nazione tedesca mai sedotta dalle geometrie amministrative napoleoniche e forse proprio per questo, a giudizio di molti, vittoriosa sui campi di battaglia. L'accentramento e il suffragio universale sono i due volti della corruzione nazionale, i bersagli polemici dei legittimisti che si trovano a beneficiare di una contingente posizione di forza.

Ma attaccare l'accentramento è più facile che sostituirlo. Il paese reale, per il quale le libertà locali sono rivendicate sonoramente dalla tribuna dell'Assemblea nazionale, si rivela, ancora una volta, prudente ed esitante. I notabili sono perplessi di fronte alle proposte più radicali di rinnovamento, dubitano della loro praticabilità o della loro utilità. E poi ci sono i giuristi, implacabili nel segnalare le incoerenze dei progetti e pronti a demolire riferimenti comparativi approssimativi o interessati. Alla fine, le riforme su cui si produce il consenso si riducono a correttivi dell'ordinamento napoleonico, altrettante misure che sono iscritte in una fisiologica evoluzione del sistema.

Più vulnerabile sembra all'inizio il suffragio universale. Non si è forse rivelato una minaccia costante per l'ordine borghese? Possono i notabili rischiare che il governo delle città cada in mano ai nullatenenti? Il discorso neorganicista, una costante del lessico politico francese dal 1815, trova nella borghesia smarrita un pubblico ben disposto ad ascoltarlo. Ma come costruire artificialmente un ordine gerarchico in una società atomizzata? E come sgretolare il capitale simbolico del suffragio universale e della *volonté générale*? L'impresa si rivela improba, il regolamento dei conti dei legittimisti con la Rivoluzione senza speranze. Non esiste una "via prussiana" all'irregimentazione delle masse che sia praticabile in Francia. La soluzione del conflitto di classe, messo drammaticamente in luce dalla Comune, deve essere trovata all'interno della tradizione politica francese. Lo intuisce Jules Ferry che sulla sconfitta del neorga-

consultare anche. J. GOUAULT, *Comment la France est devenue republicaine. Les élections générales et partielles à l'Assemblée nationale, 1870-1875*, Paris, 1954)

nicismo conservatore, alla quale contribuisce, prepara il proprio progetto politico.

1. *Il decentramento all'ordine del giorno*

Se vi era una priorità per il governo di emergenza nazionale costituito da Thiers questa era, insieme alla pace, il ripristino dell'autorità amministrativa nel paese. Le commissioni municipali che si costituiscono nelle città contagiate dall'esempio dei grandi centri urbani inquietano il governo non meno della minaccia prusiana. Urgeva riportare l'ordine con un'iniziativa energica che apparisse allo stesso tempo quale gesto di conciliazione verso le rivendicazioni di autonomia locale che si levano da Parigi come dalla provincia. Questo gesto non poteva che essere quello di indire elezioni municipali che ricomponessero su basi democratiche le autorità locali. Una prima occasione si presentava quindi per saggiare il terreno in vista di un più ambizioso disegno di riforma dello Stato.

1.1. *Dalla legge del 14 aprile 1871 alla creazione della commission de décentralisation*

Le circostanze drammatiche nelle quali ha luogo questo primo dibattito parlamentare sulle libertà locali si rivelano sfavorevoli ai partigiani più accesi del decentramento.

La legge sulle elezioni municipali del 14 aprile 1871 è il frutto di un compromesso negoziato tra l'assemblea e Thiers, più che mai deciso a restaurare l'ordine con l'accentramento. Combattuti tra l'aspirazione ad una forte discontinuità con l'ordinamento napoleonico e il timore per la diffusione del movimento insurrezionale, i deputati non hanno scelta: devono scendere a patti. Il timore di urtare la suscettibilità delle masse nel bel mezzo della guerra civile suggerisce di non insistere troppo sulle restrizioni all'esercizio del suffragio universale, bestia nera della maggioranza conservatrice (2).

(2) De Broglie e il ministro dell'Interno intervengono di persona per scongiurare l'Assemblea di respingere un emendamento concepito da Léon Say allo scopo di

Più che mai aperta rimane l'esigenza di disinnescare la mina del suffragio universale di cui il legislatore ha cercato invano di sbarazzarsi con espedienti collaudati: la facoltà per il consiglio generale ⁽³⁾ di dividere in sezioni il corpo elettorale, i requisiti di domicilio e di età ⁽⁴⁾, e la possibilità di eleggere un quarto dei consiglieri tra i contribuenti non domiciliati ⁽⁵⁾.

L'opposizione di Thiers fa il resto: il panico di fronte alla minaccia di dimissioni del capo del governo ha il sopravvento sull'emendamento di Antonin Léfèvre-Pontalis che accorda l'elettività a tutti i sindaci. L'autonomia municipale resta imperfetta nelle principali città, private del diritto di eleggere il proprio magistrato municipale ⁽⁶⁾, e quasi inesistente a Parigi, dove continuano ad imperare i due prefetti della Senna e di polizia ⁽⁷⁾.

Non era molto dopo il grande dibattito del Secondo Impero. Agli occhi dei legittimisti, che vedono confermata la linea anticen-

circoscrivere l'impatto del suffragio universale. La proposta consisteva nel distinguere tre categorie di elettori: quelli nati nel comune, ammessi a votare dopo 6 mesi di residenza; i contribuenti alle imposte dirette, ammessi alle urne dopo un anno; e, infine, coloro che, estranei per nascita e contribuzione fiscale al comune, avrebbero potuto votare solo fornendo la prova di tre anni di residenza. Quest'ultima categoria era, come facile intuire, la più penalizzata. Di tale proposta, che raccoglie larghi consensi all'Assemblea, sentiremo ancora parlare per bocca del relatore della *Commission de décentralisation*.

⁽³⁾ E non più per il prefetto, arbitro sovrano sino ad allora dei *sectionnements* elettorali.

⁽⁴⁾ Rispettivamente, un anno di domicilio e 25 anni di età.

⁽⁵⁾ Art. 4, terzo comma.

⁽⁶⁾ Nella seduta dell'8 aprile 1871, l'Assemblea aveva approvato a stretta maggioranza (279 contro 269) un'emendamento Antonin Léfèvre-Pontalis che ammetteva l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale anche per i comuni con più di 20.000 abitanti. Il vigoroso intervento nella stessa seduta di Thiers, che minaccia le proprie dimissioni, è sufficiente ad indurre un pronto ripensamento dei deputati (A.A.N., t. 2°, pp. 345-347). Secondo la testimonianza di Jules Simon, Thiers si era rassegnato di malagrazia ad un compromesso che nel suo intimo disapprovava: "si M. Thiers avait dit toute sa pensée, il aurait défendu comme institution permanente la nomination des maires par le Gouvernement dans toutes les communes, car la loi de 1831 avait toutes ses préférences" (*Le gouvernement de M. Thiers*, Paris, 1878², t. 3°, p. 30).

⁽⁷⁾ Il comune sarebbe stato amministrato come sempre dai due prefetti e da un consiglio eletto dai venti *arrondissements*, ognuno dei quali retto da un sindaco di nomina governativa.

tralista nel programma del conte di Chambord (8), nessuno dei nodi storici dell'amministrazione municipale ha trovato una soluzione definitiva e soddisfacente nel rapporto Batbie, relatore del progetto di legge (9).

Delusi dai contenuti di una legge provvisoria e compromissoria, i fautori più convinti del decentramento come Raudot affilano le armi per la sfida successiva.

Già nella seduta del 3 marzo 1871, un gruppo di deputati aveva chiesto all'Assemblea nazionale di costituire una *Commission de décentralisation* di 30 membri (10). La proposta era stata accolta il 15 aprile dopo breve discussione. A far parte del nuovo organo verranno chiamati pochi nomi di primo piano della politica nazionale, come Barante, insieme ad una nutrita pattuglia di deputati provinciali, ardenti paladini delle libertà locali, quali Raudot, l'alverniate Chabrol, il bretone Lenoël, Waddington, Amedée Léfèvre-Pontalis ed altri ancora (11).

1.2. *Il progetto Raudot*

A dare impulso alla neonata commissione provvede ancora una volta l'infaticabile Raudot, ora come nel 1849 in prima linea a difesa delle libertà locali (12). Il 29 aprile 1871, mentre infuria la guerra

(8) Il quale propone nel 1871 un regime fondato "sur les larges assises de la décentralisation administrative et des franchises locales" (*Manifestes et programmes politiques de M. le comte de Chambord (1848-1873)*, Paris, 1873, p. 26).

(9) Il rapporto, del 31 marzo 1871, è riprodotto in A.A.N., 1871, annexe n° 2320, t. 2°, pp. 200-205.

(10) I due registri della commissione si trovano in AN. C.2866.

(11) Ecco gli altri nomi: Reverchon, Waddington, Ernoul, Rivet, Ch. de Lacombe, De Labassetière, Foubert, Beulé, Bocher, Johnston, (Arthur) de Cumont, Andelarre, (Lucien) Brun, Target, Monjaret de Keriégu, Bethmont, Christophle, Decazes, Lucet, Bonald, Fresneau, Moulin, Talhouët, Magnin, De Jouvenel. Si aggiungono poi in sostituzione di Reverchon, Moulin, Rivet ed Ernoul, i deputati Monteil, Perrot, Boullier de Branche, Adnet. Dopo il decesso di Moulin, è Raudot ad assumere la presidenza della commissione.

(12) *Le Père Raudot*, come lo chiamavano i colleghi, è descritto da Claveau nelle sue memorie come "têtu, bougon et respecté" nella sua battaglia per il decentramento: "on pouvait dire et on disait de lui qu'il était la décentralisation vivante, la décentralisation

civile, presenta all'Assemblea un progetto di legge sul decentramento che taglia definitivamente i ponti con la tradizione napoleonica (13). L'obiettivo del suo piano è quello di ridurre al minimo l'ingerenza della burocrazia nel governo locale a beneficio dei diretti interessati, i cittadini. La tecnica è quella di una sussidiarietà radicale che lasci al potere centrale le sole risorse e funzioni strettamente indispensabili (14). Infine, la dimensione territoriale privilegiata è quella della regione e dell'*arrondissement*, non a caso le due circoscrizioni penalizzate dall'ordinamento napoleonico.

Uno dopo l'altro, Raudot prende di mira tutti i capisaldi dell'ordinamento territoriale napoleonico.

I consigli di prefettura e ciò che resta della garanzia dei funzionari sono soppressi a beneficio del giudice ordinario che assume la competenza per il contenzioso amministrativo. I sindaci sono restituiti all'elezione dei consigli comunali, l'amministrazione degli interessi dipartimentali riservata ad un organo designato dal consiglio generale (15), i prefetti rimpiazzati da 24 governatori di provincia (16).

Persino uno sconvolgimento di questa portata non basta ad accontentare il nostro deputato: la pianta del centralismo deve essere sradicata fino alle radici. Per spezzare la forza politica delle concentrazioni urbane, preconizza il frazionamento dei comuni in modo da limitarne la popolazione ad un tetto massimo di abitanti. Per rompere con la tradizione del dipartimento rivoluzionario, lo indebolisce dal basso e dall'alto: dal basso, poiché nel suo piano l'*arrondissement* prende il posto del dipartimento come organo di

en personne (A.CLAVEAU, *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin*, Paris, 1914, t. 2°, p. 180).

(13) *Annexe* n° 183 alla seduta del 29 aprile 1871 (A.A.N., t.2°, p. 943 e sgg.).

(14) "Chaque département, chaque commune, chaque établissement, chaque individu, doit pourvoir à ses dépenses avec ses ressources et ne pas s'ingérer à prendre l'argent de ses voisins".

(15) Raudot rimane peraltro fedele al principio monocratico laddove precisa che "l'administrateur est chargé seul de l'administration" (art.43).

(16) Che assomigliano vagamente a quelli previsti nell'ordinamento belga. Presiedono il consiglio provinciale formato dai rappresentanti dei dipartimenti ed inviano i commissari *ad acta* nei dipartimenti inadempienti ad obblighi di legge.

sorveglianza sui comuni ⁽¹⁷⁾; dall'alto, in quanto la provincia viene ad essere il luogo di una massiccia deconcentrazione dai ministeri ai governatori nonché la cornice di un'unità regionale.

Eclettica combinazione tra le assemblee provinciali del 1787 e la legge belga del 1836, la proposta di Raudot costituiva indubbiamente una seria minaccia per la tradizione centralistica. Tralasciando per un momento di esaminarne le ricadute sulla riforma dipartimentale, cui è dedicato il capitolo seguente ⁽¹⁸⁾, ci soffermeremo per ora sull'*iter* del progetto nella parte concernente l'organizzazione comunale e i consigli di prefettura.

Rinviata alla *commission de décentralisation*, la proposta Raudot vi è accolta con perplessità. Se la sottocommissione formata per esaminare la questione dei consigli di prefettura si pronuncia per la loro soppressione ⁽¹⁹⁾, largamente impregiudicata rimane invece la parte del progetto relativa all'amministrazione municipale. Mentre infatti sulla questione dell'elettorato si apre un dibattito interno destinato ad impegnare la commissione per molti mesi, l'opzione

⁽¹⁷⁾ Raudot propone di affidare le competenze tutorie ad una commissione permanente di 4 membri eletti dal consiglio di *arrondissement*, a sua volta formato con il suffragio degli elettori di ogni cantone. La commissione permanente è presieduta, secondo il modello belga, da un commissario di nomina governativa. Questo organo collegiale svolge il grosso delle competenze tutorie: " sont soumises à l'approbation de la commission permanente, les délibérations des conseils municipaux et des établissements publics qui, aujourd'hui, ont besoin, pour être exécutées de l'approbation du préfet " (art. 25). Vale la pena sottolineare che il peso della tutela sui comuni non è molto ridotto; passa solo dalle mani del prefetto a quelle della commissione di *arrondissement*.

⁽¹⁸⁾ *Infra*, cap. terzo di questo titolo.

⁽¹⁹⁾ Nella seduta del 23 giugno Amedée Léfèvre-Pontalis riferisce che la sottocommissione si è pronunciata per la soppressione dei consigli di prefettura in quanto le competenze di amministrazione attiva e consultiva avrebbero potuto traferirsi senza difficoltà all'istituenda commissione dipartimentale, mentre il grosso delle competenze contenziose era suscettibile di ricadere nella giurisdizione del giudice ordinario. Per quanto concerne il contenzioso nel quale si fosse richiesta una decisione di annullamento del provvedimento del prefetto (ex. autorizzazione di un *établissement insalubre*), esso sarebbe spettato in unico grado al Consiglio di Stato. Per ciò che riguardava invece i ricorsi sulle imposte dirette, trattandosi di questioni di ripartizione sarebbe stata la commissione dipartimentale ad esaminarle. Inoltre, i tribunali ordinari non avrebbero potuto annullare le decisioni illegittime del prefetto, ma solo disapplicarle. Infine, la procedura davanti al giudice ordinario nelle materie amministrative sarebbe stata semplificata e resa più economica.

arrondissement/cantone non compie alcun progresso, bloccata come è nella contrapposizione tra i partigiani dell'uno e dell'altro.

1.3. *La parola ai consigli generali*

La decisione del 22 agosto 1871 di inviare un questionario ai consigli generali, non era un segno di forza della commissione, bensì un sintomo delle sue incertezze: l'appello alla periferia doveva servire a determinare i rapporti di forza interni, misurando il consenso del "paese reale" alle proposte di riforma più radicali.

Oggetto dei tre questionari ⁽²⁰⁾ sono rispettivamente i consigli cantonali, i consigli di prefettura e l'elettorato municipale.

Il primo dei tre quesiti è così riassunto dalla commissione:

"Quel sera le rouage intermédiaire entre le département et la commune? Trois systèmes sont en présence: le Conseil d'arrondissement seul, le conseil cantonal remplaçant le conseil d'arrondissement, et enfin ces deux conseils existant simultanément" ⁽²¹⁾.

Il secondo interrogativo, concernente i consigli di prefettura, è presentato sotto la luce rassicurante della comparazione con un'esperienza paradigmatica di giudice unico come quella inglese, e soprattutto con due casi assai più simili a quello francese quali il belga e l'italiano:

"Y-a-t-il lieu de supprimer l'institution des Conseils de préfecture? L'institution des Conseils de préfecture a été souvent attaquée, soit comme inutile, soit comme incapable de satisfaire, en matière contentieuse, aux conditions d'une bonne justice. L'Angleterre, la Belgique ne connaissent point cette institution; l'Italie l'a supprimée à la satisfaction générale. Il y a

⁽²⁰⁾ I testi dei questionari con le risposte dei consigli generali sono raccolti in AN. F^{1a} 603. Un quarto questionario, concernente l'organizzazione dipartimentale, non è trasmesso, essendo stata approvata nel frattempo la legge dipartimentale.

⁽²¹⁾ "Y a-t-il lieu", domanda il questionario, "de supprimer les Conseils d'arrondissement, ou vaudrait-il mieux les maintenir, en augmentant leurs attributions?". Si chiede di fornire indicazioni in merito alla composizione dei consigli cantonali e sulle loro attribuzioni, in particolare sull'opportunità di attribuire loro un bilancio e la personalità giuridica; infine, si pone il problema della rappresentanza del governo in seno ai consigli cantonali. L'eventuale soppressione degli *arrondissements*, precisa la commissione, non avrebbe implicato affatto quella dei sottoprefetti.

lieu de rechercher si une pareille réforme peut, en France, être avantageusement opérée ” (22).

Il terzo quesito, sull’organizzazione comunale, si apre con una citazione dal classico *Pouvoir municipal* di Henrion de Pansey che serve alla commissione per introdurre il filo conduttore della propria riflessione: la relazione tra egemonia sociale e decentramento:

“ La Commission est pénétrée de cette vérité; elle est convaincue que dans notre société où il y a beaucoup à refaire, beaucoup à consolider, le point de départ de toute réforme, c’est la commune; que le titre d’électeur dans une commune doit être un titre d’honneur qui ne peut pas être légèrement accordé, et que là où toutes conditions de cens ou d’argent ont disparu, il faut qu’elles soient remplacées par des conditions, bien autrement précieuses, de moralité et de fixité, qui révèlent tout à la fois, chez le citoyen, ses aptitudes générales et son attachement spécial aux intérêts de la commune où il vit ” (23).

1.4. *Le perplessità dei notabili*

Sicuramente contro le attese dei suoi promotori, le risposte al questionario che giungono dalla periferia recano un messaggio sfavorevole a Raudot e ai suoi sostenitori. I membri della commissione che speravano di vedere confortato dall’esito della consultazione il disegno di riforma nella sua forma più ardita dovevano rimanere delusi. Il boicottaggio del questionario da parte del governo (24) non basta a spiegare la freddezza di tanti consigli generali

(22) Il questionario riassume l’idea-forza del rapporto sui consigli di prefettura che sarà depositato da Amedée Lefèvre-Pontalis a nome della commissione nella seduta del 14 giugno 1872 (A.A.N., 1872, annexe n° 1217, t. 12°, pp. 9-27).

(23) I quesiti che il questionario pone ai Consigli generali sono i seguenti: le condizioni di domicilio, di età e di capacità per ottenere il titolo di elettore comunale; l’opportunità della presenza dei *plus imposés* per il voto di prestiti ed imposte straordinarie nei comuni con un reddito superiore ai 100.000 fr.; la facoltà dei consigli comunali di riunirsi senza autorizzazione; l’ammissione del potere di sospensione dei sindaci; la conferma o meno della tutela sui comuni e l’organo destinato ad esercitarla; la differenziazione tra comuni urbani e rurali, nonché l’eventuale soppressione dei comuni con meno di 500 abitanti; la divisione in sezioni elettorali della città.

(24) Il ministro dell’Interno informa Raudot (il 28 ottobre 1871) che avrebbe provveduto ad inviare i questionari alle prefetture, ma non a nome del governo che non ne approvava il contenuto. In una circolare confidenziale ai prefetti del 26 ottobre 1871

che nemmeno ritengono di prenderlo in considerazione nelle sessioni del 1871-72 ⁽²⁵⁾. Se infatti passiamo ad esaminare i contenuti delle risposte, scopriamo come le incertezze, i dubbi, le contraddizioni che già nel '49 avevano contrassegnato le risposte degli enti locali non siano affatto svaniti a distanza di un ventennio.

Sulle due proposte più invitanti del questionario — istituzione dei consigli cantonali, soppressione della tutela sui comuni — il quadro delle risposte è tutt'altro che incoraggiante. Chi ammette i consigli cantonali ma non riconosce loro personalità giuridica ⁽²⁶⁾ o prevede solo poteri consultivi ⁽²⁷⁾; chi preferisce i vecchi consigli di *arrondissement* con maggiori competenze ⁽²⁸⁾; chi, ancora, lascia intatta la tutela per trasferirla nelle mani della commissione dipartimentale ⁽²⁹⁾ o, al massimo, è disposto a ridimensionarla, limitandola agli atti più rilevanti ⁽³⁰⁾.

Persino nei consigli generali dove siedono personalità da sempre impegnate nella polemica anticentralista, i questionari della commissione non sembrano appassionare i notabili locali. Nell'Ardèche di Odilon Barrot, la commissione incaricata dal consiglio di esaminare i quesiti si pronuncia a favore dei consigli cantonali e per il conferimento delle competenze tutorie sui comuni alla commissione dipartimentale, congiuntamente con il consiglio cantonale. Ma il

invita gli stessi a mantenere un atteggiamento “*réserve*” in merito ai questionari: “*le Conseil général de sa propre initiative est libre de se saisir de ces questions*” (AN. F^{1a} 603).

⁽²⁵⁾ Non più di un quarto dei consigli generali si prendono la briga di pronunciarsi sui questionari.

⁽²⁶⁾ Ad escluderlo è, ad esempio, il consiglio generale della Corrèze.

⁽²⁷⁾ È il caso del rapporto della commissione del consiglio generale della Somme che considera il consiglio cantonale “*une institution intercommunale, rien de plus*” destinata a riunirsi per sei giorni l'anno!

⁽²⁸⁾ Così il consiglio generale della Meuse.

⁽²⁹⁾ Per il consiglio generale del Puy-de-Dôme, ad esercitare la tutela sarà il prefetto “*qui prendra l'avis de la commission départementale, et s'il y a lieu, l'avis du conseil cantonal*”. Per il consiglio generale della Somme l'atto di tutela deve ridursi ad un veto sospensivo che costringa il comune ad una seconda deliberazione, senza impedire in via definitiva l'adozione della deliberazione.

⁽³⁰⁾ “*Il y a lieu de maintenir la tutelle des communes, en la restreignant toutefois de manière à laisser un plus libre développement à l'initiative locale*” (consiglio generale dell'Aude).

consiglio generale aggiorna la discussione sul documento alla sessione successiva, cosicché non vi è alcun voto sulle conclusioni del rapporto. Non ha migliore fortuna il membro della *commission de décentralisation* de la Bassetièrre all'interno del suo consiglio generale, la Vandea. Se la proposta di sostituire i consigli cantonali ai consigli di *arrondissement* riesce a ottenere il voto del consiglio, quella di ridimensionare la tutela sui comuni è invece respinta senza esitazioni.

Ma a riservare la sorpresa più grossa sono le reazioni al questionario sui consigli di prefettura. Si direbbe che ben pochi ⁽³¹⁾ consigli generali siano pronti a sottoscrivere la proposta di una loro soppressione. I notabili non credono di potere fare a meno di un'istituzione che, a detta del consiglio generale del Nord, svolge un'opera meritoria e insostituibile:

“ Si on attribue l'examen des affaires contentieuses aux tribunaux ordinaires, on peut craindre de la part des magistrats de l'ordre judiciaire, une ingérence dans l'administration et des entraves à son cours régulier, sous ce prétexte d'instruire les affaires qui la concernent.

Les empiètements de l'administration sur le domaine judiciaire sont faciles à reconnaître, mais il n'en est pas toujours de même des empiètements du pouvoir judiciaire sur le pouvoir administratif.

Sept à huit mille affaires sont jugées annuellement par le Conseil de préfecture du Nord. Quatre à cinq cent au plus, relatives aux travaux publics, aux contraventions de grande voirie pourraient être déferées aux tribunaux ordinaires. Est-il admissible que toutes les autres affaires, environ sept mille, seront examinées soit par la commission départementale, soit par le préfet, juge unique, comme le projet de M. Raudot semble l'indiquer ”.

Ho riportato con tanta evidenza la risposta di questo consiglio generale perché il Nord non è solo il dipartimento più industrializzati di Francia, ma anche il più vicino ed attento a quel modello belga che tanto ha influenzato la *commission de décentralisation*. Ebbene, il nostro consiglio generale mostra di essere così consape-

⁽³¹⁾ Solo 13 consigli generali si pronunciano per la soppressione dei consigli di prefettura. Tra i rari consigli generali a deliberare la soppressione dei consigli di prefettura è quello del Tarn. Ma l'intervento del prefetto induce il consiglio ad un ripensamento che si conclude con una “ transaction honorable ” per l'amministrazione (così il prefetto riferisce al ministro dell'Interno il 7 settembre 1872).

vole delle peculiarità dell'ordinamento comunale e provinciale belga da ritenere impraticabile, o non auspicabile, una sua imitazione in Francia ⁽³²⁾.

Decisamente, è il discorso realistico dell'esperienza a trovare favore tra i notabili. Sono a tal punto poco propensi ad assecondare il *battage* decentratore da rinnegare persino gli avi più illustri. Il consiglio generale della Manche, dipartimento dei Tocqueville, oppone un secco rifiuto alla richiesta del deputato Savary, già membro della commissione Barrot, di votare la soppressione dei consigli di prefettura ⁽³³⁾. E dire che Tocqueville aveva presieduto quello stesso consiglio vent'anni prima!

1.5. *L'ostilità dei giuristi*

Il bilancio della parte più innovativa del questionario segnava quindi un passivo netto per la commissione. I tre quesiti su consigli cantonali, contenzioso amministrativo e tutela non avevano convinto i diretti interessati, ovvero quei notabili locali che avrebbero dovuto beneficiare degli effetti di una riforma nella direzione auspicata da Raudot.

Ma poteva davvero prevedersi un esito diverso?

È vero che nella pubblicistica di quegli anni si trova qualche

⁽³²⁾ “ En France, on a imité la Belgique pour les commissions départementales, mais avec des différences qui empêchent cette institution d'avoir les mêmes attributions. La députation permanente, prise dans le sein du conseil provincial, a une grande partie des affaires attribuées au conseil de préfecture et constitue un véritable tribunal. Le gouverneur de la province en fait partie, et y a voix délibérative. Les membres, au nombre de cinq, reçoivent des appointements de 500 francs, chiffre plus élevé que celui des appointements de la plupart des conseillers de préfecture en France. Ils ne sont point soumis, il est vrai, à la résidence au chef-lieu, mais il y sont appelés chaque semaine, souvent pour plusieurs jours consécutifs. Si, pour supprimer le conseil de préfecture, on attribuait 7 à 8.000 affaires contentieuses à la commission départementale du Nord, il faudrait accorder à ses membres des indemnités ou un traitement, comme en Belgique? Nous n'apercevons pas alors quelle serait l'économie appréciable pour le trésor public ”.

⁽³³⁾ “ En supprimant la justice administrative, sachez-le bien, Messieurs ”, ammonisce il deputato Gaslonde (anch'egli membro del consiglio generale), “ ce n'est pas l'œuvre de l'ancienne monarchie que vous détruisez, c'est sur l'œuvre de l'Assemblée constituante de 1789 que vous porterez la main ”.

testimonianza di consenso ad una linea di netto ripudio della tradizione ordinamentale napoleonica ⁽³⁴⁾. Ma se leggiamo gli articoli dedicati a questi temi sulle riviste più autorevoli possiamo misurare l'isolamento della commissione ed intuire quanto illusorio, o piuttosto velleitario, dovesse apparire ad osservatori qualificati il disegno di riforma che essa accarezzava.

Cominciamo dai consigli cantonali. Due articoli apparsi a distanza di un anno sulla *Revue des deux mondes* giungono, da prospettive diverse, alla medesima conclusione: istituire i consigli cantonali per farne poco più di un organo consultivo equivale a creare un guscio vuoto.

Il modello inglese serve a Paul Leroy-Beaulieu ⁽³⁵⁾ per dimostrare che il vero segreto del *Self-government* si cela nel principio collegiale e nella differenziazione tra municipi urbani e rurali. La Francia si è avvicinata a questo traguardo solo con i municipi cantonali dell'anno III, esperienza alla quale è giunto il momento di tornare con i correttivi suggeriti dalle istituzioni d'oltremania. Il senso di questa indicazione era chiaro: pur senza riferirsi al progetto della *commission de décentralisation*, Leroy-Beaulieu ne inficiava la proposta di istituire consigli cantonali nettamente alternativi ai cantoni dell'anno III.

Ben più incisiva è la critica di Henri Saint-René Taillandier perché rivolta direttamente al progetto di riforma della commissione, chiamata in causa esplicitamente ⁽³⁶⁾. “Morceler n'est pas décentraliser”: questi consigli cantonali, che nessun comune sembra desiderare e ai quali i loro stessi fautori non vogliono accordare competenze rilevanti ⁽³⁷⁾, sono destinati a sicura e rapida margina-

⁽³⁴⁾ In un'opera dedicata all'esame dell'*héritage de la Révolution*, l'autore auspica la soppressione dei prefetti, l'abolizione della tutela, l'affermazione del principio di collegialità, e la centralità del giudice ordinario come garante dei diritti individuali (J.G. COURCELLE-SENEUIL, *L'héritage de la Révolution. Questions constitutionnelles*, Paris, 1872, pp. 143-178).

⁽³⁵⁾ *Revue des deux mondes*, 1871, t. 93°, pp. 248-279.

⁽³⁶⁾ *Revue des deux mondes*, 1872, t. 100°, pp. 336-353.

⁽³⁷⁾ “Reste la grande question de savoir si les conseils cantonaux pourraient posséder et par conséquent avoir un budget et des ressources propres, qui ne pourraient provenir que de centimes additionnels spéciaux. Dans cette voie, les auteurs du projet de loi ont été plus timides; ils ont craint pour les nouveaux conseils l'impopularité résultant

lizzazione. Impotenti per carenza di competenze, essi non riusciranno nemmeno ad affermarsi come circoscrizione territoriale in quanto “ le canton est trop petit ou trop grand ”. E poi, quand’anche fossero loro attribuite le competenze tutorie sui comuni, una tale riforma risulterebbe di dubbia utilità nella misura in cui “ la tutelle de l’État, sauvegarde des minorités, disparaît pour laisser la place à la toute-puissance de quelques despotes inférieurs ”.

Nulla di nuovo, certo, avrebbe potuto replicare la commissione. Era dalla Rivoluzione che la disputa *arrondissement*-cantone divideva legislatori e giuristi senza che argomenti decisivi fossero recati a favore dell’uno o dell’altro. Inoltre, le misure più radicali, come il municipio cantonale dell’anno III e la differenziazione tra i comuni urbani e rurali, non incontravano un consenso sufficiente nel paese reale. Da un lato, il municipio cantonale era oggetto di una generale esecrazione per aver soffocato l’individualità comunale, alla quale l’opinione pubblica continuava ad essere molto affezionata. Dall’altro, l’uniformità organizzativa appagava il sentimento egualitario dei francesi ben più di una diversità di regime che avrebbe penalizzato — lo si temeva ancora — le campagne a beneficio delle città. Non è un caso che i consigli generali, interpellati dal questionario Raudot sulla proposta di differenziazione, avessero ribadito la loro preferenza per un regime unico.

Questi argomenti erano sensati ma ininfluenti: restava comunque il fatto che la commissione non avrebbe trovato alcun avallo tra i giuristi, alleati niente affatto secondari in una battaglia giocata tutta sul diritto.

La commissione aveva la forza per sfidare un’intera cultura giuridica?

Scettici sulle proposte di riorganizzazione territoriale, i commenti delle riviste più diffuse ed autorevoli si fanno addirittura ostili sul tema del contenzioso amministrativo. Lanciando l’attacco ai consigli di prefettura Raudot e i suoi colleghi si erano avventurati su

d’un surcroit de charges publiques. Aussi ne permettent-ils aux assemblées cantonales de voter des impositions que lorsqu’elles se trouvent en accord sur ce point avec toutes les administrations municipales. Dès lors que devient la raison d’être du canton? Pourquoi ne pas laisser les communes s’associer à leur guise et former des groupes en rapport avec l’analogie de leurs intérêts? ”(pp. 345-346).

un terreno insidioso che già aveva messo in difficoltà illustri pionieri della giurisdizione unica: tra i primi, il De Broglie del celebre articolo sulla *Revue française* (1828).

Contro il progetto di soppressione dei consigli di prefettura scende in campo per primo Daresté con un intervento che insiste su tre punti: la specialità della materia amministrativa; l'economicità del giudizio di fronte ai consigli di prefettura; l'equilibrio di una giurisprudenza rivelatasi perfettamente capace di contemperare interesse pubblico e privato ⁽³⁸⁾. Lo segue poco dopo un giurista meno noto, ma altrettanto competente, Louis Milcent sulla *Revue critique de législation et de jurisprudence*. La sua tesi è molto lineare: abolire il giudice amministrativo è materialmente impossibile. Una per una, il nostro autore passa in rassegna tutte le competenze contenziose dei consigli di prefettura per verificare se e in che misura fosse possibile devolverle al giudice ordinario. Gli ostacoli che si oppongono all'attribuzione del contenzioso amministrativo al giudice ordinario non tardano ad accumularsi: per le imposte dirette è l'elevata discrezionalità della materia, per i lavori pubblici il rischio di ritardare l'esecuzione delle opere, in materia di autorizzazione agli "établissements incommodes et insalubres" l'inesistenza di un diritto soggettivo. Infine, è l'interesse stesso del privato a consigliare di mantenere lo *status quo* riguardo alle "contraventions de grande voirie": infatti, "lorsque l'administration juge, elle administre encore, en ce sens qu'elle ne se borne pas à appliquer rigoureusement

⁽³⁸⁾ "Toutes les questions qui rentrent dans la compétence administrative ont un double caractère", ricorda Daresté: "elles soulèvent toutes des questions de droit privé et en même temps des questions de droit public, et c'est précisément à raison de ce fait que les lois leur ont assigné des juges spéciaux" (*Observations de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation en réponse au questionnaire relatif aux conseils de préfecture*, BN. Lf¹³⁶ 220). Non meno ferma la risposta di un consigliere di prefettura al questionario Raudot: trasferire ai tribunali la cognizione del contenzioso fiscale significa rallentarne enormemente il disbrigo; quanto al contenzioso sui contratti di opere pubbliche "ne voit-on pas que dans ces sortes d'affaires tous les préliminaires sont des actes purement administratifs, qu'il faut apprécier, quelquefois les interpréter, les réformer et que nécessairement dans ces différents cas, les tribunaux feront irruption dans le domaine de l'administration?" (*Observations sommaires et pratiques présentées par M.J. POURRIER, vice-président du conseil de préfecture de l'Aisne, en réponse au questionnaire adressé aux conseils généraux par la commission de décentralisation concernant les conseils de préfecture*, BN. Lf¹³⁶ 202).

et en aveugle les règlements de police, elle apprécie s'il y a lieu de les appliquer, et si telle contravention, quoique réellement constatée, exige une répression". La conclusione dell'autore è a questo punto prevedibile: accertata l'impossibilità di conferire "d'un trait de plume" tutte le attribuzioni contenziose dei consigli di prefettura ai tribunali, ne risulta che "en admettant même la suppression des conseils de préfecture, la juridiction administrative, dont l'utilité, la nécessité est évidente, subsisterait donc toujours". Alla commissione questo oscuro giurista impartisce una lezione di buon senso: piuttosto che inseguire la chimera del giudice unico, tanto vale sforzarsi di migliorare il reclutamento dei consiglieri di prefettura e le garanzie d'indipendenza dell'organo, come del resto reclamano all'unanimità i consigli generali.

Pure di fronte ad una critica così serrata, la *commission de décentralisation* conservava ancora un argomento forte nella comparazione con i paesi vicini. Belgio e Italia offrivano l'esempio concreto di paesi senza contenzioso amministrativo.

Ma questo ultimo appiglio non reggerà a lungo: a demolirlo provvederà una commissione ministeriale costituita *ad hoc* per esaminare la riforma dei consigli di prefettura (39). I solerti funzionari che la compongono (40) non devono darsi una gran pena per dimostrare che in entrambi questi paesi l'abolizione del contenzioso non aveva significato affatto la sua scomparsa. Il giudice ordinario non conosceva tutte le fattispecie, molte delle quali rimanevano abbandonate all'arbitrio dell'amministrazione. Vale a dire che la posizione del suddito non era migliorata in nulla (41) e che, alla

(39) *Rapport présenté par la commission chargée d'étudier les bases d'un projet de loi relatif à l'organisation et aux attributions des conseils de préfecture*, Paris, 1873 (AN. F^{1a} 601).

(40) Tutti interni all'amministrazione centrale: Hebert, Saint-Yves, Guillaume, Morgand, Lavallée.

(41) L'Italia "a été si loin de considérer que toute contestation sur un droit est du ressort de l'autorité judiciaire, que c'est à l'autorité administrative qu'elle a confié le soin de prononcer sur la limite des droits de l'autorité judiciaire elle-même, en statuant sur le conflit d'attribution" (p. 29). Già Darestè d'altronde, nel citato parere dell'ordine degli avvocati di Parigi, aveva colto il principale inconveniente della soluzione adottata nel 1865 con la soppressione del contenzioso amministrativo: "en Italie, on a été obligé de laisser subsister quelques exceptions à la règle de l'unité de juridiction. La suppress-

prova dei fatti, l'unicità di giurisdizione non si era realizzata interamente da nessuna parte:

“ Un seul fait résulte clairement du rapprochement de ces législations: c'est que nulle part l'unité de juridiction n'existe, nulle part l'autorité judiciaire ne se trouve en pleine possession du contentieux administratif ” (42).

La commissione deve accusare il colpo. Gli sforzi che essa e i suoi membri faranno ancora per rilanciare la riforma dei consigli cantonali e di prefettura non riusciranno a riscattare il progetto dal sospetto di incompletezza e superficialità: un progetto ideologico o “ doctrinaire ” come avrebbe detto Vivien.

Costretti alla difensiva su questo versante della riforma, Raudot e i suoi colleghi potevano ancora sfruttare i margini di iniziativa che restavano sul versante dell'organizzazione municipale. È qui infatti che le proposte del questionario avevano raccolto i maggiori consensi, stando anche alla nota riassuntiva redatta al riguardo dal Ministero dell'Interno (43). Ed è qui che il terreno era stato preparato con più cura dal dibattito degli ultimi anni del Secondo Impero.

sion des conseils de préfecture n'a donc pas été complète, et nous pouvons ajouter qu'elle n'a pas été heureuse; car elle a produit avant tout ce résultat, que les recours contre les actes administratifs sont devenus infiniment plus difficiles et que les droits des citoyens ont été moins efficacement garantis ” (*Observations de l'ordre des Avocats*, cit., p. 2). Questa diagnosi era storicamente fondata. Sappiamo infatti come fino al 1877 fosse il Consiglio di stato a pronunciarsi sui conflitti di attribuzione e come, nella prassi, il giudice ordinario avesse rinunciato a sindacare una quota consistente di contenzioso, al punto da indurre il legislatore italiano a ritornare nel 1887 ad una soluzione di tipo sostanzialmente francese, con la creazione di una IV sezione del Consiglio di Stato investita dei ricorsi contenziosi(su questa vicenda cfr. B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, Milano, 1985 e AA.VV., *Le riforme crispine. La giustizia amministrativa*, Milano, 1990).

(42) *Rapport*, cit., p. 30.

(43) Ecco le risposte sui quesiti principali: 25 consigli generali si sono pronunciati per la facoltà del consiglio comunale di autoconvocarsi, con varie precauzioni; 21 dipartimenti si sono pronunciati per il concorso dei *plus imposés* per il voto di prestiti ed imposte; la maggioranza si è espressa per il frazionamento elettorale facoltativo; 13 dipartimenti hanno chiesto una condizione di 2 anni di residenza per l'esercizio dell'elettorato municipale, mentre 10 ai sono accontentati di un anno.

2. *Neutralizzare il suffragio universale*

Si è già visto come alla fine del Secondo Impero un solo motto percorresse i salotti della Parigi politica e intellettuale: limitare il suffragio universale. Attuale nella crisi del regime bonapartista, l'esigenza di "normalizzare" la democrazia di massa diviene una priorità assoluta con l'avvento della repubblica. Se repubblica doveva essere, che almeno essa fosse conservatrice.

2.1. *Quale repubblica conservatrice?*

" Dans nos sociétés modernes, la liberté politique consiste surtout dans le respect des minorités. Or, quand toutes les fonctions sont électives, la minorité risque bien plus d'être opprimée que quand elles ne le sont pas " (44).

Émile de Laveleye esprimeva un'inquietudine diffusa. Negli anni '70-75, le proposte per liberarsi dell'ipoteca del numero danno fondo all'intero repertorio di tecniche di limitazione del voto sperimentate in altri paesi o suggerite da opere di successo come quella dell'inglese Hare. Ci imbattiamo quindi nel voto cumulativo (45), nel voto indiretto, nel voto limitato (46), nella rappresentanza proporzionale alla capacità contributiva e alla popolazione (47).

(44) E. de LAVELEYE, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, Paris, 1872, p. 70.

(45) L'elettore dispone di tanti voti quanti sono i seggi da coprire. Può impiegarli per votare persone diverse oppure concentrarli tutti sullo stesso candidato. Cumulando i voti sullo stesso candidato, la minoranza avrà la certezza di essere rappresentata (su tutti questi sistemi di voto, cfr. A. GIGON, *La représentation des minorités*, in *Journal des économistes*, 1874, t. 33°, III série, pp. 61-73).

(46) Che consiste nel concedere all'elettore un numero di voti inferiore ai seggi da coprire (ex. 3 su su 4), in modo da lasciare uno spazio per le minoranze.

(47) Il vecchio Villèle si aggiunge al coro delle proposte di riforme, con un progetto che proporziona la rappresentanza municipale alla quota di imposte e alla popolazione, " ces deux éléments devant concourir dans une égale proportion à la fixation des droits à exercer par chaque section de l'assemblée communale ". Per fare sì che la ricchezza avesse un peso pari a quello del numero degli elettori sarebbe bastato dividere la somma delle imposte pagate nel comune e la cifra della popolazione per la metà dei consiglieri comunali da eleggere: in questo modo si sarebbe conosciuta " la somme d'impôts ou le nombre d'individus nécessaires pour constituer le droit à la nomination d'un conseiller

Ma è soprattutto la *représentation des intérêts* a godere di un'inedito consenso. Il termine è usato impropriamente e genericamente nella misura in cui esso sta a designare un vasto spettro di tecniche di limitazione del suffragio universale e non una rappresentanza corporativa vera e propria. In altre parole, non si propone tanto di dare voce politica agli interessi organizzati in quanto tali bensì di privilegiare certe categorie di individui ritenute *più interessate* di altre alla gestione della cosa pubblica, in ragione del loro ruolo sociale o del loro sforzo contributivo. Non sono i corpi intermedi che votano, ma gli individui, classificati però in ragione della loro importanza sociale. È, se si vuole, la vecchia idea fisiocratica della comunità politica-società per azioni che torna a galla in una versione aggiornata.

Il rapporto sulla legge elettorale politica che Batbie legge nel marzo del 1874 all'Assemblea nazionale esordisce con una condanna senza appello del suffragio universale — istituzione “ dont la formation fut si précipitée et dont les manifestations ont été si capricieuses ” — e con un elogio della “ représentation des intérêts ”, valido contrappeso alla “ puissance du nombre ” (48). Senonché, tradurre questa nuova massima in una proposta concreta di limitazione del voto si rivela assai più difficile del previsto. Uno dopo l'altra sfilano nel rapporto Batbie i progetti dei membri della commissione dei Trenta, dai più tradizionali ai più arditi e, non di rado, più improbabili: il voto supplementare agli uomini sposati (*vote plural*), il censo elettorale e di eleggibilità, la rappresentanza delle proprietà affiancata a quella delle persone, l'elezione dei rappresentanti delle “ corporazioni ” professionali e territoriali, l'integrazione dell'elettorato con un collegio di maggiori contribuenti (*plus imposés*). Alla fine la conclusione del relatore è sconsolata: il timore di urtare il sentimento dell'*égalité*, ancor più della difficile praticabilità dei progetti, ha fatto desistere dall'ipotesi della rappresentanza degli

municipal ” (*Projet d'organisation municipale, départementale et régionale*, Paris, 1874, pp. 10-12).

(48) “ La grande majorité était d'avis que, dans la composition de la Chambre des députés, il serait bon de tempérer la puissance du nombre, jusqu'à présent sans contre-poids, en y ajoutant la représentation des intérêts ” (*Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les lois constitutionnelles sur le projet de loi électorale*, par M. Batbie, membre de l'Assemblée nationale, A.A.N., t. 30°, annexe n° 2320, p.202).

interessi. La commissione si è rassegnata ad orientarsi verso una più familiare “epurazione” del suffragio mediante aggravamento dei requisiti elettorali: età e domicilio essenzialmente.

2.2. “Rappresentanza degli interessi” e autonomia locale

Nel tracciare il bilancio di questa sconfitta della “rappresentanza degli interessi” Batbie aveva richiamato i risultati della *commission de décentralisation*, nella parte relativa al suffragio municipale. Anche in quel caso, il relatore Chabrol aveva dovuto constatare l'impossibilità di aderire alle proposte di alternativa più radicale al suffragio universale per il timore di suscitare opposizioni violente nella massa della popolazione. Il riferimento a questo rapporto di Chabrol è importante perché in esso erano condensati gli approdi della *commission de décentralisation* in merito al suffragio municipale che potevano riassumersi in due parole: niente decentramento senza gerarchia. Per i legittimisti l'affrancamento dalla tutela del centro era subordinato al consolidamento del potere sociale dei notabili all'interno del comune. In assenza di questa condizione di sicurezza e stabilità sarebbe apparso preferibile l'accentramento⁽⁴⁹⁾.

Il legame tra i due volti del decentramento, la gerarchia sociale e l'autonomia locale, si era manifestato precocemente nel dibattito che aveva animato gli ultimi anni dell'Impero e che continua ad appassionare la pubblicistica nel quinquennio dell'*Assemblée nationale*⁽⁵⁰⁾. Ma era soprattutto nelle sedute della *commission de*

⁽⁴⁹⁾ “Für alle drei Fraktionen”, osserva Hüdemann, “Chevau-légers, Réunion Colbert und centre droit, gilt daher gleichermaßen, daß die Dezentralisierung immer in Abhängigkeit von der Forderung nach einer *République sans les républicains* und nach der Sicherung des sozialen Status quo gesehen wurde” (op. cit., p. 300). A questa conclusione giunge anche R.R. LOCKE, *French Legitimists and the Politics of Moral Order in the Early Third Republic*, Princeton, 1974, pp. 203-204 e 213-214.

⁽⁵⁰⁾ Il duca d'Ayen, autore nel 1864 di un *pamphlet* sulle autonomie locali molto elogiativo del *self-government* di Von Gneist (*De la décentralisation en Angleterre*, Paris, 1864) pubblica nel 1870 un saggio dedicato alla rappresentanza delle minoranze nel quale si pronuncia a favore del voto limitato (*De la représentation des minorités*, Paris, 1870, p. 32). Ancora più esplicito il legame tra decentramento e rappresentanza politica nella riflessione del marchese di Biencourt. In un saggio dedicato anch'esso alla rappresentanza delle minoranze, l'autore elogia i sistemi del voto accumulato, della lista

décentralisation che l'interdipendenza tra le due questioni si era rivelata in tutta la sua forza. La commissione aveva votato il 1 aprile del 1873, dopo una lunga discussione durata più sedute, l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale: a condizione però che questo fosse integrato per l'occasione da un numero di più alti contribuenti pari a quello dei consiglieri comunali. Non è tutto: la commissione delibera altresì (nella seduta del 19 giugno) la facoltà per il proprietario di esercitare i diritti di elettore comunale in tutti i comuni in cui possiede dei beni: "la commune", spiega Amedée Léfèvre-Pontalis, "est une agrégation d'intérêts, on peut avoir à défendre des intérêts dans plusieurs communes, comme dans plusieurs sociétés financières". Infine, su proposta di Raudot, la commissione accorda a "tout électeur marié, ou veuf avec enfant" il doppio voto (nella seduta del 20 giugno).

Il governo, presieduto da de Broglie, non apprezza affatto queste conclusioni: da un lato disapprova il favore della commissione per l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale, alla quale preferisce la nomina governativa; dall'altro guarda con preoccupazione alle proposte più eversive del suffragio universale come quella del voto plurimo ai proprietari e del doppio voto ai padri di famiglia. È lo stesso presidente del consiglio ad intervenire, insieme al ministro dell'Interno, alla seduta del 28 giugno per invitare la commissione a più miti consigli. L'autorevole pressione esercitata dal governo produce i risultati desiderati. La commissione finisce per cedere sul voto plurimo ai proprietari come sul doppio voto ai padri di famiglia ed acconsente persino ad un compromesso sull'elezione del sindaco: ferma restando l'elezione da parte del consiglio comunale integrato dai più forti contribuenti, il ministero avrebbe sempre potuto delegare le funzioni di ufficiale del governo ad un

incompleta e del quoziente elettorale ideato da Hare per consentire comunque alle minoranze di ottenere una rappresentanza in parlamento (*Le suffrage universel et le droit des minorités*, Paris, 1870, pp. 7-14). Nel 1873, Biencourt interviene per commentare le conclusioni della *commission de décentralisation* proponendo a sua volta di attribuire l'elezione della metà dei consiglieri comunali al corpo elettorale dei cittadini e di lasciare l'elezione dell'altra metà ad un collegio composto dai più forti contribuenti, i giudici di pace, il clero, i funzionari etc. Nei comuni con più di 50.000 abitanti il governo avrebbe potuto suddividere le municipalità (*Organisation des municipalités dans les communes rurales et urbaines*, Tours, 1873, pp. 16 e sgg.).

soggetto diverso dal sindaco eletto qualora questi non fosse di suo gradimento.

Il primo rapporto presentato da Chabrol il 21 luglio 1873 ⁽⁵¹⁾ riflette il dibattito che si è svolto in seno alla commissione. Per cominciare, il relatore si sbarazza subito delle proposte sull'ampliamento delle attribuzioni municipali che erano state rinviate alla commissione ⁽⁵²⁾. “*Persuadés que les progrès mesurés sont les plus sûrs*”, dichiara Chabrol, “*nous vous demandons de ne rien changer aux attributions municipales et de porter toute votre attention sur l'organisation de la commune*”. Dichiarare che le riforme del Secondo Impero in materia di attribuzioni municipali bastavano, almeno per il momento, a soddisfare l'aspirazione di autonomia, equivaleva a rivelare l'autentica priorità della commissione, che era quella di servirsi del “decentramento” per creare un argine nelle città contro le classi laboriose. In altre parole, l'esigenza di allentare la tutela del centro su queste stesse municipalità si sarebbe posta solo in un secondo momento.

Non a caso la parte saliente del rapporto, quella che viene presentata come definitiva, è tutta dedicata alle condizioni per l'elettorato comunale. Scartate le ipotesi di svuotamento più palese del suffragio universale, nel timore dell'impopolarità che avrebbero suscitato ⁽⁵³⁾, la commissione si è rassegnata a riprendere l'emendamento Bethmont/Léon Say, a suo tempo presentato nel corso della discussione della legge del 14 aprile 1871. La limitazione del suffragio è ottenuta mediante l'elevazione dell'età (25 anni) ma soprattutto attraverso una differenziazione tra gli elettori nati nel comune,

⁽⁵¹⁾ A.A.N., annexe n°1913, t. 19°, pp. 143-172.

⁽⁵²⁾ Mi riferisco in particolare al progetto Journault, Rolland e Jozon presentato all'Assemblea nazionale il 13 maggio 1871 che si segnala per una notevole apertura al decentramento. Oltre ad ampliare la categoria delle deliberazioni esecutorie, il progetto affida alla commissione dipartimentale — e non più al prefetto — il compito di approvare le altre (A.A.N., annexe n° 226, t. 3°, pp. 18-25).

⁽⁵³⁾ Il deputato Fresneau aveva proposto un'elezione di secondo grado del consiglio comunale, da parte di un collegio formato da elettori e dai più forti contribuenti. Lucien Brun si era pronunciato per la limitazione del diritto di voto a tutti i padri di famiglia e ai contribuenti. Quanto al doppio voto auspicato da Raudot per i padri di famiglia, ne ho già detto, precisando che questa proposta, fortemente sostenuta dalla commissione, era stata ritirata su richiesta del governo.

nettamente privilegiati, i contribuenti, a loro volta ammessi al voto dopo un anno, e da ultimo, i non-contribuenti, tenuti a giustificare una residenza di tre anni ed a richiedere personalmente l'iscrizione, con esclusione quindi tanto dell'iscrizione d'ufficio che di quella su iniziativa di un terzo. Per rafforzare l'elemento conservatore, infine, la commissione ammette al voto municipale i ministri del culto e i dipendenti pubblici, senza condizioni.

Una volta esclusa dalle urne la parte più turbolenta dell'elettorato — quel proletariato nomade che ben difficilmente avrebbe potuto soddisfare il requisito dei tre anni e della prova del domicilio — la commissione può dedicarsi con più tranquillità al decentramento vero e proprio, presentando, a titolo provvisorio, una proposta che si riduce essenzialmente a due punti: 1) l'elezione del sindaco da parte di un consiglio comunale integrato dai più alti contribuenti (nei soli comuni con meno di 100.000 abitanti), corretta dalla possibilità per il governo di delegare ad un proprio agente le funzioni d'interesse statale (“*fonctions déléguées*”) (54); 2) il concorso dei più alti contribuenti alla deliberazione dei prestiti e imposte straordinarie in tutti i comuni (e non più solo in quelli con meno di 100.000 franchi di reddito).

Le attese di chi desiderava dalla commissione l'indicazione di un sistema alternativo a quello del suffragio universale erano andate deluse. In fin dei conti Chabrol si era limitato a proporre un

(54) Il repubblicano *Le Temps* accusa di ipocrisia la commissione per quella che sembrava solo una mezza misura di decentramento: “*après avoir ainsi réduit les maires à n'être que les intendants de la commune, après les avoir dépouillé de ce caractère public que, nos lois les plus restrictives ont toujours respecté depuis 1790, la commission de “décentralisation” a pu se montrer indulgente sur le mode de nomination de ces agents inoffensifs*” (n° del 28 giugno 1873). In realtà, i sarcasmi del giornale non erano poi così giustificati, di fronte ad una preoccupazione comune a tutto il pensiero liberal-conservatore. Qualche anno dopo, nel 1878, una rivista italiana favorevole in principio al decentramento, *l'Economista*, invoca una penetrante sorveglianza sui bilanci comunali “tanto più necessaria oggidi che le classi non abbienti tendono a soppiantare i possidenti nell'amministrazione della cosa pubblica”. La prospettiva che con l'allargamento del suffragio “la cosa pubblica vada nelle mani di coloro che non possiedono nulla” rende indispensabile la protezione dei possidenti dal “rischio di vedere applicato in pratica un completo comunismo”. In conclusione: “è compito del legislatore di garantire in modo assai più serio di quel che non siasi fatto fin qui le sorti delle minoranze” (GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano*, cit., pp. 64-65).

palliativo degli effetti del suffragio universale assai simile a quello realizzato a suo tempo con la legge del 31 maggio 1850. La logica rimaneva quella del voto individuale anche se l'impatto del principio era ridotto. Nel licenziare questo primo rapporto, tuttavia, la commissione si era limitata a comunicare all'Assemblea i punti sui quali il consenso era stato raggiunto fino a quel momento. L'enfasi sul carattere provvisorio del rapporto doveva rassicurare le aspettative più radicali: la ricerca e la discussione continuavano sul tema cruciale della "rappresentanza degli interessi".

Nemmeno un anno dopo la presentazione del primo rapporto la commissione tiene fede al suo impegno, affidando all'erudizione di Chabrol il compito di riassumere, in un secondo monumentale documento, le conclusioni sulla "rappresentanza degli interessi". Il senso di questo salto di qualità rispetto alle restrizioni pure e semplici del suffragio è esplicitata con chiarezza dal relatore:

“ est-ce assez d'éloigner du scrutin les vagabonds et les indignes, pour que le vote soit la représentation vraie de la commune? Les diverses forces qui composent la société n'agissent pas toujours en proportion exacte du nombre des individus qui en sont les dépositaires: faut-il s'en tenir au nombre seul, or faut-il, dans la mesure du possible, attribuer à chacune de ces forces l'action à laquelle elle peut prétendre? En un mot, à côté du suffrage universel, honnêtement constitué, convient-il de s'attacher à la représentation des intérêts? ” (55).

Dopo tante esitazioni, la commissione si sentiva ora pronta ad affrontare una sfida che era già stata risolta positivamente dagli altri paesi europei ed extraeuropei. In una rassegna comparativa di impressionante erudizione ed estensione, Chabrol presenta il quadro di un mondo occidentale che non si è fatto traviare come la Francia dal falso principio del *nombre*. Lui stesso, nel corso delle sedute della commissione, si era a lungo battuto a favore della via prussiana alla "rappresentanza degli interessi", ottenuta mediante la suddivisione dell'elettorato in tre contingenti d'imposta uguali (tre classi) ognuno dei quali chiamato a designare lo stesso numero di consiglieri comunali, di modo che i più forti contribuenti, trovandosi a

(55) *Rapport supplémentaire fait au nom de la commission de décentralisation sur le projet de loi d'organisation municipale présenté par M. de Chabrol, membre de l'Assemblée nationale* (A.A.N., t. 30°, annexe n° 2268, p. 71).

pagare il medesimo contingente della terza classe, assai più numerosa, avessero diritto ad esprimere un numero di consiglieri comunali uguale ⁽⁵⁶⁾.

Ma mentre le proposte di stampo corporativo avanzate da vari membri della commissione ⁽⁵⁷⁾ erano cadute per la loro impraticabilità o per il loro irrealismo ⁽⁵⁸⁾, questa di Chabrol, come le altre di ispirazione analoga ⁽⁵⁹⁾, aveva dovuto cedere di fronte al timore di urtare il sentimento dell'uguaglianza, "le sentiment le plus vif et le plus ombrageux parmi nous".

Alla fine, la commissione aveva ripiegato su una soluzione apparentemente più innocua non fosse altro perché familiare all'ordinamento da più di mezzo secolo: il concorso dei *plus imposés*. Già

⁽⁵⁶⁾ La seduzione esercitata sui legittimisti dal *Dreiklassenwahlrecht* era pienamente giustificata. L'adozione di questo sistema di voto aveva significato in Prussia il passaggio da un'oligarchia di ceti ad un'oligarchia di classi, da una visione corporativa tradizionale a una "rappresentanza degli interessi" di marca capitalista. La procedura è così descritta da F. Rügge: "in pratica, si compilava un ruolo dei contribuenti in base ai tributi da loro versati, ordinato in modo decrescente. Quindi, a partire dal più forte contribuente, si collocavano nella prima classe tanti iscritti nel ruolo quanti bastavano a raggiungere un terzo di tutte le imposte versate. La seconda classe era composta dai successivi contribuenti che assommasero un altro terzo del gettito; mentre la terza classe comprendeva tutti i rimanenti censiti". Per la classe dirigente prussiana esisteva un nesso chiarissimo tra la graduazione del suffragio e la concessione di "un'estesa libertà comunale"; non vi era luogo di accordare la seconda senza la certezza della prima, indispensabile garanzia dell'egemonia oligarchico-borghese (cfr. RÜGGE, *Il governo delle città prussiane*, cit., pp. 74, 93-94).

⁽⁵⁷⁾ Proposta Pradié di divisione del corpo elettorale in tre gruppi, il primo meramente numerico, il secondo composto da proprietari, il terzo da commercianti, industriali ed altre categorie professionali; proposta Franclieu di articolazione del corpo elettorale in cinque categorie: manodopera, commercio, industria, proprietari e locatari, *science*; proposta La Bassetière di affidare l'elezione dei consiglieri comunali per un quarto ai proprietari, per un quarto ai membri delle camere di commercio, ai *prud'hommes*, e ai commercianti, per un quarto ai magistrati, professori e membri delle *commissions hospitalières*, ed infine, per un quarto ai restanti elettori.

⁽⁵⁸⁾ "Les corporations et les groupes municipaux", osserva Chabrol nel suo rapporto, "ne s'étaient pas formés en un jour: il est impossible de les reconstituer par un article de loi".

⁽⁵⁹⁾ Proposte Vingtain e Bonald che, con modalità diverse, obbligano gli elettori a scegliere un certo numero di consiglieri tra i più forti contribuenti (per la proposta Vingtain, la più ampia ed articolata, cfr. A.A.N., annexe n° 1855, 5 luglio 1873, t. 19°, pp. 36-53).

nel primo rapporto, la commissione aveva chiaramente indicato di voler sfruttare al massimo le potenzialità di questa vecchia disposizione del 1818 e 1837, estendendo a tutti i comuni il concorso dei più forti contribuenti, privilegio fino ad allora dei municipi con meno di 100.000 franchi di reddito ⁽⁶⁰⁾. Ora essa va ben oltre la riproduzione della vecchia normativa: consegna i comuni in ostaggio ai più forti contribuenti. Nelle intenzioni della commissione non vi era deliberazione finanziaria di qualche rilievo che non esigesse la presenza dei *plus imposés*, domiciliati o non, in numero uguale ai consiglieri comunali. Ma ciò che assume il maggior rilievo è che i più alti contribuenti, siano essi una persona fisica o giuridica, un'istituzione, un minore o una donna sposata, avrebbero potuto farsi rappresentare in seno al consiglio comunale da un mandatario nel corso di un anno intero. In un colpo solo riviveva il principio del mandato imperativo ⁽⁶¹⁾ e il tradizionale archetipo, sempre risorgente e sempre contestato, del comune società-di-proprietari. Poco importa che per argomentare l'ammissibilità della rappresentanza dei *plus imposés* Chabrol avesse dovuto contraddire il suo precedente rapporto, qualificando ora questo istituto non più come funzione pubblica ma come mandato privato. L'essenziale agli occhi della commissione era di avere infine individuato la formula per ottenere un precipitato giuridico sicuro dal celebrato (e vago) principio politico della *représentation des intérêts*.

Che accoglienza avrebbe riservato l'Assemblea a questa proposta?

Le avvisaglie non erano favorevoli, sia sul versante più propriamente giuridico che su quello politico.

⁽⁶⁰⁾ Vale la pena notare che in Spagna, nel momento stesso in cui introduce il suffragio universale per le elezioni comunali, la legge del 1890 mantiene in funzione la *Junta municipal*, composta pariteticamente da consiglieri comunali e dai più alti contribuenti con il compito di approvare il bilancio di previsione del comune (cfr. G. RANZATO, *L'amministrazione locale nella Spagna liberaldemocratica (1876-1898)*, in MATTEUCCI, POMBENI, *L'organizzazione della politica*, cit., p. 499).

⁽⁶¹⁾ Nelle intenzioni della commissione, la designazione all'inizio di ogni anno del rappresentante avrebbe dovuto escludere il rischio del vincolo del mandato imperativo. Ma era ovvio che una volta affermato il principio della "rappresentanza degli interessi", tanto più se costruita su basi privatistiche, sarebbe stato difficile impedire un'involuzione in quel senso.

2.3. *L' esitazione del Consiglio di Stato*

Gli scrupoli ad avventurarsi sul terreno di una chiara messa in mora del suffragio universale avevano già moderato lo zelo conservatore del Consiglio di Stato, che pure non lesinava critiche penetranti all'egemonia del numero e al dominio delle masse. Chiamata a pronunciarsi alla fine del 1873 ⁽⁶²⁾ sul progetto di legge sull'elettorato municipale, l'assemblea di *Palais-Royal* aveva liquidato dopo un'approfondita discussione le ipotesi di "rappresentanza degli interessi" ventilate dai propri membri ⁽⁶³⁾. "La théorie de la représentation des intérêts n'est pas nouvelle" aveva ricordato il consigliere di stato Andral, ma ora come in passato la sua adozione si scontrava con la difficoltà d'imporre un'organizzazione dall'esterno alla forza bruta del numero:

" toutes les fois que l'on cherchera à mettre en présence les intérêts de la fortune et ceux du nombre, on se heurtera à des difficultés sociales impossibles à surmonter. On ne saurait donner à l'intérêt proprement dit un prestige et une autorité morale qui lui permettent de combattre le nombre, si le nombre est placé face-à-face avec lui. La théorie de la représentation des intérêts est inspirée par une idée fausse, c'est qu'on peut donner une organisation au nombre lui-même, au nombre qui ne paie rien, qui n'a ni lumière ni intérêt dans la société " ⁽⁶⁴⁾.

Anche il Consiglio di Stato finisce per rassegnarsi all'evidenza, avallando una proposta di limitazione del diritto elettorale simile

⁽⁶²⁾ *Conseil d'Etat, Procès-verbal(annexe), année 1874 (du 1 janvier au 30 juin)* (documento conservato presso gli archivi del Consiglio di Stato, senza segnatura). In questo unico registro sono conservate le deliberazioni dei giorni 30, 31 ottobre, 22, 23, 24, 27 dicembre 1873, relative al parere sulla proposta di legge municipale, perché il presidente di sezione Groualle ne aveva disposto la riunione ai processi verbali del 17 e 19 gennaio 1874, nonché al parere conclusivo adottato il 23 gennaio dall'*Assemblée générale*. Nelle citazioni che seguono farò riferimento al numero di pagina del registro.

⁽⁶³⁾ Il conte di Ségur aveva proposto l'adozione del sistema austriaco: " le système consiste à dresser la liste électorale, non par ordre alphabétique, mais suivant le chiffre d'impôts payé par chacun des habitants de la commune: cette liste serait divisée en trois parties, de manière que les contribuables fussent répartis en nombre égal dans trois collèges électoraux. Chaque collège électoral aurait à nommer le tiers des membres du conseil municipal " (p. 59). Si trattava, come ben si vede, dello stesso sistema proposto da Chabrol in seno alla *commission de décentralisation*.

⁽⁶⁴⁾ *Ibidem*, pp. 61-62.

nell'ispirazione a quella avanzata da Chabrol nel luglio del 1873: età dell'elettore portata a 25 anni; ammissione al voto per i cittadini nati nel comune e che vi avessero soddisfatto la legge sul reclutamento o, in mancanza di questa duplice condizione, che provassero il pagamento delle imposte dirette per tre anni ⁽⁶⁵⁾; facoltà di eleggere un quarto dei consiglieri comunali tra i contribuenti non domiciliati nel comune (i *forains*); infine, sezionamento obbligatorio delle città con più di 3.500 abitanti e facoltativo in quelle con popolazione inferiore, in entrambi i casi ad opera del ministro dell'Interno e del prefetto.

Ciò che colpisce subito in questo parere è il rilievo attribuito alla qualità di contribuente “*lien materiel*” che vale per il Consiglio di Stato tanto quanto il “*lien moral*” del domicilio dalla nascita. L'idea è quella tradizionale del comune-società di proprietari che si giustappone al comune-associazione degli abitanti. Senonché l'unica forma di “*rappresentanza degli interessi*” a trovare spazio nell'ordinamento, agli occhi dell'autorevole consesso, è un privilegio elettorale attenuato accordato alla proprietà: ben poco, dunque. Ma spingersi oltre appare impossibile prima ancora che imprudente.

2.4. *L'infortunio della “loi de Broglie”*

Allo scoglio tecnico giuridico se ne aggiunge nel novembre 1873 uno politico di prima grandezza allorché il ministero conservatore presieduto da de Broglie presenta un progetto di legge per la nomina di tutti i sindaci da parte del governo.

Si trattava del culmine di un crescendo di misure centralistiche inaugurato nella primavera del 1873, quando la maggioranza di destra era riuscita ad ottenere l'approvazione di una legge speciale per Lione — 4 aprile 1873 — che mortificava la libertà municipale nella seconda città francese ⁽⁶⁶⁾. Il prefetto del Rhône si era visto

⁽⁶⁵⁾ La proposta del Consiglio di Stato era quindi ancora più restrittiva di quella della *commission de décentralisation* che ammetteva al voto i contribuenti da un anno e i non contribuenti domiciliati da tre.

⁽⁶⁶⁾ Il ministro dell'interno Goulard non lascia alcun dubbio sul senso della legge: “*nous sommes persuadés que là où il existe de grandes agglomérations de population, faciles à séduire ou à entraîner, là où le suffrage universel donne à ses élus une puissance*”

attribuire le prerogative esercitate a Parigi dal prefetto della Senna e da quello di polizia, ovverosia il ruolo di sindaco centrale di Lione e i poteri di polizia municipale; sempre sulla falsariga dell'organizzazione della capitale, la città era stata divisa in sei municipalità, ciascuna con il suo sindaco nominato dal Presidente della Repubblica; infine, il collegio elettorale per l'elezione del consiglio comunale era stato frammentato in 36 sezioni. Questa deroga al regime di diritto comune delle città non aveva suscitato grosse opposizioni in seno all'Assemblea nazionale ⁽⁶⁷⁾. La peculiarità del caso lionese, grande concentrazione operaia, era stata da sempre riconosciuta: il Secondo Impero, nel riservare un regime eccezionale alla città, si era limitato a soddisfare un voto che tutti i prefetti del Rhône avevano espresso dai tempi della Monarchia di Luglio ⁽⁶⁸⁾. In seno alla stessa *commission de décentralisation* l'allocuzione del prefetto del Rhône, che vi era stato ammesso insieme al ministro dell'Interno nella seduta dell'11 febbraio 1873, aveva prodotto una forte impressione: “ la suppression de la mairie central ”, aveva dichiarato il prefetto, “ est le seul moyen à employer pour empêcher la municipalité de Lyon de se constituer en puissance politique ”.

Diverso era però ora il caso della *loi de Broglie*, che significava nientemeno che il ritorno alle pratiche del Secondo Impero con la nomina dei sindaci da parte del presidente della Repubblica o del prefetto anche fuori del consiglio comunale. Il governo proponeva la pura e semplice vanificazione delle concessioni strappate a favore delle libertà locali con la legge del 14 aprile 1871, giustificando la sua richiesta con la difficoltà di nominare sindaci politicamente omoge-

immense, il est dangereux et souverainement imprudent de laisser une portion du pouvoir exécutif dans des mains faibles ou peu sûres ” (A.A.N., 3 aprile 1873, t. 17°, p. 257). Il capo del governo, Thiers, si defila nel corso della discussione della legge per Lione che è voluta dalle destre e dal ministro dell'interno Goulard (Vicomte de MEAUX, *Souvenirs politiques (1871-1877)*, Paris, 1905, pp. 92-93).

⁽⁶⁷⁾ La legge passa con 399 voti contro 195.

⁽⁶⁸⁾ Il decreto del 24 marzo 1852 aveva riunito i comuni di La Guillotière, Croix-Rousse, Vaise al comune di Lione; aveva investito il prefetto del Rhône delle funzioni municipali; aveva infine diviso la città in cinque *arrondissements*, ciascuno con il proprio sindaco. Poco dopo, il decreto del 17 giugno 1852 aveva determinato le funzioni dei *maires d'arrondissement*.

nei in consigli comunali repubblicani (69). Gli stessi membri della *commission de décentralisation*, pur appartenendo alla maggioranza che sostiene il governo dell'*ordre moral*, non nascondono il loro disagio di fronte ad una virata autoritaria di queste proporzioni (70). Il deputato Franclieu riesce, con un emendamento votato anche dalle sinistre, a fare aggiornare la discussione della legge (71); Raudot propone di temperare la nomina governativa con la presentazione di tre candidature da parte del consiglio comunale e dei più forti contribuenti (72); altri deputati chiedono che il governo sia almeno costretto a scegliere tra i consiglieri comunali — in altre parole il ritorno alla legge del 1831 (73). Solo lo spauracchio agitato dal

(69) “ Il suffisait aux conseillers de s’entendre entre eux ”, ricorderà De Broglie nelle sue memorie, “ pour que tous refusassent la nomination du gouvernement, sauf un seul qui devient alors, comme on dit, la carte forcée ” (*Mémoires du Duc J.-V.-A. de Broglie*, Paris, 1941, t. 2°, p. 266).

(70) Già nella commissione parlamentare incaricata di esaminarlo, il progetto del governo riceve un'accoglienza nettamente ostile. Si rimprovera al governo la sua inconseguenza: “ M. Duverney comprenait M. Thiers faisant en 1871 ce qu’il a fait toute sa vie, de la centralisation. Mais le gouvernement actuel a été décentralisateur: comment fait-il aujourd’hui de la centralisation? ” (seduta del 4 dicembre 1873). Il “ désordre moral ” non si annida nelle istituzioni locali, denuncia sempre Eymard-Duverney, bensì “ dans l’incompatibilité d’humeur entre des administrateurs qui ne sont pas républicains et des municipalités qui s’obstinent à l’être ”. Se i deputati repubblicani come Duverney o Pascal-Duprat sono implacabili con il governo, i legittimisti si rassegnano a sostenerlo senza dividerne le scelte. “ Une des causes des révolutions ”, ammonisce Raudot, “ c’est que le gouvernement veut trop faire des choses. Avant peu il portera la responsabilité des 74.000 fonctionnaires nouveaux qu’il va choisir: c’est une cause de ruine pour le gouvernement ”. Oltre ad essere un errore istituzionale, quello del governo appare a Raudot un pessimo calcolo politico che getta nel discredito una maggioranza di destra fino ad allora acquisita al decentramento: “ c’est une affaire extrêmement grave qu’une majorité se déjugeant à deux ans de distance. C’est la déconsidération d’une part de cette assemblée qui est en jeu ” (5 dicembre 1873) (AN. C 3132).

(71) Nella seduta dell’8 gennaio 1874, Franclieu propone la seguente risoluzione: “ L’Assemblée nationale ajourne la discussion de la loi sur le mode de nomination des maires jusqu’à celle de la loi organique municipale ”. L’aggiornamento viene votato nella seduta stessa con il concorso decisivo della sinistra. Occorrerà tutta l’autorità di De Broglie e del presidente Mac-Mahon per riportare la disciplina nella maggioranza di destra ed ottenere la messa all’ordine del giorno del progetto di legge (A.A.N., 8 gennaio 1874, t. 29°, p. 6 e 19 nonché C. de FREYCINET, *Souvenirs* (1848-1878), Paris, 1912, t. 1°, p. 312).

(72) A.A.N., 16 gennaio 1874, t. 29°, p. 131.

(73) I deputati Ducarre, Chaurand, Andelarre, Lenoël (A.A.N., 17 gennaio 1874, t. 29°, pp. 152-164).

ministero di una degenerazione dell'ordine pubblico riesce ad avere la meglio sulle esitazioni dei deputati, che si lasciano convincere a stretta maggioranza a conferire al governo poteri così ampi. Presentata come una legge di circostanza — il governo, all'art. 4, era vincolato a farsi promotore di un progetto di legge definitivo sull'organizzazione comunale nei due mesi dalla promulgazione della legge — la *loi de Broglie* ⁽⁷⁴⁾ getta un'ombra sulla buona fede dei propositi decentratori della maggioranza conservatrice. Il massiccio ricorso del ministro dell'interno e dei prefetti ai poteri di revoca e nomina dei sindaci ⁽⁷⁵⁾ espongono il governo alla censura dell'opposizione e, soprattutto, assestano indirettamente un duro colpo alla credibilità del progetto che la *commission de décentralisation* si accinge a difendere davanti all'Assemblea. Sulla proposta di *représentation des intérêts* avanzata da Chabrol aleggia il sospetto di una manovra ulteriore contro il suffragio universale. Sorge il dubbio che il disegno sia quello di consolidare la svolta autoritaria a livello municipale più che di aprire nuovi spazi alle autonomie locali.

Da ultimo, poi, proprio alla vigilia del dibattito sulle proposte della *commission de décentralisation*, il governo aveva richiesto la proroga dei poteri consigli comunali. Osteggiata in commissione ⁽⁷⁶⁾

⁽⁷⁴⁾ Legge del 20 gennaio 1874.

⁽⁷⁵⁾ Nella circolare ai prefetti del 22 gennaio 1874, De Broglie aveva chiesto di sostituire quei sindaci che non fossero disposti ad agire come “agents du gouvernement du Marechal de Mac Mahon” e di “apporter tout leur concours à son pouvoir” (AD. Côtes-d'Armor, 3 M 199). I prefetti non si fanno pregare. Il prefetto dell'Aube (13 febbraio 1874) propone per il comune di Ramerupt “un ancien maire de l'empire” in sostituzione di un altro “républicain radical” (AN. F^{1b} II, Aube 5); quello della Dordogne indica per la sostituzione tre sindaci di capoluoghi di cantone “qui se sont fait connaître par leurs opinions avancées” (AN. F^{1b} II, Dordogne 11); il prefetto delle Côtes-du-Nord rassicura invece il governo sull'affidabilità degli agenti municipali in un dipartimento “qui a eu le rare bonheur d'échapper en général au souffle révolutionnaire” (AN. F^{1b} II, Côtes-du-Nord 8). Per una vivace descrizione dell'ecatombe di sindaci seguita alla *loi de Broglie*, si veda R. DREYFUS, *De Monsieur Thiers à Marcel Proust*, Paris, 1939, pp. 269 e sgg.

⁽⁷⁶⁾ “Ce qui a pu résoudre le gouvernement à faire une pareille tentative”, accusa de Marcère, “c'est — du moins on peut le supposer — la crainte de voir l'opinion publique s'élever, par les choix qu'elle fera, contre la loi des maires et contre l'application qu'en a été faite”. “Le pouvoir législatif”, rincara Marc-Dufraisse, “n'a pas le droit d'imposer des administrateurs à la commune qui est une personne civile” (*Procès-verbal de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la prorogation des*

e in aula ⁽⁷⁷⁾, questa viene infine concessa (legge del 25 marzo 1874) a prezzo di un'ulteriore divaricazione sulla questione delle libertà locali.

2.5. *La disfatta dei legitimisti*

Il confronto che si apre il 1 giugno 1874 sul progetto della *commission de décentralisation* è il prologo di una disfatta annunciata. I repubblicani danno battaglia su tutti i fronti a Chabrol e ai suoi e ne fanno a pezzi, senza molta pena, l'intero impianto della *représentation des intérêts*.

Che sia almeno concesso ai legitimisti l'onore delle armi per il vigore con cui difendono tesi che incontrano l'ostilità o l'indifferenza dell'assemblea. I campioni del partito si avvicendano alla tribuna con un'ostinazione che è pari alla disperazione della causa.

Comincia il barone de Larcy sostenendo con eloquenza le ragioni dei *forains* per i quali chiede il riconoscimento del diritto elettorale in tutti i comuni in cui possiedono proprietà ⁽⁷⁸⁾. Da sempre esposti alle vessazioni dei consigli comunali, i proprietari non domiciliati avevano diritto ad essere garantiti nella loro qualità di contribuenti e possessori. Ma si può essere membri di più comuni ⁽⁷⁹⁾? E che dire poi del conflitto d'interessi permanente tra residenti e non residenti: non si rischia la paralisi dei consigli comunali ⁽⁸⁰⁾? L'Assemblea respinge l'emendamento sui *forains*.

È la volta di Raudot che spezza una lancia per il doppio voto agli

conseils municipaux, AN. C 2862). Il rapporto della commissione, letto da De Marcère nella seduta del 24 marzo 1874, si pronuncia contro la proposta del governo a maggioranza di 8 contro 7. Per il relatore " la liberté des communes " fa parte del diritto pubblico " au même titre que la liberté individuelle et que la souveraineté nationale; il n'est aucun pouvoir qui ait prise sur elle, à moins qu'il ne prenne les caractères odieux de la tyrannie " (A.A.N., annexe n° 2333, t. 30°, p. 279).

⁽⁷⁷⁾ Il dibattito ha luogo nella seduta del 25 marzo 1874 (A.A.N.t. 30°, p. 625).

⁽⁷⁸⁾ Seduta del 12 giugno 1874 (A.A.N., t. 32°, p. 141).

⁽⁷⁹⁾ " Nous avons ensuite ", ricorda Ernest Picard, " voulu proclamer très haut ce principe qu'on appartient en réalité à une commune, et à une seule " (*Ibidem*, p. 142).

⁽⁸⁰⁾ Era il timore che aveva indotto la *commission de décentralisation* a ritornare sulla propria decisione in merito al voto dei non residenti, come ricorda il deputato Bethmont (A.A.N., 12 giugno 1874, t. 23°, p. 143).

uomini sposati con figli. Per il deputato dello Yonne solo così sarebbe stato possibile consolidare l'“*esprit de famille*” e la preponderanza dell'“*élément plus conservateur*” (81). Ma lasciato solo dalla *commission de décentralisation*, che non segue il proprio presidente in una battaglia che ritiene perduta in partenza, Raudot si vede respingere l'emendamento, pur con una confortante minoranza di consensi (344 contro per 296 a favore).

Lo segue il deputato Fresneau che, senza scoraggiarsi, presenta nella seduta del 17 giugno un lungo emendamento per proporre la creazione di una *assemblée de la commune*. A comporla sarebbero stati i rappresentanti di ogni quartiere, a loro volta designati per metà da tutti gli elettori e per l'altra metà dai più forti contribuenti, variando il peso rappresentativo di ogni quartiere in funzione della popolazione e del contingente d'imposta pagato (82). L'Assemblea rifiuta di prendere in considerazione l'emendamento.

Pur così sfavorevoli, questi precedenti non convincono il deputato Vingtain a desistere dalla sua proposta di limitare l'eleggibilità dei due terzi dei consiglieri comunali ai soli più alti contribuenti (83). Il progetto è scartato senza discussione.

Restava il sistema della maggioranza della *commission de décentralisation* presentato da Chabrol, apparentemente più moderato se non nell'ispirazione quantomeno negli obbiettivi rispetto ai propositi neorganicisti dei Raudot e dei Vingtain. Solo apparentemente però: la facoltà per i *plus imposés* di farsi rappresentare incombe come una minaccia sui consigli comunali elettivi; il principio del suffragio universale è rispettato nella forma ma svuotato nella sostanza allorché tutta la vita finanziaria del comune viene a dipendere dal consenso dei proprietari. I repubblicani non hanno difficoltà ad intuire il pericolo e sferrano un attacco energico.

Il deputato Journault accusa il sistema della commissione di creare una disparità di trattamento tra i più alti contribuenti, che possono farsi rappresentare, e i consiglieri elettivi, ai quali questa facoltà è negata. La commissione non è stata conseguente con se stessa: ha dichiarato di voler realizzare la rappresentanza di tutti gli

(81) *Ibidem*, pp. 147-149.

(82) 17 giugno 1874, *ibidem*, pp. 235-238.

(83) *Ibidem*, p. 239.

interessi per poi privilegiare la sola proprietà. Come se non bastasse, essa si è servita di uno strumento — l'*adjonction des plus imposés* — che rischia di paralizzare in permanenza i consigli comunali, divisi tra i residenti e i *forains* sull'opportunità delle spese da intraprendere: persino i regimi della monarchia censitaria avevano finito per ridimensionare drasticamente un istituto più dannoso che utile. In altre parole, si era in presenza di un vero anacronismo ⁽⁸⁴⁾.

Che dire poi del diritto che la commissione vorrebbe accordare a incapaci civili, come minori, donne e perfino persone giuridiche, di condizionare le scelte dei consigli municipali? “Un mineur incapable au point de vue civil”, ricorda il deputato Bardoux, “ne peut être capable de remplir une fonction par un intermédiaire, et de gérer par lui les intérêts publics” ⁽⁸⁵⁾. Non resta che aggiungere anche l'ipoteca dei *plus imposés*, avverte il deputato Foubert, per costringere alla paralisi totale i sindaci, già intralciati dalla tutela e da consigli comunali rissosi ⁽⁸⁶⁾.

Ma il colpo più rude è assestato alla commissione da Jules Ferry. È l'intero disegno politico dei conservatori ad essere preso di mira, le nostalgie censitarie ad essere svelate e ridicolizzate:

“Messieurs, quand on touche à cette question du suffrage universel, permettez-moi de vous dire que l'on sent qu'il existe entre nous un vaste sous-entendu, un sous-entendu qui empêche les explications loyales, simples, nettes. Au fond de vos cœurs, messieurs, il subsiste un regret très-respectable pour un régime qui n'est plus, pour le régime censitaire. (Très bien! à gauche. — Dénégations à droite.) C'est pour vous la terre promise qui vous a été ravie; ce régime censitaire, vous le regrettez au fond de vos âmes” ⁽⁸⁷⁾.

Il sistema dei *plus imposés* creato nel 1818 era stato tollerato solo perché innocuo. Pretendere di farne l'asse portante dell'organizzazione municipale equivaleva ad attribuire ad un interesse privato, ad uno solo per giunta, il potere di veto sulla formazione dell'interesse generale: nientemeno che un salto indietro nella logica del mandato imperativo, per natura incompatibile con il concetto stesso di Stato

⁽⁸⁴⁾ *Ibidem*, pp. 240-244.

⁽⁸⁵⁾ 18 giugno 1874, *ibidem*, p. 258.

⁽⁸⁶⁾ *Ibidem*, p. 265.

⁽⁸⁷⁾ 17 giugno 1874, *ibidem*, p. 251.

moderno che “repose tout entier sur la conception de l'intérêt général qui fait plier devant lui tous les intérêts particuliers”. Con impietosa ironia, Jules Ferry sottolinea la contraddizione palese di una commissione che, nel suo primo rapporto, aveva qualificato come *funzione pubblica l'adjonction des plus imposés*, per poi definirla nel secondo quale *mandato privato*, al solo scopo di rendere plausibile la facoltà di farsi rappresentare. Ed alla fine assesta la stoccata più insidiosa: invece di lavorare per la causa dell'ordine, la commissione semina nei consigli comunali il germe di una “guerre sociale” tra le classi, immemore che “c'est le premier principe de tout gouvernement conservateur d'apaiser ces divisions au lieu de leur ouvrir une arène, au lieu de leur prodiguer les excitations, au lieu de leur fournir des arguments” (88).

Con ammirevole *aplomb*, Chabrol replica invocando a favore del concorso dei più alti contribuenti il principio del *no taxation without representation* (89); spiega che la possibilità di farsi rappresentare è la sola tecnica per rendere effettivo questo diritto, da sempre vanificato per l'assenza forzata degli interessati (90); ammonisce l'Assemblea a non lasciarsi sedurre dalla sirena democratica che porta con sé l'inevitabile dispotismo (91). Persino Raudot corre in aiuto alla maggioranza della commissione, che pure non lo aveva seguito nei suoi progetti più arditi, con la metafora del comune-società per azioni, la sola capace di rianimare i conservatori:

“la commune est une association de personnes, sans doute; mais c'est aussi une association d'intérêts, permettez-moi de vous le dire (C'est évident! à droite.) Eh bien, quand il s'agit de gérer cette association, est-ce que vous allez donner ou permettre de prendre la prépondérance exclusive à ceux qui n'ont presque rien? Est-ce que dans une société industrielle ou commerciale, vous choisirez pour administrateur omnipotent celui qui n'a

(88) *Ibidem*.

(89) *Ibidem*, p. 245

(90) 18 giugno 1874, *ibidem*, p. 262.

(91) “Il y a deux écoles de réforme politique et municipale, l'une de ces écoles admet les abus à la base et elle se résigne par cela même à avoir le contrôle, la garantie, quelquefois le despotisme au sommet; l'autre école — celle dont, nous faisons partie — veut faire disparaître les abus à la base, parce qu'elle veut au sommet une liberté qui soit un droit et qui ne soit pas seulement une concession” (17 giugno 1874, *ibidem*, p. 246).

qu'une ou deux actions, peut-être pas du tout, un simple employé ou salarié? Et mettez-vous M. de Rothschild à la porte de toutes les associations dont il fait partie? (92)

Inutile *plaidoyer* di fronte ad un'assemblea che sospetta ormai la *commission de décentralisation* di compromettere la causa dell'ordine borghese avventurandosi in un'imprudente faccia a faccia con il suffragio universale. Nella seduta del 18 giugno la disposizione più importante della commissione, quella sul ruolo e sulla rappresentanza dei *plus imposés*, è rigettata, 361 voti contro 316. L'indomani Chabrol annuncia il ritiro del progetto di legge (93) poiché "les garanties offertes aux intérêts conservateurs par l'intervention des plus imposés avaient seules déterminé la majorité de la commission à étendre, par les autres parties du projet, les libertés municipales". La logica della commissione, il disegno che aveva perseguito con tanta tenacia, non potevano essere rivelati con più ingenuità (94). Niente autonomia locale, ammesso pure che la proposta della commissione potesse così definirsi, senza una rigida gerarchia sociale. "Si nous eussions obtenu l'autorité à la base", lamenta de Labassetière, "nous vous eussions donné la liberté au sommet. Cette autorité, on nous l'a refusée" (95).

La stampa legittimista e repubblicana intuisce subito la portata del voto. "Le projet de loi de la commission relatif à l'organisation municipal", scrive tristemente la legittimista *Gazette de France* (96), "a subi, dans la séance d'hier, un échec dont il n'est pas probable qu'il puisse se relever". Vittima della maggioranza dell'assemblea è il principio della rappresentanza degli interessi, vero caposaldo del progetto della commissione. I conservatori non hanno afferrato il senso della grande missione che gli era stata offerta: ridimensionare il peso della massa elettorale e rompere con il principio rivoluzionario della *volonté générale*:

"La commission avait donc mille fois raison au point de vue conservateur de vouloir développer le principe de la représentation des intérêts en

(92) 18 giugno 1874, *ibidem*, p. 269.

(93) Che però viene ripreso dalla minoranza della commissione.

(94) 19 giugno 1874, *ibidem*, p. 278.

(95) 20 giugno 1874, *ibidem*, p. 312.

(96) N° del 20 giugno 1874.

étendant le rôle des plus imposés. Malheureusement les conservateurs, à l'Assemblée, aveuglés par leurs divisions, ne se sont pas rendu compte de la grandeur et de l'importance de la tâche qui leur incombait. Ils n'ont pas senti, le vote d'hier le prouve, qu'il s'agissait en réalité, non pas d'introduire quelques modifications de détail dans notre système administratif, mais bien de changer les bases mêmes du droit public que nous a fait la Révolution, de rompre ouvertement avec la doctrine révolutionnaire de la souveraineté du nombre ”

“ Pauvre commission de décentralisation! ” sentenzia invece ironicamente il repubblicano *Le Temps* (97). Ad essere rigettato è stato il tentativo “ révolutionnaire ” di “ bouleverser, sous l'influence des théories sociales les plus sujettes à caution, un état de choses qui dure depuis quarante ans, et dont personne ne se plaint ”. Per *La République française* (98), vicina a Gambetta, è stato giustamente punita l'imprudenza di chi ha evocato apertamente il conflitto di classe come giustificazione di una svolta reazionaria fondata sulla sostituzione del principio elettivo, “ qu'on nomme dédaigneusement la souveraineté du nombre ”, con un principio ispirato “ au régime féodal ”. I conservatori liberali avrebbero fatto bene a dissociarsi prima dai legittimisti alla Raudot (99).

Perduta la battaglia di principio sulla *représentation des intérêts*, la destra si prende una modesta rivincita ottenendo, con un voto a sorpresa, la proroga per due anni della *loi de Broglie*. Restavano poi ancora in gioco le tecniche collaudate di limitazione dell'accesso al voto come quelle di cui il progetto, nella parte relativa alla legge elettorale municipale, era generosamente provvisto: differenziazione del diritto elettorale in funzione della nascita nel comune, del domicilio, del pagamento delle imposte; divieto d'iscrizione d'ufficio o su iniziativa di terzi nelle liste elettorali per una certa categoria di elettori; obbligo per gli stessi di provare la sussistenza delle condi-

(97) N° del 20 giugno 1874.

(98) N° del 20 giugno 1874.

(99) “ Nous avons vu avec chagrin des parlementaires, des députés qui ont la prétention d'être des libéraux et de se rattacher, par leur doctrine, à la révolution de 1830, s'associer aux de Chabrol et aux Raudot de la commission de décentralisation. Comment se fait-il que ces politiques n'aient pas compris les dangers de l'entreprise d'archéologie communale et féodale dont ils consentaient à devenir les collaborateurs? ” (n° del 21 giugno 1874).

zioni elettorali; composizione della commissione elettorale in modo di facilitare le manipolazioni.

Su questo fronte la lotta dei repubblicani si rivela più ardua e la resistenza dei conservatori più efficace. Se ne rende subito conto Pascal Duprat che tenta inutilmente di strappare all'assemblea la soppressione della condizione elettorale prevista dal progetto meno in linea con il principio del suffragio universale: l'iscrizione al ruolo di una delle imposte dirette ⁽¹⁰⁰⁾. Henri Brisson non ottiene migliore esito per la sua richiesta di prevedere l'iscrizione d'ufficio sulla lista elettorale di tutti gli elettori ⁽¹⁰¹⁾. Jozon protesta senza successo contro l'iscrizione d'ufficio di funzionari pubblici e ministri del culto ⁽¹⁰²⁾. È Jules Ferry, ancora una volta, a svelare la manovra dei conservatori, il loro scopo inconfessato:

“ J'ai déjà eu l'occasion de dire à cette tribune que c'est une grande illusion, une singulière chimère de croire que, en ayant des catégories d'électeurs, en leur imposant des difficultés insurmontables, on épure le suffrage universel dans le sens de telle ou telle opinion. ” ⁽¹⁰³⁾

I repubblicani riescono a strappare alcune concessioni importanti, come la riduzione dell'età a 21 anni, la limitazione a due anni della durata del domicilio e l'iscrizione su iniziativa del terzo, che non stravolgono però i lineamenti del progetto. Ne risulta una legge sull'elettorato municipale, quella del 7-11 luglio 1874, che riflette le paure dei conservatori e svela il persistente disegno di arginare il suffragio universale: sono elettori i cittadini nati nel comune e che vi abbiano soddisfatto la legge del reclutamento; i nati nel comune che vi paghino da almeno un anno una delle quattro imposte dirette; coloro che siano sposati nel comune e vi risiedano; chi, in assenza di queste condizioni, presenti domanda d'iscrizione, giustificando una residenza di due anni; infine, i funzionari e ministri del culto.

Ma anche se i repubblicani dovevano subire una legge elettorale municipale ancora così densa di riserve verso il suffragio universale, potevano però vantare a buon diritto di aver riportato una vittoria

⁽¹⁰⁰⁾ A.A.N., 2 luglio 1874, t. 23°, pp. 543-546.

⁽¹⁰¹⁾ 6 luglio 1874, *ibidem*, pp. 604-608.

⁽¹⁰²⁾ *Ibidem*, p. 613.

⁽¹⁰³⁾ *Ibidem*, p. 613.

politica sulle velleità neorganiciste dei legitimisti. Padrone del campo rimaneva Jules Ferry. L'equazione decentramento-gerarchia sociale era andata in frantumi insieme alla credibilità di tutta la riflessione di stampo legitimista sulle libertà locali che allarmava per il suo estremismo i liberal-conservatori non meno dei repubblicani ⁽¹⁰⁴⁾.

Di tutto il dibattito sulle autonomie degli anni 1871-1875 era destinata a rimanere come conquista durevole solo la legge dipartimentale del 1871 che, come del resto vedremo, si riallacciava alla tradizione napoleonica assai più che al discorso legitimista sull'amministrazione periferica. L'unica traccia sensibile della *représentation des intérêts* resterà iscritta nella legge costituzionale sull'organizzazione del Senato, chiamato a garantire, con l'elezione dei suoi membri da parte di collegi di rappresentanti delle collettività locali, una forte presenza degli orientamenti conservatori dei ceti rurali nella dialettica dei poteri istituzionali.

⁽¹⁰⁴⁾ Ernest Duvergier de Hauranne ridicolizza l'estremismo dei legitimisti, " falsi " conservatori: " qu'est-ce en effet qu'un conservateur? Il y en a de beaucoup d'espèces. Il y en a qui, sous prétexte de conservation sociale, agissent comme des révolutionnaires; pour restaurer la monarchie, pour rétablir le pouvoir temporel du pape, pour supprimer le suffrage universel, ils ne reculent pas devant la perspective d'une guerre civile ou d'un coup d'État. C'est là, il faut l'avouer, un étrange façon d'être conservateur (La *République conservatrice*, Paris, 1873, pp. X-XI).

CAPITOLO TERZO

IL DECENTRAMENTO CONSERVATORE: LA RIFORMA DIPARTIMENTALE

1. Autonomia dipartimentale e ordine sociale. — 2. La rivincita della continuità.

Gli anni dell'Assemblea nazionale di Versailles — lo abbiamo visto — non sono propizi al decentramento. L'investimento politico dei conservatori in una causa che sembrava poter contare sul favore dell'opinione pubblica fallisce sotto il peso delle sue ambiguità. Il bilancio del primo quinquennio di apprendistato repubblicano finisce così per risultare peggiore per le libertà locali di quello degli ultimi anni del Secondo Impero.

Solitaria eccezione in un panorama così poco esaltante è la legge dipartimentale del 1871, il solo duraturo legato dell'*Assemblée nationale* alla Terza Repubblica.

Non è casuale che proprio sul versante dipartimentale i progetti dei conservatori riescano a concretizzarsi, seppure parzialmente. Il consiglio generale rappresentava da sempre il luogo di incontro privilegiato tra notabili e burocrazia statale. Da circoscrizione artificiale, così come era stata concepita dalla Rivoluzione, questa "section du même tout" si era lentamente trasformata in collettività locale, pur conservando l'originale stigmatismo di organo deconcentrato. Anello di congiunzione tra Parigi e la periferia, il dipartimento doveva apparire necessariamente come il baluardo della borghesia provinciale contro i colpi di mano e gli eccessi della capitale.

La debolezza della rivendicazione provinciale, sostenuta quasi solo da Raudot, designava naturalmente il quadro dipartimentale all'attenzione dei conservatori che ritengono giunto il momento per prendersi la rivincita sugli onnipotenti prefetti imperiali. I dubbi e le paure che rallentano il cammino della riforma municipale non

sussistono per il dipartimento, da sempre al riparo dall'invasione delle masse.

È probabile che qualora la *commission de décentralisation* non avesse incontrato sulla propria strada l'immane Thiers, il progetto che accarezzava, per quanto lacunoso, avrebbe ottenuto successo pieno in un'Assemblea più che mai scettica sull'efficacia del tradizionale centralismo parigino. Dovrà accontentarsi invece di una transazione che lascia all'amministrazione centrale margini sufficienti per riprendersi in pochi anni quel tanto di influenza che le circostanze politiche de 1871 l'avevano costretta ad abbandonare. E i giuristi che siedono in parlamento o al Consiglio di Stato si confermeranno — una volta ancora — come i depositari della continuità, i garanti della coerenza dell'ordinamento napoleonico.

1. *Autonomia dipartimentale e ordine sociale*

La *commission de décentralisation* non doveva affaticarsi molto per mettere a punto un progetto di legge dipartimentale. Lo ereditava già pronto nella sua integrità dalla commissione Barrot che proprio sul dipartimento aveva espresso la sua riflessione più compiuta. Con tempestiva sollecitudine, il deputato Savary, già segretario della commissione Barrot provvede a riproporre all'Assemblea il progetto a suo tempo elaborato sotto i suoi occhi ⁽¹⁾. A questo documento, che diverrà la fonte di ispirazione principale della *commission de décentralisation*, si aggiungono la proposta Raudot ⁽²⁾ e quella Magnin/Bethmont ⁽³⁾, entrambe connotate da un autentico radicalismo: mentre la prima per scardinare l'ordinamento napoleonico interviene essenzialmente sulle circoscrizioni territoriali, valorizzando l'*arrondissement* e la provincia; la seconda, a suo tempo presentata come emendamento alla legge dipartimentale del 1866, vuole soprattutto eliminare il prefetto dall'amministrazione degli interessi del dipartimento — affidati ad un *administrateur* elettivo — e ridurre al minimo i controlli ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A.A.N., annexe n°172, t. 2°, pp. 747-771.

⁽²⁾ Sulla quale *supra*, pp. 319-322.

⁽³⁾ A.A.N., annexe n°82, t. 2°, pp. 139-143.

⁽⁴⁾ Le deliberazioni del dipartimento avrebbero potuto essere annullate dall'As-

Nessuno di questi due progetti costituirà la base di lavoro della commissione ⁽⁵⁾ che si orienta subito per il progetto Savary, il quale a sua volta moderato non era. Per limitarci solo alle principali innovazioni, esso valorizzava la commissione dipartimentale, di cui il prefetto diveniva il funzionario istruttore ed esecutivo; allungava la lista delle deliberazioni esecutorie, annullabili solo per violazione di legge o eccesso di potere; ammetteva i dipartimenti a concertarsi fra loro sugli interessi comuni.

In seno alla *commission de décentralisation* ⁽⁶⁾, dopo un animato dibattito, si fa strada l'idea che alla commissione dipartimentale dovessero spettare poteri sufficientemente ampi, quali l'adozione delle decisioni urgenti nell'intervallo delle sessioni del consiglio generale, la tutela sui comuni, la nomina di una parte dei dipendenti dipartimentali. Si decide inoltre che, a differenza del sistema belga, la commissione non avrebbe seduto in permanenza e non sarebbe stata presieduta dal rappresentante del governo, onde lasciare intatto il principio classico dell'unicità della funzione esecutiva, affidata al prefetto stesso ⁽⁷⁾. Il progetto presentato a nome della commissione dal relatore Waddington ⁽⁸⁾ si avvicina quindi più alle assemblee provinciali del 1787, pochi anni prima riscoperte da un saggio erudito di Léonce de Lavergne, che al modello belga, pur oggetto di un'approfondita disamina ⁽⁹⁾. Al posto dell'intendente

semblea nazionale, e non dal governo, per violazione di legge o di un regolamento. Il principio generale è che i consigli generali "statuent définitivement". Da notare che la tutela amministrativa sembra completamente cancellata dagli autori del progetto di legge.

⁽⁵⁾ La proposta Raudot era stato subito respinta dalla commissione nelle sedute del 29 aprile e 1 maggio 1871.

⁽⁶⁾ Ricordo che i verbali di questa commissione, di cui abbiamo già trattato nel precedente capitolo, si trovano in AN. C. 2866.

⁽⁷⁾ Nella seduta del 2 e 3 maggio Reverchon aveva sostenuto con forza l'opportunità di seguire il modello belga, affidando al prefetto la presidenza della commissione dipartimentale. La proposta era stata respinta per il timore di una dilatazione eccessiva del principio collegiale, estraneo alla tradizione francese. L'equilibrio individuato a suo tempo dalla commissione Barrot — differenziazione di compiti tra commissione dipartimentale e prefetto — appare preferibile.

⁽⁸⁾ A.A.N., annexe n°320, t. 3°, pp. 397-418.

⁽⁹⁾ La commissione aveva contattato il deputato belga Dumortier, uno dei grandi protagonisti dell'elaborazione della legislazione comunale e provinciale di quel paese, per ottenere documentazione e chiarimenti.

troviamo il prefetto, con meno poteri del primo; al posto della commissione intermediaria, la commissione dipartimentale, vero arco di volta della nuova organizzazione. È lo stesso Waddington a riassumere il senso della riforma: “ le projet de loi que vous est soumis repose sur deux principes. Il établit d'abord le contrôle efficace et permanent auprès du préfet; en second lieu, il confie la tutelle sur le corps électif inférieur à un corps électif supérieur ” (10).

Vista alla luce della legislazione precedente, la proposta della commissione realizzava una grossa correzione di rotta o per meglio dire una piccola rivoluzione. La sola continuità con la tradizione si riduceva alla composizione del consiglio generale che sarebbe stato eletto, come in passato, dai singoli cantoni. Per il resto le novità apparivano cospicue: il consiglio generale verifica i poteri dei propri membri, compito fino ad allora devoluto al consiglio di prefettura; siede per due sessioni con la facoltà di convocarsi in via straordinaria; ottiene la pubblicità delle proprie sedute, con il diritto per la stampa di riportare il contenuto dei processi verbali; si vede riconoscere il potere di pronunciare la dichiarazione di pubblica utilità per i lavori dipartimentali e comunali; nomina gli impiegati retribuiti sui fondi dipartimentali; adotta deliberazioni che divengono di diritto esecutorie se, spirato il termine di dieci giorni, non vi è stata impugnazione per violazione di legge o eccesso di potere (11); emette opinioni politiche; gestisce le sovvenzioni statali ai comuni, da sempre fonte di corruzione elettorale; esercita il controllo tutorio sui comuni; si accorda con gli altri consigli comunali sulle iniziative di interesse comune.

In tutte le assemblee legislative che avevano preceduto l'*Assemblée nationale* un progetto così radicale non avrebbe avuto alcuna speranza di approvazione. Nel parlamento di rurali eletto da una borghesia scossa dalla Comune e dalla sconfitta militare esso può

(10) A.A.N., 28 giugno 1871, t. 3°, p. 676.

(11) Si tratta delle deliberazioni con le quali il consiglio generale si pronuncia definitivamente su una lunga lista di materie (art. 26). L'annullamento è pronunciato con un decreto reso nelle forme dei regolamenti di amministrazione pubblica che deve intervenire entro due mesi dall'impugnativa del prefetto. Su altri oggetti, concernenti per lo più la gestione straordinaria del patrimonio dipartimentale (art. 48 del progetto), il consiglio generale adotta deliberazioni che divengono esecutorie se nell'arco di tre mesi il governo non ne ha sospeso l'esecuzione.

ricevere invece un'accoglienza favorevole. La considerazione per l'accentramento burocratico non potrebbe essere più bassa. In più i grandi dibattiti dell'Impero liberale, a partire dal manifesto di Nancy, hanno preparato il terreno per concretizzare una buona volta la formula che è sulla bocca di tutti: " le gouvernement du pays par lui-même ". È questa stessa assemblea, del resto, che il 15 febbraio 1872 voterà la legge Trévenuc, affidando ai consigli generali il compito di gestire le situazioni di crisi, il caso d'eccezione, quando l'Assemblea nazionale si trovasse nell'impossibilità di operare (12). L'idea di costituire nei dipartimenti " le cadre de la résistance légale ", affermando il primato dei consigli generali sui prefetti (13), scaturisce da una profonda diffidenza verso il centralismo: " l'instabilité de nos institutions ", dichiara Trévenuc, " est le résultat inévitable du système de centralisation auquel l'Assemblée porte aujourd'hui une première atteinte; car, avec ce système, il suffit à un chef militaire ou à une minorité violente de s'emparer du siège du pouvoir légal, pour être assuré du succès définitif " (14). Respinto nel 1851, questo " federalismo " da stato d'emergenza ha trovato nell'insurrezione della Comune un argomento abbastanza forte da vincere le resistenze psicologiche della maggioranza parlamentare.

In un contesto politico così ostile al " despotisme préfectoral " occorre tutta l'energia e il prestigio di Thiers per depurare il progetto degli articoli più sfavorevoli all'autorità del potere centrale. Il governo, spalleggiato da una pattuglia di giuristi che siede all'As-

(12) Art 1: " Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assembleront immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département "; art. 3: " Cette assemblée (dei delegati dei dipartimenti, n.d.r.) est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes qui nécessitent le maintien de l'ordre (...). Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays ".

(13) Le proposte formulate in seno alla commissione incaricata di studiare il progetto Trévenuc vanno oltre le disposizioni che saranno poi adottate dall'Assemblea. Nella seduta della commissione del 28 agosto 1871 il membro Dahirel " insiste sur la nécessité qu'il y a à ce que les conseil généraux puissent révoquer les préfets. Les préfets ont le droit de réquerir la force publique et peuvent expulser le conseil par la violence " (AN. C. 2862).

(14) A.A.N., annexe n°420, t. 4°, p. 106.

semblea nazionale, riuscirà a difendere con efficacia la tradizionale fisionomia del dipartimento.

2. *La rivincita della continuità*

Il progetto della commissione di decentramento viene accolto all'Assemblea dall'ostilità di buona parte dei repubblicani.

A dettare questo atteggiamento sono ad un tempo considerazioni di principio e scelte di tattica politica.

Non vi è dubbio che Louis Blanc fosse sincero quando accusava il progetto di costituire a beneficio del dipartimento una "centralisation fragmentaire", disgregando l'autorità politica in "plusieurs souverainetés" (15). Per l'autore di *Plus de girondins!* e della *République une et indivisible*, come del resto per il grosso dello schieramento di sinistra e centro-sinistra (16), l'autentico decentramento doveva realizzarsi nel quadro comunale, e non nell'elitario consiglio generale del dipartimento. Ed è altrettanto certo che autentica fosse l'avversione di un *leader* repubblicano come Gambetta che mai aveva condiviso gli entusiasmi di tanti suoi colleghi per il decentramento.

Ma ciò che contava di più in quei mesi dell'estate 1871 non erano tanto le opinioni sulle libertà locali dei singoli deputati, per autorevoli che fossero, quanto il quadro politico generale che sembrava dare ragione a chi, come il deputato Brisson, denunciava la vocazione "aristocratica", "clericale" e "monarchica" di questa autonomia locale rivendicata dai banchi della destra (17). Ad allarmare i repubblicani era la rappresentanza cantonale che privilegiava le circoscrizioni rurali, da sempre appannaggio dei grandi proprietari, a scapito di quelle urbane (18) e la penetrante tutela sulle municipalità affidata alla commissione dipartimentale, che lasciava presagire una vendetta dei notabili conservatori contro il radicalismo

(15) A.A.N., 31 luglio 1871, t. 4°, p. 355.

(16) Se un tratto distintivo generalissimo può riconoscersi nel comportamento di voto tra destra e sinistra questo consiste nella preferenza della destra per il decentramento dipartimentale/provinciale e della sinistra per la democrazia/decentramento comunale.

(17) A.A.N., 31 luglio 1871, t. 4°, p. 361.

(18) Come denuncia il deputato Alfred Naquet (1 agosto 1871, *ibidem*, p. 387).

politico delle città ⁽¹⁹⁾. Il sospetto è che dietro l'apertura di credito a favore dell'autonomia dipartimentale alligni il disegno dei conservatori monarchici di consolidare la propria autorità nel paese ⁽²⁰⁾.

Senonché, le obiezioni provenienti dalla sinistra dello schieramento parlamentare dovevano suonare pretestuose per chi ricordava, e non era difficile, quanti consensi avesse raccolto, appena pochi anni prima, il programma di Nancy ⁽²¹⁾. Gli slogan decentratori scanditi durante il Secondo Impero non valevano più ora che era caduto? “Quand de ce côté (la droite), on parle de décentralisation”, lamenta un deputato, “comment se fait-il que de l'autre l'écho répond perpétuellement: centralisation!” ⁽²²⁾. Nessun dubbio che lo spettro dell'“administration fédérative” agitato da Duviergier de Hauranne apparisse come mero spauracchio propagandistico ad un'Assemblea che non aveva dimenticato le arringhe di tre anni prima contro i prefetti imperiali ⁽²³⁾.

Era evidente che il progetto della commissione non avesse molto da temere da questo versante dell'emiciclo parlamentare. Lo intuì subito Thiers che insieme ai suoi ministri non dà tregua alla commissione per costringerla a cedere sui punti che più allarmavano il governo. In una seduta memorabile della *commission de décentralisation* (2 agosto 1871), dopo che le prime due deliberazioni sul

⁽¹⁹⁾ All'interno dell' *Union républicaine* di Gambetta si era svolto un animato dibattito sulla *commission départementale*, presentata come una *fortresse contre la république*, e concluso inizialmente con un voto contrario all'istituzione (HÜDEMANN, op. cit., p. 296, nota 55).

⁽²⁰⁾ “La discussion de la loi sur les conseils généraux nous a fait assister à un spectacle étrange”, commenta il *Journal des économistes*. “Nous avons vu, à propos de la question de la décentralisation, non-seulement les partis opposés les uns aux autres, mais les membres d'un même parti différant entr'eux d'opinion, et il nous a été donné d'entendre le parti républicain combattre la décentralisation que défendait le parti légitimiste, quand l'un et l'autre faisaient le contraire en 1829, sous le ministère Martignac” (L. PAULIAT, *Centralisation et décentralisation. A propos de la loi sur les conseils généraux*, in *Journal des économistes*, 1871, t. 23°, III série, pp. 393-394).

⁽²¹⁾ È l'osservazione del deputato Raoul Duval: “c'est pour moi un étonnement profond depuis que j'ai l'honneur de me trouver dans cette Assemblée, de voir que ceux qui se groupaient, il y a quelque temps, en l'acclamant, autour de ce qu'on appelait le programme de Nancy, n'en veulent plus aujourd'hui” (A.A.N., 31 luglio 1871, t. 4°, p. 362).

⁽²²⁾ Sempre Raoul Duval (*ibidem*).

⁽²³⁾ A.A.N., 20 luglio 1871, t. 4°, p. 197.

progetto ne avevano sostanzialmente confermato l'impianto, Thiers pronuncia una requisitoria in piena regola contro il progetto: il prefetto è ridotto a un mero " commis "; la pubblicità delle sedute dei consigli generali è pericolosa, così come la facoltà di autoconvocarsi; del tutto inammissibile l'attribuzione alla commissione dipartimentale della tutela sui comuni come del potere di dichiarare la pubblica utilità. Il capo del governo non risparmia nulla ai suoi interlocutori:

" J'ai toujours été un partisan résolu de l'administration française; pas une administration en Europe ne vaut la nôtre. A chacune de nos révolutions, tout serait tombé en désorganisation sans notre administration (...) Il n'y a pas un article de votre loi qui ne soit destiné à recevoir un démenti des faits ".

Il dissenso con la commissione è così profondo " que si nous étions dans un état regulier, si j'étais ministre d'un roi, et si je voyais un parti prêt à remplacer l'autre au pouvoir, je donnerai ma démission ". Alla fine di una seduta tesa — intercalata dai commenti di Thiers a riguardo della legge: " c'est détestable, c'est du gachi " — giunge una proposta di transazione che assomiglia piuttosto ad un *ultimatum*: il silenzio del capo del governo — " tout ce que je puis vous donner, c'est mon silence " — in cambio della rinuncia della commissione ai tre articoli più innovativi: le competenze tutorie sui comuni, l'intervento nel procedimento di espropriazione, la facoltà di autoconvocazione del consiglio generale.

Oltre alla propria autorità, Thiers aveva dalla sua la competenza di quei giuristi che in seno all'Assemblea nazionale non mancano di mettere in rilievo le incongruenze disseminate nel progetto della commissione. Non è sfuggito innanzitutto che il progetto immagina di attribuire vastissime competenze, come quelle tutorie sui comuni, ad organi intermittenti (una seduta al mese minimo) e collegiali come le commissioni dipartimentali, i cui membri non avrebbero ricevuto una retribuzione alla stregua di quanto avveniva in Belgio ⁽²⁴⁾. Se le commissioni dipartimentali dovevano essere meri organi di controllo, come sosteneva il rapporto Waddington, perché erano state investite

⁽²⁴⁾ È l'obiezione che muovono tra gli altri Target, membro della *commission de décentralisation* e Guiraud (A.A.N., 27 giugno 1871, t. 3°, p. 624 e p. 663).

di tante competenze di amministrazione attiva? ⁽²⁵⁾. Così pure, non passa inosservato l'articolo che propone il conferimento ad un consiglio amministrativo elettivo, come il dipartimento, di quei poteri di dichiarazione di pubblica utilità da sempre prerogativa esclusiva dell'autorità sovrana a più forte garanzia della proprietà. Infine, si fa osservare che una volta posto il principio che l'esecuzione spetta al prefetto, pare illogico negargli la nomina dei dipendenti retribuiti sui fondi dipartimentali. Su questi articoli essenziali la commissione è costretta a cedere ⁽²⁶⁾.

Le altre parti del progetto subiscono un'erosione che ne lascia intatto il nocciolo senza le punte più aspre per il governo. Così, la facoltà di emettere "vœux politiques" è eliminata, anche se il consiglio generale può sempre "émettre de vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale" (art. 51). Il governo ottiene il potere di sciogliere i consigli generali, con l'onere, se è in corso la sessione, di renderne conto all'Assemblea nazionale (art. 35). La riunione straordinaria del consiglio generale su richiesta dei due terzi dei suoi membri è consentita, ma è al prefetto che spetta procedere alla convocazione (art. 24). Le sovvenzioni governative non sono più gestite liberamente dal consiglio generale, ma sono allocate dal ministro su proposta del consiglio stesso (art. 68).

Thiers poteva considerarsi soddisfatto. La creazione di una commissione dipartimentale priva del pericoloso carattere della permanenza non aveva seriamente indebolito il primato del prefetto. Basti dire che il rappresentante del governo conserva il potere esclusivo di istruire gli affari sottoposti al consiglio generale e alla

⁽²⁵⁾ Si temeva in effetti che tra la commissione e il prefetto si moltiplicassero i conflitti, tanto più che la prima avrebbe dovuto dipendere interamente dal lavoro istruttorio del secondo. Gli oratori si dividono sulla valutazione storica delle assemblee provinciali e dei direttori dipartimentali dell'89, invocati in eguale misura dai fautori e dagli avversari della riforma.

⁽²⁶⁾ Il rapporto supplementare stampato in allegato alla seduta del 25 luglio spiega che la commissione ha rinunciato al capitolo relativo alle competenze tutorie "sur les instances pressantes de M. le président du conseil" (A.A.N., annexe n°422 ter, t. 4°, pp. 116-117). Quanto al potere di espropriazione dei consigli generali, a farlo cadere è il voto dell'Assemblea il 7 agosto, in terza deliberazione, su un emendamento, efficacemente illustrato, del deputato Léon Clément (A.A.N., 3 agosto 1871, t. 4°, pp. 432-436 e A.A.N., 7 agosto 1871, pp. 509-514).

stessa commissione; agente unico di esecuzione, il prefetto continua a nominare gli impiegati del dipartimento e a rappresentarlo in giudizio. Sul versante delle attribuzioni, il riconoscimento dell'esecutorietà a molte deliberazioni dipartimentali (27) è compensata da estesi poteri governativi di annullamento (28). Le sessioni ordinarie del consiglio generale continuano ad essere delimitate nel tempo e la facoltà di ricorrere a sessioni straordinarie soggetta a supervisione ministeriale.

In sintesi, il dipartimento avrebbe continuato a rappresentare come in passato il quadro di una dialettica tra burocrazia e notabili strettamente delimitata all'interno di un quadro giuridico ancora circospetto verso l'idea dell'individualità dipartimentale. La giurisprudenza del Consiglio di Stato non farà che confermare la vitalità della tradizione napoleonica, smorzando tutte le aspirazioni dei consigli generali ad una libertà di azione più ampia di quella accordata da una legge volutamente interpretata in senso restrittivo. Già nei primi anni della sua applicazione, si moltiplicano le declaratorie di nullità di deliberazioni dei consigli generali lesive del primato del prefetto o troppo generose per la commissione dipartimentale, di cui non si vuole incoraggiare il protagonismo (29). Nel

(27) Si distinguono: 1° le deliberazioni sovrane, che sono esecutorie immediatamente, senza controllo preventivo; 2° quelle definitive, che sono esecutorie dopo venti giorni dalla chiusura della sessione se il prefetto non ne ha domandato l'annullamento per eccesso di potere o violazione di legge con ricorso al presidente della repubblica in Consiglio di Stato; 3° le deliberazioni soggette a sospensione, nei tre mesi dalla chiusura della sessione; 4° quelle che necessitano dell'approvazione tutoria, come nel caso del bilancio dipartimentale.

(28) Il prefetto dichiara nulle le deliberazioni del consiglio generale adottate al di fuori delle sessioni regolari (art. 34); il capo dello Stato può dichiarare nulle le deliberazioni dei consigli generali su materie che eccedono la loro competenza (art. 33); sempre con decreto del capo dello Stato, possono essere annullate le deliberazioni definitive viziate da illegalità o eccesso di potere, purché impugnate dal prefetto nei termini di legge (art. 47); infine, possono essere sospese a tempo indeterminato le deliberazioni di cui agli artt. 48 e 49 della legge.

(29) Il Consiglio di Stato cassa sistematicamente le deleghe generali del consiglio alla commissione (sono ammesse solo quelle speciali e temporanee) e reprime con severità i tentativi del consiglio generale di erodere le prerogative del prefetto (G. BOUFFET, L. PÉRIER, *Traité du département*, Paris, 1895, t. 2°, pp. 382-390 e 436-449). In realtà particolarmente conflittuali, come quella del consiglio generale del Rhône negli anni del governo Thiers, il prefetto non esiterà a fare uso di tutte le armi che la legge gli accordava

corso del tempo, agli inizi del secolo, il giudice amministrativo non esiterà a censurare i tentativi dei consigli generali di spingersi troppo oltre nella prassi di conferenze ed accordi interdipartimentali: lo spettro del “federalismo” continua a turbare i sonni dell’autorità tutoria⁽³⁰⁾, malgrado la cauta disponibilità mostrata a suo tempo dal legislatore per la cooperazione interdipartimentale⁽³¹⁾.

È sul versante delle relazioni informali, del potere di influenza dei notabili dipartimentali che un sistema ancora fortemente accentrato riesce a trovare il suo equilibrio. Costretto a negoziare con consiglieri generali che possono decidere della sua carriera quando rivestono anche un ruolo nazionale, il prefetto finisce per essere condizionato nelle sue decisioni. La capacità di influenza dei suoi interlocutori è divenuta più intensa dopo che la costituzione del 1875 ha chiamato i consiglieri generali ad eleggere i senatori, autorevoli portavoce degli interessi locali presso i ministeri della capitale. La crescente politicizzazione delle elezioni dipartimentali ha reso i consigli generali meno docili delle assemblee di proprietari della Monarchia censitaria e del Secondo Impero, accentuando la connessione tra il colore partitico delle istituzioni locali e nazionali⁽³²⁾. Inoltre, la creazione

per mettere al passo l’assemblea (cf. L. BONNEVAY, *Histoire politique et administrative du conseil général du Rhône*, Lyon, 1946, t. 2°, pp. 30-33). La vigilanza del governo sul rispetto scrupoloso delle sue prerogative da parte dei consigli generali non scema negli anni. Così, ad esempio, il ministro dell’interno informa i prefetti (16 gennaio 1883) di un parere del Consiglio di Stato secondo il quale “le Président d’un conseil général ne peut refuser de faire délibérer sur les propositions du Préfet” (AN. F² 2057). Non meno rigoroso è il controllo sulle manifestazioni “politiche” del consiglio generale. Sono annullate senza esitazione le deliberazioni con le quali queste assemblee si pronunciano sulle scelte del legislatore (alcuni casi di conflitto in merito alla campagna di laicizzazione delle scuole sono riportati in AN. F² 2060, mentre in AD. Bouches-du-Rhône, 2 M 94 sono conservate le declaratorie di nullità delle deliberazioni di 5 consigli generali nel 1875 che rivendicavano l’elettività dei sindaci. A questo riguardo, il ministro dell’interno invia una circolare (5 agosto 1875) con la quale esorta i prefetti a opporsi “à ce qu’aucune discussion s’engage sur ce sujet lors de la prochaine session”).

⁽³⁰⁾ Cfr. BOUFFET, PÉRIER, op. cit., t. 2°, pp. 400-408.

⁽³¹⁾ Artt. 89, 90, 91.

⁽³²⁾ Il fenomeno della politicizzazione delle elezioni dipartimentali è legato innanzitutto alla dipendenza tra elezioni locali e senatoriali. I repubblicani, all’indomani del 1875, cercheranno di espugnare i consigli generali per assicurarsi una preziosa base elettorale per il Senato. Anche dopo il consolidamento della Repubblica, questa connotazione politica rimarrà una costante delle elezioni dipartimentali, riflesso, seppure solo

della commissione dipartimentale, pur senza minacciare seriamente il primato del prefetto, ha certamente conferito ai notabili locali accesso ad una quota di potere amministrativo dalla quale erano precedentemente esclusi ⁽³³⁾. Il segreto della vitalità del quadro dipartimentale, perdurante malgrado la sua inadeguatezza territoriale e la limitata disponibilità di risorse finanziarie ⁽³⁴⁾, è tutto in questa dimensione informale del “*pouvoir périphérique*”, alla interconnessione tra sfera nazionale e locale che attenua, pur senza eliminarlo, il peso dell'accentramento ⁽³⁵⁾.

tendenziale, dei rapporti di forza nelle assemblee parlamentari (per l'analisi di un caso dipartimentale, cfr. R. RENONCOURT, *Une assemblée locale de la Troisième République: le conseil générale du Pas-de-Calais de 1871 à 1914*, Lille, thèse lettres, 1994, pp. 51-88 e 432-446).

⁽³³⁾ Il presidente e i membri della commissione acquistano subito un ruolo di primo piano come referenti per i sindaci e le clientele politiche che intendono beneficiare delle sovvenzioni dipartimentali. Tipica questa lettera di un sindaco al “suo” consigliere generale che siede nella commissione dipartimentale delle Bouches-du-Rhône nel marzo del 1894: “dans la prochaine réunion, la commission départementale aura à examiner une demande de subvention formulée par le conseil municipal de Mollèges, pour le renouvellement du mobilier scolaire des écoles de la commune, pour constructions d'un préau couvert et réparations à l'école des garçons. J'ai l'honneur, Monsieur le Conseiller, de venir solliciter votre appui pour le succès de notre projet” (AD. Bouches-du-Rhône, 1 N 364).

⁽³⁴⁾ I *deficit* delle finanze dipartimentale si aggravano per l'inelasticità della base imponibile (le sovrimposte — *centimes* — gravano solo sulle sole imposte fondiaria e personale), l'aumento della propensione alla spesa dei consigli generali, e i perduranti squilibri regionali, per nulla risolti dalle successive riforme dei criteri di riparto del *fonds commun* (si vedano, a questo riguardo, le osservazioni di J. de CRISENOY, già direttore generale dell'amministrazione dipartimentale, in *Annales des assemblées départementales: travaux des conseils généraux en 1888*, Paris, 1889, p. 419).

⁽³⁵⁾ Indubbiamente favorita dal cumulo dei mandati elettivi, che costituisce un fenomeno costante della vita politica francese dalla Monarchia di Luglio alla V Repubblica (cfr. BURDEAU, *Histoire de l'administration française*, cit., p. 232).

TITOLO IV

**LA REPUBBLICA DI JULES FERRY
1882-1884: L'ACCENTRAMENTO CONSOLIDATO**

CAPITOLO PRIMO

L'ACCENTRAMENTO AL SERVIZIO DELLA REPUBBLICA: LA LEGISLAZIONE DEGLI ANNI '80

1. Sindaco elettivo, comune repubblicano. — 2. Lo scetticismo per le riforme. — 2.1. La fedeltà ai principi napoleonici. — 2.2. Il rigetto della municipalità cantonale. — 2.3. Il conformismo della cultura giuridica. — 3. La diffidenza verso la periferia. — 3.1. La conferma della tutela amministrativa. — 3.2. La disputa sulla polizia municipale. — 3.3. L'eccezione parigina. — 4. Il caso francese nel contesto europeo.

Dopo la lunga attesa di trent'anni di dibattito si è colti da disappunto e sconforto quando, arrivati all'apogeo della *République*, ci troviamo al cospetto di una stagione così poco innovativa come quella degli anni '82-84. Se escludiamo l'elezione del sindaco, l'unica vera grande riforma all'attivo di quell'epoca, la cosiddetta *charte des communes* del 1884 è poco più di una compilazione, con qualche miglioria, della legislazione orléanista e bonapartista. Verrebbe naturale a questo punto di gridare alla doppiezza dei politici repubblicani, che si rivelano "opportunisti" ⁽¹⁾ nel senso etimologico della parola allorché rinnegano le professioni anticentraliste di qualche anno prima. Ma occorre resistere a questa tentazione per cogliere il senso e la logica di un'opzione che è dettata da una strategia precisa: fare dell'amministrazione centralizzata il braccio operativo dell'ideologia repubblicana in periferia.

Nel momento in cui decide di costruire a partire dal centro l'identità della comunità nazionale, la scelta è ormai compiuta. *État légal*, la Repubblica affida alla legge e all'amministrazione burocratica il compito di educare i cittadini e di combattere gli avversari del

⁽¹⁾ Si designano come "opportunisti" i governi al potere tra il 1879 e il 1885, contrassegnati da un riformismo più prudente e moderato rispetto a quello "radicale" di un Gambetta o di un Clémenceau (cfr. J.-M. MAYEUR, *Les débuts de la Troisième République*, Paris, 1973, pp. 105-133).

regime. Il verbo repubblicano è troppo ambizioso per soffermarsi sull'istanza secondaria delle libertà locali ed è troppo intransigente per rassegnarsi a venire a patti con il pluralismo della periferia.

1. *Sindaco elettivo, comune repubblicano*

L'Assemblea nazionale poteva vantare al suo attivo la legge sui consigli generali, ma annoverava ad oneroso passivo il fallimento dei progetti di riforma dell'ordinamento comunale. Non solo: la maggioranza di destra che aveva inalberato il vessillo del decentramento lasciava alla Terza Repubblica, ormai consolidata con le tre leggi costituzionali del 1875, l'eredità della *loi de Broglie*, quanto di più antitetico si potesse immaginare alle libertà locali.

Uno degli impegni prioritari nell'agenda del governo Dufaure, sostenuto da una maggioranza di orientamento moderato (centro-sinistra), era dunque quello di ripudiare una lascito che appariva tanto inutile quanto politicamente imbarazzante. Dico inutile perché l'autorità centrale era sufficientemente armata di strumenti tutori da potersi permettere sostanziali concessioni sul tema dell'elettività dei sindaci ⁽²⁾. Certo: il governo non è ancora disposto a spingersi fino ad accordare l'elezione di tutti i sindaci indiscriminatamente. A trattenerlo è un residuo di diffidenza e di insicurezza verso i poteri elettivi locali al quale si aggiunge l'opposizione del presidente della repubblica Mac-Mahon, fermo nel respingere ogni proposta di indebolire l'autorità del governo centrale ⁽³⁾. Ma pur con queste riserve, le mutate condizioni politiche ⁽⁴⁾ autorizzavano un cauto

⁽²⁾ “ (...) le gouvernement central est armé puissamment contre l'autorité du maire et des conseils municipaux. Le conseil municipal délibère, mais est-ce que ses délibérations ont force de loi? Il faut qu'elles soient approuvées par le préfet pour qu'elles aient force exécutoire. Vous trouvez donc un frein contre les franchises qui deviendraient excessives de la part des communes ” (intervento di E. de Marcère, A.S.C.D., 9 agosto 1876, t. 5°, p. 87).

⁽³⁾ Il presidente aveva ammonito i ministri che eventuali concessioni alla camera avrebbero compromesso la sorte del ministero. La commissione parlamentare, venuta al corrente di questa ipoteca politica, evita lo scontro con il governo (Ch. SEIGNOBOS, *L'évolution de la Troisième République*, in E. LAVISSE, *Histoire de la France contemporaine*, Paris, 1921, t. 8°, pp. 13-14).

⁽⁴⁾ Le elezioni legislative del 1876 erano state sfavorevoli ai conservatori.

ottimismo in vista di una transazione che, eliminando l'igombrante ostacolo della *loi de Broglie*, creasse le premesse per una riorganizzazione su vasta scala dell'ordinamento municipale.

Jules Ferry, che si conferma in questa occasione nel ruolo di *leader* di uno schieramento repubblicano moderato, asseconda questa "politique des résultats". Presidente e relatore della commissione che esamina il progetto del governo individua un compromesso ragionevole tra la proposta ministeriale di lasciare sussistere la nomina governativa nei capoluoghi di cantone (o, in subordine, di tornare a titolo provvisorio alla legge del 1831) e le aspettative di quei repubblicani come Gambetta che rivendicavano l'elezione del sindaco per tutti i comuni. Il progetto della commissione è, nella sostanza, una riedizione più restrittiva — per venire incontro al ministero — della legge del 1871: il governo avrebbe nominato in seno al consiglio comunale il sindaco dei capoluoghi di dipartimento, *arrondissement* e cantone, mentre negli altri comuni si tornava all'elezione del magistrato municipale da parte del consiglio. A beneficiare della legge sarebbero stato quindi i soli comuni rurali, con delusione di molti repubblicani che esigevano invece l'affrancamento delle città, da sempre centri privilegiati di militanza e di propaganda.

Osteggiata dalla destra — che conferma la propria ostilità al principio elettivo —, accettata con rassegnazione dai repubblicani, la proposta della commissione riesce ad avere la meglio grazie all'eloquenza di Jules Ferry, de Marcère e Jules Simon.

Nient'altro che una misura interinale, "un interregne" come la definisce Ferry (5), la legge del 12 agosto 1876 segnava il primo, timido segnale di un'inversione di tendenza nella parabola discendente delle libertà locali.

Superata la prima scaramuccia, la battaglia per installare la Repubblica nei comuni restava ancora tutta da vincere. Il disegno dei repubblicani di creare uno spazio democratico nei comuni si scontra con le resistenze della destra che trova nel maresciallo Mac-Mahon un'influente complicità.

Chiamato a pronunciarsi sulla riforma dell'organizzazione municipale, il parlamento scopre ancora una volta in Jules Ferry l'uomo della mediazione e lo statista capace di guardare oltre la contingenza

(5) A.S.C.D., annexe n°286, t. 3°, p. 312.

politica del momento. Occorreva tutta la lungimiranza e la diplomazia parlamentare del deputato dei Vosgi per rendere accetto ai repubblicani un progetto, come quello predisposto dal presidente del consiglio Jules Simon, che conservava molte reticenze sui due punti che più stavano a cuore al centro-sinistra: la pubblicità delle sedute dei consigli comunali e la facoltà di autoconvocarsi (6). Il rapporto della commissione, presentato ancora una volta da Ferry, individua una conciliazione che avrebbe potuto resistere alla prova del voto parlamentare: i consigli comunali ottenevano la facoltà di convocarsi con l'onere di darne avviso ventiquattrore prima al sottoprefetto mentre la pubblicità delle sedute era prevista come meramente eventuale.

Questa volta però i repubblicani cadono nella trappola parlamentare tesa loro dal presidente della repubblica e dalla destra. Manifestamente insoddisfatti del progetto, approvano un emendamento che prevede come regola generale la pubblicità delle sedute del consiglio (7). Era il segnale che il maresciallo Mac-Mahon attendeva per sbarazzarsi di un ministero scomodo e per procedere allo scioglimento della camera (8).

Il seguito degli eventi è noto: lo scacco elettorale delle destre, le dimissioni del presidente Mac-Mahon, la vittoria definitiva della "repubblica dei repubblicani". Niente più si opponeva alla realizzazione del disegno di portare "la *démocratie au village*": le riforme erano questione di tempo, ma il consenso per la loro adozione era ormai sufficientemente acquisito.

Ecco quindi che la legge 5 aprile 1882 liquida l'ultima traccia della concezione privatistico-proprietaria del comune: l'*adjonction des plus imposés*. Decretando la fine di un istituto giudicato "inconciliabile avec les principes fondamentales de notre droit public" (9) la repubblica concludeva una diatriba secolare tra il comune degli abitanti e quello dei proprietari, tra i diritti dei domiciliati e quelli

(6) A.S.C.D., annexe n° 834, t. 2°, pp. 337-353.

(7) È l'emendamento Perras, approvato dalla camera nella seduta del 12 maggio 1877 (A.S.C.D., 12 maggio 1877, t. 3°, p. 176).

(8) G. HANOTAUX, *Histoire de la France contemporaine*, Paris, 1925-1926, t. 3°, p. 716.

(9) Secondo le parole del ministro dell'interno René Goblet che presenta il relativo progetto di legge (A.S.C.D., annexe n° 388, t. 1°, p. 247).

dei *forains*, tra il paradigma fisiocratico dell'interesse e quello democratico della volontà del corpo politico. Anacronistico sul piano concettuale, questo privilegio a suo tempo concesso ai "principali azionisti" della comunità era del resto condannato all'eliminazione dalla sua stessa inefficacia, così universalmente riconosciuta da non trovare smentite nell'emiciclo parlamentare, dove a difendere il concorso dei *plus imposés* si levano solo poche voci isolate.

Ma la vera svolta è segnata, sempre nel 1882, dalla generalizzazione dell'elettività del sindaco a tutti i comuni, salvo Parigi. Acquisito in principio già nel 1871, quando solo l'intervento di Thiers aveva impedito che l'Assemblea nazionale accordasse a tutti i comuni l'elezione del suo magistrato, questo diritto rappresentava il pegno della riconciliazione tra il nuovo regime e le migliaia di comuni, soprattutto rurali, così a lungo ostili alla repubblica. A loro volta, le città, da sempre private del beneficio di un proprio *maire* elettivo, si vedevano saldare il debito di gratitudine da quel regime che avevano sostenuto con tanta convinzione in tempi non sospetti. Grazie alla legittimazione elettiva, il sindaco sarebbe divenuto una delle figure chiave dell'acculturazione repubblicana, cumulando nella sua persona un ruolo amministrativo e "notabiliare" che ne farà il protagonista indiscusso della vita politica locale e, non di rado, nazionale fino ai nostri giorni.

Con questa riforma il grosso del programma repubblicano è realizzato. Intendo dire che per Jules Ferry e per la maggioranza che lo sostiene — esclusi i radicali — la repubblica non ha bisogno di ulteriori riforme, o piuttosto non è opportuno che vada oltre sulla strada delle riforme.

Già nel corso del dibattito che aveva preceduto la crisi del 16 maggio 1877, Ferry aveva rimproverato i suoi compagni di lotta che rivendicavano una drastica riduzione della tutela e, in particolare, la soppressione del potere del prefetto di sospendere il consiglio comunale. "Je parle à des républicains", aveva ammonito, "à des hommes qui ne sont pas résignés à former éternellement un parti d'opposition et qui veulent fonder un gouvernement républicain incontestable et incontesté" (10). La repubblica doveva essere in grado di difendersi dalle fazioni e di vincerle; per farlo non poteva

(10) A.S.C.D., 11 maggio 1877, t. 3°, p. 147.

sbarazzarsi dei controlli né rimettersi alla buona volontà delle amministrazioni locali.

Questa presa di posizione è sintomatica di uno stato d'animo diffuso e possiamo considerarla come rappresentativa dell'opinione maggioritaria nella schiera dei repubblicani "opportunisti". Per avere un'idea di quanto si fosse smorzato l'entusiasmo decentratore dei repubblicani all'indomani della conquista del potere basta sfogliare le pagine dell'autorevole quotidiano *Le Temps*, giornale bene informato sugli umori della classe di governo.

La soppressione del concorso dei *plus imposés* è salutata dal giornale con un commento molto significativo: bene aveva fatto il legislatore nel prendere atto dell'inutilità di un istituto arcaico, purché però fosse chiaro che i contribuenti potessero sempre contare sulla vigile tutela del governo a difesa dalla prodigalità dei consigli comunali:

“ la véritable garantie des contribuables et de l'État est dans ce contrôle supérieur, dans cette nécessité d'une ratification par le pouvoir central, et non dans l'adjonction des plus imposés. Cette adjonction supprimée, les préfets et le ministre de l'intérieur auront certainement exercer les droits qui leur appartiennent, les obligations qui leur incombent, avec tout le soin et la vigilance nécessaires ”.

Non abbassare la guardia, insomma, è l'esortazione che il giornale rivolge al governo repubblicano, invitato ad esercitare con scrupolo i poteri tutori che “ per natura ” gli competono.

Ancora più eloquente è il commento riservato alla legge del 1882 sull'elezione dei sindaci. Il redattore non nasconde il suo disappunto per una concessione che suscitava fondate inquietudini in assenza di contromisure adeguate per fare fronte all'inerzia o all'ostilità dei sindaci:

“ la loi nouvelle n'est pas de celles sur lesquelles les satisfactions généreusement données au sentiment libéral font oublier toute autre préoccupation. Nous ressentons très sincèrement les unes, mais nous avuons ne pas échapper complètement à l'autre tant que la question des attributions restera sans solution ” (11).

(11) N° del 6 marzo 1882.

Era vero, certo, che il governo disponeva del potere di sospensione e revoca, “ *mais serait-ce là une garantie suffisante contre l'apathie ou la complicité d'un maire, qui laisserait l'ordre public en peril dans quelque grande cité? Est-il certain que le conseil municipal élitrait à sa place un magistrat plus ferme et mieux intentionné?* ”. A questi interrogativi il legislatore doveva affrettarsi a dare una risposta nell'elaborazione della legge sull'organizzazione e le attribuzioni municipali ⁽¹²⁾. Il messaggio alla maggioranza parlamentare non avrebbe potuto essere più chiaro: i repubblicani non dovevano più considerare la questione del decentramento dall'angolo visuale degli oppositori, ma da quello di una classe politica saldamente installata al vertice dello Stato: “ *aujourd'hui la situation n'est plus la même. Nous n'avons à réagir contre le césarisme. Le pouvoir central n'est plus exercé par un homme; il est entre les mains de la nation* ” ⁽¹³⁾.

In conclusione, per la classe di governo al potere dopo il 1882 l'elettività dei sindaci e la pubblicità delle sedute dei consigli comunali — che sarà conquistata con la legge del 1884 ⁽¹⁴⁾ — esauriva lo slancio riformatore necessario per radicare il nuovo regime nei 38.000 comuni della repubblica. Ulteriori concessioni alle rivendicazioni di autonomia locale sarebbero state viste come altrettanti cedimenti ad un particolarismo locale che non era sempre politica-

⁽¹²⁾ “ *On pourrait, ce semble, prévenir ces difficultés sans sacrifier le principe libéral dont le projet de loi s'inspire, en introduisant quelques dispositions nouvelles dans la loi qui se prépare sur l'organisation et les attributions du pouvoir municipal* ” (n° del 14 febbraio 1882).

⁽¹³⁾ N° del 28 maggio 1882.

⁽¹⁴⁾ “ *Conquistata* ” è l'espressione adatta in quanto il Senato opporrà non poca resistenza all'ammissione del principio della pubblicità che la commissione e il governo considerano essenziale nel progetto di “ *acculturazione* ” repubblicana delle campagne, come chiarisce il ministro dell'interno nel suo intervento alla camera alta: “ *quand vous aurez habitué le pays, qui choisit librement ses représentants, à ne pas perdre de vue ceux qu'il a nommés, à conserver son regard fixé du côté de leurs délibérations, à ne pas s'en désintéresser; quand vous l'aurez amené à prendre quelque intérêt aux débats qui s'agitent, même dans ces humbles assemblées des conseils municipaux des campagnes, j'estime que vous aurez fait faire à l'éducation politique en France, un progrès décisif. (Très bien! à gauche)* ”. Dopo questa allocuzione, che fa seguito ad un forte discorso a favore della pubblicità di Émile Labiche, il Senato approva infine la pubblicità con 130 voti contro 128 (A. S., 3 marzo 1884, t. 1°, pp. 541-542).

mente innocuo, nella misura in cui poteva all'occorrenza intralciare la realizzazione dei progetti voluti dal legislatore.

2. *Lo scetticismo per le riforme*

Gli ostacoli politici che avevano rallentato il cammino dei progetti di legge sull'organizzazione e le attribuzioni municipali erano venuti meno con l'affermazione elettorale repubblicana. Gli anni dei due ministeri guidati da Jules Ferry saranno quelli in cui la riforma giungerà finalmente in porto, chiudendo il capitolo che si era aperto più di un quarto di secolo prima con l'avvento della Seconda Repubblica.

Chi si attendeva una legislazione che fondasse il *Self-government* alla francese era destinato a rimanere deluso. Il programma di Nancy è un ricordo lontano. Nessuna delle suggestioni riformatrici profilate nel corso del dibattito ingaggiato dalle opposizioni durante il Secondo Impero troverà appoggio in una maggioranza ormai acquisita alla logica dello statualismo e dell'efficacia amministrativa. Centralismo repubblicano e tradizionalismo giuridico concorrono ad affossare ogni proposta di alterazione di un'eredità istituzionale che si adatta perfettamente alle esigenze della politica e della propaganda delle *élites* al potere.

2.1. *La fedeltà ai principi napoleonici*

“ Administrer doit être le fait d'un seul homme ”. Questa massima riassume da sola lo spirito di un'amministrazione ordinata secondo il principio gerarchico, dominata dalla burocrazia e subordinata all'esecutivo.

Per liberarsi dall'ipoteca napoleonica non bastava decentrare, riscattare la provincia dal giogo della capitale. Occorreva anche spezzare il monopolio del potere amministrativo nelle mani del funzionario monocratico, fosse esso il prefetto o il sindaco, figure che nel loro strapotere evocano lo spettro di quell'autocrazia “ césarienne ” che le aveva create. La democrazia locale non poteva ridursi solo all'elezione dei magistrati municipali ma esigeva necessariamente la limitazione di un potere personale e discrezionale che

appariva inconciliabile con la legalità repubblicana ⁽¹⁵⁾. Dominante nei sistemi giuridici dei paesi confinanti, la regola della collegialità aveva allignato in Francia nel decennio rivoluzionario con un bilancio giudicato negativo dai più, difeso da pochi altri ⁽¹⁶⁾. Odilon Barrot era tra coloro che si erano inutilmente battuti contro i pregiudizi maturati dalla cultura giuridica francese contro il principio collegiale, comunemente associato all'idea di disordine, irresponsabilità, incompetenza. Il tema era troppo cruciale perché potesse passare sotto silenzio alla vigilia del grande dibattito sull'amministrazione locale. Non si vedeva perché la giunta municipale, che funzionava in Belgio e in Italia, non potesse attecchire in Francia.

Ad introdurre la questione avevano provveduto nel 1877 Folliet e Pascal Duprat — quest'ultimo un veterano delle battaglie parlamentari per il decentramento — con la richiesta di creare un *comité administratif* che fosse composto dal sindaco e dagli assessori ⁽¹⁷⁾. Esaminata da una commissione parlamentare — relatore Jozon — la creazione del *comité administratif* viene respinta sulla base di due motivazioni: la collegialità era contraria alle tradizioni francesi; inoltre, la giunta municipale poteva funzionare solo nei comuni di una certa dimensione e tale non era la maggioranza dei comuni francesi, ben più numerosi e frammentati di quelli belgi e italiani. La commissione non disconosceva interamente l'utilità della proposta ma la riteneva praticabile solo all'interno di consigli cantonali da istituirsi *ex novo*:

⁽¹⁵⁾ Sul rilievo della collegialità e sull'esigenza di stabilire precise garanzie per assicurare l'imparzialità dell'impiego pubblico locale insiste un ex prefetto, Joseph Ferrand, che non risparmiava gli elogi alla legislazione belga e persino a quella italiana (*Les institutions administratives en France et à l'étranger — des réformes à apporter à notre législation sur la commune et le département*, Paris, 1879, pp. 183-220; Id., *Quelques mots sur les nouvelles lois municipales*, Paris, 1882; Id., *La loi municipale soumise au Sénat*, Amiens, 1883).

⁽¹⁶⁾ Una dotta ricerca storico-comparativa sulle istituzioni comunali e provinciali dimostra come la tradizionale nazionale, confermata nell'89 e tradita nell'anno VIII, fosse quella della collegialità. “ L'échec des institutions locales décrétées par la Constituante », afferma l'autore, “ ne prouve rien contre ces institutions elles-mêmes ”: “ la Constituante n'avait fait qu'étendre à toute la France le régime des pays d'États, régime qui avait été général au moyen-âge ” (H. de FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparées*, Paris, 1884, p. 84).

⁽¹⁷⁾ A.S.C.D., 1877, annexe n° 103, t. 1°, p. 395.

“ ce serait plutôt dans l'organisation administrative du canton qu'on trouverait le moyen de réaliser, sous une forme acceptable pour la France, les avantages très-réels, attachés à l'institution de pouvoirs locaux collectifs ” (18).

Magra concessione davvero: il progetto Goblet di istituire i consigli cantonali — lo vedremo tra poco — naufragherà nell'indifferenza generale. Il cantone seguirà la stessa malaugurata sorte del principio collegiale: ogni tentativo di rilanciare il tema si rivelerà del tutto vano (19).

2.2. *Il rigetto della municipalità cantonale*

Non vi sarebbe stata vera autonomia locale senza che fosse prima risolto il nodo dei comuni rurali: un secolo di dibattito sul decentramento permetteva di concordare su questa massima. E tuttavia il consenso finiva qui, nella constatazione di un dato oggettivo — la dispersione del potere municipale in una miriade di villaggi — e nell'accordo generico sull'esigenza di individuare una qualche soluzione. Uno dei punti più controversi era proprio quello dell'individuazione di una via di uscita da quella che Sieyès aveva definito nel 1791 l'“ anarchie organisée ” delle 44.000 municipalità (20). La creazione di una circoscrizione intermediaria tra il dipartimento e il comune — prima il distretto, poi l'*arrondissement* — si era rivelata inadeguata, lasciando sussistere la molteplicità dei comuni rurali. A sua volta, il tentativo del Direttorio di liquidare la questione mediante una municipalità cantonale che concentrasse i poteri dispersi nei comuni rurali aveva lasciato dietro di sé un ricordo negativo, per lo più legato alle sfortunate circostanze in cui tale esperienza si era attuata. In seguito, il dilemma *arrondissement* /cantone si era puntualmente riproposto ad ogni grande discussione sulle libertà locali. Formulata nei termini del consiglio cantonale, la proposta di eliminare il consiglio di *arrondissement* non era mai riuscita ad imporsi come alternativa realmente convincente.

La Terza Repubblica non fa eccezione a questa regolarità sto-

(18) A.S.C.D., 1881, annexe n° 3005, t. 1°, p. 441.

(19) Si veda il progetto Folliet (A.S.C.D., 1882, annexe n° 108, t. 3°, pp. 201-211).

(20) Poi gradualmente ridotte a poco più di 37.000.

rica. Già sollevata all'Assemblea nazionale ⁽²¹⁾ e in seno alla *commission de décentralisation*, la questione cantonale viene nuovamente sottoposta al legislatore, questa volta ad opera dello stesso governo. Il ministro dell'interno del gabinetto Freycinet, René Goblet ⁽²²⁾, presenta il 20 maggio 1882 un progetto di organizzazione cantonale che non è privo di interesse. Al contrario delle molte proposte in tal senso che erano state avanzate in precedenza, il ministro è ora disposto ad accordare ai consigli cantonali — composti dai rappresentanti dei consigli comunali e presieduti dal consigliere generale del cantone — qualche attribuzione effettiva. Oltre ad ereditare le attribuzioni del consiglio di *arrondissement* — essenzialmente il riparto del contingente d'imposta — la nuova istituzione si vede riconoscere poteri concreti, ancorché limitati, di governo del proprio territorio: l'autorità di emanare alcuni regolamenti in materia di polizia economica ⁽²³⁾; la competenza sugli “*établissements insalubres*” e sulla cura dei corsi d'acqua ⁽²⁴⁾; il controllo sulle istituzioni cantonali di assistenza ⁽²⁵⁾; la titolarità della personalità giuridica, di un bilancio e di proprie risorse ⁽²⁶⁾.

È certo che il piano non apparisse convincente in tutte le sue parti. Non risultava chiaro, ad esempio, come il prefetto e il sottoprefetto avrebbero potuto operare da agenti esecutivi di tutti questi organi collegiali — giacché la circoscrizione dei cantoni rimaneva invariata. Tuttavia, nel suo insieme, il progetto offriva una base di discussione ragionevole per gettare il seme dell'istituzione cantonale in termini ben più concreti di quanto non fosse avvenuto fino ad allora.

Ma questo progetto non giungerà mai alla discussione della

⁽²¹⁾ Il deputato Ulric Perrot aveva presentato un progetto il 27 maggio 1871 (A.A.N., annexe n° 264, t. 3°, pp. 228-239), ma già il 28 aprile 1871 Barante e Waddington avevano depositato una loro proposta (A.A.N., 1871, annexe n° 178, t. 2°, pp. 782-786).

⁽²²⁾ Avvocato ad Amiens, deputato della Somme, René Goblet appartiene alla *gauche républicaine* ed è vicino a Clémenceau.

⁽²³⁾ Artt. 33 e 34 del progetto.

⁽²⁴⁾ Art. 36.

⁽²⁵⁾ Art. 42.

⁽²⁶⁾ Capitolo V del progetto.

Camera dei deputati. Verrà ritirato precipitosamente da un gabinetto nel quale Goblet non è più ministro (27).

Come spiegare questa scelta? A suggerirla è stata, con ogni probabilità, la diffidenza verso l'autonomia locale almeno quanto lo scetticismo per la praticabilità della riforma (28).

L'idea della municipalità cantonale, o anche solo del consiglio cantonale, era infatti inevitabilmente legata a quella di un forte sviluppo di centri di vita municipale autonomi. Al legislatore si presentava lo scenario di aggregazioni cantonali destinate a rivendicare maggiori competenze e a contrastare l'invasione della burocrazia ministeriale. Invece di una miriade di inoffensivi comuni rurali il governo avrebbe trovato interlocutori più scomodi ed esigenti. Se vi era un luogo dove il pluralismo poteva germogliare, questo era un'organizzazione municipale fondata su basi più ampie, come quelle cantonali

Che questa fosse un'ipotesi tutt'altro che irrealistica, lo dimostrava il progetto presentato dal deputato Lanessan (29), l'unica vera alternativa forte che abbia sfidato il centralismo repubblicano (30). Lanessan propone di edificare sulle municipalità cantonali (31) un sistema di *Self-government* dove tutti i servizi pubblici principali — dall'istruzione pubblica all'assistenza, dalla polizia municipale alla viabilità (32) — fossero svolti sotto la propria responsabilità dalla

(27) A.C.D., 1883, annexe n° 1672, t. 1°, p. 120. Secondo Goblet, il ritiro del progetto da parte del ministero Duclerc "c'était un service que lui avait évidemment demandé son successeur désigné; il était en effet assez difficile à l'honorable M. Jules Ferry, qui allait devenir président du conseil, de retirer lui-même un projet qui avait été déposé par le cabinet dont il faisait partie, projet auquel d'ailleurs il avait donné son assentiment" (A.C.D., 29 ottobre 1883, t. 3°, p. 67).

(28) Goblet ripresenterà il suo progetto sui consigli cantonali senza ottenere alcun risultato (A.S.C.D., 1883, annexe n° 2329, t. 10°, pp. 119-121). Vale la pena segnalare anche il progetto di istituzione di consigli cantonali presentato dai deputati Antonin Dubost, Bastid, Poujade ed altri (A.S.C.D., 1882, annexe n° 629, t. 1°, pp. 739-741).

(29) Deputato e membro del consiglio municipale di Parigi, Lanessan milita nell'*extrême gauche* fino al 1885. Nel 1891 sarà nominato governatore generale dell'Indocina.

(30) A.C.D., 1883, annexe n°1687, t. 1°, pp. 130-143.

(31) La sua proposta è simile a quella del municipio cantonale dell'anno III: riduzione dei comuni a sezioni, istituzione del centro della vita municipale nel cantone.

(32) "Nous abandonnons aux communes la direction de l'enseignement primaire, de l'assistance publique, de la police municipale, des cimetières et inhumations, et nous

collettività locale. Al potere centrale, privato della tutela, sarebbe restato un ruolo di ispezione, di impulso e di sostegno, secondo modalità che riecheggiano la coeva esperienza inglese delle sovvenzioni statali ad enti locali interamente responsabili dell'erogazione dei diversi servizi. Le prerogative perdute dall'autorità centrale sono recuperate dai cittadini, chiamati a pronunciarsi con *referendum* sulle deliberazioni dei consigli comunali⁽³³⁾. Lo scopo che si propone il progetto è quello duplice di decentrare l'amministrazione e di spezzare il monopolio della classe politica sulle istituzioni rappresentative. Riprendendo argomenti che avevano già fatto la loro comparsa durante la Seconda Repubblica⁽³⁴⁾, Lanessan istituisce un nesso strettissimo tra democrazia e autonomia locale, presentata come ancora di salvezza dalla tirannia delle maggioranze parlamentari, immancabilmente attratte dal dipotismo dell'amministrazione centralista.

Ridicolizzato come impraticabile ed "anarchico", il progetto Lanessan viene subito scartato da un'assemblea parlamentare che non vuole intendere parlare né di municipalità cantonali, né di qualsivoglia alterazione degli equilibri centro-periferia⁽³⁵⁾. Una e indivisibile, la repubblica vuole esserlo tanto nella legislazione quanto nell'amministrazione quotidiana, teatro di un confronto permanente tra nazionale e locale, tra la legge e i suoi avversari.

2.3. *Il conformismo della cultura giuridica*

Dai giuristi repubblicani sarebbe stato legittimo attendersi un'accettazione con beneficio d'inventario dell'eredità dottrinale ed istituzionale più marcatamente assolutista. La polemica degli anni

leur imposons l'obligation de subvenir par leurs propres ressources aux dépenses de ses services, sur lesquels l'État ne conserve que le droit d'inspection, en vue d'assurer le respect des lois générales du pays" (*Ibidem*, p. 134).

⁽³³⁾ Il potere centrale può solo impugnare le deliberazioni dei consigli comunali davanti al Consiglio di Stato che può annullarle solo per violazione di legge.

⁽³⁴⁾ Mi basterà ricordare il progetto Benoît/Charassin (*supra*, pp. 230-231).

⁽³⁵⁾ Lanessan non rinuncerà a battersi per il suo progetto di decentramento. Nel 1897 pubblicherà un libro, *La république démocratique*, nel quale un capitolo importante è dedicato alla riforma dell'amministrazione periferica, rilanciata nelle forme del suo progetto del 1883 con in più la previsione di un'istanza regionale (J.-L. LANESSAN, *La République démocratique*, Paris, 1897, pp. 220-242).

del Secondo Impero contro il “ cesarismo ” delle istituzioni statali e contro l'apparato repressivo napoleonico avrebbe dovuto tradursi in un rigetto di quelle disposizioni che in modo più palese tradivano l'origine autoritaria.

Ma niente di ciò avviene nelle aule parlamentari della “ Repubblica opportunistica ”. I giuristi che siedono alla Camera dei deputati si mostrano talvolta ancora più conformisti dei loro colleghi al Senato, pure tacciati di conservatorismo. La continuità con la tradizione è assoluta, giungendo persino a recepire istituti da sempre considerati come eccentrici all'ordinamento per il loro arcaismo.

Il caso più eclatante è quello della legge del 10 vendemmiaio anno IV sulla responsabilità dei comuni in caso di danni subiti da privati in occasione di disordini che l'autorità municipale non aveva saputo o voluto impedire. Emanata in uno dei periodi più bui per la tutela dell'ordine pubblico in Francia, quando nessuna misura pareva troppo severa per riportare la calma nei dipartimenti ⁽³⁶⁾, questa norma era sopravvissuta a tutti i mutamenti di regime, ricevendo un'applicazione abbastanza estesa da suscitare in molti giuristi un senso di disagio e, talvolta, di autentico rigetto, quale già trapela da un *avis* del Consiglio di Stato del 22 dicembre 1815:

“ il est contraire à tout principe de justice d'établir la solidarité entre des individus qui n'ont point de rapports communs: on ne peut être garant que de son propre fait ou de ce qu'on pouvait empêcher. Il n'existe plus de sûreté pour les propriétaires s'ils ont à craindre d'être poursuivis pour le paiement de dommages indéfinis; les réparations pécuniaires ne pouvant être obtenues que par une répartition sur les habitants de la commune, à raison de leurs contributions, la peine pesera toujours le plus fortement sur ceux que leur position et leur fortune doit faire présumer les moins coupables ” ⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ Al Consiglio dei Cinquecento, nell'anno VII (21 pratile e 29 vendemmiaio), vengono presentate dal deputato Roemers due proposte volte a stabilire la responsabilità dei comuni nel caso di assassinio e di furti a danno di funzionari pubblici, nonché in quello di danni commessi nel territorio del comune da viaggiatori senza passaporto (BN. Le⁴³ 3199 e 2400).

⁽³⁷⁾ AN. F³I 11. L'applicazione di questa norma poneva innumerevoli problemi. Innanzitutto la definizione delle fattispecie cui essa era applicabile. Un gruppo di proprietari del comune di Aix-en-Provence inoltra una petizione al ministro dell'interno nell'anno VI per protestare contro la sentenza che dichiarava il comune responsabile ai sensi della legge del vendemmiaio anno IV per l'uccisione da parte di una pattuglia

Si trattava, in effetti, di un residuo di quel principio della responsabilità oggettiva che permeava di sé il diritto prerivoluzionario. La logica era quella di assegnare alla vittima dei disordini un debitore solidale facile da escutere come il comune, lasciando a questi il compito di rivalersi sugli effettivi responsabili⁽³⁸⁾. L'individualismo giuridico dei codici inorridiva di fronte ad un residuo "feudale" che il legislatore avrebbe dovuto bandire per sempre dall'ordinamento⁽³⁹⁾.

Eppure, la coscienza giuridica dei deputati repubblicani non appare per nulla turbata dalle riserve che, ancora una volta, vengono formulate da più parti su questa norma. Il principio della responsabilità indiretta degli abitanti passa indenne la prova di un dibattito parlamentare nel quale si levano contro di esso voci di grande autorevolezza. Nemmeno la rigorosa argomentazione di un Barbie basta a persuadere l'Assemblea. A nulla vale la ricostruzione delle origini di un provvedimento dettato solo da circostanze storiche

notturna di una macellaio. I venti principali contribuenti erano stati costretti ad anticipare la somma cui era stata condannata la municipalità di Aix la quale, per giunta, non aveva interposto appello contro la sentenza, viziata da un'evidente errore di diritto: era stata una pattuglia legale del comune di Aix ad aprire il fuoco, e non una banda illegale di individui (AN. F³II, Bouches-du-Rhône 2). La seconda difficoltà che sollevava la norma era quella dell'individuazione dei soggetti imponibili: solo i domiciliati o anche i *forains*? Chi era presente al momento del fatto o anche gli assenti? Coloro che erano rimasti nel comune o anche chi si era successivamente trasferito in un altro? (in AN. F³I 11 si trova un *dossier* nel quale sono passati in rassegna tutti questi interrogativi in relazione ad un quesito posto dal prefetto del Pas-de-Calais nel 1818). Il prefetto del Var interroga a sua volta il ministro (26 pratile anno X) sulla posizione dei proprietari *forains*: debbono essere compresi o no nella ripartizione?(AN. F³II, Var 1).

⁽³⁸⁾ Come spiega lucidamente un *rapport au Roi* del 1831: "la responsabilité dont la loi du 10 vendémiaire charge les communes constitue moins une obligation définitive qu'une sorte de caution qui les met au lieu et place du débiteur direct. Ce débiteur, c'est l'auteur du préjudice à réparer. Et en effet la loi, en demandant la réparation immédiate à la commune, laisse aux habitants grevés leurs recours contre les auteurs et complices du délit" (AN. F³II, Gironde 8).

⁽³⁹⁾ Come ammette il rapporto ai Consoli del 2 frimaio anno VIII nel quale si deplora il rigore draconiano di una legge che tende ad accollare comunque la responsabilità ai comuni, quale che siano state le precauzioni da essi adottate: "quels qu'ayent été les efforts pour le maintien de l'ordre, il suffit qu'un de ses habitans ait contribué à les troubles pour que tous les autres deviennent responsables de sa conduite" (AN. C 470 (96).

eccezionali ⁽⁴⁰⁾, né la critica ad una responsabilità oggettiva di cui dottrina e giurisprudenza continuavano a negare l'applicabilità allo Stato ⁽⁴¹⁾. Il vecchio motivo della *culpa in eligendo* delle *universitates* ⁽⁴²⁾, della naturale solidarietà degli abitanti nella buona e cattiva sorte ⁽⁴³⁾, finisce per avere la meglio, anche se in forma attenuata rispetto alla formula drastica e intransigente dell'anno IV ⁽⁴⁴⁾.

Con questo era un pezzo di Antico regime che entrava a far parte dell'ordinamento repubblicano ⁽⁴⁵⁾ dove sarebbe rimasto fino

⁽⁴⁰⁾ “ Comment se fait-il qu'une loi, qui a été faite dans des circonstances exceptionnelles, si violentes, ait cependant duré à peu près un siècle, car du 2 octobre 1795 à l'heure actuelle, elle n'a pas cessé d'être en vigueur ” (A.S., 14 febbraio 1884, t. 1°, p. 352).

⁽⁴¹⁾ “ Messieurs, je me demande pourquoi cette responsabilité a été mise à la charge des communes tandis qu'aucune obligation semblable n'a été mise à la charge de l'État ” (*Ibidem*, p. 353). Sulla lentezza dello sviluppo di una giurisprudenza favorevole al riconoscimento della responsabilità dello Stato si veda F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, Paris, 1995, pp. 239-242 e 377-378.

⁽⁴²⁾ Per il relatore “ quand la faute a été commise par l'être moral qui représente la commune, elle réagit sur tous les habitants de la commune, en vertu de cette présomption, qui est le fondement de tout notre droit public, que c'est la commune toute entière qui a nommé l'administration municipale ” (A.S., 12 marzo 1884, t. 1°, p. 658). Secondo il ministro dell'interno, questa responsabilità non era altro che la logica conseguenza del potere di polizia municipale di cui erano investiti gli amministratori del comune: “ un corollaire de la disposition par laquelle vous avez confié à la commune, dans la personne de son maire, le soin de prévenir de semblables disorders; c'est la sanction, la conséquence légitime et nécessaire d'un droit que vous avez consacré ” (A.S., 14 febbraio 1884, t. 1°, p. 358).

⁽⁴³⁾ Così si era espresso Ferdinand Dreyfus alla Camera dei deputati: “ la responsabilité communale nous paraît devoir être maintenue, non parce qu'elle répond à des dangers heureusement disparus, mais bien parce qu'elle repose sur deux grandes idées consacrées par notre droit public: l'idée de la solidarité qui existe entre tous les habitants d'une même commune quand il s'agit de se défendre contre des troubles intérieurs; l'idée de la liberté municipale, qui a pour corollaire nécessaire la responsabilité collective de la commune à laquelle la loi confie le soin de veiller à sa police locale ” (A.C.D., 27 ottobre 1883, t. 3°, p. 52).

⁽⁴⁴⁾ La differenza tra l'art. 108 della legge del 5 aprile 1884 e l'art. 1, tit. IV della legge del 10 vendemmiaio anno IV è che la prima ammette la possibilità per il comune di provare di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare i disordini, mentre la seconda escludeva questa possibilità. Ma in ogni caso, nel primo come nel secondo, a pagare il conto dei danni sono direttamente gli abitanti mediante ripartizione di un ruolo speciale d'imposta.

⁽⁴⁵⁾ È l'articolo 106 della legge.

ai nostri giorni: testimonianza certo secondaria ma non priva di significato di una tradizione giuridica che resiste imperterrita a tutti i mutamenti di regime ⁽⁴⁶⁾.

3. *La diffidenza verso la periferia*

Jules Ferry non prenderà mai la parola nel corso del dibattito sulla legge municipale ⁽⁴⁷⁾. Sollecitato, persino provocato a pronunciarsi da chi gli ricorda l'adesione al programma di Nancy ⁽⁴⁸⁾, il presidente del consiglio serba un ostinato silenzio, *et pour cause*: il progetto di legge municipale che il governo appoggia si pone agli antipodi dei suoi discorsi pubblici a favore del decentramento. Questo tradimento delle idee per le quali si era battuto ai tempi dell'opposizione non è dovuto ad una repentina confusione teorica tra decentramento e democrazia locale, concetti che appena venti anni prima aveva distinto con nettezza ⁽⁴⁹⁾. Semplicemente, l'autonomia locale non rientra più nell'economia del progetto politico di integrazione repubblicana voluto da Ferry, progetto che ha bisogno per realizzarsi di tutta la forza dell'amministrazione accentrata.

⁽⁴⁶⁾ Questa traccia di responsabilità oggettiva è scomparsa dalla legislazione municipale francese solo nel 1983 (cfr. F. LUCHAIRE, Y. LUCHAIRE, *Droit de la décentralisation*, Paris, 1989, p. 323).

⁽⁴⁷⁾ La discussione sulla legge municipale avviene negli anni del secondo ministero Ferry, che è anche uno dei più lunghi del periodo (21 febbraio 1883-6 aprile 1885).

⁽⁴⁸⁾ "M. le président du conseil", dichiara Sigismond Lacroix, "a poussé plus loin que nous la théorie de l'autonomie communale, et dans des termes beaucoup plus vifs; qu'il me permette tout au moins de constater que nous sommes plus raisonnables qu'il ne l'a été dans un moment de sa vie (nouveaux rires et marques d'approbation dur les mêmes bancs (à l'extrême gauche, n.d.r.). Je ne veux pas lire les textes, ils sont assez connus, mais j'ai bien le droit de les rappeler ici" (A.C.D., 8 novembre 1883, t. 3°, p. 166).

⁽⁴⁹⁾ La tesi di Mona Ozouf è che per Jules Ferry il decentramento si risolve nella democrazia locale: "à cette installation communale du pouvoir délibératif Ferry, comme du reste le gros du parti républicain, identifie ce qu'il appelle 'décentralisation'". Senza negare il favore di Ferry per la democrazia locale, mi sembra però che la sua adesione al programma di Nancy, così come le sue dichiarazioni sui municipi cantonali e sulla tutela amministrativa, rivelino una visione molto più ambiziosa del decentramento che comprende l'autonomia vera e propria e non solo l'elettività dei sindaci e la pubblicità delle sedute dei consigli comunali (cfr. M. OZOUF, *Unité nationale et unité de la pensée de Jules Ferry*, in F. FURET (a cura di), *Jules Ferry, fondateur de la République*, Paris, 1985, pp. 68-69).

A liberarlo dall'imbarazzo di una spiegazione pubblica è il moderato de Marcère, il deputato che si assume l'onere della stesura dei rapporti e del confronto parlamentare. Figura politicamente sbiadita ma abile legista, de Marcère è l'uomo giusto per sostenere le ragioni di un progetto che vuole essere appena poco più di una codificazione della legislazione esistente.

I repubblicani al potere non hanno nessun motivo per ripudiare la tutela amministrativa. Il sistema prefettizio, al pari del codice penale e della legislazione repressiva, è uno strumento necessario per una repubblica che si pone come "assoluta" ⁽⁵⁰⁾ e che affida alla propria classe politica il compito di esprimere la volontà sovrana e di imporla ai suoi nemici, siano essi reali o immaginari. Alle concessioni sul versante dei diritti individuali, come il diritto di associazione professionale, fanno da contraltare le limitazioni arbitrarie delle libertà individuali, operate con gli strumenti giuridici ereditati dai regimi autoritari ⁽⁵¹⁾. Se l'individuo non può aspirare al riconoscimento pieno ed integrale della propria sfera di autonomia, tanto meno lo possono collettività locali nelle quali si annida sempre un principio di contestazione, di sovversione, di conflittualità. I repubblicani al potere non vedono alcun rassicurante confine tra nazionale e locale che autorizzi ad abbandonare gli istituti del cesarismo amministrativo per accordare un'apertura di credito indiscriminata alla periferia.

3.1. *La conferma della tutela amministrativa*

L'emancipazione dei corpi municipali passava necessariamente per la riduzione della tutela del potere centrale. Eredità dello Stato assoluto, la tutela prefettizia rappresentava il principale filo di continuità — Tocqueville lo aveva dimostrato — tra accentramento

⁽⁵⁰⁾ L'analisi più penetrante del manicheismo ideologico e della vocazione oligarchica dei repubblicani al potere si deve a O. RUDELLE, *La République absolue*, Paris, 1986², pp. 289-290.

⁽⁵¹⁾ Si è fatto autorevolmente osservare, contro una tradizione storiografica che considerava la Terza Repubblica come "l'età d'oro delle libertà", che "la mise en œuvre des principes libéraux fut tout à fait incomplète". Le parti più illiberali dell'ordinamento giuridico furono conservate "non par simples négligence ou oubli, mais délibérement" (J.-P. MACHELON, *La République contre les libertés*, Paris, 1976, p. 449).

pre e post-rivoluzionario. Era plausibile auspicare che la Repubblica, una volta vinta la battaglia politica, realizzasse la promessa formulata dall'opposizione repubblicana durante il Secondo Impero per una forte discontinuità con questa tradizione.

Il ministro dell'Interno René Goblet, lo stesso che si era fatto promotore del progetto sui consigli cantonali, presenta a nome del governo il 25 marzo 1882 una proposta di legge sulle attribuzioni municipali ⁽⁵²⁾. Due sono gli obbiettivi che si è proposto il ministro: ritagliare una sfera ampia di deliberazioni comunali intangibili dall'autorità di controllo, se non per violazione di legge (o di regolamento) e per eccesso di potere ⁽⁵³⁾; togliere il potere di approvazione delle altre al prefetto per conferirlo alla commissione dipartimentale ⁽⁵⁴⁾.

Nessun dubbio che un progetto di questo tenore riflettesse la teoria del decentramento che si era venuta delineando dalla Seconda Repubblica in poi. Esso soddisfaceva tanto l'esigenza di considerare i comuni come " minori emancipati " in grado di assumere da soli una vasta gamma di decisioni patrimoniali, quanto quella di attribuire le competenze tutorie ad un organo dotato di una legittimazione elettiva, come la commissione dipartimentale, condizione evidentemente indispensabile per dare concretezza all'" administration du Pays par le Pays ".

Se vi era bisogno di un *test* per verificare gli umori dell'*establishment* repubblicano in merito al decentramento questa era l'occasione più appropriata: per la prima volta un ministro dell'Interno aveva sposato senza ambiguità la causa dell'autonomia locale.

Le reazioni che accolgono il progetto non avrebbero potuto essere più negative.

La commissione parlamentare sulla legge municipale rigetta *in*

⁽⁵²⁾ A.S.C.D., 1882, annexe n° 657, t. 1°, pp. 773-775.

⁽⁵³⁾ " Art. 10 — Les délibérations par lesquelles les conseils municipaux statuent définitivement, conformément à l'article 1 de la présente loi, ne peuvent être annulées que pour excès de pouvoirs ou pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique ". Legittimati a richiedere l'annullamento, entro precisi termini di decadenza, sono il prefetto o un qualsivoglia contribuente. A pronunciarlo è il consiglio di prefettura.

⁽⁵⁴⁾ Art. 3.

toto le idee del ministro ⁽⁵⁵⁾. Una volta ammessa la necessità di una tutela — punto sul quale non si registrano dissensi nella commissione — le preferenze dei parlamentari si orientano subito per quella “classica” esercitata dal prefetto. “Tutelle pour tutelle”, commenta de Marcère, “mieux vaut encore celle du préfet”. “Le véritable libéralisme”, prosegue Marcère, consiste nell’ampliare l’autonomia dei comuni “et non à transférer la tutelle d’une autorité à l’autre”. I comuni avrebbero perduto un padrone per acquistarne subito un altro, ancora più dispotico perché meno disinteressato. La tutela, aggiunge Ferdinand-Dreyfus, esiste nell’interesse “des générations à venir qu’il s’agit de sauvegarder contre les entraînements actuels”. Infine, conclude un’altro deputato ⁽⁵⁶⁾, trasferire alle commissioni dipartimentali la tutela sarebbe stato un errore tattico grave: “au point de vue politique ce serait ébranler la République que de confier dans 20 départements l’administration des communes aux partis hostiles”.

Per nulla più benevolo è il commento del *Temps* che si conferma come portavoce accreditato della *communis opinio* repubblicana sul decentramento. Da una parte, commenta il giornale, cambiare un tutore con un altro non significa fare opera di decentramento ⁽⁵⁷⁾; dall’altra la tutela, indispensabile per garantire il principio di legalità, esige una prassi uniforme che i consigli generali, con le loro commissioni elettive non possono assicurare:

“cette unité nécessaire de législation et de jurisprudence administrative et de contrôle financier, sera-t-elle réalisée par les commissions départementales ne relevant que d’elles-mêmes ou des conseils généraux? L’équité qui préside — tout le monde en convient — à l’exercice actuel de la tutelle par un pouvoir entièrement désintéressé existera-t-elle au

⁽⁵⁵⁾ Il grosso della discussione sulla questione della tutela ha luogo nella seduta del 12 maggio 1882 (AN. C 3312).

⁽⁵⁶⁾ Il deputato Lecherbonnier.

⁽⁵⁷⁾ “Nous voyons bien ce que le pouvoir central perdrait à cette réforme, mais nous avuons ne pas apercevoir ce que les libertés municipales y gagneraient. Les communes désirent moins, ce nous semble, un changement de tuteur qu’une certaine émancipation administrative leur permettant de faire elles-mêmes leurs affaires, sinon à l’abri de tout contrôle, du moins avec plus de liberté qu’elles n’en ont aujourd’hui” (n° dell’8 maggio 1882).

même degré dans des groupes électifs ouverts à toutes les passions locales? ” (58).

In breve, la tutela non doveva essere temuta: esercitata da un prefetto repubblicano sarebbe stata tutt'altra cosa da quella di un prefetto di destra. Grazie al mutamento politico ai vertici dello Stato quel potere centrale che fino ad allora era apparso come incapace di imparzialità era divenuto ora “ entièrement désintéressé ”.

Tanto bastava perché il gabinetto che succede a quello in cui Goblet era ministro ritirasse, insieme al progetto sui consigli cantonali, anche questo sulle attribuzioni municipali.

La dottrina della maggioranza repubblicana sulla tutela viene limpidamente illustrata da de Marcère nel suo rapporto sulla legge municipale: la vigilanza è necessaria per proteggere gli interessi privati dagli abusi del potere municipale, per assicurare il rispetto del principio di legalità, per garantire infine i diritti delle generazioni future. Quanto alla “ minorità ” dei comuni:

“ cette minorité des communes n'est point une fiction légale, puisqu'il n'y a pas de corporation d'habitants qui ne renferme des habitants au-dessous de la majorité, et que les mineurs, membres de la communauté, ont, dans le patrimoine commun, un droit égal à celui des majeurs.-
'Universitas restituitur in integrum propter minores et pupillos qui in ea sunt' (59)

La citazione di Baldo conferma — se pure ve ne fosse stato bisogno — che non vi è in realtà alcuna dottrina repubblicana sulla tutela. Il rapporto di de Marcère non fa altro che esporre nella forma più ortodossa i *topoi* della cultura giuridica tradizionale sui rapporti centro-periferia.

Se ancora qualcuno poteva illudersi sulla possibilità di una svolta, a sgombrare ogni dubbio provvede Ferdinand Dreyfus in uno scambio di battute con René Goblet che, da semplice deputato, continua a battersi per le idee sostenute non senza coraggio da ministro.

Quella di Goblet era stata una requisitoria in piena regola: il

(58) *Ibidem.*

(59) A.S.C.D., 1882, annexe n° 1547, t. 4°, p. 341.

progetto della commissione “ n'est guère que la codification des lois municipales de la monarchie et de l'empire ”, come istituzioni monarchiche sono la tutela e la “ minorità ” dei comuni; per mero opportunismo politico i repubblicani avevano rinnegato le dichiarazioni anticentraliste dei tempi del Secondo Impero:

“ Je sais que les vents ont tourné; à mesure que les républicains se sont rapprochés du pouvoir, ils se sont éloignés des idées libérales, et sans doute aujourd'hui ces idées ne sont guère en faveur auprès d'un grand nombre de nos amis ” (60).

La replica della commissione, rappresentata nella persona di Ferdinand Dreyfus, non si fa attendere: l'Assemblea costituente ha sbagliato nell'89 a conferire troppa autorità alle amministrazioni collettive; altrove in Europa l'accentramento non è meno intenso che in Francia o guadagna terreno, come in Inghilterra; la soppressione dei *plus imposés*, voluta proprio da Goblet, rende necessaria la tutela a garanzia dei contribuenti; il potere centrale è tutore più competente ed imparziale delle commissioni dipartimentali. Si trattava, come si vede, del repertorio di argomentazioni classiche a difesa dell'accentramento. Ma Ferdinand Dreyfus non si ferma qui e svela senza reticenze ed ambiguità la vera posta politica in gioco nella questione della tutela:

“ il semble, à entendre nos contradicteurs, que nous n'ayons plus aucune lutte à soutenir, qu'aucune partie du territoire ne soit réfractaire à nos idées, à nos lois, à nos institutions, et qu'on puisse impunément se livrer à toutes les expériences sans se préoccuper des résultats. Mais est-ce que vous ne voyez pas que, dans l'état actuel de choses, il y a un lien absolument intime entre les intérêts locaux et les intérêts généraux et permanentes de la République ” (61).

Il velo è infine caduto: la questione dell'accentramento non ha più una sua autonomia, ma è solo un tassello del progetto politico della *République* voluta da Ferry e i suoi amici. Il regime non può correre il rischio di indebolire la propria autorità sul territorio quando grandi battaglie, come quella sulla scuola, sono ancora da

(60) A.C.D., 1883, 8 febbraio 1883, t. 1°, p. 280.

(61) *Ibidem*, p. 290.

vincere. Affidare alle commissioni dipartimentali la tutela, come voleva Goblet, avrebbe significato abbandonare un potere di influenza potenzialmente antirepubblicano ai consigli generali dove la maggioranza era ancora in mano alla destra. E poi, ora che il potere legislativo era infine conquistato dai repubblicani, appariva anacronistico e sterile contrapporre centro e periferia, autorità e libertà: è al centro del sistema parlamentare — come aveva sempre sostenuto Thiers — che si compiono le grandi scelte. Alle collettività locali non resta che assecondarle: il pluralismo evoca solo un intralcio, una barriera, una trappola reazionaria.

In questo disegno politico e istituzionale vi è spazio solo per un limitato riformismo: niente di più. La circostanza che lo spento dibattito sulla legge municipale si accenda solo sulla questione delle spese per il culto sembra confermare l'inesistenza di una netta separazione tra locale e nazionale. Fallito il tentativo Goblet, verranno respinti uno dopo l'altro tutti i progetti eterodossi rispetto al centralismo napoleonico: da quelli più moderati, che si limitano ad ampliare l'ambito di autonomia deliberativa dei comuni ⁽⁶²⁾ a quelli che invece prendono le distanze dalla tradizione, lanciandosi su vie nuove ⁽⁶³⁾.

È alla luce di questo clima di diffidenza per le libertà locali che deve essere interpretato il senso di una formula, come quella dell'art. 61 della legge del 5 aprile 1884 — “le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune” ⁽⁶⁴⁾ — che ha fatto scorrere fiumi di inchiostro nella dottrina giuridica successiva. Se la

⁽⁶²⁾ Il progetto Cuneo d'Ornano differisce dalla linea della commissione parlamentare su tre punti: lasciava sussistere il concorso dei *plus imposés*; vietava il cumulo dei mandati elettivi; affidava il potere di approvazione delle deliberazioni comunali che richiedono questa formalità alla commissione dipartimentale (A.S.C.D., 1882, annexe n° 339, t. 1°, pp. 199-205).

⁽⁶³⁾ Il deputato Delattre, ad esempio, presenta un progetto che lascia ai comuni piena capacità impositiva — “les communes auront le droit de déterminer l'assiette de leurs contributions et le mode de recouvrement de leurs recettes communales” — subordinando l'esercizio di questo potere al controllo degli elettori e del consiglio generale (A.C.D., 1883, annexe n° 1721, t. 1°, pp. 160-161). De Marcère ribadisce la chiusura della commissione a ogni proposta di riforma radicale nel suo rapporto supplementare del 24 aprile 1883 (A.C.D., 1883, annexe n° 1849, t. 1°, pp. 544-547).

⁽⁶⁴⁾ La formula è ripresa dall'art. 51 del progetto Folliet (A.S.C.D., 1882, annexe n° 108, t. 3°, pp. 201-211).

commissione fosse stata conseguente con questa affermazione di principio avrebbe dovuto eliminare la tutela — in particolare la formalità dell'approvazione preventiva — lasciando all'autorità centrale il solo potere di annullamento a garanzia della legalità⁽⁶⁵⁾. Ma in realtà, tale disposizione come il resto della legge, deve interpretarsi alla luce di una continuità che trova in de Marcère il proprio fedele portavoce:

“ Qu'avons-nous dit dans notre exposé de principes, et que soutenons-nous, s'il le faut, dans une délibération ultérieure? C'est que nous maintenons pour les communes le régime de la tutelle administrative; seulement, nous réduisons au minimum les cas dans lesquels cette tutelle s'exerce; mais nous affirmons comme un principe nécessaire le maintien de la surveillance administrative ” (66).

L'autorità del governo sui comuni non potrebbe essere meglio assicurata da un panoplia di efficacissimi strumenti come l'approvazione di merito preventiva⁽⁶⁷⁾, la nullità di diritto dichiarabile in qualsiasi tempo per vizio di legalità⁽⁶⁸⁾, il divieto di emettere opinioni politiche⁽⁶⁹⁾, il controllo sulla nomina e revoca di guardie campestri e personale di polizia⁽⁷⁰⁾. Vivien e Thiers si sarebbero

(65) Proprio questa è l'obiezione che il deputato Eugène Ténot muove alla commissione, esigendo la soppressione dell'approvazione preventiva: “ la mesure que je propose aurait pour résultat de donner à la commune la dignité de sa propre administration. La commune serait libre de décider, tant que sa décision ne viole pas une règle supérieure. Je dis que c'est là un principe essentiel, le principe fondamental de toute autonomie, de toute véritable liberté administrative ”. L'approvazione prefettizia non era altro che “ un reste de l'ancienne législation oppressive, un vestige de la législation négatrice de toute liberté communale, égaré dans une loi de liberté et d'affranchissement ” (A.C.D., 18 febbraio 1883, t. 1°, p. 351).

(66) *Ibidem*, p. 352.

(67) Art. 68.

(68) Come prevede l'art 63. Non a torto Léon Clément aveva stigmatizzato la formulazione di una norma che esponeva in qualsiasi tempo i consigli comunali ad una declaratoria di nullità: “ il m'est impossible de comprendre qu'on puisse considérer comme étant nulles de plein droit des délibérations dont la nullité non-seulement n'apparaît pas au premier coup d'œil, mais peut être extrêmement douteuse et donner lieu à un débat très complexe ” (A.S., 8 febbraio 1884, t. 1°, p. 289).

(69) Art. 72.

(70) Il prefetto o il sotto-prefetto devono esprimere il loro gradimento per i soggetti

certamente riconosciuti in una legge che non rinnega alcun istituto dell'accentramento classico.

Una conferma ulteriore del *trend* seguito fedelmente dalla maggioranza repubblicana si può avere esaminando le vicissitudini degli articoli relativi alla polizia municipale.

3.2. *La disputa sulla polizia municipale*

La vera pietra angolare della legislazione rivoluzionaria sull'amministrazione locale era la distinzione tra funzioni proprie e funzioni delegate al "pouvoir municipal" tracciata dal decreto del 14 dicembre 1789. Gran parte della battaglia sul decentramento era stata combattuta, dai tempi della Restaurazione, sotto questa bandiera. L'obbiettivo perseguito da giuristi come Henrion de Pansey e parlamentari come Odilon Barrot era stato quello di ricondurre il maggior numero di funzioni nell'area delle "fonctions propres" al potere municipale. Un progetto di legge che avesse disatteso questa distinzione si sarebbe inevitabilmente attirato l'accusa di centralismo.

Ora, il progetto presentato dalla commissione Marcère alla seconda deliberazione della Camera dei deputati compie proprio questo strappo con la tradizione. Ammettendo che il prefetto possa mettere in mora il sindaco e sostituirsi ad esso quando questi "refuse ou néglige de prendre les mesures exigées par une bonne police municipale ou rurale" (art. 99), il progetto contraddiceva l'intento dichiarato di ridurre allo stretto necessario l'interferenza governativa nella sfera municipale: siamo fuori della distinzione rivoluzionaria tra "fonctions propres" e "deleguées". Una disposizione di questo tenore in qualsiasi assemblea legislativa della monarchia censitaria o del Secondo Impero avrebbe suscitato vivaci reazioni. E invece, nel 1883, riesce a passare inosservata in una Camera dei deputati repubblicana che l'approva senza batter ciglio: distrazione che la dice lunga sulla soglia di attenzione riservata dall'assemblea alle libertà municipali.

Non è un caso che a dare battaglia su questo snodo fondamentale della legge siano i senatori, espressione di quelle collettività

nominati guardie campestri o agenti di polizia. Il sindaco può sospenderli, ma solo il prefetto può revocarli (artt.102 e 103).

locali la cui autonomia essi vedevano pericolosamente ipotecata in un settore cruciale come quello della polizia municipale. La sola circostanza attenuante che il governo potesse invocare a favore di questa disposizione era l'esistenza di un certo numero di sentenze della Cassazione che accreditavano l'esistenza di un potere di sostituzione del prefetto in materia di polizia municipale quando fosse in gioco la sicurezza generale o quando il regolamento interessasse più comuni del dipartimento (71). Ma ciò non bastava di sicuro per giustificare la conferma in sede legislativa di una simile prassi e soprattutto l'affermazione del diritto del prefetto di sostituirsi a suo piacimento ad un qualsivoglia sindaco del suo dipartimento.

Il senatore bretone Lenoël (72) non esagerava affatto quando denunciava in questa norma "une atteinte très grave au pouvoir municipal". Nessun dubbio poteva esservi sulle conseguenze del voto di un'articolo di questo tenore:

" il est donc certain que si ce texte est voté, le pouvoir règlementaire du maire, en ce qui touche la police municipale, est, d'une part subordonné au préfet et que, d'autre part, le préfet devient le seul et véritable maître de toutes les communes du département et qu'il a le droit absolu de prendre un arrêté spécial pour une ou plusieurs communes du département " (73).

Argomentare che l'elezione del sindaco rendesse necessaria una più stretta sorveglianza governativa, equivaleva a togliere ai comuni da una lato quella libertà che si era voluto accordare loro dall'altro. Respinto per due volte dal Senato (74), questo articolo, sostenuto con forza dal governo (75), poteva contare su un tipico argomento da sempre invocato a favore del potere di sostituzione dell'autorità tutoria: l'opportunità di garantire la collettività locale dall'inerzia dei suoi stessi amministratori. L'insistenza del governo riesce infine ad avere la meglio: nella seduta del 7 marzo il Senato adotta l'art. 99 (76) che entrerà a fare parte della legge insieme ad altre disposizioni che

(71) Cfr. A. VARANGOT, *La substitution du préfet ou du sous-préfet au maire*, Paris, 1934, pp. 45-53.

(72) Senatore della Manche, Lenoël appartiene alla *gauche républicaine*.

(73) A.S., 10 febbraio 1884, t. 1°, p. 313.

(74) Nelle sedute del 10 e 13 febbraio 1884.

(75) Il commissario del governo prende la parola nella seduta del 13 febbraio 1884.

(76) A.S., 7 marzo 1884, t. 1°, p. 593.

poco concordano con l'intento di "affrancare" i comuni dall'invasione dei prefetti.

3.3. *L'eccezione parigina*

Nessuna istituzione simboleggiava meglio lo Stato-gendarme napoleonico quanto i due prefetti della capitale. Il prefetto di polizia e quello della Senna erano la prova vivente dell'irriducibile diffidenza dell'autorità centrale per un "pouvoir municipal" percepito come essenzialmente minaccioso. Cosa avrebbero fatto di queste due figure i repubblicani una volta giunti al potere? Jules Ferry non era stato forse nel 1870 tra i firmatari di un progetto di legge che restituiva a Parigi il suo sindaco? Anche qui il *revirement* dei repubblicani opportunisti è completo: niente libertà municipale per la capitale ed un regime di libertà vigilata per Lione, la "rossa" (77).

A battersi per i diritti della capitale restano solo i radicali (78) che con Sigismond Lacroix presentano un progetto di organizzazione municipale a forti tinte democratiche. Vi si trova infatti tutto il repertorio delle rivendicazioni sanculotte: l'elettività del sindaco, la drastica riduzione dei controlli governativi sulla gestione municipale, la collegialità dell'esecutivo, e la revocabilità dei consiglieri comunali, prerogativa di "democrazia diretta" che le vicende del '93 dovevano aver ispirato a Sigismond Lacroix, buon conoscitore della storia della capitale nel decennio rivoluzionario. Il principio-guida della proposta era quello di una netta differenziazione tra interessi nazionali e locali, tra le esigenze del tutto e quelle delle parti: "à mon sens l'unité nationale ne me paraît pas le moins du monde exiger que toutes les parties de ce grand tout qui s'appelle nation soient absolument dépourvues de toute initiative" (79). Il

(77) Il prefetto del Rhône conserva i poteri del prefetto di polizia di Parigi su Lione e i principali comuni dell'area lionese (art. 104).

(78) Nei programmi elettorali di Clémenceau del 1876 e del 1881 figura la "décentralisation administrative" e "l'autonomie communale", concepite entrambe nei termini più ampi (KAISER, *Les grandes batailles du radicalisme*, cit., pp. 324 e 327; J.-B., DUROSELLE, *Clémenceau*, Paris, 1989, pp. 165-166).

(79) A.C.D., 6 novembre 1883, t. 3°, p. 173.

rigetto del compromesso “ opportunista ” non avrebbe potuto essere pù netto:

“ dans votre lois, le pouvoir communal reste toujours soumis à la tutelle du pouvoir central; dans tous les cas, l'État intervient dans des affaires qui sont essentiellement d'ordre communal. Et c'est en cela que vous avez porté atteinte à l'autonomie communale ” (80).

Contro questa intrusione democratica si leva subito un fuoco di fila di obiezioni. I suoi contraddittori attingono al repertorio più consumato e banale della retorica centralista: rivendicare un'autonomia per la sfera degli interessi municipali equivaleva a spezzare l'unità nazionale (81); reclamare per Parigi un sindaco elettivo significava istituire un potere esecutivo concorrenziale con quello statale (82).

A nulla valgono le proteste di quei deputati che ricordano come le condizioni politiche ideali di cui gode il governo e la maggioranza repubblicana permettano al regime di soddisfare le legittime aspettative dei corpi locali e di Parigi: “ rappelez-vous ”, esorta il deputato Floquet, “ que quand on est fort — c'est Sieyès qui le disait au debut de la Révolution française — il faut être juste. Ce que nous vous demandons, c'est d'être justes ” (83). Ma l'assemblea non vuole compiere questo atto di giustizia.

Scegliendo di penalizzare Parigi e Lione, la classe politica opportunista rivelava al di là di ogni dubbio l'intenzione di mantenere intatti gli strumenti di controllo sociale a sua disposizione per tenere a bada la marea montante del socialismo. Lo Stato-providenza, che connoterà la seconda parte della Terza Repubblica, è ancora di là da venire negli anni del consolidamento del regime. La grande novità della nazionalizzazione dell'istruzione pubblica — svolta di cui non si può certo sottovalutare la portata — è bilanciata dal conservatorismo sul versante dei diritti sociali “ classici ”, dove la logica del liberalismo paternalista è ancora dominante. La bor-

(80) *Ibidem*, p. 166.

(81) Così il deputato Antonin Dubost nella seduta dell'8 novembre 1883 (A.C.D., t. 3°, p. 188).

(82) È quanto dichiara, nella stessa seduta, il ministro dell'interno Waldeck-Rousseau (*Ibidem*, p. 192).

(83) Nella seduta del 10 novembre 1883 (*Ibidem*, p. 209).

ghesia repubblicana confida nella capacità del progresso di disinnescare un conflitto sociale che la retorica laicista e nazionalista mettono opportunamente in sordina ⁽⁸⁴⁾. Ad ogni buon conto, le istituzioni più solide dello Stato-gendarme, come la prefettura di polizia, restano pienamente attive nella funzione di sorveglianza e dissuasione della contestazione proletaria nei luoghi ove essa appare più minacciosa.

4. *Il caso francese nel contesto europeo*

Il bilancio del riformismo repubblicano degli anni '89 è quindi contrassegnato dalla più piatta continuità, tanto nella norma quanto nella prassi. A dispetto delle rassicuranti dichiarazioni degli statisti repubblicani, l'amministrazione periferica non ha perso nulla dei suoi tratti più inquietanti. La politicizzazione della burocrazia non fa che intensificarsi nel corso degli anni fino a raggiungere l'acme con il ministero Combes a dispetto delle rivendicazioni per uno statuto imparziale degli impiegati pubblici ⁽⁸⁵⁾. L'intervento dei prefetti nelle elezioni è meno sfacciato di quello dei loro predecessori imperiali, ma altrettanto costante e sistematico ⁽⁸⁶⁾. La tutela sui

⁽⁸⁴⁾ Cfr. S. ELWITT, *The Making of the Third Republic. Class and Politics in France (1868-1884)*, Baton Rouge, 1975, p. 18.

⁽⁸⁵⁾ Il principio della responsabilità ministeriale ostacolerà a lungo l'elaborazione di uno statuto della funzione pubblica. Anche qui, la classe politica della Terza Repubblica manifesterà un'assoluta deferenza per la rappresentazione dell'amministrazione come appendice del potere esecutivo tipica di un Thiers (J. SIWEK-PUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Lille, 1989, pp. 32-33).

⁽⁸⁶⁾ "L'administration a évidemment abandonné les procédés trop voyants de l'époque impériale; mais pour être plus discrète, son influence sur le comportement des électeurs est demeurée très grande" (G. DUPEUX, *Aspects de l'histoire sociale et politique du Loir-et-Cher (1848-1914)*, Paris, 1962, p. 585). Il governo non si limita a servirsi dei prefetti per ottenere informazioni confidenziali sui candidati (si veda ad esempio la circolare ai prefetti del *directeur de la sûreté générale* in data 25 luglio 1893, AD. Bouches-du-Rhône, 1 M 1319), ma li utilizza anche come agenti elettorali al servizio dei candidati della maggioranza. Non vi è uomo politico influente che non abbia il "suo" prefetto e sotto-prefetto di fiducia (cfr. J. BOUSQUET-MÉLOU, *Louis Barthou et la circonscription d'Oloron (1889-1914)*, Paris, 1972, pp. 203-208; P. BARRAL, *Le département de l'Isère sous la Troisième République (1870-1940)*, Paris, 1962, pp. 357-359; A. RIVET, *La vie politique dans le département de la Haute-Loire de 1815 à 1974*, Le Puy,

comuni perde in autorevolezza ed imparzialità⁽⁸⁷⁾, ma non in intensità, continuando a suscitare le proteste dei suoi “pupilli”. L'impronta notabile delle funzioni amministrative locali si attenua appena senza dissolversi, grazie anche alla gratuità delle cariche che il legislatore repubblicano si guarda bene dal mettere in discussione. Persino i contestati dazi, gli “octrois”, si confermano quale fonte principale di entrata delle finanze municipali delle città⁽⁸⁸⁾. Nessuna delle grandi riforme strutturali dibattute da sempre — il cantone, le commissioni intercomunali⁽⁸⁹⁾, la regione — ha visto la luce: sotto ogni aspetto gli anni della *République des républicains* sembrano quelli di una grande occasione mancata. L'accentramento ha nuo-

1979, pp. 198-229). È stato osservato al riguardo che, durante le Terza Repubblica, “le système politico-administratif locale était-il parfaitement équilibré: le préfet soutenait le régime en faisant élire ses candidats, et ces derniers favorisaient la carrière des préfets et sous-préfets, garants de leur réélection” (J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Paris, 1969, p. 119).

⁽⁸⁷⁾ Già nei primi anni di applicazione della *charte des communes*, diviene abituale addebitare la crescita del *deficit* finanziario dei comuni alla scarsa attenzione prestata dai prefetti alla tutela. Troppo impegnati dall'attività politica, essi finiscono per delegare ai propri uffici i controlli sulle attività finanziarie dei comuni (cfr. A. REY, *Théorie du budget communal*, Paris, 1897, p. 56).

⁽⁸⁸⁾ Sulle vicissitudini di questa imposta, destinata a scomparire definitivamente solo nel 1945, cfr. J. DAVID, *Les octrois et leur suppression*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 1988, pp. 561-585.

⁽⁸⁹⁾ L'art. 117 del progetto della commissione prevedeva, quasi come surrogato dei consigli cantonali, la possibilità di istituire commissioni intercomunali con decisione prefettizia allo scopo di curare “la création ou l'entretien à frais communs de cours ou d'écoles d'enseignement primaire supérieur, d'enseignement professionnel ou agricole; la création ou l'entretien d'établissements de bienfaisance, hôpitaux, asiles de nuit; la création, l'amélioration ou l'entretien des voies ou chemins vicinaux ordinaires desservant deux ou plusieurs communes”. Respinta dal Senato in questa formulazione, la proposta della commissione si traduce alla fine nella previsione di più blande conferenze intercomunali, mentre per l'amministrazione dei beni indivisi tra più comuni si prevede la presenza di una commissione sindacale. Il problema della frammentazione comunale continua a restare al centro dell'attenzione negli anni successivi. Scartata la soluzione del municipio cantonale e della fusione autoritativa dei comuni, la dottrina si orienta verso la cooperazione intercomunale, giudicata l'unica via concretamente praticabile per rimediare alla carenza di risorse e di personale dei comuni rurali (cfr. J. de CRISENOY, ancien directeur de l'administration départementale et communale, *Les petites communes en France et en Italie*, Nancy, 1886). Una risposta, per vero molto parziale al problema della frammentazione comunale, verrà data con la legge del 22 marzo 1890 che creerà i *syndicats de communes*, istituzioni dotate di personalità giuridica.

vamente sedotto i governanti di turno, caduti nella sua rete con altrettanta facilità dei loro predecessori.

Ma ora che abbiamo svelato tutti i limiti della legislazione “opportunistica”, è giunto il momento di situarla nel contesto europeo. Solo così sarà possibile valutare con equanimità un episodio che si iscrive in un movimento di riforma di portata internazionale, dal momento che i principali Stati del continente procedono tutti in quegli anni alla revisione dei propri ordinamenti locali in vista dell'allargamento del suffragio.

Vista dall'osservatorio europeo ed alla luce delle esperienze dei paesi vicini, la legislazione francese appare molto più generosa verso le libertà locali di quanto non sembri guardandola solo dall'interno del dibattito nazionale. Un osservatore imparziale rileverebbe infatti che la Francia ha solidamente fondato negli anni '80 quattro pietre angolari del comune repubblicano: il suffragio universale, ormai esercitato ad identiche condizioni per le elezioni politiche e amministrative ⁽⁹⁰⁾; l'elettività del sindaco; l'abolizione di ogni traccia patrimonialista nella rappresentanza municipale; la pubblicità delle sedute dei consigli comunali. Nel contesto europeo non è poco.

Ben diverso è infatti il quadro che si presenta negli altri paesi europeo-continentali, dominati come sono da una costante molto chiara: l'autonomia non si coniuga mai con il suffragio universale; l'elettività degli amministratori locali presuppone sempre una forte tutela. In quelle realtà dove sbarramenti elettorali censitari o di altra natura assicurano l'ortodossia conservatrice delle rappresentanze municipali, come in Prussia, il potere centrale può concedere con tranquillità maggiore autonomia alle collettività locali. Altrove, come in Belgio, è la nomina governativa del borgomastro a garantire al potere centrale un proprio fiduciario all'interno dell'esecutivo municipale: e tanto basta per rendere ozioso ogni paragone con la Francia dei 38.000 sindaci elettivi. In Italia, le riforme crispine del 1888 allargano sì le maglie della libertà locale, ma non senza consolidare le strutture portanti della presenza statale in periferia: il sindaco diviene elettivo, ma solo nei maggiori centri, dove lo Stato è

⁽⁹⁰⁾ La legge del 5 aprile 1884 ha ristabilito l'unità di lista tra elettori politici e amministrativi eliminando le diversità di condizioni a suo tempo introdotte dalla legge del 7 luglio 1874.

presente con i suoi funzionari; il suffragio è ampliato, ma si rafforza al contempo la tutela prefettizia esercitata tramite un organo di nuova creazione, la Giunta Provinciale Amministrativa ⁽⁹¹⁾.

Vi sarebbe ancora da dire, è vero, della Gran Bretagna con il suo *Self-government* che non cessa di sedurre i liberali continentali. Ma il sistema inglese appare così peculiare da rendere problematica qualsiasi comparazione. A suo modo, negli anni '80, anche oltremarina l'accentramento fa progressi. Nel mentre la Terza Repubblica ritocca il rodatissimo accentramento napoleonico, la Gran Bretagna avanza non senza fatica lungo la via di una crescente integrazione finanziaria tra centro e periferia, grazie allo sviluppo delle sovvenzioni governative (*grants*) ai servizi erogati dalle collettività locali secondo standards predeterminati a livello nazionale ⁽⁹²⁾. Questa evoluzione dei *grants* che i contemporanei descrivevano come "the most distinctive feature of English Local Government in modern times" ⁽⁹³⁾ è percepita come un fenomeno positivo, un salto di qualità nell'amministrazione locale inglese. George Broderick, scrivendo sul *Self-government* in una raccolta di saggi comparativi promossi dal *Cobden Club* nel 1875, si spingeva sino ad auspicare un controllo governativo che includesse "a right of coercing" e non solo "of advising, inspecting and reporting" ⁽⁹⁴⁾. Tirando le somme di questo processo, agli inizi degli anni '30, un acuto studioso della materia ha potuto riassumere i tratti salienti del moderno governo locale inglese in due fattori: "increasing integration, increasing

⁽⁹¹⁾ Si è osservato che la disponibilità del Parlamento a seguire Crispi nel suo "statalismo" era dettata da motivi squisitamente politici: in particolare il timore per l'agitazione socialista e per l'egemonia clericale nei piccoli comuni (cfr. R. ROMANELLI, *Il comando impossibile*, Bologna, 1995², p. 325 e sgg.).

⁽⁹²⁾ Sulla relativa efficienza di questo sistema dei *grants*, accordati dal centro alla periferia senza seguire oggettivi criteri di perequazione e con modesti risultati sulla razionalizzazione dei servizi interessati, si veda P. J. WALLER, *Town, City, and Nation. England 1850-1914*, Oxford, 1983, p. 264 e sgg. La storiografia è concorde nel ritenere che prima della Grande Guerra "the state failed both to assert its right to control local services by financing them, or to dismantle the rights and privileges of property holders which constrained local public action" (C. BELLAMY, *Administering Central-Local Relations, 1871-1919*, Manchester, 1988, pp. 272-273).

⁽⁹³⁾ G.C. BRODERICK, *Local Government in England*, in J.W. PROBYN (a cura di), *Cobden Club Essays. Local Government and Taxation*, London, 1875, p. 68.

⁽⁹⁴⁾ *Ibidem*, p. 82.

centralization”⁽⁹⁵⁾. Ma è ovvio che questa “integrazione” e “centralizzazione” procedono da principi e secondo una logica incommensurabili con quelli francesi. La sorveglianza tutoria su una sponda, le sovvenzioni e l'ispezione dall'altra; il prefetto da una parte, il giudice dall'altra. Ad uno Stato che diffida della società, come in Francia, si contrappone una società che collabora con le istituzioni centrali, che partecipa anch'essa al “Government”. Alla battaglia ingaggiata dai prefetti per imporre le *lois scolaires* ai comuni reclacitranti⁽⁹⁶⁾ fa da contrasto il “gentlemen's agreement” tra i funzionari di Whitehall e i loro interlocutori locali⁽⁹⁷⁾. Inutile proseguire nel confronto: la Manica non divide solo due tradizioni istituzionali, ma, ben più, due mentalità collettive e due strutture sociali.

⁽⁹⁵⁾ H. FINER, *English Local Government*, London, 1933, p. 15.

⁽⁹⁶⁾ Qualche esempio: il prefetto dell'Ille-et-Vilaine avverte il sotto-prefetto di Redon (9 gennaio 1890) che farà uso dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 45 del decreto del 7 aprile 1887 qualora il comune di Brûlais persista nel rifiuto di procedere alla costruzione di una scuola (AD. Ille-et-Vilaine, 3 Z 99); il prefetto del Maine-et-Loire rifiuta di approvare la deliberazione (10 maggio 1881) del comune di Montreuil-sur-Loir di riparare la scuola in quanto “cette école ne réunit aucune des conditions matérielles d'installation exigées des établissements de ce genre”: “il sera nécessaire de la remplacer le plus tôt possible par une construction neuve mieux appropriée aux besoins du service scolaire et dans des conditions hygiéniques plus satisfaisantes” (AD. Maine-et-Loire, 5 N 1 (364)).

⁽⁹⁷⁾ “Administrative improvement has been effected far less by the direct advice, ‘You ought!’ than by the subtle flattery of the question ‘Don't you think...?’ The one is as between superior and inferior, the second between equals” (FINER, op. cit., p. 331).

CAPITOLO SECONDO

L'ACCENTRAMENTO NELLA DURATA: UNA STATICITÀ EVOLUTIVA

1. Accentramento e Stato-providenza. — 1.1. Dall'individualismo al solidarismo. — 1.2. Riforma amministrativa e regionalismo. — 2. Accentramento e Stato-di-diritto. — 2.1. La crisi della tutela prefettizia. — 2.2. Lo sviluppo della tutela giurisdizionale.

Staticità evolutiva. L'ossimoro sta ad indicarci il segreto della durata dell'accentramento dopo il 1884: l'assenza di riforme è compensata dalla capacità di adattamento del sistema all'interno di due grandi progetti epocali nella Francia del Novecento: lo Stato-providenza e lo Stato-di-diritto.

Lungo tutto l'arco della Terza Repubblica, l'amministrazione è bersaglio di una polemica costante. Non vi è sessione delle Camere che non si concluda con la presentazione di un progetto di legge sulla riforma dell'amministrazione periferica; non vi è uomo politico che rinunci a spezzare una lancia a favore delle libertà locali. Si direbbe che la questione del "pouvoir municipal" rappresenti un'istanza centrale della polemica sulla riforma dello Stato, come e forse ancor più che nel mezzo secolo precedente. L'accentramento pare in ogni momento sul punto di soccombere sotto il peso della sua inadeguatezza. L'ora è alla riforma dello Stato, alla lotta senza quartiere contro la burocrazia.

Ma l'accentramento beneficia di due circostanze favorevoli che si rivelano decisive per la sua continuità: la crescita del potere pubblico in una logica distributiva e il sostegno di un pensiero giuridico che nelle Università come al Consiglio di Stato contribuisce efficacemente alla legittimazione dell'ordinamento.

1. *Accentramento e Stato-providenza*

La “Repubblica opportunista” degli anni '80 non aveva affrontato la questione sociale.

Imbevuti di positivismo, fiduciosi nel progresso scientifico, i padri fondatori del regime non erano andati oltre il programma di nazionalizzazione dell'istruzione pubblica. Convinzione diffusa della classe dirigente era che la crescita complessiva della società civile e l'ampliamento dei mercati avrebbero disinnescato da sole le potenzialità eversive dello scontro di classe. Ad ogni tentativo di alterare i fondamenti economico-giuridici della società borghese la maggioranza parlamentare aveva opposto un fermo rifiuto.

Nell'arco di un decennio questa scelta politica si rivela drammaticamente inadeguata tanto sul versante della gestione del conflitto sociale che su quello della modernizzazione capitalistica.

Lo sviluppo del movimento operaio e la diffusione della dottrina marxista assestano un duro colpo alla credibilità della retorica repubblicana, svelando l'intensità della sfida lanciata dal socialismo alla società borghese. La sopravvivenza di uno Stato che si vuole allo stesso tempo borghese e repubblicano non può riposare più sull'apostolato laico degli istitutori e sulla dissuasione dello Stato-gendarme. Dopo che anche la Chiesa è scesa in campo con l'enciclica *Rerum novarum*, la classe politica non può attendere oltre per farsi carico delle tensioni che minano la pace sociale: con riluttanza ma inesorabilmente, deve abbandonare le rassicuranti certezze del Codice civile per inoltrarsi sul terreno della *prévoyance* ⁽¹⁾.

Indispensabile per ampliare le basi di consenso del regime, l'ingresso nell'era dello Stato-providenza è dettata anche dal confronto con il rivale tedesco. L'esempio del *Reich* bismarckiano conferma la compatibilità tra legislazione previdenziale e crescita industriale. La socializzazione del rischio, mediante l'obbligo assicurativo, appare sempre più quale razionalizzazione del processo capitalistico, e non come la sua negazione; è vista ora come un consapevole adeguamento del quadro giuridico ai ritmi della modernizzazione industriale, e non quale cedimento alla pressione del movimento operaio. Dalla pre-

(1) Cfr. J.F. STONE, *The Search for Social Peace. Reform Legislation in France, 1890-1914*, New York, 1985, pp. 42-58 e 161-181.

videnza all'assistenza sanitaria, la Germania offre il modello di uno Stato che con successo ha incluso la legislazione sociale nella sua strategia di integrazione del proletariato (2).

Accanto al laicismo e al nazionalismo, il progetto politico repubblicano finirà quindi per appropriarsi anche del solidarismo, nuovo paradigma filosofico di uno Stato che diviene “ provvidenza ” convertendo l' amministrazione accentrata in *service public*.

1.1. *Dall'individualismo al solidarismo*

In un corposo saggio del 1898 sull'*Idée de l'État*, Henry Michel constatava come il tratto dominante del pensiero politico ottocentesco fosse stato la “ réaction contre l'individualisme ”: “ depuis les théocrates jusqu'aux plus récents interprètes du socialisme scientifique ” — così concludeva — “ une protestation presque ininterrompue se fait entendre contre le principe ou les applications de cette doctrine ” (3).

Per quanto minacciato da un'offensiva di così vaste proporzioni, l'individualismo non aveva ceduto terreno. La visione antropologica dell'*homo æqualis* che aveva ispirato il progetto di governo di Turgot e la legislazione rivoluzionaria, prima di trovare consacrazione nel Codice civile, era troppo consolidata per dissolversi con facilità sotto i colpi dei suoi avversari. Fortemente radicata nell'ordinamento, difesa dai giuristi, aveva resistito con successo agli assalti della filosofia politica di destra e di sinistra. Nella Francia della seconda metà del XIX secolo, a dispetto del crescente interventismo statale, regge ancora la credenza liberista nelle capacità autoregolatrici del mercato. Malgrado il suo irrealismo, sopravvive la rappresentazione dell'individuo quale contraente libero e formalmente uguale, a prescindere dalla sua reale condizione economica. Ben poco era mutato dalla legislazione napoleonica: i rapporti tra gli attori economici sul mercato erano riconducibili agli istituti della proprietà e del contratto, come agli inizi del secolo, mentre la beneficenza

(2) Cfr. A. MITCHELL, *The Divided Path. The German Influence on Social Reform in France after 1870*, Chapel Hill and London, 1991, pp. 180-218.

(3) H. MICHEL, *L'idée de l'État. Essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*, Paris, 1898³, p.625.

dominava la relazione tra benestanti ed indigenti. I binomi Stato/società, pubblico/privato continuavano ad articolare un discorso ancora fortemente dicotomico nel quale facevano appena capolino le formazioni sociali, grazie alla legge del 1884 sulle associazioni professionali.

L'abbandono della logica minimalista dello Stato-gendarme e il ripudio delle chiusure del Codice civile presupponevano una rottura epistemologica con l'individualismo che aveva ispirato queste due creazioni della cultura giuridica borghese. Il fallimento della Seconda Repubblica serviva da ammonimento: dilatare i contenuti della cittadinanza per includervi i diritti pretensivi (*droits-créances*), come si era tentato nel '48, era troppo rischioso: proprietari e non-proprietari si sarebbero nuovamente trovati faccia a faccia, ciascuno invocando l'assolutezza del proprio diritto. Occorreva invece creare le condizioni giuridiche per una composizione pacifica del conflitto sociale all'interno della società di mercato e sotto l'egida del legislatore senza che fosse necessario mettere mano alla riforma del sistema produttivo.

Solidarismo diviene la formula per una transizione graduale e indolore dallo Stato-gendarme allo Stato-providenza. Senza essere il solo a conferirgli dignità scientifica, Durkheim è certamente l'autore che più contribuisce a definire i lineamenti del nuovo paradigma. Nelle pagine della *Division du travail social* l'individualismo atomista cede il passo al neorganicismo funzionalista. La rappresentazione di un mercato di produttori interdipendenti sostituisce la metafora dell'autonomia e dell'isolamento; il conflitto di classe è descritto come patologia di un sistema economico fisiologicamente armonico; da strumento per la ricerca del profitto, il contratto si trasforma in principio morale, in legame sociale privilegiato tra individui uniti da una fitta trama di prestazioni e controprestazioni. Durkheim illustra la dinamica di un corpo sociale che tempera la rigidità della divisione del lavoro con una stretta cooperazione; che trasforma il potere da volontà sovrana a funzione e servizio; che sdrammatizza la crescita dei compiti dello Stato assegnandogli una missione regolativa di giustizia ⁽⁴⁾.

(4) La mia presentazione del pensiero di Durkheim è necessariamente sommaria. Per una ricostruzione ben più articolata si veda tra gli altri, S. LUKES, A. SCULL, *Durkheim*

Questa intuizione dell'interdipendenza sociale trova una vasta eco nel discorso politico-parlamentare che vi scopre la formula per contrastare la requisitoria antiborghese dei movimenti d'ispirazione marxista (5). In una celebre opera che adotta come titolo proprio *la solidarité*, Léon Bourgeois, esponente di spicco del partito radical-socialista, traduce il principio filosofico in un termine familiare alla cultura giuridica, il quasi-contratto. Compito del legislatore non è quello di operare scelte drastiche, ma di allocare utilità e servizi secondo una logica rigorosamente commutativa: "la législation positive ne sera que l'expression pratique de cette formule de répartition équitable des profits et des charges de l'association" (6). Allo spettro del conflitto di classe si sostituisce la rassicurante immagine di una società di produttori nella quale l'interesse alla conservazione dell'ordine deriva dal riconoscimento delle obbligazioni reciproche di ciascuno verso gli altri: "l'obligation de chacun envers tous ne résulte pas d'une décision arbitraire, extérieure aux choses; elle est simplement la contre-partie des avantages que chacun retire de l'état de société, le prix des services que l'association rend à chacun" (7). L'obbedienza sociale non è frutto di costrizione, ma è scelta razionale in una logica di ponderazione costi/benefici: "l'obéissance au devoir social n'est que l'acceptation d'une charge en échange d'un profit. C'est la reconnaissance d'une dette" (8). Liberatesi così dall'ipoteca della sovranità, le *élites* repubblicane potevano ora affrontare senza stati d'animo la costruzione di uno Stato-provvidenza nel quale la tecnica assicurativa provvedesse a distribuire autonomamente l'onere e i costi del rischio sociale (9).

and the Law, Oxford, 1984, e P. BESNARD, M. BORLANDI, P. VOGT, *Division du travail et lien social. La thèse de Durkheim un siècle après*, Paris, 1993.

(5) Cfr. S. ELWITT, *The Third Republic Defended. Bourgeois Reform in France, 1880-1914*, Baton Rouge and London, 1986, p. 47.

(6) L. BOURGEOIS, *Solidarité*, Paris, 1896, p. 95.

(7) *Ibidem*, p. 101.

(8) *Ibidem*, p. 102.

(9) "On cherchait, depuis 1848, le moyen de donner des droits aux classes nécessiteuses sans que cela aboutisse à leur donner un droit sur l'État. A ce problème l'école de la solidarité apporte un réponse rigoureuse, par la valorisation de la technique assurentielle" (J. DONZELOT, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, 1984, p. 138).

Parola-chiave della retorica politica sull'uguaglianza, la *solidarité* non tarda a trovare una traduzione giuridica nel concetto di *service public*. Léon Duguit è il mediatore più celebre, anche se il più contraddittorio⁽¹⁰⁾, della sofferta emancipazione della cultura giuridica dall'archetipo individualista e dal dogma della sovranità. Nelle opere del caposcuola di Bordeaux il corpo sociale, con le sue associazioni ed organi, assorbe l'individuo astratto; il dualismo *gouvernants/gouvernés* rimpiazza l'opposizione cittadini/Stato; la *puissance publique* si dissolve in un molteplicità di *services publiques*. Lungi da essere unanimemente accettata dai giuristi universitari — basti ricordare per tutti l'epico duello a distanza con Hauriou — la teoria di Duguit ha però il merito di cogliere ed incoraggiare lo sviluppo dell'amministrazione da una funzione di comando e regolamentazione ad una di prestazione e di *service*⁽¹¹⁾.

La legislazione che vede la luce negli anni a cavallo del secolo sembra dare ragione alla tesi dei fautori del *service public*. La legge sulla responsabilità per gli incidenti di lavoro del 1898 segna la data di nascita di una nuova disciplina giuridica e la prima grande breccia nell'ordito unitario del Codice civile⁽¹²⁾. Tramite la socializzazione del rischio professionale, si giunge infine a riconoscere la peculiare natura giuridica del contratto di lavoro dipendente, fino ad allora ricondotta alla comune categoria romanistica del *contrat de louage de services*. I provvedimenti legislativi che si succedono a breve distanza in materia di assistenza riflettono questa consapevolezza dell'ineguaglianza delle parti nel rapporto di lavoro⁽¹³⁾. Lo scopo dichiarato è quello di proteggere la parte più debole mediante la definizione di un statuto di diritti garantito dal legislatore: si tratta dell'inizio di un movimento inverso a quello iniziato nel 1776 *from Status to Contract*: la creazione di *status* differenziati diviene l'obbiettivo del legislatore all'insegna del principio della solidarietà.

⁽¹⁰⁾ Come mette in rilievo E. Pisier-Kouchner, sottolineando l'ambiguità della nozione di *service public* in Duguit (*Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, 1972, pp. 266-268)

⁽¹¹⁾ Cfr. H.S. JONES, *The French State in Question. Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, 1993, pp. 169-170.

⁽¹²⁾ Cfr. F. EWALD, *L'État providence*, Paris, 1986, pp. 313-314.

⁽¹³⁾ Cfr. C. BEC, *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la Troisième République*, Paris, 1994, pp. 107-108.

L'ingresso nella stagione dello Stato-provvidenza doveva avere immediate ripercussioni sulla questione dell'autonomia locale. La periferia cessa di essere il luogo in cui si organizza un potere privato e familiare distinto e antagonista allo Stato. Non ha più senso la contrapposizione liberale tra l'individuo e l'amministrazione. Ora che tutto diviene interdipendenza, anche gli enti locali appaiono quali organi decentrati del servizio pubblico nazionale, agenzie per l'erogazione di prestazioni ed utilità a beneficio della collettività. L'amministrazione locale è ora più che mai nazionale: “ c'est la société — commune, département, État — qui, soustrayant l'assistance à la tutelle capricieuse, à la tutelle 'libre' des individus, des groupements particuliers et des associations confessionnelles, l'élève à la hauteur d'un service public ”. (14)

Vittima illustre di questa autentica rivoluzione dei paradigmi è l'idea di “ pouvoir municipal ”. Dopo aver ispirato tante battaglie, la rappresentazione del comune come sede di un “ quarto potere ” quasi-familiare e semi-privato ha ormai fatto il suo tempo: non ha più alcun valore euristico e dottrinale. “ Cette notion, en quelque sorte purement domaniale et privée, de la commune ”, scrive Georges Teissier (15), “ est aujourd'hui absolument archaïque; elle ne correspond nullement à la réalité juridique, telle qu'elle résulte de notre organisation politique moderne ” (16). Superata come categoria descrittiva, la nozione di “ pouvoir municipal ” è respinta anche come categoria teoretica. Non vi è potere autoritativo che non sia pubblico, e non vi è potere pubblico che non abbia la sua origine nello Stato. La coppia *personne publique / service publique* conquista la sua centralità a spese del glorioso “ pouvoir municipal ”. Persona giuridica pubblica, il comune adotta atti d'imperio per graziosa concessione dello Stato; persona di diritto privato, essa provvede alla gestione del suo patrimonio, nell'accezione più riduttiva, senza adottare alcun atto d'imperio (17). Lo spazio per assimilare la *police*

(14) G. DUPRAT, *La crise du libéralisme en matière d'assistance*, in *Revue politique et parlementaire*, 1906, p. 113.

(15) Membro del Consiglio di Stato ed autore di una fortunata opera su *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, 1906.

(16) *Ibidem*, p. 94.

(17) Léon Michoud, nel suo corposo trattato sulla persona giuridica, sottolinea che

alle *fonctions propres au pouvoir municipal* è quindi sparito totalmente: laddove vi è *imperium*, si è in presenza di una funzione amministrativa pubblica (18). Non solo: ha perduto ogni ragione d'essere la pretesa dei giudici ordinari di conoscere del contenzioso della responsabilità e dei lavori comunali, in quanto fattispecie ascrivibili alla natura privatistica e "familiare" della collettività locale. I dubbi sono fuggiti definitivamente: ogni attività compiuta in vista di un *service public* compete al giudice amministrativo (19).

Caduto il "pouvoir municipal", il concetto di decentramento viene ricostruito da Hauriou all'insegna del più rigoroso positivismo giuridico. In un saggio che è ancora oggi l'opera di riferimento per lo studio del decentramento il caposcuola di Tolosa ordina centro e periferia intorno alle due figure di persona giuridica pubblica e di tutela. Premesso che "la *décentralisation*" altro non è che "une manière d'être de l'État", l'elemento decisivo per riconoscerne l'esistenza appare quello del conferimento a persone giuridiche pubbliche di funzioni d'interesse collettivo (20). Tre sono i tratti essenziali del decentramento: la partecipazione diretta del corpo elettorale alla nomina delle autorità amministrative; l'esistenza di un sfera di attribuzioni per le persone giuridiche territoriali; un'energica tutela esercitata dallo Stato. Se qualche dubbio poteva sussistere

la personalità patrimoniale del comune copre solo ed esclusivamente gli atti di gestione dei beni produttivi di reddito: nient'altro che un aspetto secondario ed accessorio di una personalità destinata ad esprimersi essenzialmente nella sfera del diritto pubblico (*La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Paris, 1906, t. 1°, p. 323).

(18) "On peut bien dire que l'État délègue la puissance publique à la commune pour l'accomplissement d'une fonction municipale qui appartient spécialement à cette dernière; on ne peut pas dire que la puissance ainsi déléguée 'appartienne' vraiment à la commune. Il faut distinguer en cette matière la fonction et le pouvoir: la fonction est municipale, le pouvoir ne l'est pas" (M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1927¹¹, p. 188, nota).

(19) Cfr. L. MICHOU, *De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents*, Paris, 1897, p. 21 e sgg.

(20) "Au point de vue du droit, la *décentralisation* est une manière d'être de l'État caractérisée par ce fait que l'État se résout en un certain nombre de personnes administratives, qui ont la jouissance de droits de puissance publique, et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration" (M. HAURIOU, *Étude sur la décentralisation*, Paris, 1892, p. 37).

in merito alla deferenza dell'Autore per la tradizione centralista nazionale, questa enfasi sulla necessità di un tutela provvede a fugarlo. Hauriou è chiarissimo al riguardo:

“ On doit s'arrêter dans la voie de la décentralisation, lorsqu'il apparaît que le fonctionnement des services généraux serait compromis par suite de ce fait que les autorités locales, trop indépendantes, ne fournissent pas la collaboration qu'elles devraient fournir. En d'autres termes, la décentralisation doit laisser subsister une tutelle, c'est-à-dire une surveillance de l'État sur les autorités décentralisées, et la difficulté est de déterminer le point où doit s'arrêter la tutelle ” (21).

Questa volontà di armonizzare l'azione delle collettività locali con quella dello Stato non è tanto frutto di diffidenza quanto della constatazione che in materia di *service public* la regola è quella della “ collaboration aux mêmes services ” tra Stato e comuni. Non a caso Hauriou insiste anche sul “ decentramento per servizi ” (*établissements publics*) che ha il merito di articolare la struttura organizzativa dello Stato senza ridurne la capacità di direzione. In un caso come nell'altro, la tutela serve ad assicurarsi della buona gestione di servizi pubblici che interessano nella stessa misura tutti i cittadini (22).

L'approdo di Hauriou rappresentava il faro che avrebbe orientato i giudizi dei giuristi sulle proposte di riforma dell'amministrazione periferica, escludendo *a priori* l'ammissibilità di qualsivoglia suo stravolgimento. Molto contribuirà al rifiuto del movimento regionalista da parte della cultura giuridica ufficiale questa stretta connessione tra *service public* e accentramento.

1.2. Riforma amministrativa e regionalismo

La riforma dell'amministrazione periferica sarà al centro del dibattito politico lungo il corso di tutta la Terza Repubblica, alimentando la polemica contro la degenerazione del parlamentarismo e lo strapotere burocratico.

(21) *Ibidem*, p. 16.

(22) Vale la pena segnalare che Hauriou sostiene la tesi della generalità della tutela — “ droit commun de la tutelle ” — contro quella, destinata a divenire dominante, della specialità della tutela — “ pas de tutelle sans texte ” (cfr. S. REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, 1982, pp. 92-96).

Tema certamente molto politico e politicizzato, la questione amministrativa può nondimeno vantare un fondamento tecnico-giuridico preciso. Il centro fa carico alla periferia di nuovi ed onerosi obblighi nel quadro della costruzione dello Stato-providenza senza provvedere a modificare strutture e risorse. Pensate nell'ottica di uno Stato-gendarme, le collettività locali si trovano a fare fronte alle multiple esigenze del *service public* con gli stessi identici strumenti di un secolo prima. La classe politica repubblicana non ha perduto il vizio di quelle che l'avevano preceduta nel tempo: scaricare sulle collettività locali il massimo numero possibile di spese al fine di alleggerire l'onere del bilancio statale. Dipartimenti e comuni apprendono con disappunto che solidarismo non significa automaticamente socializzazione nazionale della spesa e che, d'altra parte, l'ideale di una differenziazione netta di risorse e responsabilità era destinato a rimanere un'utopia (23). Agli inizi degli anni '20 il fenomeno aveva raggiunto una diffusione ed una regolarità preoccupanti, come rilevava uno specialista della questione:

“ le Parlement, pour éviter peut-être l'impopularité de l'accroissement des dépenses, a pris en effet l'habitude de mettre les frais des réformes qu'il vote à la charge des budgets locaux, en n'y apportant que l'appoint d'une subvention d'État insuffisante et discutable: ainsi les dépenses obligatoires sont-elles devenues le moyen normal de décharger le budget de l'État ” (24).

Persino i prefetti devono ammettere la gravità della situazione, in termini che suonano come atto d'accusa per la politica del governo:

“ le surcroît de travail qui incombe à l'heure présente aux municipalités ”, scrive il prefetto della Manche nel 1920, “ a commencé à se faire sentir il y a vingt cinq ans. Il a eu pour cause principale le développement

(23) “ Du point de vue théorique ”, rileva uno studio dei primi anni '30, “ l'idéal financier serait l'application d'une formule fameuse en France 'À l'État ce qui concerne l'État, au Département ce qui concerne le Département, à la commune ce qui concerne la commune'; mais — qu'on s'en félicite ou qu'on le regrette — l'évolution politique s'accomplit dans la direction opposée sous l'empire de la nécessité ou conformément à la doctrine du 'paternalisme', le chevauchement des finances de l'État, de la région et des communes s'accroît de jour en jour ” (G. LECARPENTIER, *Le problème des finances locales en France*, Paris, 1932, pp. 15-16).

(24) L. BOCQUET, *La réforme des impositions locales*, Paris, 1921, p. 10.

de nos lois d'assistance et de prévoyance sociale. Mais il paraît juste aussi de l'attribuer à l'esprit de centralisation dont sont animés la législation et l'administration actuelle. La guerre a aggravé singulièrement cet état de choses et le travail des maires a augmenté dans des proportions considérables" (25).

Non molto frutto daranno i lavori delle commissioni interministeriali e i dibattiti parlamentari che si occuperanno di una migliore distribuzione della spesa tra i diversi livelli di governo: lo Stato accetterà di accollarsi solo una quota marginale della spesa locale (26). Un dato solo basterà a rivelare l'entità dell'onere: in base ad una stima del 1938, le spese di assistenza gravano per il 38% sullo Stato, per il 25% sui dipartimenti e per il 37% sui comuni (27).

Gli effetti non attendono a farsi sentire. Costretti a finanziare la costruzione delle prigioni come le spese di assistenza e di istruzione (28), i consigli generali protestano ed oppongono una resistenza sorda alle pressioni del centro (29). Per i comuni la situazione è ancora più grave. La statistiche non fanno che registrare il costante aumento del volume di spesa in assenza di incrementi nel gettito dei *centimes* addizionali. La riforma fiscale del 1917 che abolisce le imposte di ripartizione per sostituirvi l'imposta sul reddito non è seguita da un riforma della finanza locale. Si verifica anzi una situazione paradossale: abolita a livello nazionale, l'imposta di

(25) Lettera del prefetto al ministro dell'interno dell'11 maggio 1920 in risposta alla circolare del 20 marzo dello stesso anno sulla semplificazione del lavoro dei comuni (AN. F²2042).

(26) Le iniziative parlamentari e i rapporti delle commissioni ministeriali sono analizzati da M. FÉLIX, *La réforme générale des finances locales*, t. III, *L'allègement des charges des départements et des communes*, Paris, 1933, p. 11 e sgg.

(27) Dati riportati da R. CARCHON, *Les finances locales depuis la crise économique de 1931*, Paris, 1942, p. 9.

(28) Un'analisi econometrica condotta sulle spese dipartimentali nel periodo 1815-1974 ha permesso di accertare che la crescita avviene prevalentemente sulla voce delle spese obbligatorie (L. FONTVIEILLE, *Evolution et croissance de l'administration départementale française, 1815-1974*, p.p. 44-45).

(29) Cfr. RENONCOURT, op. cit., p. 563 e A.G., DESBATS, *Le budget départemental*, Paris, 1911, pp. 346 e 457. Nel 1913, ben 42 dipartimenti avevano dovuto domandare supplementi speciali alla loro dotazione regolare per provvedere al pagamento delle spese ordinarie (*Ministère de l'Intérieur, Situation financière des départements en 1913*, Melun, 1916, p. IV).

ripartizione sopravvive “fittiziamente” per la finanza locale. I *centimes* addizionali comunali continueranno ad essere calcolati come prima sul *principal* dell’imposta di ripartizione, pur trattandosi ormai di un *principal fictif*, dopo la soppressione dell’imposta che lo giustificava⁽³⁰⁾. Costretti a fare affidamento sui *centimes*, sui dazi (*octrois*) e sulle sovvenzioni statali i comuni accrescono costantemente la loro dipendenza dalle *avances* del centro, indebitandosi in una misura sempre più preoccupante. Riconosciuta da tutti l’urgenza di una svolta, essa non vedrà mai la luce: per una riforma di ampio respiro mancavano tanto la necessaria stabilità ministeriale quanto il consenso sulle soluzioni tecniche da adottare in sostituzione di quelle tradizionali. I progetti di riforma d’iniziativa parlamentare e governativa che si accumulano sui banchi delle assemblee legislative riusciranno solo a tradursi in provvedimenti di corto respiro⁽³¹⁾. Ancora nel 1949, il XXXIV congresso dei sindaci francesi invocava con forza una socializzazione della spesa sociale: “que l’État prenne en charge les dépenses relatives à l’assistance, ou dans un premier stade celles relatives aux aliénés, aux tuberculeux, aux enfants assistés et aux vieillards infirmes et incurables, soit le 2/3 des dépenses totales”⁽³²⁾. E deplorava la perdurante tendenza del centro a scaricare sulla periferia oneri che solo a lui competevano: “la situation actuelle est inconcevable dans la mesure où elle contraint l’autorité municipale à imposer ses administrés pour subvenir à des dépenses qui échappent à sa compétence et qui ne rentrent pas dans ses attributions”⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Maurice Félix, uno dei migliori esperti di finanze locali del primo dopoguerra, liquidava questa sopravvivenza come un residuo illogico e inutile: “aujourd’hui que les anciennes contributions directes (du moins les contributions mobilière, la contribution des portes et fenêtres et la contribution des patentes) sont supprimées en tant qu’impôts d’État, le système actuel apparaît comme un système périmé, difficile à justifier, manquant de souplesse, d’harmonie et d’équité” (M. FÉLIX, *La réforme générale des finances locales*, t. IV, *La réforme des impositions départementales et communales*, Paris, 1934, p. 2).

⁽³¹⁾ Maurice Félix, nell’opera sopra citata, ha ricostruito analiticamente, legislatura per legislatura, i progetti di riforma presentati, il dibattito parlamentare e il suo esito.

⁽³²⁾ XXXIV congrès de l’association des maires de France, 1949. *Premier commission-assistance. Rapporteur, M. Blet, maire de Poitiers*, p. 4.

⁽³³⁾ *Premier commission-réforme des finances locales, rapporteur M. Cottet, maire de Vélizy-Villacoubay*, p. 34.

È su questa crisi oggettiva dell'amministrazione periferica francese che si innesta il dibattito sul regionalismo ⁽³⁴⁾.

Dibattito che, come dicevo innanzi, presenta quale primo tratto quello di un'elevata politicizzazione. Non vi è dubbio alcuno che il bersaglio dei progetti di riforma regionale che provengono dagli estremi dello schieramento politico sia il degrado delle istituzioni repubblicane più che il centralismo. Barrès vede nel federalismo regionale l'ariete per abbattere lo Stato borghese unitario e sostituirvi un socialismo pluralista ⁽³⁵⁾; per Sorel centralismo è sinonimo di statalismo ed oppressione mentre Maurras identifica la battaglia per la libertà locale con quella contro la Repubblica ⁽³⁶⁾. Difficile sorprendersi che in presenza di una compagnia così imbarazzante, Clémenceau e i repubblicani favorevoli al decentramento tengano a prendere le distanze. "La victoire de la république d'abord", precisa Clémenceau, "ensuite la libre discussion entre les républicains pour la substitution progressive des institutions démocratiques aux institutions de la monarchie" ⁽³⁷⁾. Il timore di fare un regalo ai "nemici della Repubblica" con misure di decentramento "eccessive" iscriverà un'ipoteca molto seria su tutti i progetti di riforma regionale. Il dipartimento era un'eredità della Rivoluzione, e inoltre, chi meglio di un buon prefetto poteva servire la Repubblica? ⁽³⁸⁾

Ma la questione regionale è anche altro ancora. Per la prima volta si assiste ad una riscoperta della provincia come culla di un pluralismo spontaneo ed innocuo. Gli studi del geografo Vidal de la

⁽³⁴⁾ Non starò a ripercorrere analiticamente i progetti di riforma regionale, generalmente ripetitivi e di modesta qualità redazionale. Per una visione d'insieme rinvio a M. BOURJOL, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, 1969 e R. SPARWASSER, *Zentralismus, Dezentralisation, Regionalismus und Föderalismus Frankreich*, Berlin, 1985, pp. 108-173.

⁽³⁵⁾ Cfr. Z. STERNHELL, *Maurice Barrès et le nationalisme français*, Paris, 1972, p. 326.

⁽³⁶⁾ Cfr. M. CURTIS, *Three Against the Third Republic. Sorel, Barrès, and Maurras*, Westport, 1977, pp. 157-165.

⁽³⁷⁾ G. CLÉMENCEAU, *La République et la décentralisation*, in J. PAUL-BONCOUR, C. MAURRAS, *La République et la décentralisation. Un débat de 1903*, Paris, 1923 (1904), p. 163.

⁽³⁸⁾ Sull'atteggiamento dei radicali in merito a regionalismo e decentramento, cfr. S. BERSTEIN, *Le parti radical et le problème du centralisme (1870-1939)*, in C. GRAS, G. LIVET, *Régions et régionalisme en France du XVIII siècle à nos jours*, Paris, 1977, pp. 225-240.

Blache, il fortunato saggio di Foncin *Le Pays de France* (1898), infine la propaganda della *Fédération régionaliste française* ⁽³⁹⁾ convergono verso l'idea di una Repubblica unitaria e policentrica. La regione non è presentata come un'antagonista del centro, ma come il luogo per l'organizzazione razionale dei servizi pubblici e la sede per la sperimentazione di nuove soluzioni al conflitto sociale. Non è un caso che nel progetto Hennessy, quello che riflette meglio l'insieme di queste suggestioni, il tema regionale sia strettamente connesso a quello della rappresentanza degli interessi in una versione aggiornata rispetto a quella tradizionale del legittimismo. Il fulcro del sistema immaginato da Hennessy nel progetto del 1913 consiste nella scelta dei rappresentanti all'assemblea regionale da parte degli elettori raggruppati in categorie professionali: agricoltori, commercianti, industriali, professioni liberali e funzionari ⁽⁴⁰⁾. Proposta originale ma evidentemente inaccettabile per un notabilato repubblicano che avrebbe visto seriamente minacciata la propria egemonia dall'emersione di nuove capacità politiche in un quadro istituzionale del tutto ignoto come la regione ⁽⁴¹⁾. Al di là delle riserve per la rappresentanza degli interessi, tema da sempre sospetto per i cultori della

⁽³⁹⁾ Il programma della F.R.F. viene pubblicato nel 1901 su iniziativa del suo animatore Charles-Brun (il testo è in CHARLES-BRUN, *Le régionalisme*, Paris, 1911, p. 278-280).

⁽⁴⁰⁾ A.C.D., 1913, annexe n°2688, documents parlementaires, t. 85°, pp. 393-395.

⁽⁴¹⁾ L'inquietudine per l'alterazione degli equilibri consolidati si percepisce chiaramente nelle risposte dei consigli generali ai quesiti relativi ai progetti di riforma dell'amministrazione territoriale. Interpellati nel 1912-13 i consigli generali si dichiarano favorevoli alla conservazione dello *status quo*. Per il consiglio generale della Vandea (sessione del 1913) non vi è molto che meriti di essere cambiato: " en thèse générale, en dehors de certaines critiques de détails sans importance, on ne peut s'empêcher de reconnaître que la loi de 1871, dans son ensemble, est une des plus libérales qui aient été faites, en matière d'administration départementale ". La commissione del consiglio generale di Tarn-et-Garonne (sessione del 1912) " ne désire pas que la législation actuelle soit bouleversée, elle est éloignée de toute tendance révolutionnaire à cet égard ": si limita ad auspicare che le deliberazioni dei consigli generali siano esecutorie quando adottate entro i limiti di competenza legali e preconizza una collaborazione tra prefetto e presidente del consiglio generale. Stesso atteggiamento del consiglio generale della Vienne (1913): " le conseil général verrait avec plaisir appliquer des réformes prudentes et sages, et qui auraient pour effet d'assurer un fonctionnement plus simple et plus rapide des rouages de l'administration " (AN. F² 2060).

volonté générale (42), è proprio questa alterazione del processo di riproduzione della classe dirigente della Repubblica che non poteva essere tollerata in un sistema politico nel quale la consacrazione delle *élites* avveniva al centro e solo al centro.

Si capisce allora perché i giuristi universitari mostrino tanta insofferenza per il dibattito regionalista. “Ce problème du régionalisme administratif est un de ceux qui donne le plus l'impression d'une agitation à vide et d'un bluff électoral” (43). Questo impietoso giudizio di Henry Berthélemy riassume la *communis opinio* dei guardiani dell'ortodossia repubblicana e della continuità della tradizione istituzionale di fronte ad un tema, quello regionale appunto, che non appariva integrabile concettualmente nella trama del pensiero giuridico classico. Le riforme erano sì necessarie ma dall'interno dell'ordinamento vigente, troppo solido e ben congegnato per meritare di essere vulnerato in uno dei suoi snodi essenziali come la centralità del dipartimento e del prefetto. Dalle cattedre neonate di diritto pubblico e dalle opere dei più autorevoli cultori della materia, giunge un perentorio invito alla moderazione formulato con chiarezza, già all'indomani dell'approvazione della *charte des communes* del 1884, da Batbie: “la centralisation n'est pas un problème qui puisse recevoir une solution *à priori*; c'est une question d'expérience, d'administration et d'application” (44).

Un invito così allettante non poteva certo cadere nel vuoto. La burocrazia ministeriale trova nei professori di diritto pubblico dei potenti alleati nella sua difesa ad oltranza dello *status quo*. Gli eretici come il consigliere di Stato Chardon (45) che invocano la soppressione dei prefetti sono voci isolati in un'alta burocrazia fedele nella sua larga maggioranza alle strutture esistenti. Le commissioni di studio sul decentramento che si avvicendano quasi ad ogni legislatura concludono immancabilmente per la necessità di modifiche nel segno della *deconcentrazione*, e niente di più. A fare testo è questa

(42) L'istituzione delle insignificanti *régions Clémentel* nel 1918 — null'altro che un coordinamento su base regionale delle camere di commercio — non prova certamente il contrario.

(43) H. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1930¹², p. 213.

(44) A. BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, 1885², t. 4^o, p. 147.

(45) H. CHARDON, *Le pouvoir administratif*, Paris, 1912², p. 275.

conclusione del prefetto della Haute-Vienne Lallemand, autore di un corposo rapporto nel 1909 sulla riorganizzazione amministrativa:

“ enlevons donc le plus possible de ces ‘grains de sable’ qui faussent notre ‘mécanisme officiel’, qui en entravent le fonctionnement, — nous aurons plus fait ainsi pour la satisfaction populaire, qu’en remaniant la carte de France ou qu’en désorganisant, pour un mirage d’économie, les cadres administratifs ” (46).

L’alto funzionario non avrebbe potuto essere più chiaro, come chiara era stata la commissione Poubelle nel 1896 quando aveva affermato senza esitazioni “ qu’on pouvait faire beaucoup pour la décentralisation, sans toucher à la géographie administrative de la France ni au cadre de ses institutions ” (47). Dal centro alla periferia, agli esordi come alla fine della Terza Repubblica, la burocrazia si oppone sistematicamente alla proposta di alterare gli snodi più tradizionali dell’amministrazione.

Tipico è il caso dei sotto-prefetti di cui a più riprese si chiede la soppressione ma che l’alta burocrazia difende a spada tratta con un argomento di sicura presa politica: i sotto-prefetti erano necessari per assicurare il rispetto dell’ordinamento repubblicano anche negli *arrondissements* che gli erano più ostili. In questi contesti difficili, assicura un sotto-prefetto del Maine-et-Loire nel 1908 (48), “ la présence du sous-préfet au milieu même des populations, son influence directe, personnelle, sur ses administrés, ont pu seules assurer l’exécution des lois récentes sans à-coups, sans gros conflits, briser les résistances et calmer l’agitation ”. L’antifona, lo si vede, è sempre la stessa: l’accentramento è un corollario del principio di legalità, tanto più necessario in presenza dell’esigente legalità repubblicana. È per salvaguardare in tutta la sua efficacia questa forza motrice dell’integrazione nazionale che il prefetto del Maine-et-Loire, come tutti i suoi colleghi, consiglia di non dare corso alle proposte di riforma regionale:

(46) *Rapport général présenté à la Commission interministérielle de la réorganisation administrative au nom de la deuxième sous-commission*, in *Revue général d’administration*, 1909, t. 2°, p. 67.

(47) *Revue général d’administration*, 1896, t. 3°, p.110.

(48) Osservazioni del sotto-prefetto di Segré (16 dicembre 1908) a proposito del rapporto Lallemand (AN. Maine-et-Loire, 1 M 4 (1)).

“ dans les départements de l'Ouest, par exemple, où l'élément réactionnaire domine encore, une organisation régionale, en groupant les forces de l'opposition et en diminuant l'action locale qui peut encore dans une certaine mesure les amondrir, donnerait à la réaction une formidable puissance. Les conseils régionaux tendraient à s'ériger en petits parlements qui deviendraient le centre d'une action politique n'ayant d'autre but que de faire obstacle à toute réforme du Gouvernement ” (49).

La classe politica non aveva motivo di dubitare del giudizio di una burocrazia che, a forza di epurazioni, era ormai fermamente acquisita alla causa della Repubblica. Già ostile al regionalismo e diffidente verso il decentramento, trova naturale assecondare la tendenza di giuristi e funzionari a privilegiare un riformismo cauto. I decreti Poincaré/Sarraut del 1926 su *décentralisation et déconcentration administrative* si limitano a rendere esecutorie un numero più consistente di deliberazioni comunali e dipartimentali, ad ampliare i poteri propri del sotto-prefetto, e a creare dei *syndicats interdépartementaux* destinati a coordinare gli sforzi di più consigli generali. 'Réformisme sans doctrine' (50) questo dei décrets Poincaré/Sarraut era probabilmente l'unico in grado di farsi strada in un regime che riteneva di non avere nulla da guadagnare da regionalismo e decentramento.

2. Accentramento e Stato-di-diritto

Il degrado del prestigio e della credibilità dell' accentramento nel corso della Terza Repubblica è un dato oggettivo, persino palmare. Alla politicizzazione dell'amministrazione periferica contribuisce in eguale misura la degenerazione del regime parlamentare e l'elettività delle cariche municipali che — soprattutto nelle città — finiscono inevitabilmente per esprimere un preciso indirizzo partitico. Esposto ai condizionamenti del centro come a quelli dei suoi interlocutori periferici, il prefetto repubblicano non osa più fare pieno uso dei suoi poteri di controllo ed impulso. Se riesce ad imporsi ancora sui comuni rurali, troppo deboli per resistergli, deve invece ammettere la sua impotenza di fronte a quelli urbani.

(49) Osservazioni del prefetto del Maine-et-Loire (7 ottobre 1910) sulla riforma amministrativa (AD. Maine-et-Loire, 1 M 4(1))

(50) S. RIALS, *Administration et organisation*, Paris, 1977, p. 213.

Corpo malato, l'accentramento riesce tuttavia a produrre al suo interno gli anticorpi che ne assicurano la sopravvivenza. Il merito è del suo organo principale, vera testa pensante del sistema amministrativo: il Consiglio di Stato. È dal *Palais Royal* che parte l'impulso per correggere le distorsioni della tutela; ed è al *Palais Royal* che guardano i giuristi universitari come a un baluardo per la difesa dell'autonomia del diritto dalla politica. Depositario della tradizione, il Consiglio di Stato conferma di esserne anche l'intelligente rinnovatore nel momento in cui si candida ad arbitro del passaggio dall'*État légal* del legicentrismo repubblicano all'*État de droit* della supremazia del diritto. Con discrezione e prudenza, ma senza esitazioni, il giudice amministrativo impone la propria mediazione nel conflitto tra gli interessi, conciliando le ragioni dello Stato con quelle delle collettività locali e queste, a loro volta, con quelle degli individui (51).

2.1. *La crisi della tutela prefettizia*

In uno studio del 1930 che sarebbe divenuto un classico della dottrina amministrativista francese, due uditori al Consiglio di Stato, Maspétiol e Laroque, elaboravano la prima teoria generale della tutela amministrativa (52).

La novità principale di quest'opera risiedeva tutta nello sforzo di autonomizzare la tutela di diritto pubblico dalla curatela di diritto privato. A differenza della seconda, sostengono gli autori, la prima non è posta nell'interesse del "minore" (53) ma in quello dello Stato: è per assicurare il rispetto dell'interesse generale che si rende

(51) "Pièce maîtresse de l'État de droit, le juge (et particulièrement le juge administratif) se voit assigner un rôle qui dépasse largement celui de la simple application de la loi. C'est à lui qui incombe de défendre la cohérence de l'ordre juridique tout entier, voir de développer cet ordre par une jurisprudence constructive" (M.-J. REDOR, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, Paris, 1992, p. 183).

(52) R. MASPÉTIOL, P. LAROQUE, *La tutelle administrative*, Paris, 1930.

(53) Contro questa terminologia civilistica si erano già levati Ducrocq e Laurent. Nondimeno Consiglio di Stato e Corti giudiziarie continuavano a farne largo uso, assimilando il comune a un "minore perpetuo" (cfr. nota A. PÉPY a *Conseil de préfecture de Grenoble, 24 juin 1927*, in *Recueil Dalloz*, 1928, *troisième partie*, pp. 25-29).

necessaria la sorveglianza sugli atti delle collettività locali; cosicché, la sua titolarità non può che spettare allo Stato, senza mediazioni di altre collettività territoriali. E ancora: la tutela è una condizione necessaria dell'unità giuridica e amministrativa del paese:

“ la tutelle est plus qu'un procédé de technique juridique, plus même qu'un instrument de bonne administration. C'est une institution d'ordre politique, chargée à la fois d'assurer le maintien de l'unité de l'État et de sauvegarder, dans l'application que font journellement les différentes autorités décentralisées des prescriptions législatives, la politique générale du gouvernement par où s'affirme sa volonté de diriger l'activité du pays dans un sens déterminé ” (54).

Proprio perché squisitamente politico-amministrativa, essa non può appartenere ad un corpo tecnico: “ instrument de politique générale, la tutelle ne saurait être exercée par des fonctionnaires techniques ” (55).

Ma ora che la tutela accede alla dignità di autonomo concetto del diritto amministrativo, essa attraversa nella prassi una crisi profonda. Gli stessi Maspétiol e Laroque dovevano ammettere che la tutela prefettizia, efficace e persino benevola sui comuni rurali, capitolava invece di fronte all'agguerrito assedio di sindaci e deputati dei centri urbani (56).

Con meno diplomazia, un'articolo del 1939 a firma di Georges Demay sull'autorevole *Revue de science et législation financière* diretta da Gaston Jèze, descriveva così l'involuzione della tutela:

“ Ce qui lui manque tout d'abord, c'est la conscience claire d'elle-même, de sa fonction, de sa responsabilité. Elle a oublié son passé, sa raison d'être, son principe, dans une complaisance infinie. Elle s'est persuadée que son rôle était d'aider les municipalités, de ne pas entraver leur gestion toujours présentée comme délicate et de leur 'rendre service'. Instituée pour exercer un contrôle sévère, brutal et impartial, elle a passé avec les maires parlementaires d'abord et puis avec tous les maires une sorte de pacte tacite de non agression par lequel elle s'est engagée à expédier avec un soin méticuleux les affaires courantes et à 'arranger' les affaires graves. Pour ne pas attenter, même involontairement, aux libertés locales, elle s'est gardée de prévoir et d'ordonner, plus encore de sanctionner; comme une très

(54) MASPÉTIOL, LAROQUE, op. cit., p. 364.

(55) Op. cit., p. 364.

(56) Op. cit. p. 331.

vieille dame, elle reçoit les confidences, elle conseille doucement, et ne se fâche qu'à l'extrême limite, à la veille du scandale" (57).

Ma lo smarrimento della tutela era davvero così grave? Siamo andati a cercare la risposta negli archivi che, anche questa volta, non l'hanno negata. La corrispondenza amministrativa fornisce la conferma che cerchiamo: percorrendo i *dossiers* si scopre una realtà cui non eravamo finora abituati.

Un esempio fra i tanti (58). Nel 1938 un *référé* della Corte dei Conti informa il ministro dell'interno che nei conti della città di Deauville è stato scoperto un forte passivo. L'indebitamento non è solo imputabile alle spese cui la celebre stazione balneare ha dovuto fare fronte in seguito alla grande crisi del 1929, ma anche a "maladministration":

"l'examen de la comptabilité révèle que cet endettement excessif est en grande partie la conséquence d'une gestion dispendieuse et d'errements qui dénotent soit des négligences regrettables, soit des complaisances singulières".

"Complaisances singulières": la Corte dei Conti metteva in causa discretamente ma chiaramente la responsabilità dell'autorità tutoria. L'ispettore delle finanze Miné che aveva condotto un'indagine sui conti della città è ancora più esplicito nell'addebitare alla prefettura una sistematica omissione di controllo sulla gestione municipale. Ma invece di disporre un'inchiesta sull'operato della prefettura, il ministro dell'interno prende le difese del suo agente periferico e contesta al ministro delle finanze i poteri dell'ispettore:

"j'estime que les actes des autorités municipales ne sauraient être discutés, quant à leur opportunité, par des corps techniques de contrôle dont la mission est limitée à l'examen des modalités budgétaires et comptables de la gestion. En particulier, M. Miné ne me paraît point fondé à critiquer l'opportunité des actes de gestion qui ont recueilli l'approbation de l'autorité supérieure".

La risposta del ministro delle finanze non si fa attendere:

(57) G. DEMAY, *La crise des finances communales*, in *Revue de science et de législation financière*, Paris, 1939, p. 422.

(58) Il *dossier* con tutta la corrispondenza si trova in AN. F²2247.

“ le maire n'agissant, en règle générale, que sur autorisation du conseil municipal, dont les délibérations sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle, on ne peut concevoir un examen critique de la situation financière des communes, sans une appréciation indirecte de l'action de l'autorité supérieure. Le fait que des critiques soient portées sur des actes de gestion qui ont reçu l'approbation de l'autorité supérieure ne saurait diminuer l'intérêt de telles constatations. Il ne saurait, non plus, en interdire l'expression, l'intérêt des finances publiques exige que de telles constatations soient faites lorsqu'elles se présentent ”.

Questa schermaglia tra i due corpi dello Stato sull'esercizio dei controlli sulle collettività locali non è episodio che debba sorprendere. Esposti direttamente alle pressioni politiche, i prefetti esitano ad assumere misure energiche contro autorità municipali che hanno dalla loro il consenso della stampa e la protezione di parlamentari influenti ⁽⁵⁹⁾; piuttosto che giocarsi la carriera per un rifiuto, preferiscono trincerarsi dietro l'autorità del ministro dell'interno ⁽⁶⁰⁾ o più semplicemente lasciar fare ⁽⁶¹⁾. I corpi tecnici, come quelli incaricati delle funzioni ispettive, che sono al riparo da queste

⁽⁵⁹⁾ L'Ispezione generale dei servizi amministrativi nel 1935 censura la gestione del sindaco di Rognac (Bouches-du-Rhône). Il ministro ordina al prefetto di sospendere il magistrato municipale, ma il prefetto temporeggia in quanto “ M. Albertin, député des Bouches-du-Rhône, est intervenu en faveur de M. Baret, maire ” (AN. F²2233).

⁽⁶⁰⁾ Il senatore Schrameck raccomanda l'autorizzazione di un prestito di 915.000 franchi richiesto dal comune di Allauch per fare fronte a un deficit di bilancio causato da eccessive spese di assistenza ai disoccupati. Il prefetto (1 dicembre 1937) scarica sul ministero la decisione con una lettera di questo tenore: “ en effet, bien que la demande formulée par Allauch relève de l'approbation préfectorale, j'ai cru devoir vous saisir de la question, en raison des circonstances très exceptionnelles qui l'ont soulevée. Je vous serais très reconnaissant, Monsieur le Ministre, de bien vouloir me faire connaître si, à votre avis, les motifs invoqués par la commune d'Allauch et exposés dans ma lettre susvisée, seraient de nature à justifier l'autorisation exceptionnelle de contracter en trente ans l'emprunt de liquidation nécessaire à l'équilibre du budget ” (AN. F²2233).

⁽⁶¹⁾ La Corte dei Conti nel 1919 aveva denunciato al ministro dell'interno la tendenza del comune di Condé-sur-Noireau (Calvados) a coprire i propri deficit con prestiti. Nel 1924, la Corte dei Conti informa il ministro (17 ottobre 1924) che l'abuso continuava senza che nessuna misura fosse stata adottata, “ ni par l'assemblée municipale qui dépense largement les deniers communaux, notamment en subventions et en indemnités, ni par l'autorité préfectorale qui a revêtu de son approbation les budgets additionnels où l'équilibre n'était réalisé qu'au moyen d'emprunts, alors que l'article 148 de la loi du 5 avril 1884 l'autorisait en pareil cas à réduire ou à rejeter certaines des dépenses qui y étaient portées ” (AN. F²2243).

pressioni, mostrano, come ovvio, poca indulgenza per questa debolezza. In un rapporto del 1938 sulle finanze dei comuni, l'Ispezione generale dei servizi amministrativi lamenta l'inefficacia dei controlli tutori sui bilanci come sulla politica del personale, altra voce molto onerosa delle finanze municipali ⁽⁶²⁾.

In sintesi, la tutela, senza più essere efficace come in passato, non cessava di intralciare le libertà locali. Il paradosso era infatti che allo scemare della qualità dei controlli aveva corrisposto il loro moltiplicarsi. Ad un giurista avvertito come Hauriou non era infatti sfuggito che l'esecutorietà delle deliberazioni del consiglio comunale, così generosamente accordata su tante materie dal legislatore del 1884, era di fatto vanificata dalla necessità di richiedere l'approvazione dell'autorità superiore nelle operazioni esecutive ⁽⁶³⁾. Alla fine, l'impressione era che della tutela fossero rimasti tutti gli inconvenienti senza i pregi che l'avevano resa autorevole e rispettata.

Per rimediare alle carenze dell'autorità superiore si sarebbe potuto pensare a forme di controllo interno alle collettività locali. "C'est qu'il faut ici", scriveva nel 1898 un membro della Corte dei Conti, "c'est découvrir dans le régime local des pays modernes un régulateur naturel, interne et automatique, qui prenne la défense des intérêts privés" ⁽⁶⁴⁾. Il dissesto delle finanze comunali non era infatti solo un problema attinente al rapporto centro-periferia ma anche un gravame per i contribuenti, esposti a pagare il prezzo degli errori dei propri rappresentanti.

Ma dove trovare questo regolatore interno? Qui cominciavano le difficoltà. Soppressi nel 1882 i *plus imposés*, sbarrata la strada a

⁽⁶²⁾ *La situation financière des communes. Rapport présenté par l'Inspection générale des services administratifs*, in *Revue de science et de législation financières*, 1939, pp. 86, 105, 114.

⁽⁶³⁾ "Le contrôle s'est replié sur une seconde ligne de défense. Le pouvoir central laisse maintenant les administrations décentralisées prendre librement toutes les décisions qu'elles veulent; seulement, il les attend à la période d'exécution, et là, à de certains tournants des opérations, la loi lui a ménagé de solides positions (...) En somme, le procédé consiste à mettre l'administration centrale dans toutes les procédures d'exécution, afin qu'on ne puisse pas se passer d'elle quoi qu'on veuille exécuter" (M. HAURIOU, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929 par Maurice Hauriou, d'après les notes d'arrêtés du Recueil Sirey réunies et classées par André Hauriou*, Paris, 1929, t. 1°, p. 281, nota a *affaire Chambre de commerce de Rennes*, Cons. d'État, 20 novembre 1908).

⁽⁶⁴⁾ L. PAUL-DUBOIS, *Essai sur les finances communales*, Paris, 1898, p. 304.

forme inegualitarie di voto, non restava che indirizzarsi verso istituti di democrazia diretta come mandato imperativo e *referendum*. Paul Deschanel, tra gli altri, non esitava a insistere sul *referendum*, istituto del quale elogiava la dimensione di garanzia e di partecipazione ⁽⁶⁵⁾.

Ma gli istituti di democrazia diretta non erano mai stati molto popolari tra i giuristi francesi che preferiscono trovare all'interno del sistema e della tradizione i correttivi per il declino della tutela prefettizia. Questo correttivo viene individuato nella giurisdizionalizzazione della tutela, ovvero nell'assunzione da parte del Consiglio di Stato del ruolo di tutore dei comuni, tramite la propria attività pretoria. Non era certo la risposta a tutte le esigenze — come a quella del controllo finanziario ⁽⁶⁶⁾ — ma si trattava nondimeno di un passo importante verso lo Stato-di-diritto sognato dai giuristi.

2.2. *Lo sviluppo della tutela giurisdizionale*

“ Il était urgent que le Conseil d'État assumât la tutelle des administrations locales, au moins pour sauvegarder les finances communales ” ⁽⁶⁷⁾. Così Hauriou commentava nel 1901 la celebre sentenza Casanova ⁽⁶⁸⁾ che ammetteva ogni contribuente ad impugnare per eccesso di potere le deliberazioni del suo comune in materia finanziaria. Il plauso del caposcuola di Tolosa era pienamente giustificato: con questa decisione il Consiglio di Stato avallava concretamente la costruzione di un *État de droit* nel quale il giudice, e non il parlamento, fosse il referente del cittadino e il guardiano dell'interesse generale. Hauriou è pienamente consapevole della

⁽⁶⁵⁾ P. DESCHANEL, *La décentralisation*, Paris, 1895, p. 25-26.

⁽⁶⁶⁾ Come sottolinea G. Demay nell'articolo già citato: “ le juriste ne peut se défendre d'éprouver une certaine admiration pour la jurisprudence administrative française. Le financier, le considérant de son point de vue, ne partage pas ce sentiment; à son sens, le contentieux municipal a une portée très restreinte et ne laisse pas d'avoir de graves défauts. Tout d'abord on peut remarquer que le nombre des pourvois est infime, comparé au nombre des communes françaises. En outre, dans les quelques cas où le juge se trouve saisi, la sentence se fait attendre si longtemps qu'elle n'a le plus souvent aucune influence sur la gestion communale ” (op. cit., p. 405).

⁽⁶⁷⁾ *La jurisprudence administrative*, cit., t. 2°, p. 229.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. AA.VV., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, 1993¹⁰, pp. 47-52.

portata dell'evento: il prefetto cedeva le armi al Consiglio di Stato come tutore principale dei comuni; il Consiglio di Stato, con la sua giurisprudenza, avrebbe definito via via il contenuto della nozione di "affaires locales". Si trattava di un passaggio obbligato: "la préoccupation électorale fait approuver au préfet ce qu'il ne devrait pas approuver; elle lui interdit d'annuler ce qu'il devrait annuler"; donde la necessità di cercare altrove le garanzie per la buona amministrazione delle collettività locali. Nel Consiglio di Stato, appunto:

" si la politique électorale a eu besoin de se créer son organe, et si elle l'a trouvé dans la hiérarchie préfectorale, la bonne administration doit aussi créer le sien. Il faut disjondre la tutelle des administrations locales et la politique électorale. Cela ne peut plus aller ensemble. On ne peut pas être chargé de surveiller des gens quand on sollicite leurs suffrages. Puisque la hiérarchie préfectorale s'est trouvée, par la force des choses, poussée du côté de la politique, il est naturel que la tutelle administrative se suscite un nouvel organe, là où elle le trouve, le Conseil d'État " (69).

La sentenza Casanova non era importante solo per l'impulso che dava al ricorso per eccesso di potere, ma anche per l'ostacolo che frapponeva allo sviluppo del socialismo municipale, fenomeno che non cessava di destare preoccupazione malgrado la sua limitata diffusione.

Da quando il movimento operaio aveva archiviato l'esperienza della Comune ed imboccato la strada della socializzazione dei servizi pubblici, l'inveterata inclinazione delle municipalità alla *police économique* aveva trovato nuova linfa e rinnovati argomenti per manifestarsi (70).

Senonché la tendenza alla municipalizzazione dei servizi trova un ostacolo formidabile nel Consiglio di Stato il quale, oltre a fornire ai contribuenti con l'*arrêt* Casanova un'arma contro la politica di spesa dei comuni, si trincerava dietro un'ostinata difesa del principio della libertà d'industria e di commercio. Questo fondamentale

(69) *La jurisprudence administrative*, cit., t. 2°, p. 230.

(70) Sul socialismo municipale, cfr. J.-J. BIENVENU, L. RICHER, *Le socialisme municipal a-t-il existé?*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 1984, pp. 207-223 e ora, soprattutto, P. DOGLIANI, *Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia (1870-1920)*, Milano, 1992.

“ principio dell'89 ” trova al *Palais Royal* una protezione tenacissima nella giurisprudenza delle “ circostanze eccezionali ”: la creazione di un servizio pubblico municipale si giustifica solo in circostanze eccezionali, quando non sia possibile procurarsene di equivalente sul mercato (71).

Accolto con favore dalla dottrina (72), questo indirizzo giurisprudenziale rimane una costante del Consiglio di Stato, così fedele al suo liberismo economico da opporre resistenza (73) persino al decreto del 28 dicembre 1926 che ammette per la prima volta la possibilità di gestioni municipali (*régies municipales*) a carattere commerciale ed industriale.

Ma l'azione svolta dal Consiglio non è unilaterale. A beneficiarne è anche la periferia, e non il solo centro. Se il Consiglio di Stato avesse operato a senso unico il suo prestigio e la legittimazione di cui beneficia non sarebbero stati altrettanto ampi e solidi. Il supremo giudice amministrativo nel momento in cui afferma i diritti del potere centrale sulle municipalità, offre alle stesse gli strumenti per reagire agli abusi dell'autorità tutoria. Ammettendo il ricorso per eccesso di potere contro gli atti di tutela (74), il giudice amministrativo permette agli amministratori locali di proteggere la loro sfera di competenza e differenzia in modo chiaro lo statuto degli *agents décentralisés* da quello degli *agents hiérarchisés*: grazie al ricorso per

(71) *Arrêt sull'affaire des boulangers de Poitiers* del 1 febbraio 1901, in Hauriou, *La jurisprudence administrative*, cit., t. 1°, p. 144 e sgg.

(72) Gli argomenti con cui il Consiglio di Stato giustificava la sua giurisprudenza restrittiva erano essenzialmente due: 1) “ la spécialité des établissements publics ”: le persone giuridiche pubbliche possono svolgere solo le funzioni per cui sono state istituite, e non altre; 2) la libertà di commercio e di industria garantita ad ogni individuo (cfr. P. MIMIN, *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État*, Paris, 1911, pp. 73-82 e R. de NESMES-DESMARETS, *Pouvoir de police et liberté du commerce et de l'industrie (étude de jurisprudence)*, in *Revue générale d'administration*, 1912, t. 2°, pp. 257-277).

(73) Come dimostra l'*arrêt Chambre Syndicale du commerce en détail de Nevers* del 30 maggio 1930. Il Consiglio di Stato attenuerà il suo rigore solo nel 1933 (cfr. F. DREYFUS, *Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans la jurisprudence du Conseil d'État*, thèse droit, Paris, 1971, pp. 86 e 320-321; D. LOSCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, Paris, 1972, p. 227; M.-C. ROUAULT, *L'intérêt communal*, Lille, 1991, pp. 337-339).

(74) Essenziale acquisizione in questo senso è l'*arrêt Commune de Nérès-les-Bains* del 18 aprile 1902 (in *Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, cit., pp. 56-60).

eccesso di potere, tutela e gerarchia appartengono realmente a due sfere di rapporti diversi come riconosce chiaramente Jèze:

“ L'une des caractéristique du pouvoir de contrôle administratif, par quoi il s'oppose nettement au pouvoir hiérarchique, c'est que les agents décentralisés, sur les actes juridiques desquels il s'exerce, peuvent se défendre contres les excès de pouvoir commis par les agents centralisés dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle administratif, par le moyen du recours pour excès de pouvoir porté devant le Conseil d'État au contentieux ” (75).

Era sufficiente per gli amministratori locali questa garanzia? O non era forse la tutela ad essere insopportabile, amministrativa o giurisdizionale che fosse? Per quanto singolare possa sembrare, lo sviluppo di una tutela giurisdizionale incontra anche il favore degli amministratori. Le proteste contro la dipendenza finanziaria dal centro, contro i formalismi dei controlli e le ingerenze politiche dei prefetti non bastano a mascherare un dato di fondo: i comuni non respingono in blocco la tutela, non la contestano. La spiegazione di questo atteggiamento è meno banale e scontata di quanto si potrebbe forse ritenere. Non è per puro conformismo o rassegnazione che la tutela è accettata, ma per il riconoscimento della sua utilità.

Questo dato viene alla luce con chiarezza nel *Congrès des maires* del 1907 (76). La proposta di rivendicare una diminuzione della tutela non incontra il favore del congresso. La prima ragione è il timore che i consigli comunali socialisti facciano cattivo uso dell'autonomia in funzione antiborghese. La seconda è meno ovvia e prevedibile: i sindaci temono l'autonomia “ à cause que leur responsabilité en serait augmentée ”. È la vecchia funzione di schermo protettivo della tutela che piace ai sindaci, esposti alle pressioni di clientele elettorali esigenti ed oberati da incombenze amministrative gravose. La conseguenza logica di questa constatazione è un invito alla prudenza: “ à vouloir accroître par trop à l'heure actuelle

(75) G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1926, t. 3°, p. 128. Cfr. L. LE FUR, *La protection juridictionnelle des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés*, Paris, 1911, pp. 7-23; R. ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Paris, 1926, pp. 122-130

(76) *Congrès des maires. Question des octrois et décentralisation municipale. Rapport de L. BEAUCHET, maire de Nancy et professeur de droit*, Nancy, 1907, pp. 171 e 242.

l'autonomie dans la commune, on risquerait de voir les maires et les conseils municipaux fléchir sous le poids d'une responsabilité qu'ils ne s'estiment pas encore en mesure de supporter et qui, en effet, serait actuellement trop lourde pour eux”.

Al Congresso internazionale delle città e dei poteri locali del 1929 a Siviglia i comuni francesi si presenteranno come vittime dell'accentramento. Il legislatore è accusato di trascurare la finanza locale mentre al Consiglio di Stato è imputato il ritardo dei comuni francesi nella municipalizzazione dei servizi ⁽⁷⁷⁾. I *cabiers de doléance* erano certamente fondati: il centro meritava questa requisitoria. Ma non vi era forse anche una responsabilità dei notabili locali nella stasi dell'amministrazione periferica?

⁽⁷⁷⁾ Si vedano i rapporti di M. FÉLIX sull'attività economica dei municipi francesi e di H. SELLIER sul regime della finanza locale (IV. *Congrès international des villes et pouvoirs locaux, Seville-Barcelone, 1929*).

EPILOGO

Il 1982 ha segnato l'anno della svolta nella storia dell'amministrazione periferica francese: la *République une et indivisible* ha finalmente varcato senza ambiguità la soglia del decentramento (1).

Preceduta da un intenso dibattito e lungamente preparata da un'ampia concertazione tra tutte le parti interessate, la riforma del 1982 è quanto di meglio possano vantare al loro attivo i quattordici anni di regno di François Mitterrand (2). L'ingresso nella stagione del decentramento è infatti avvenuto all'insegna di una sapiente conciliazione tra vecchio e nuovo, tra una gloriosa tradizione di amministrazione unitaria e l'obiettiva esigenza di recuperare il ritardo sulla questione regionale (3).

La svolta innanzitutto: un nuovo soggetto territoriale, la regione,

(1) La questione del decentramento in questo secondo dopoguerra ha beneficiato di un'eccezionale messe di studi giuridici e sociologici di elevata qualità ai quali non posso che rinviare il lettore, limitandomi qui a poche osservazioni conclusive. Ricorderò fra tutti i contributi principali: Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, 1974; P. GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, 1976; S. TARROW, *Between Center and Periphery*, New Haven, 1977; P. A. GOUREVITCH, *Paris and the Provinces*, Berkeley, 1980; D.E. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Policymaking in the Welfare State*, London, 1982; A. MABILEAU, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, 1983; V. A. SCHMIDT, *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge, 1990; P. DEYON, *Paris et ses provinces*, Paris, 1992; C. BACCOYANNIS, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales*, Paris, 1993.

(2) Quantunque il grosso del lavoro di ricerca e di preparazione sia avvenuto sotto la presidenza Giscard d'Estaing.

(3) Un dibattito in sede costituente sulla regionalizzazione si era svolto durante la repubblica di Vichy senza tuttavia alcuna realizzazione concreta che andasse oltre una mera deconcentrazione a beneficio dei prefetti regionali (si veda al riguardo la ricostruzione di M. COINTET, *Le conseil national de Vichy. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire (1940-1944)*, Paris, 1989, pp. 183-216).

ha fatto la sua comparsa principalmente quale organo di programmazione; il dipartimento ha definitivamente consolidato la vocazione a collettività territoriale con propri interessi, risorse e un suo amministratore; i controlli statali rimangono solo a garanzia della legalità e non hanno più un carattere tutorio sul merito.

La continuità poi: il prefetto è restato al suo posto nella veste di garante della legalità e di coordinatore dei servizi periferici dello Stato; la magistratura amministrativa ha ribadito il proprio ruolo di suprema regolatrice degli interessi; il potere centrale dispone ancora di massicce risorse finanziarie ed umane per intervenire in periferia.

La riforma è schiettamente decentratrice nella misura in cui permette alle collettività locali di definire un proprio indirizzo politico e di realizzarlo senza intralci, ma è anche rispettosa per il ruolo e la professionalità di una burocrazia statale che continua a svolgere una funzione di primo piano, da nessuno seriamente contestata. Il prefetto non è più il tutore dei comuni, ma il loro benevolo consigliere; il centro non è più l'esattore esigente ed il regolatore autoritario, ma un *partner* ricercato. In breve, la società civile ha preteso dallo Stato più autonomia senza rinnegarlo; raggiunta la maturità non ha ripudiato il tutore di un tempo. Spentosi lo scontro ideologico, ridimensionato il legicentrismo repubblicano, il rapporto centro-periferia si è anch'esso sdrammatizzato, assumendo i toni di un dialogo pacato e molto concreto.

Bilancio positivo quello del 1982, dunque, seppure con due voci passive non irrilevanti di cui merita accennare.

Le circoscrizioni territoriali, per cominciare, appaiono troppo numerose e costose per la funzionalità del sistema. Da una parte, il problema della frammentazione dei comuni rurali è rimasto un nodo irrisolto. Dall'altro, il rapporto tra dipartimento e regione presenta qualche ombra che occorrerà dissipare ripensando lo statuto di una circoscrizione intermedia molto radicata, è vero, ma anche troppo ridotta per incombenze che l'istituzione regionale assolverebbe più adeguatamente.

In secondo luogo, l'avvento del decentramento non ha coinciso affatto con il progresso della democrazia locale. Il decentramento è stato efficacemente descritto come "le gouvernement des notables,

par les notables et pour les notables ” (4). Nella secolare dialettica tra notabili e burocrazia, i primi sono infine riusciti a ottenere la parte più significativa, senza che abbia seguito nessuna apertura alla partecipazione dal basso. Molto efficiente, il sistema è però anche molto chiuso, a tratti persino oligarchico e “ feudale ” con le sue dinastie di sindaci e il cumulo dei mandati locali e nazionali.

La nostra narrazione si è quindi conclusa, lasciando in eredità temi e problemi di cui sentiremo ancora parlare. La memoria dei padri fondatori servirà al legislatore per ripensare l’organizzazione territoriale come per schiudere un’orizzonte a quella democrazia locale che dal ’93 non trova spazio nelle istituzioni francesi. È nella sua storia, ben più che nell’imitazione di istituzioni altrui, che la repubblica troverà i lumi per proseguire sulla via del decentramento restando fedele alla propria identità *une et indivisible*.

(4) Y. MÉNY, *La République des fiefs*, in *Pouvoirs*, 1992, p. 18.

INDICE DEI NOMI

- ADNET, J.-J.-M.-E.: 319
AGULHON, M.: 108
ALBERTIN, F.: 423
ALIBERT, R.: 428
ALVAREZ JUNCO, J.: 304
ANDELARRE, J.-F.: 297, 315, 319, 344
ANDRAL, C.-G.-P.: 341
ARAGO, E.: 259, 260, 270, 298, 307
ARGOUT, A.-A.-M.: 91, 178, 180
ARTOLA, M.: 83
ASHFORD, D.E.: 431
AUBERNON, J.-V.: 134, 181
AUCOC, L.: 154, 276, 297
AYEN, J.-C.-V. NOAILLES, DUCA D': 334
BABAUD-LARIBIERE, F.-S.-L.: 236, 238
BACCOYANNIS, C.: 431
BAKOUNIN, M.: 309
BALDO DEGLI UBALDI: 389
BALZAC, H.: 103
BARANTE, A.-G.-P.: 31, 32-34
BARANTE, P.-C.: 297, 319, 379
BARBERIS, M.: 13
BARBET, H.: 153
BARDOUX, B.-J.-A.: 348
BARRAL, P.: 397
BARRES, M.: 415
BARROT, O.: xvii, 12, 19-22, 29, 30, 32, 39,
40, 41, 90, 131, 132, 136, 156, 162,
163, 165-166, 169, 173, 177, 185,
196, 204, 205, 206, 207, 208, 209,
259, 260, 263, 265, 269, 270, 286,
288, 296, 297, 298, 324, 326, 356,
357, 377, 393
BARTHE, F.: 169
BARTHE, J.-M.: 214
BARTHELEMY, H.-C.-F.: 77
BASDEVANT-GAUDEMET, B.: 297
BASTID, M.-R.: 380
BASTID, P.: 12
BATBIE, A.: 315, 333, 334, 417
BAUDET-LAFARGUE, M.-J.: 148
BEAUCHET, L.: 428
BEC, C.: 408
BECHARD, F.: 22, 24-27, 183-184, 193, 194,
195, 216, 221, 222-224, 226, 252,
253, 286, 288, 296
BECK, T.D.: 159
BELANGER, M.: 282
BELLAMY, C.: 218, 400
BENOIST, P.-V.: 143
BENOIT, J.-M.: 230, 231, 381
BENTHAM, J.: 218
BERARD: 155
BERRIAT-SAINT-PRIX, F.: 209
BERRYER, P.-A.: 147, 288
BERSTEIN, S.: 415
BERTHELEMY, H.: 417
BESNARD, P.: 407
BESSON, M.: 53
BETHMONT, P.: 288, 298, 315, 319, 336,
346, 356
BEULE, C.-E.: 319
BEZUCHA, R.J.: 102
BIENCOURT, J.-M.-C. de: 334, 335
BIENVENU, J.-J.: 426
BILLAULT, A.-A.-M.: 279
BLANC, L.: 14, 170, 212, 216, 231, 360
BLOCK, M.: 306
BOCHER, P.-H.-E.: 319
BOCQUET, L.: 412
BOIVIN, AM.: 146
DONALD, L.-G.-A.: 22-24, 31

- BONALD, V.-M.-E.: 315, 319, 339
 BONAPARTE, L.: 264, 286
 BONNEVAY, L.: 365
 BORGETTO, M.: 215
 BORLANDI, M.: 407
 BOSHER, J.: 210
 BOUFFET, G.: 364, 365
 BOULATIGNIER, J.: 225, 257, 297
 BOULAY DE LA MEURTHE: 306
 BOULLIER DE BRANCHE, A.: 319
 BOUREL, L.: 298
 BOURGEOIS, L.: 407
 BOURGIN, G.: 89, 90, 311
 BOURGIN, H.: 89, 90
 BOURJOL, M.: 415
 BOUSQUET-MELOU, J.: 397
 BRACCO, F.: 230
 BRAUDEL, F.: 112
 BRETON, Y.: 7
 BRIGODE, R.-J.: 143
 BRISSON, H.: 352, 360
 BRISSOT DE WARVILLE, E.-A.-C.: 57
 BRODERICK, G.C.: 400
 BROGLIE, A.-L.-H.-C.: 182, 259, 269, 288,
 296, 329
 BROGLIE, J.-V.-A.: 288, 317, 335, 342-346
 BRUN, CH.: 416
 BRUN, L.: 315, 319, 336
 BULGARELLI, S.: xxii
 BURDEAU, F.: V, 366, 384
 BURDEAU, G.: 3
 BURKE, E.: xi, xiii
 CADET, E.: 188
 CAMBACERES, J.: 115
 CARCHON, R.: 413
 CARLA, J.-P.-V.: 236
 CARREL, A.: 173-174
 CARROT, G.: 168
 CASTRO, C. de: 131
 CAUSSIDIÈRE, M.: 306
 CAVALLARI, G.: 231
 CESENA, A de: 84, 254
 CHABROL, G.: 315, 334, 335-340, 341, 342,
 345, 346, 347, 349, 350, 351
 CHAMBORD: 319
 CHAMPAGNY, N.: 57, 92, 94
 CHAMPVANS, J.-C. GUIGUES de: 123
 CHANTOME, P.: 208
 CHAPER, A.: 118
 CHARASSIN, F.: 230, 231, 381
 CHARDON, H.: 417
 CHARENCEY, C.-L. de: 238
 CHARLEMAGNE, E.: 145
 CHASSAIGNE-GOYON, A.: 248
 CHAURAND, J.-D.-B.-A.: 344
 CHAUVEAU, A.: 19
 CHIGNOLA, S.: 24
 CHOISEUL, H. de: 298
 CHOLET, F.-A.: 79
 CHRISTOPHLE, A.: 319, 320
 CLARKE, J.J.: 218
 CLAVEAU, A.: 319
 CLEMENCEAU, G.: 369, 379, 395, 415
 CLEMENT, L.: 363, 392
 CLEMENTEL, E.: 417
 COIGNET, J.-F.: 230
 COINTET, M.: 431
 COLEMAN, W.: 211
 COMBES, E.: 397
 COMTE, C.: 299
 CONDORCET, J.-A.-N. CARITAT de: ix, 149,
 228
 CONSIDERANT, V.: 229, 306
 CONSTANT, B.: x, xi, xvii, 12, 13-16, 29, 30,
 31, 135, 171, 212, 287
 CORBIÈRE, J.-J.-G.-P.: 74
 CORBIN, A.: 87, 108, 115
 CORCIULO, M.S.: 71
 CORMENIN, L.-M.: 9, 38-39, 65, 103, 111
 COURCELLE-SENEUIL, J.-G.: 327
 CRAVERI, P.: 205, 206, 207, 208
 CRISENOY, J. de: 366, 398
 CUMONT, A. de: 315, 319
 CUNEO D'ORNANO, G.: 391
 CURTIS, M.: 415
 DABEAUX, F.: 248
 DAHIREL, F.-M.-H.: 359
 DALOTEL, A.: 309
 DARCY: 258
 DARESTE, J.: 329, 330
 DAUNANT, A.-H.-J.: 158
 DAUNOU, P.-C.-F.: 30, 135

- DAUTRY, J.: 311
 DAVENNE, H.-J.-B.: 101, 122, 146
 DAVID, J.: 398
 DE RUGGIERO, G.: 3
 DECAZES, E.: 147, 319
 DELACOUR, A.: 293
 DELATTRE, P.-E.: 391
 DEMAY, G.: 421, 422, 425
 DEPUILLY, C.: 80
 DES CILLEULS, A.: 92
 DESBATS, A.-G.: 413
 DESCHANEL, P.: 425
 DESSAURET, P.: 175
 DEYON, P.: 431
 DEZAMY, T.: 213
 DI NAPOLI, M.: xxii
 DOGLIANI, P.: 426
 DONZELOT, J.: 407
 DREYFUS, F.: 345, 384, 388, 389, 390
 DUBOST, A.: 380, 396
 DUCARRE, N.: 344
 DUCHATEL, C.-M.-T.: 123, 124
 DUCLERC, C.-T.-E.: 380
 DUCROQ, TH.: 420
 DUFAURE, J.-A.-S.: 225, 239, 255, 288, 370
 DUFOURNEL, F.-A.-A.: 123
 DUGUIT, L.: 408
 DUMORTIER, J.-B.: 357
 DUNBABIN, J.P.D.: 218
 DUNOYER, CH.: 7
 DUPEUX, G.: 397
 DUPIN, A.-M.-J.-J. *ainé*: 134, 154
 DUPIN, P.-C.-F.: 177, 224
 DUPONT-WHITE: 286, 287, 297, 299, 300
 DUPRAT, G.: 409
 DUPRAT, P.-P.: 224, 249, 307, 344, 352, 377
 DURKHEIM, E.: 406
 DUROSELLE, J.-B.: 223, 395
 DUSERE, P.-V.: 151
 DUVAL, J.-M.: 110
 DUVAL, R.: 361
 DUVERGIER DE HAURANNE, E.: 72, 129, 288, 353, 361
 DUVERGIER DE HAURANNE, J.-M.: 30, 31
 DUVERGIER DE HAURANNE, P.-L.: 214, 227
 ELWITT, S.: 397, 407
 ERNOUL, E.: 319
 EWALD, F.: 408
 EYMARD-DUVERNEY, J.-M.: 344
 FARRAN, A.: 84, 85
 FAUCHER, L.: 214
 FAURE, A.: 309
 FAURE, F.: 133, 134, 141
 FAUVETY, CH.: 231
 FAVART, F.: 178, 235, 237, 238, 239
 FAVRE, J.: 298
 FAYOLLE, J.-E.: 123
 FELIX, M.: 413, 414, 429
 FERRAND, J.: 377
 FERRON, H.: 377
 FERROULLAT, J.-B.: 237, 239
 FERRY, J.: xvii, 35, 197, 287, 289, 298, 307, 316, 348, 349, 352, 353, 371, 373, 376, 380, 385, 390, 395
 FIEVIE, J.: 27, 47, 48
 FINER, H.: 401
 FLOQUET, C.T.: 396
 FOLLIET, A.-E.: 377, 378, 391
 FONCIN P.: 416
 FONTVIELLE, L.: 413
 FORSTENZER, T.R.: 264
 FOUBERT, P.-L.-A.: 319, 348
 FOUcart, E.-V.: 16
 FRANCLIEU, C. de: 315, 339, 344
 FREIERMETH, J.-C.: 309
 FRESNEAU, A.: 315, 319, 336, 347
 FREYCINET, C. de: 344, 379
 FRIEDMAN, L.M.: 217
 FURET, F.: 385
 GAILLARD, J.: 290, 304
 GAMBETTA, L.: 298, 299, 307, 351, 360, 361, 371
 GARNIER, C.: 297
 GARNIER, J.: 214, 216, 296
 GARNIER-PAGES, L.-A.: 288, 298, 305
 GASLONDE, C.-P.: 214, 315, 326
 GASPARIN, A.-E.-P.: 152, 156, 160, 180, 185
 GAULTHIER DE RUMILLY, L.-M.-C.-H.: 214
 GAVARDIE, H. de: 315
 GERANDO, J.-M.: 155, 210
 GHERARDI, R.: 96, 337

- GIGON, A.: 332
 GILLON, J.-L.: 121, 145, 158, 164, 165, 185
 GILLON, P.: 237, 238
 GIRARD, L.: 188, 283
 GIRARDIN, E. de: 230, 314
 GIRARDIN, M.: 182, 215
 GIRAUD, A.: 84, 85, 158, 169
 GIRAULT, J.: 304
 GOBINEAU, A. de: 221
 GOBLET, R.: 372, 378, 379, 380, 387, 389,
 390, 391
 GONNET, P.: 118
 GOSSEZ, F.: 283
 GOSSEZ, R.: 188
 GOUAULT, J.: 316
 GOULARD, M.-T.-E.: 343
 GOUREVITCH, P.A.: 431
 GRAS, C.: 288, 415
 GREENBERG, L. M.: 304
 GREMION, P.: 431
 GREVY, J.: 298
 GUILLAUME: 330
 GUIONNET, C.: 107, 108
 GUIRAUD, R.-E.-A.: 362
 GUIZARD, S.: 123
 GUIZOT, F.: xvii, 4, 29, 31-32, 34, 35, 84,
 135, 193, 205, 288, 296
 GULHOT de SAINT-GERMAIN: 123
 GUSTAPANE, E.: 39
 HALLER, C.-L.: 23
 HAMON, M.A.: 293
 HANOTAUX, G.: 372
 HARDENBERG, C.-A.: 12
 HARE, T.: 332, 335
 HAURIU, M.: 197, 408, 410, 411, 424, 425,
 427
 HAUSSMANN, G.-E.: 307
 HEBERT: 330
 HÉLIE, F.: 162
 HELLO, C.-G.: 71, 78, 79
 HENNEQUIN, V.-A.: 230
 HENNESSY, J.: 416
 HENRION DE PANSEY, P.P.N.: xvii, 9, 12, 15,
 16-19, 21, 29, 30, 101, 109, 160, 323,
 393
 HENRIOT, G.: 311
 HIGGS, D.: 210
 HOLMES, S.: 14
 HUARD, R.: 248, 284
 HUDEMANN, R.: 315, 334
 HUGO, V.: 168
 HUMBLOT-CONTE, A.: 133
 HUMBOLDT, W.: 5
 HUOT, P.-A.-V.: 123, 234
 IGRSHEIM, F.: 283
 ISAMBERT, F.-A.: 136
 JARDIN, A.: 76
 JARS: 134
 JAUBERT, H.-F.: 131, 132, 144
 JAUME, L.: 4
 JEZE, G.: 421, 428
 JOHNSTON, N.: 319
 JONES, H.S.: 408
 JORDAN, C.: 143
 JOUAUST, M.: 208
 JOUFFROY, T.-S.: 151
 JOUIN, P.-M.: 224
 JOURNAULT, L.: 336, 347
 JOUSSELIN, L.-D.: 144
 JOUVENEL, J.: 319
 JOZON, P.: 315, 336, 352, 377
 JULIEN-LAFERRIERE, F.: 72
 KAISER, J.: 299, 395
 KALE, D.: 223
 KERATRY, A.-H.: 134
 KERGORLAY, L. de: 221, 226, 227
 KERSTING, W.: 3
 KLEINCLAUSZ, A.: 152
 LA BASSETIERE, E. de: 315, 319, 325, 339,
 350
 LA MORVONNAIS, H.: 223
 LA PINSONNIERE, A.-J.-L.-M. de: 181
 LA ROCHEFOUCAULD, G. de: 136
 LA VALETTE, C.-J.-M.-F. de: 114
 LABICHE, E.: 375
 LABORDE, A. de: 33
 LABORDERE: 307
 LABOULAYE, E. de: x, xvii, 215, 287, 288
 LABOULIE, J.-B.-G.: 244, 249, 259, 261,
 263, 288
 LABROUSSE, E.: 112
 LACCHE, L.: 210, 223

- LACOMBE, Ch. de: 319
 LACROIX, S.: 385, 395
 LALLEMAND: 418
 LAMARTINE, A.: 216, 225, 226
 LAMENNAIS, F.: 170, 204, 205
 LANESSAN, J.-M.-A.: 380, 381
 LARCY, C.-P.-R. de: 259, 261, 346
 LAROCHEJACQUELEIN, H.-A.-G. de: 204
 LAROQUE, P.: 420, 421
 LAURENT, F.: 420
 LAVALLEE: 330
 LAVELEYE, E. de: 332
 LAVERGNE, L. de: 286, 288, 297, 357
 LAVISSE, E.: 370
 LAVOIE, E.: 286
 LE BEGUEC, G.: 81
 LE BERQUIER, J.: 110
 LE CHAPELIER, I.R.G.: 36, 92
 LE CLERE, B.: 278, 279, 283
 LE FUR, L.: 428
 LE GOFF, J.: 211
 LE PLAY: 297, 299
 LEBER: 101
 LECARPENTIER, G.: 412
 LECHERBONNIER, A.: 388
 LEDRU-ROLLIN, A.: 229, 231
 LEFEVRE-PONTALIS, Am.: 297, 315, 318,
 319, 323, 335
 LEFEVRE-PONTALIS, An.: 318
 LEGENDRE, A.-J.: 136
 LENOEL, E.: 315, 319, 344, 394
 LEQUIEN, E.: 293
 LEROY-BEAULIEU, A.: 4
 LEROY-BEAULIEU, P.: xvii, 327
 LEVACHER-DUPLESSIS: 88
 LEVASSEUR, E.: 89
 LEVAVASSEUR, C.: 255
 LEVQUE, P.: 71
 LEVET, N.-H.: 214, 415
 LEZAY-MARNESIA, A.-M.-C.: 159
 LHERBETTE, A.-J.: 155, 156
 LIEBER, F.: 3
 LIVET, G.: 288
 LOCKE, J.: 3
 LOCKE, R.R.: 334
 LOSCHAK, D.: 427
 LUCET, J.-M.: 319
 LUFTALLA, M.: 7
 LUKES, S.: 406
 LUZZATTI, L.: 96
 LYNCH, K.A.: 211
 MABLEAU, A.: 431
 MAC-MAHON, P.: 344, 345, 370, 371, 372
 MACAREL, L.-A.: 66
 MACHELON, J.-P.: 386
 MAGNIN, P.: 315, 319, 356
 MANGIN, J.-H.-C.: 110, 298
 MANUEL, J.-A.: 235
 MARC-DUFRAISSE, E.: 345
 MARCERE, E. de: 296, 345, 346, 370, 371,
 386, 388, 389, 391, 392, 393
 MARCHAL, P.-F.: 135-136, 137, 147
 MARRAST, A.: 173, 207, 215, 306
 MASPETIOL, R.: 420, 421
 MATHIEU, A.-F.: 270
 MATTEUCCI, N.: 81, 288, 340
 MAUGUIN, F.: 160, 164, 170
 MAURRAS, C.: 415
 MAYEUR, J.-M.: 369
 MEAUX, M.-C.-A. de: 343
 MENAGER, B.: 282
 MENY, Y.: 431, 433
 MERRIMAN, J.M.: 264
 MESTRE, J.-L.: 108, 288
 MICHEL DE BOURGES, L.: 259, 260, 270
 MICHEL, H.: 405
 MICHLOUD, L.: 410
 MILCENT, L.: 329
 MILLIERE, J.-B.: 230
 MIMIN, P.: 427
 MINTO, E. GILBERT, LORD: 218
 MIROIR, E.-M.-M.: 57
 MITCHELL, A.: 405
 MOMMSEN, T.: 206
 MONJARET DE KERJEGU, F.: 319
 MONTALEMBERT, C.F.: 137, 224, 249, 288
 MONTALIVET, M.-C.: 159, 180, 182, 185,
 186
 MONTEIL, P.-A.: 319
 MONTIGNY, E.-J.-J.: 123
 MONTOZON, C.-E.: 169, 182
 MOREAU, J.-A.: 123

- MORELLET, M.-A., 270
 MORGAND, L.: 330
 MORLOGUIER, P.: 208, 226
 MOULIN, G.-M.: 259, 260, 288, 319
 MOUNIER, C.-P.-E.: 76, 132, 159, 182
 NADAL, F.: 304
 NAQUET, A.: 360
 NECKER, J.: 12, 13, 171
 NESMES-DESMARETS, R. de: 427
 NOURRISSON, P.: 82
 OLIVESI, A.: 304
 OLLIVIER, E.: 294, 296
 ORLEANS, LUIGI-FILIPPO d': 170, 205
 OZOUF, M.: 385
 PAEPE, C. de: 309
 PARENT-REAL, N.-J.-H.-M.: 79
 PARIEU, M.-L.-P.-F.: 214
 PATAILLE, A.-S.: 151
 PAUL-BONCOUR, J.: 415
 PAUL-DUBOIS, L.: 424
 PAULIAT, L.: 361
 PAYNE, H.C.: 280
 PENIN, M.: 7
 PEPY, A.: 420
 PERIER, L.: 102, 364, 365
 PERRAS, J.-C.-E.-E.: 372
 PERROT, U.: 319, 379
 PERSIGNY, J.-G.-V.: 277, 279, 291
 PETOU, G.-P.: 168
 PEYREFITTE, A.: vi
 PI Y MARGALL, F.: 304
 PICARD, E.: 236, 346
 PINARD, P.-E.: 114
 PINKNEY, D.-H.: 211
 PIROTTE, O.: 41
 PISIER-KOUCHNER, E.: 408
 PLOUX, F.: 54
 PODENAS, J.: 144
 POINCARE, R.: 419
 POMBENI, P.: 81, 288, 340
 PONTEIL, F.: 105, 112
 PONTICH, H.: 306
 POUBELLE, E.-R.: 418
 POUJADE, L.-C.: 380
 POURRIER, M.-J.: 329
 POUTHAS, CH.: 33, 34, 129
 PRADIE, P.: 339
 PREVOST-PARADOL: x, 288, 295, 296, 297
 PRICE, R.: 114
 PROBYN, J.W.: 400
 PROCACCI, G.: 229
 PROST, A.: 283
 PROUDHON, J.-B.-V.: 164
 PROUDHON, P.-J.: 196, 215, 299, 308, 309
 PRUNELLE, G.: 66, 150-152, 153, 157
 QUATREMIERE, A.-C.: 80
 RAMBUTEAU, C.-P.: 134
 RANZATO, G.: 340
 RAUDOT, C.: 124, 195, 252-255, 256, 264,
 287-288, 297, 315, 319, 322, 323,
 328, 329, 335, 336, 344, 346, 347,
 349, 351, 355, 356, 357
 RAYNOUARD: 11
 REDOR, M.-J.: 420
 REGOURD, S.: 411
 REMUSAT, C. de: 157, 158, 169, 299
 RENONCOURT, R.: 366, 413
 RENOUIER, C.: 231
 REVERCHON, H.: 319, 357
 REY, A.: 398
 RHIS, CH.: 309
 RIALS, S.: 419
 RICHARDSON, N.: 71
 RICHER, L.: 426
 RIEMENSCHNEIDER, R.: 224
 RIVET, A.: 319, 397
 REDERER, P.-L.: 79
 REMERS: 382
 ROLLAND, P.-C.-A.: 336
 ROMANELLI, R.: 400
 ROSANVALLON, P.: 4, 11, 32
 ROSENBLUM, N.: 14
 ROSSI, P.: 31, 32
 ROUAULT, M.-C.: 427
 ROUHER, E.: 290
 ROULAND, N.: 243
 ROY, A.: 47
 ROYER-COLLARD, P.-P.: 31, 34, 71, 143
 RUDELLE, O.: 386
 RUGGE, F.: 131, 218, 339
 SADE, F.-X.-J.-D. de: 151
 SAINT-RENE TAILLANDIER, H. de: 327

- SAINT-YVES: 330
 SAINTE-BEUVE, P.-H.: 124
 SAINTE-HERMINE, J.-H.-E.: 111
 SALVERTE, A.-J.-E.: 136, 154, 156
 SARRAUT, A.: 419
 SAULNIER, S.-L.: 118
 SAVARY, C.: 297, 315, 326, 356, 357
 SAY, L.: 317, 336
 SCHELER, L.: 311
 SCHMIDT, V.A.: 431
 SCHRAMECK, A.: 423
 SCULL, A.: 406
 SEE, H.: 121
 SEGUR, A. de: 341, 342
 SEIGNOBOS, C.: 370
 SELLIER, H.: 429
 SERMAN, W.: 188
 SERS, L. de: 293
 SEWELL, W.H.: 89, 213
 SIEYES, E.: xi, 5, 12, 13, 15, 149, 176, 224, 378, 396
 SIMEON, J.-J.: 73
 SIMON, J.: 288, 296, 318, 371, 372
 SISMONDI, J.-C.-L.: 11, 211
 SIWEK-PUYDESSEAU, J.: 397, 398
 SORDI, B.: 331
 SOREL, G.: 415
 SOULET, J.-F.: 54
 SPARWASSER, R.: 415
 STAEL, G. de: xiii, 12
 STEARNS, P.N.: 210
 STEIN, C. VON: 12, 131
 STENDHAL, H.: 70
 STERNHELL, Z.: 415
 STONE, J.F.: 404
 STUART-MILL, J.: 285, 295, 296
 TALHOUET, J. de: 315, 319
 TARGET, P.-L.: 297, 319, 362
 TARROW, S.: 431
 TEISSIER, G.: 409
 TENDRET, A.: 123
 TENOT, E.: 392
 TERNAUX, L.-M.: 239, 306
 THABAUD-LINETIERE, J.-B.-J.: 137
 THIERRY, A.: 11
 THIERS, A.: xvii, 4, 21, 29, 31, 35-38, 39, 40, 50, 70, 84, 90, 96, 113, 118, 132, 140, 151, 158, 160, 163, 173, 177, 195, 196, 214, 220, 299, 307, 314, 317, 318, 343, 344, 356, 359, 361-363, 373, 391, 392, 397
 THOMAS, J.-M.-A.: 50, 107, 140
 THOME DE GAMOND, E.: 314
 THOUVENEL, P.-S.-B.: 72, 137, 147
 TINGUY, C.-L.: 250
 TOCQUEVILLE, A.: vi, ix, x, xvii, 111, 194, 195, 204, 206, 209, 217-221, 222, 223, 252, 286, 287, 326, 386
 TOCQUEVILLE, H.-B.: 53, 76
 TONNEIS, F.: 107
 TOULMIN-SMITH, J.: x
 TOURANGIN: 257
 TRACY, A.-L.-V.-C. DESTUTT de: 135, 144
 TREVENUC, H. de: 315, 359
 TROUVE-CHAUVEL, A.: 85
 TUDESQ, A.-J.: 72, 188
 TULARD, J.: 305
 TURGOT, A.-R.-J.: xi, 36, 214, 405
 VAILLANT, E.: 299
 VARANGOT, A.: 394
 VATISMENIL, A.-F.-H.-L.: xvii, 259, 260
 VATOUT, J.: 116
 VERNON, R.: 309
 VERUCCI, G.: 171
 VIDALENC, J.: 50, 107, 140
 VIGIER, PH.: 78
 VILLELE, J.: 35, 76, 172, 332
 VILLEMMAIN, B.-L.-A.-C.-M.: 114
 VILLENEUVE-BARGEMONT: 117
 VILLERME, R.: 211
 VINGTAIN, L.: 315, 339, 347
 VIVIEN, A.: xvii, 39-42, 63, 132, 148, 152, 154, 155, 158, 160-167, 169, 183, 185, 186, 197, 209, 222, 240, 248, 255-256, 257, 263, 277, 392
 VIVIER, N.: 120, 331
 VOGT, P.: 407
 VOILLIARD, O.: 288
 VON GNEIST, R.: 286, 334
 VON HAYEK, R.: x, xi
 VON THADDEN, R.: 11, 12, 15, 129
 VUITRY, A.: 158, 243, 256

- WADDINGTON, W.-E.: 297, 315, 319, 357,
358, 362, 379
WALDECK-ROUSSEAU, R.: 396
WALLER, P.J.: 400
WEBB, B.: 218
WEBB, S.: 218
WEBER, M.: xiv, 107
WEISSBACH, L.S.: 211
WRIGHT, V.: 278, 279, 283
ZANFARINO, A.: 13, 309

INDICE SOMMARIO

Premessa	v
Fonti manoscritte	xxi
Fonti a stampa	xxiii
Abbreviazioni	xxv

Parte Prima

I PARADOSSI DEL LIBERALISMO

L'accentramento negli anni della monarchia censitaria

Introduzione.	3
-----------------------	---

TITOLO I

PRO E CONTRO L'ACCENTRAMENTO: LE RAPPRESENTAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA

CAPITOLO PRIMO

LE RAGIONI DEL " POUVOIR MUNICIPAL " : UNA SOCIETÀ DA RICOSTRUIRE 11

1. Decentramento e individualismo	12
2. Decentramento e organicismo	22

CAPITOLO SECONDO

IL DISCORSO DELLA " CENTRALISATION " : UNA SOCIETÀ DA RAZIONALIZZARE 29

1. Accentramento e " pouvoir social "	29
2. Accentramento e individualismo.	35

TITOLO II
MISERIE E VIRTÙ DELL'ACCENTRAMENTO:
L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA VISTA DA VICINO

CAPITOLO PRIMO

LA PERIFERIA ASSERVITA: O I MISFATTI DELLA BUROCRAZIA		45
1. Lo sfruttamento delle risorse locali		45
2. L'inadeguatezza dell'organizzazione territoriale.		51
3. La negazione dell'autonomia regolamentare municipale		55
4. L'interferenza nella gestione patrimoniale dei comuni		58
5. L'impossibile imparzialità dell'amministrazione.		70
5.1. Il governo, le " fazioni " e le elezioni		71
5.2. L'ingerenza della politica nel governo municipale		83

CAPITOLO SECONDO

LA PERIFERIA AFFRANCATA: O I MERITI DELL'AMMINISTRAZIONE:		87
1. La lotta contro il corporativismo locale		88
2. La salvaguardia della legalità.		97
3. Il sostegno agli amministratori locali		102
4. L'impulso modernizzatore		111
4.1. Scuole, strade, spese obbligatorie		112
4.2. La valorizzazione dei beni comunali.		118

TITOLO III

L'ACCENTRAMENTO RIFORMATO:
CENTRO E PERIFERIA NEL COMPROMESSO ORLÉANISTA

CAPITOLO PRIMO

LA LEGISLAZIONE MUNICIPALE: IL TIMIDO RITORNO DEL " POUVOIR MUNICIPAL "		129
1. L'identità controversa dell'associazione comunale		132
1.1. Censo, proprietà, capacità		133
1.2. Il ruolo dei <i>plus imposés</i>		141
1.3. Il sindaco, giano bifronte		147
2. I limiti dell'uniformità organizzativa.		149
2.1. Città e <i>plat pays</i>		150
2.2. La questione cantonale.		153
3. La lotta per il " pouvoir municipal "		157

3.1. Il potere regolamentare	159
3.2. L'autonomia della gestione patrimoniale	163
3.3. Le spese obbligatorie.	166
3.4. La nomina del commissario di polizia e della guardia campestre	167
4. La legislazione municipale vista dalle opposizioni al regime.	170

CAPITOLO SECONDO

LA LEGISLAZIONE DIPARTIMENTALE:

L'INVESTITURA DEI NOTABILI 175

1. Il particolarismo razionalizzato	176
1.1. Potere notabiliare e rappresentanza del territorio	176
1.2. L'inutile consiglio di <i>arrondissement</i>	180
2. L'ambivalenza della collettività dipartimentale	182
2.1. La subordinazione agli interessi statali	183
2.2. L'emersione di una soggettività dipartimentale.	185

Parte Seconda**I DILEMMI DELLA BORGHESIA****L'accentramento nell'era del suffragio universale**

Introduzione.	193
-----------------------	-----

TITOLO I

LA DIFFICILE CONCILIAZIONE:

DEMOCRAZIA, FRATERNITÀ, INDIVIDUALISMO

CAPITOLO PRIMO

UNA REPUBBLICA DA PROGETTARE:

LE ALTERNATIVE ALLO STATO-GENDARME 203

1. Il potere costituente e le libertà locali.	204
2. Democrazia liberale o sociale	209
3. Democrazia statalista o societaria	217
4. Democrazia diretta o rappresentativa	227

CAPITOLO SECONDO

LA LOTTA PER IL POTERE LOCALE:

I NOTABILI DI FRONTE AL SUFFRAGIO UNIVERSALE . . . 233

1. Elettorato comunale e autonomia locale	234
2. Un'inchiesta del 1849	239
3. Le restrizioni del suffragio universale	248

CAPITOLO TERZO

L'IMPOSSIBILE RIFORMA:

IL DECENTRAMENTO E LA FINE DELLA REPUBBLICA. 251

- | | |
|--|-----|
| 1. Il decentramento all'ordine del giorno | 251 |
| 1.1. " <i>L'administration du Pays par le Pays</i> " | 252 |
| 1.2. Il conservatorismo del Consiglio di Stato | 255 |
| 2. Il decentramento sacrificato | 258 |
| 2.1. I progetti della <i>commission d'administration communale</i> | 258 |
| 2.2. L'opposizione dei prefetti | 264 |
| 2.3. Una sconfitta annunciata. | 269 |

TITOLO II

BUROCRATI E NOTABILI:

L'ACCENTRAMENTO DI NAPOLEONE III

CAPITOLO PRIMO

IL DISPOTISMO TECNOCRATICO:

CENTRO E PERIFERIA

NEGLI ANNI DELL'IMPERO AUTORITARIO 275

- | | |
|---|-----|
| 1. Dal decentramento alla deconcentrazione. | 276 |
| 2. Il trionfo dei prefetti | 279 |

CAPITOLO SECONDO

LA RISCOSSA DEI NOTABILI:

DAL PROGRAMMA DI NANCY

ALLA COMMISSIONE BARROT 285

- | | |
|---|-----|
| 1. Il risveglio della provincia | 286 |
| 2. La <i>commission de décentralisation</i> del 1870. | 295 |

TITOLO III

LA RIVOLTA DELLA PERIFERIA:

1871-1874: L'ACCENTRAMENTO MINACCIATO

CAPITOLO PRIMO

PARIS LIBRE DANS LA FRANCE LIBRE:

LA REPUBBLICA DELLE COMUNI 303

- | | |
|---|-----|
| 1. Parigi, città senza libertà municipali. | 304 |
| 2. Gli <i>slogans</i> del movimento comunalista | 307 |

CAPITOLO SECONDO

IL DECENTRAMENTO LEGITTIMISTA:
LIBERTÀ LOCALE E GERARCHIA SOCIALE 315

1. Il decentramento all'ordine del giorno	317
1.1. Dalla legge del 14 aprile 1871 alla creazione della <i>commission de décentralisation</i>	317
1.2. Il progetto Raudot	319
1.3. La parola ai consigli generali	322
1.4. Le perplessità dei notabili	323
1.5. L'ostilità dei giuristi	326
2. Neutralizzare il suffragio universale	332
2.1. Quale repubblica conservatrice?	332
2.2. " Rappresentanza degli interessi " e autonomia locale	334
2.3. L'esitazione del Consiglio di Stato.	341
2.4. L'infortunio della " <i>loi de Broglie</i> "	342
2.5. La disfatta dei legittimisti	346

CAPITOLO TERZO

IL DECENTRAMENTO CONSERVATORE:
LA RIFORMA DIPARTIMENTALE 355

1. Autonomia dipartimentale e ordine sociale	356
2. La rivincita della continuità	360

TITOLO IV

LA REPUBBLICA DI JULES FERRY:
1882-1884: L'ACCENTRAMENTO CONSOLIDATO

CAPITOLO PRIMO

L'ACCENTRAMENTO AL SERVIZIO DELLA REPUBBLICA:
LA LEGISLAZIONE DEGLI ANNI '80 369

1. Sindaco elettivo, comune repubblicano	370
2. Lo scetticismo per le riforme	376
2.1. La fedeltà ai principi napoleonici	376
2.2. Il rigetto della municipalità cantonale	378
2.3. Il conformismo della cultura giuridica	381
3. La diffidenza verso la periferia	385
3.1. La conferma della tutela amministrativa	386
3.2. La disputa sulla polizia municipale	393
3.3. L'eccezione parigina	395
4. Il caso francese nel contesto europeo	397

CAPITOLO SECONDO

L'ACCENTRAMENTO NELLA DURATA:

UNA STATICITÀ EVOLUTIVA 403

1. Accentrimento e Stato-Providenza	404
1.1. Dall'individualismo al solidarismo	405
1.2. Riforma amministrativa e regionalismo	411
2. Accentrimento e Stato-di-diritto	419
2.1. La crisi della tutela prefettizia	420
2.2. Lo sviluppo della tutela giurisdizionale	425
Epilogo	431
Indici dei nomi	435

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 Génys e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588
Vol. 21 (1992), 8°, p. 750
Vol. 22 (1993), - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706
Vol. 23 (1994), 8°, p. 554
Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

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. CXXXVIII-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
- 45 **Luca Mannori, IL SOVRANO TUTORE**
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici
(Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 **Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE**
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448

L. 58.000 I.V.A. inclusa
2939-62

