

giuseppe g. florida

Volumi della collana:

Serie teorica:

1. R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, 1990, pp. 346.
2. L. GIANFORMAGGIO (ed.), *Hans Kelsen's Legal Theory. A Diachronic Point of View*, 1990, pp. 194.
3. M. BARBERIS, *Il diritto come discorso e come comportamento. Trenta lezioni di filosofia del diritto*, 1990, pp. 318.
4. G. PARODI, *Tecnica, ragione e logica nella giurisprudenza amministrativa*, 1990, pp. 210.
5. R. GUASTINI, *Quindici lezioni di diritto costituzionale*, 1991, pp. 172.
6. P. COMANDUCCI, *Contrattualismo, utilitarismo, garanzie*, 1991, seconda edizione, pp. 272.
7. L. GIANFORMAGGIO (a cura di), *Sistemi normativi statici e dinamici. Analisi di una tipologia kelseniana*, 1991, pp. 496.
8. A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91*, 1992, pp. 316.

Serie storica:

1. G.G. FLORIDIA, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. I. Dal medioevo inglese al 1791*, 1991, pp. 240.

la costituzione dei moderni

profili tecnici di storia costituzionale

I. dal medioevo inglese al 1791



g. giappichelli editore

© Copyright 1991 – G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO
VIA PO, 21 – TEL. 011/839.70.19

ISBN 88-348-0232-2

Stampatre s.a.s. - Torino

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI
FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA, MICROFILM
O ALTRI SISTEMI, SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

Questo lavoro non è che la prima traccia di uno studio cui pensavo da qualche tempo sulle forme e le tecniche della codificazione costituzionale, a partire dalle prime ma per nulla primitive esperienze compiute alla fine del settecento.

Ad uno schema per grandi linee dell'evoluzione inglese, inteso più che altro a sottolinearne alcuni passaggi essenziali ed alcune soluzioni più o meno lucidamente riprese (e manipolate) dai redattori delle prime costituzioni scritte, ho cominciato ad accostare qualche considerazione più analitica su alcuni aspetti giuridico-positivi del costituzionalismo rivoluzionario americano e francese, che per utilità espositiva ho inframezzato con elementari riferimenti storici. Di qui una certa disomogeneità tra i diversi momenti del discorso, che ovviamente ne riflette anche i problemi compositivi. Studi di questo genere debbono infatti di mestieri appoggiarsi, o fare senz'altro rinvio, alle specifiche competenze di altre discipline. Solo all'interno del quadro da esse definito, infatti, il giurista può sperare di offrire un proprio contributo, tanto più costruttivo quanto più fedele agli strumenti concettuali e ai metodi d'indagine tipici del suo operare.

Più specificamente, credo che in argomento possano avere una qualche utilità, tra questi strumenti e metodi, persino quelli

del giurista d'impostazione "positivista", abituato a volar basso sul dato testuale, sui problemi tecnici e sulle questioni sistematiche. E ciò specialmente in quanto si tratti di analizzare forme e contenuti degli atti normativi recanti una disciplina più o meno organica del rapporto politico (appunto atti di "codificazione" costituzionale). Accanto ai lavori di più ampio respiro e di più forte vocazione interpretativa può dunque trovar spazio anche una ricerca di più modesto approccio, intesa essenzialmente a leggere i testi del passato come testi positivi, cercando di coglierne, come per quelli del presente, le peculiarità tecniche, le implicazioni teoriche, i problemi operativi, gli orientamenti di "politica del diritto" (quali strumenti per quali finalità). Nella prospettiva storica, peraltro, questo approccio sembra dare profondità alla specifica dimensione "tecnica" (o, se si preferisce, strutturale) delle forme di organizzazione costituzionale, evidenziandone lo spessore e le continuità e talora consentendo di riconoscere l'importanza che, almeno su questo piano, hanno avuto taluni episodi della vicenda in esame, che su altri piani possono apparire effimeri o poco significativi.

Quantomeno effimera, ad esempio, è usualmente considerata la vicenda della prima costituzione della Francia rivoluzionaria, promulgata duecent'anni fa, il 13 settembre 1791: una ricorrenza che solo il capriccio della storia sembra incaricarsi di celebrare. Assistiamo infatti proprio in questi giorni alla disso-luzione del più rilevante tra i modelli di organizzazione politica contrapposti alla tradizione allora iniziata in Europa, che ne aveva ribaltato radicalmente i principi invertendo il rapporto di legittimazione tra le istituzioni giuridiche e l'azione politica di chi le controlla, ed assumendo le libertà "formali" come possibili ostacoli e non come necessari strumenti per gli interessi "sostanziali" degli individui e dei gruppi.

Ma a parte le coincidenze, e al di là della stessa infelice sorte con cui giustamente ebbe a scontare le sue troppe ambiguità, la costituzione del 1791 appare pur sempre, nel quadro che ci

interessa, un elemento di prima grandezza. E non certo solo perché fu la prima costituzione scritta del vecchio continente, ma perché, proprio per questo, rappresenta il documento in cui confluiscono e da cui si dipartono, in un modo o nell'altro (per imitazione o per opposizione o per sviluppo), le principali correnti del costituzionalismo anteriore e successivo. E ciò vale, ed è avvertibile, soprattutto su quel piano "tecnico" di cui si diceva. In tale ottica, infatti, da un lato vi si riconoscono importanti frammenti sia dell'esperienza britannica (dalle regole di procedura parlamentare ai meccanismi di convocazione automatica della rappresentanza, riconducibili al Triennial Act) sia di quella americana (v. ad es. la disciplina dei rapporti tra il capo dell'esecutivo e il potere legislativo), che vengono immessi nella cultura e nell'esperienza giuridica continentale con la forza di un precedente diretto; e dall'altro risaltano le normative dettate su oggetti nuovi o affrontati in modo inedito, per cui s'inventano soluzioni del tutto originali (ad es. quelle sul sistema delle fonti, sul sindacato del corpo rappresentativo nei confronti dell'amministrazione etc.): non sempre felici, naturalmente, ma che avrebbero in futuro rappresentato una base di partenza, definita da chi non ne aveva gran che. È giusto dunque sottolineare questa data: nel minimo rilievo del mio lavoro, ho tentato di farlo.

Genova, 13 settembre 1991

Indice

pag.

I. Introduzione	13
1. Le origini: tre componenti fondamentali	13
a) Le strutture dello Stato moderno	14
b) La codificazione costituzionale di fine '700	16
c) Il modello inglese	19
2. La sintesi rivoluzionaria: un mutamento qualitativo	20
a) La costituzione come atto normativo	21
b) La rappresentanza politica	23
II. L'Inghilterra dal medioevo al settecento	27
1. Premessa. L'Inghilterra "madre dei parlamenti"	27
2. Parlamenti e pre-parlamenti	31
3. Dalla <i>Magna Carta</i> alla guerra delle due rose	34
a) Il secolo XIII	35
b) Struttura e ruolo del parlamento nei secc. XIV-XVI	39
c) La crescita del ruolo politico del parlamento	42
4. Il parlamento tra Tudor e Stuart	44
a) Enrico VIII e la riforma religiosa	45
b) Carlo I e la rivoluzione repubblicana	48
c) Giacomo II e la "rivoluzione gloriosa"	53
5. Parlamento e governo nel settecento	57
a) Dal 1689 al 1714 (Guglielmo III e Anna)	57
b) La forma di governo sotto gli Hannover	59

	<i>pag.</i>
III. La rivoluzione americana	63
1. Il costituzionalismo rivoluzionario: rilievi generali	63
a) Il metodo: costituzione e diritto positivo	65
b) Il merito: costituzione e forma di governo	68
2. La rivoluzione americana tra continuità e rottura	71
a) I precedenti nelle istituzioni coloniali	72
b) Dal conflitto all'indipendenza	75
c) La Dichiarazione d'indipendenza	78
3. Le istituzioni repubblicane	82
a) Gli <i>Articles of Confederation</i> (1778)	83
b) La Costituzione degli Stati Uniti (1787)	85
c) La prassi attuativa: il governo "presidenziale"	88
4. Il <i>Judicial review of Legislation</i> : i presupposti	91
5. La sentenza <i>Marbury vs. Madison</i>	95
a) La superiorità della costituzione	96
b) La condizione della legge incostituzionale	99
c) Il ruolo del giudice ordinario	101
IV. La rivoluzione francese dall'Ottantanove alla costituzione del 1791	105
1. Premessa	105
2. Dagli Stati Generali all'Assemblea costituente	106
a) La preparazione degli Stati Generali	109
b) La trasformazione degli Stati Generali: dalla verifica dei poteri alla <i>Déclaration sur la constitution de l'Assemblée</i>	114
c) L'Assemblea nazionale costituente e la questione dei mandati imperativi	117
3. Dalla Bastiglia alla Dichiarazione dei diritti	121
a) Dichiarazione dei diritti e diritto positivo	123
b) Diritti e autorità: il ruolo della legge	124
c) Le riserve di legge	127
d) Separazione dei poteri e <i>supremitas</i> del legislativo	130

	<i>pag.</i>
4. La "marcia delle donne" e le riforme del 1790-91	131
a) Anticipazioni costituzionali	133
b) La questione feudale e la "costituzione civile" del clero	135
5. La crisi del 1791	138
a) Aspetti istituzionali: il primo "governo provvisorio"	139
b) Aspetti politici: il compromesso costituzionale	141
6. La Costituzione monarchica (13 settembre 1791)	143
a) Sovranità e forma di Stato	145
b) La forma di governo	148
b1) Aspetti strutturali	148
b2) Aspetti funzionali	151
b3) Indicazioni di sintesi	153
c) Il sistema delle fonti	155
Appendice	161
1. I regnanti inglesi (1106-1901): dinastie e cronologia	162
2. I regnanti inglesi (1066-1901): schema genealogico	163
3. <i>Magna Charta</i> (estratto)	164
4. Sir T. Smith, <i>De Republica Anglorum</i> , 48-9 (estratto)	168
5. Sir E. Coke, <i>Istituti delle leggi d'Inghilterra</i> , IV (estratto)	169
6. <i>Bill of Rights</i> (estratto)	170
7. Ch.-L. de Secondat, barone di Montesquieu, <i>Lo spirito delle leggi</i> , Lib.XI (estratto)	174
8. Sir W. Blackstone, <i>Commentari sulle leggi d'Inghilterra</i> , Lib.I, cap.II (estratto)	183
9. Dichiarazione d'indipendenza	189
10. Costituzione degli Stati Uniti d'America	192
11. Corte suprema degli Stati Uniti. Sentenza <i>Marbury vs. Madison</i> (estratto)	203
12. Dichiarazione sulla costituzione dell'Assemblea	206
13. Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino	207
14. Costituzione francese	209
Riferimenti bibliografici	233

I.

Introduzione

1. Le origini: tre componenti fondamentali

I principi e le soluzioni organizzative che caratterizzano, sul piano costituzionale, le democrazie occidentali contemporanee, hanno uno spessore storico e culturale molto complesso. Vi si sovrappongono infatti acquisizioni relativamente recenti (come la nozione e gli istituti giuridici del c.d. Stato sociale), altre risalenti alla fine del sec. XIX (in particolare il ruolo dei partiti, in connessione col progressivo allargamento del diritto di voto) o alla metà dello stesso secolo (come la diffusione delle strutture dello Stato di diritto); molte alla fine del settecento (la separazione dei poteri, le costituzioni scritte, la disciplina dei rapporti tra capo dello Stato, corpo rappresentativo e governo, l'ordinamento delle fonti di produzione del diritto; ma anche le idee di sovranità nazionale o popolare e quella dello Stato liberale quale garante della libertà e della proprietà dei cittadini); altre infine ad epoche ancor più risalenti (si pensi, per un verso, ai meccanismi rappresentativi e al ruolo del parlamento nella monarchia limitata inglese e, per altro verso, alla formazione di organici apparati burocratico-amministrativi nelle monarchie assolute del continente europeo).

Peraltro, se è vero che anche la storia *non facit saltus*, essa conosce tuttavia svolte determinanti: e per quanto ci riguarda, la più importante di queste svolte è ovviamente rappresentata dall'ingresso in questo processo evolutivo, alla fine del settecento, della tecnica della codificazione costituzionale. Ciò che peraltro nel continente europeo segna non solo, come già oltre Oceano, l'affermazione di principi e di metodi nuovi nella sfera politica; ma anche la consapevole recezione e, per così dire, la novazione su basi e in contesti inediti, dei due fondamentali filoni della precedente secolare esperienza del diritto pubblico: cioè la definizione e il perfezionamento delle strutture dello Stato moderno ad opera delle grandi monarchie continentali, e la graduale formazione di un regime liberale e rappresentativo all'interno dell'ordinamento inglese. Per quanto semplificato, questo schema può offrirci un primo inquadramento degli istituti che cerchiamo di esaminare. Vediamone dunque, in via di estrema sintesi, le tre componenti essenziali.

a) *Le strutture dello Stato moderno*

La formazione del concetto e delle strutture dello Stato moderno va ricondotta, com'è noto, al mutamento delle forme di organizzazione politica che si produce in Europa fra la fine del XIV ed il XVII secolo. In proposito, si è più volte notato (v. es. Bobbio, voce *Stato* in *Enc. Einaudi*, XIII, 462) come proprio in parallelo a tale mutamento si sia determinato «il passaggio del significato corrente del termine *status* da 'situazione' a 'Stato' nel senso moderno della parola».

Tale innovazione linguistica si profila anche prima del *Principe* di Machiavelli, ma in quest'opera emerge con particolare lucidità e fortuna. Se ne ricordi la frase iniziale («Tutti gli stati, tutti e' domini che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati»), in cui, nel classificare le principali forme di organizzazione politica, si a-

dopera appunto come denominazione comune e generale la parola "Stato", e non più i termini noti alla tradizione classica e medievale (*res publica, civitas*): quasi a significare la sopravvenuta inadeguatezza di quei termini rispetto alle forme ed alle entità politiche che ormai caratterizzano l'Evo moderno. La nuova accezione di "Stato" sarebbe dunque «una spia» della novità di queste forme: «il nome nuovo non sarebbe altro che il segno di una cosa nuova» (così ancora Bobbio, *op. cit.*, 463).

In effetti, al di là delle questioni (in larga parte ideologiche o puramente terminologiche) sulla continuità o discontinuità tra le forme premoderne e quelle moderne di organizzazione politica e sulla correttezza dell'uso del termine "Stato" anche per le prime, sembra indiscutibile che vi sia tra di esse una profonda diversità di principi e di strutture. Le une, com'è noto, sono caratterizzate dalla teorica unità della *res publica christiana* sotto la duplice autorità dell'impero e della chiesa; dall'effettivo sgramento del sistema feudale nel particolarismo delle signorie, dei vassallaggi e delle autonomie civili ed ecclesiastiche; e dalla tendenziale non-distinzione tra l'aspetto pubblicistico e l'aspetto privatistico del potere posseduto sulla terra e sugli uomini, per cui, ai diversi livelli, ciascun signore assicura l'ordine e la giustizia, ma dispone altresì del suo dominio come di un patrimonio (cfr. l'ormai classica analisi di Bloch, *La società feudale*, tr. it., Torino, Einaudi, 1987). All'opposto, nelle forme tipiche dell'evo moderno si riconosce una pluralità di entità indipendenti, nelle quali l'autorità politica monopolizza la titolarità dei poteri riguardanti la collettività organizzata (il prelievo fiscale, il controllo sulla moneta, la difesa esterna etc. e in genere la produzione del diritto, la sua applicazione amministrativa e giudiziaria e i poteri coercitivi che vi ineriscono), esercitandoli mediante apparati burocratici appositamente costituiti e operanti in suo nome e sotto il suo controllo. Inoltre i diritti patrimoniali vengono sottoposti ad un regime distinto ed in via di principio comune a tutti gli uomini liberi, ciò che riflette e promuove un nuovo assetto sociale fondato sullo scambio dei prodotti e del

lavoro attraverso il denaro (il mercato come principio di organizzazione sociale e, in prospettiva, la formazione dell'economia capitalistica: per questa analisi rimane fondamentale Max Weber, *Economia e società*, tr. it., Milano, Comunità, 1981).

Una simile mutazione ideale e istituzionale resta peraltro al di fuori dalla nostra analisi, che guarda non tanto allo sviluppo dello Stato in genere, quanto alla genesi degli ordinamenti democratico-rappresentativi. Di questa genesi, tuttavia, la formazione dello Stato moderno costituisce un presupposto essenziale, poiché tali ordinamenti, per un verso, si fondano appunto sull'emancipazione reciproca tra rapporti politici e rapporti economico-sociali e, per altro verso, si formano mediante la progressiva acquisizione, da parte delle istituzioni rappresentative, del controllo sugli apparati burocratico-amministrativi che innervano il governo della collettività.

b) *La codificazione costituzionale di fine '700*

Sotto quest'ultimo profilo, lo Stato moderno (anzi, lo Stato *tout court*, se si conviene a dar questo nome alle sole forme di organizzazione politica che abbiano le caratteristiche appena dette) è il punto di partenza e insieme la posta della lotta tra antico e nuovo regime, che si combatte in specie nell'Europa continentale alla fine del settecento. Da una parte, un assolutismo premuto dai grandi mutamenti sociali, economici e culturali intervenuti in quel secolo, e talora propenso a trasformarsi in un governo "illuminato" capace di riflettere le esigenze e di ottenere l'adesione ideale e pratica dei ceti borghesi. Dall'altra parte questi stessi ceti, protagonisti di quei grandi mutamenti e sospinti dai medesimi "lumi" ad una critica anche radicale del regime politico del tempo e all'idea di una sua ristrutturazione, nella prospettiva di assumervi il ruolo suggerito dalla ragione e dai nuovi assetti economico-sociali.

Gli esiti di questa lotta rappresentano lo snodo principale e decisivo dell'evoluzione istituzionale che ci interessa. La risposta ai problemi di fine secolo offerta dall'assolutismo illuminato consisteva infatti in una razionalizzazione delle strutture giuridiche esistenti, in particolare di quelle che interessavano più da vicino la sfera economico-sociale (cfr. i tentativi di codificazione del diritto privato di Federico II di Prussia e di Giuseppe II d'Austria: sulle relazioni tra codificazione dei rapporti giuridici in genere e codificazione costituzionale, v. ampiamente Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, I, Il Mulino, Bologna, 1976). Non si toccava invece il tradizionale assetto della sfera politica, alla quale le forme giuridiche (come sistema di regole certe e vincolanti sulle facoltà e i limiti delle autorità, sulle soggezioni e le libertà dei sudditi etc.) rimanevano estranee, dandosi se mai solo regole "interne" sul funzionamento degli apparati amministrativi, prive comunque di rilevanza nei rapporti "esterni" dell'autorità coi sudditi. Il "Terzo stato", invece, fece suo e portò al successo un modello che proprio su questo punto del rapporto politico andava in senso opposto, pretendendo di estendere anche ad esso la certezza, la pubblicità e le garanzie di una codificazione: sottoponendo cioè anche tale rapporto, e pertanto lo stesso sovrano, a regole dettate dalla ragione e assistite dalla superiore forza del diritto.

Lo straordinario rilievo storico-istituzionale di tale modello va colto peraltro sotto un duplice profilo. All'aspetto *formale* di questa inedita "giuridicizzazione" del rapporto politico mediante la codificazione costituzionale va accostato cioè, con non minor rilievo, l'aspetto *sostanziale* degli specifici meccanismi giuridici che si vollero a tal fine introdurre. Com'è ovvio, infatti, non si trattava di dare a quel rapporto una *qualsiasi* definizione giuridica, ma di configurarlo secondo specifiche esigenze: assicurare cioè gli individui contro gli arbitri del potere; ottenere un'armonica funzionalità delle istituzioni; organizzare forme di partecipazione alle decisioni di governo da parte della collettività interessata, o comunque da parte dei ceti aventi in essa un suffi-

ciente rilievo sociale.

A definire in concreto questa configurazione concorsero contributi di varia provenienza. Dalle tesi più antiche sull'esistenza di un diritto naturale superiore alle umane istituzioni (il giusnaturalismo) e dalle versioni liberali (Locke) o democratiche (Rousseau) dell'idea che riconduceva le istituzioni politiche a un originario "contratto sociale" (il contrattualismo) deriva, per la garanzia della persona e dei beni, il modello concettuale dei "diritti dell'uomo", che costituirebbero un patrimonio originario degli individui, indipendentemente dalla stessa esistenza dello Stato, per cui questo dovrebbe solo riconoscerli e tutelarli, anche nei confronti dell'autorità (esemplari il preambolo della Dichiarazione d'indipendenza americana e gli art. 1 e 2 della Dichiarazione dei diritti francese: v. l'appendice).

Ancora ad alcune versioni della teoria del contratto sociale (Locke: diversamente invece Rousseau) nonché alla razionalizzazione illuminista dell'esperienza classica e moderna (Montesquieu) risale l'idea per cui all'interno del potere sovrano, allora indifferenziatamente concentrato nella titolarità del monarca assoluto, dovevano distinguersi diverse funzioni fondamentali (le funzioni federativa, legislativa e di governo in Locke; legislazione, giurisdizione ed amministrazione in Montesquieu). Funzioni da tenersi separate, attribuendole ciascuna alla più adatta componente organizzativa della comunità politica (l'assemblea popolare, il collegio dei magnati, il re coi suoi funzionari civili e militari, un corpo di magistrati indipendenti), in modo che ciascuno di questi "poteri", disponendo solo di una parte del potere statale ed essendo limitato dalle competenze e dagli interessi degli altri, non potesse abusare delle sue attribuzioni per rendersi arbitrario o tirannico (cfr. le pagine di Montesquieu in appendice).

Quanto alle forme di partecipazione politica, invece, era la stessa realtà del tempo ad offrire un modello di riferimento nelle istituzioni d'oltre Manica: né la fantasia dei pensatori politici avrebbe saputo far meglio. È questa, come si è detto, la terza

componente fondamentale del processo evolutivo in esame, che appunto attraverso la codificazione costituzionale si ricongiunge con la vicenda continentale.

c) *Il modello inglese*

Alla fine del settecento, in effetti, la secolare evoluzione del parlamento inglese da assemblea feudale dei ceti privilegiati ad organo di rappresentanza politica dei governati (su cui ci soffermeremo *infra*, II) appare pienamente consolidata. Risultava anzi ormai chiara sia la rilevanza politica della partecipazione che esso garantiva ai rappresentati, sia la forza politica che ai rappresentanti derivava dalla loro diretta investitura elettiva. L'uno e l'altro aspetto erano stati decisivi in più di una crisi politica, ed il seicento inglese ne aveva conosciute molte nel conflitto tra le tendenze assolutistiche della dinastia Stuart e le prerogative del parlamento, fino alla determinante vittoria di quest'ultimo nella c.d. "rivoluzione gloriosa" del 1689 ed agli ulteriori sviluppi profilatisi con la dinastia Hannover.

Già in quel tempo, anzi, il modello britannico offriva molto di più della pur formidabile invenzione della rappresentanza politica quale strumento di manifestazione della volontà dei cittadini (grazie al quale, secondo le parole di Montesquieu, «il popolo [può fare] per mezzo dei suoi rappresentanti tutto ciò che non può fare da sè»). Il parlamento si era infatti rivelato capace di assumere la totalità del potere nei momenti di crisi, e cominciava a condizionare sistematicamente la gestione ordinaria dello Stato. Com'è noto, tuttavia, di questi ultimi aspetti Montesquieu non seppe o non volle dar conto, leggendo il modello inglese secondo uno schema storicamente superato, suggeritogli del resto dalle sue personali preferenze per un governo "misto", distribuito tra il re, i borghesi rappresentati in una camera ed il ceto dei nobili e dell'alta burocrazia (cui egli stesso apparteneva) in un'altra camera, con un sistema di contrappesi di ca-

rattere sociale prima ancora che giuridico. Ma la forza espansiva delle istituzioni rappresentative si sarebbe prepotentemente manifestata poco più tardi, nella vicenda rivoluzionaria americana e soprattutto in quella francese (*infra*, III-IV).

2. La sintesi rivoluzionaria: un mutamento qualitativo

Per definir meglio il rapporto tra queste tre componenti fondamentali, va tenuto anzitutto presente che la formazione dello Stato moderno in Europa continentale e lo sviluppo del parlamento in Inghilterra rappresentano due linee profondamente diverse e divergenti di trasformazione delle istituzioni medievali: la prima caratterizzata da un faticoso ma radicale capovolgimento di tali istituzioni con la formazione di Stati nazionali, l'accentramento del potere nel re e nell'apparato dei suoi funzionari e così via; la seconda consistente, come si vedrà *sub II*, in un processo graduale e a tratti inavvertibile per cui i limiti premoderni al potere del monarca medievale si convertirono in meccanismi di garanzia e di partecipazione politica dei governati.

Certo, vi furono significative interazioni tra le due aree: in particolare, sul piano operativo (nella politica degli Stuart) come su quello teorico (si pensi ad Hobbes) tutto il seicento inglese è segnato dai tentativi di imporre i moduli dell'assolutismo continentale. Di contro, anche se in misura più modesta, almeno nei paesi direttamente coinvolti dai grandi conflitti ideali e militari dei sec. XVI-XVII (Francia, Fiandre, area germanica) i meccanismi elettorali e rappresentativi costituirono uno dei punti di riferimento per le dottrine e per le lotte antiassolutistiche, anche con la mediazione di filosofie e di esperienze politiche di vario genere (come il giusnaturalismo, l'organizzazione civile o ecclesiastica di alcune comunità protestanti, le battaglie per la libertà di religione e di pensiero).

Nel complesso, tuttavia, i due filoni evolutivi rimasero separati, e solo alla fine del settecento vennero in certo modo a ri-

congiungersi, prima nel pensiero politico illuminista (si ricordino ad es. Montesquieu, Voltaire, Mably, Helvétius) e poi, soprattutto, nella pratica costituzionale della rivoluzione francese. Ma in tale "ricongiunzione" è implicita una profonda mutazione qualitativa, sicché proprio in essa sembra da identificare il momento in cui finalmente si definisce quel particolare modo di pensare (e di costruire) le istituzioni politiche che caratterizza la storia dei due secoli successivi, fino al presente.

a) *La costituzione come atto normativo*

Si allude all'accennata circostanza per cui la ripresa delle soluzioni inglesi e l'accostamento-sovrapposizione di esse alle strutture ereditate dall'*ancien régime* avvengono attraverso una codificazione costituzionale, e cioè attraverso l'introduzione di apposite espresse disposizioni normative che conformano il rapporto politico tra le autorità e i cittadini, imponendosi come tali alle une ed agli altri.

Beninteso, anche nelle esperienze precedenti sono identificabili regole giuridiche sulla conformazione del rapporto politico. Lasciando da parte le norme di investitura tipiche della monarchia assoluta (come quelle sulla successione dinastica; ma anche l'attribuzione di tutti i poteri al re od il principio *princeps legibus solutus* riflettono ovviamente una disciplina giuridica, per quanto semplificata), è fuor di dubbio che nello stesso sistema britannico i titolari degli organi costituzionali operassero nella convinzione che i loro reciproci rapporti fossero disciplinati da norme giuridiche, anche al di là di quelle espressamente dettate dai vari atti costituzionali che ne punteggiavano la storia, dalla *Magna Charta* del 1215 al *Bill of Rights* del 1689. In questo senso, anche la Gran Bretagna aveva, ed ha, una sua costituzione; ma le assemblee rivoluzionarie americane e francesi parlarono di "costituzione" in un senso ben diverso.

Detto altrimenti, quando Montesquieu intitola il famoso passo dell' *Esprit des lois* a «La costituzione dell'Inghilterra», il termine – che riflette una metafora naturalistica di così lunga tradizione da restar quasi inavvertita, riferita alla costituzione fisica, alla complessione di un organismo – rappresenta sinteticamente, con una palese connotazione *descrittiva*, l'*assetto istituzionale esistente* in quel Paese. Quando invece il 17 giugno del 1789 i deputati del Terzo stato riuniti nella Sala della Pallacorda giurarono «di non separarsi prima di aver dato una costituzione alla Francia», essi usarono la stessa parola in un senso del tutto diverso, con la connotazione fortemente *prescrittiva* riferibile a un *atto normativo* che il nuovo assetto istituzionale avrebbe dovuto *ex novo* configurare ed imporre. La metafora naturalistica, se si vuole, continua ad aleggiare nel termine “costituzione”, riferito pur sempre all'“organismo” statale; ma se ne abbandona l'uso linguistico connesso alle scienze naturali per ricollegarsi a un altro tratto semantico della parola (costituzione come *atto*, oltretutto come *effetto*, del costituire), in relazione al quale, del resto, era sorto nel mondo romano ed era rimasto in quello medievale l'uso del termine *constitutio* come nome generico degli atti normativi dell'imperatore.

Il termine assume così una pluralità di valenze. Esso viene infatti a designare un atto normativo che per un verso *ha ad oggetto la costituzione* dello Stato, cioè disciplina la sua struttura fondamentale; ma, per altro verso, è *la costituzione* dello Stato, cioè l'atto che costituisce tale struttura, e non solo la conforma ma la produce, la pone in essere.

Sotto altro profilo, se da un lato le regole giuridiche contenute nella costituzione in un certo senso “creano” ciò di cui parlano, dall'altro la costituzione a sua volta è *un atto*, cioè il frutto di un agire volontario degli uomini in un determinato momento storico. Anzi, è proprio nella congiunzione di questi due aspetti l'idea veramente rivoluzionaria: l'idea cioè per cui quella struttura fondamentale può essere non il frutto di un'evoluzione secolare radicata nella coscienza collettiva, ma il prodotto d'un li-

bero “*atto costituente*” storicamente dato e recante *ex novo* tutte le regole giuridiche necessarie. Riflettendosi in ciò sia una nuova fiducia nella potenza del diritto come strumento di organizzazione sociale, sia la maturità di una concezione “positiva” del diritto, inteso quale insieme di regole non ricavate o ricevute dalla natura, da Dio o dalla consuetudine, ma “poste”, prodotte dalla volontà e dall'autorità di un legislatore storico.

b) *La rappresentanza politica*

A riscontro, peraltro, sorge il problema del *fondamento* occorrente per quest'atto di creazione volontaria della costituzione. Il modello filosofico del contratto sociale, così palesemente vicino a questa esigenza da esser più volte invocato in occasioni del genere (cfr. il *Bill of Rights* e la Dichiarazione di indipendenza americana, in appendice), aveva infatti bisogno d'inverarsi in una soluzione organizzativa capace di riprodurre in modo credibile e insieme praticabile l'ideale formazione di un universale consenso del corpo sociale: ma ovviamente nulla di simile poteva trovarsi nelle istituzioni dell'*ancien régime*. Ebbene, con un'operazione almeno sotto questo aspetto analoga, i Padri fondatori d'oltre Oceano e i deputati del Terzo stato “saltarono” il problema con una sorta di fuga in avanti, ricorrendo cioè al modello-base del parlamento inglese prima ancora di recepirlo nell'atto costituente che si trattava appunto di elaborare.

La presenza di tale modello, e l'ormai solida acquisizione di esso e delle sue implicazioni nella cultura illuministica, consentirono insomma di forzare questo passaggio, superando la specificità storica e giuridica delle istituzioni britanniche per vederne riflesso *uno schema di validità universale*, legittimato dalla ragione ancor prima e a prescindere da un'apposita previsione costituzionale. Non tanto, dunque, dovette credersi che l'antica assemblea feudale degli Stati generali riesumata da Luigi XVI avesse recuperato – nel breve tempo tra la sua convocazione e la

sua trasformazione in Assemblea nazionale – quattro secoli di ritardo rispetto alla trasformazione delle analoghe antiche assemblee inglesi; quanto piuttosto ci si avvale di quel vecchio istituto feudale (che, pur secondo vecchie regole e vecchie logiche, aveva comunque raccolto a Versailles i portavoce delle diverse componenti sociali) come di un supporto pratico grazie al quale era già possibile dar vita allo schema universale anzidetto. Introdotto il voto “per teste”, rimosso il vincolo del mandato, riuniti i tre ordini in un corpo unitario (*infra*, IV), l’assemblea potè porsi come quella che (come già nel 1565 aveva scritto Thomas Smith del parlamento inglese: v. l’appendice) «rappresenta e detiene il potere dell’intero reame, [essendone] tanto il capo quanto il corpo». Così, la costituzione veniva fondata sull’incontro tra la ragione, che ne dettava i contenuti, e l’autorità, che ne poteva imporre le regole in quanto rifletteva la volontà di tutto il Paese, trattandosi dell’autorità dell’assemblea che dell’intero Paese aveva assunto – di fatto, ma “secondo natura” – la rappresentanza politica.

Quest’ultima nozione sembra dunque la chiave di volta del costituzionalismo rivoluzionario, con riguardo sia alle istituzioni che esso crea, sia al modo con cui esse sono create. Ma si tratta, non occorre dirlo, di un’idea fondata non sulla ragione e sulla natura, bensì sulla cultura e sulla storia.

In effetti, il rapporto di rappresentanza politica pare ridursi a ciò, che l’assemblea elettiva ed il popolo (o meglio la parte politicamente attiva di esso) sentono e consentono che l’una può parlare e decidere in nome dell’altro, in qualche modo riflettendone la volontà e traendone forza e legittimazione. Ma una simile idea, per quanto possa oggi sembrare ovvia, riflette ovviamente non un fatto, ma un convincimento collettivo: se si vuole, ha un fondamento non empirico, ma ideologico. Né appaiono molto soddisfacenti le razionalizzazioni compiute in proposito dai giuristi, che han fatto ricorso, ad esempio, alle nozioni privatistiche di *mandato* (nonostante la mancanza di istruzioni precise ed univoche in vista di affari determinati: dove anzi la

rappresentanza politica vale anche e soprattutto in relazione ad imprevedibili circostanze future) e di *responsabilità* (che però non è riferibile, in questo caso, alla violazione o all’insoddisfacciente attuazione di regole o di indirizzi; peraltro i rappresentati ben potranno approvare *a posteriori* un atteggiamento dei rappresentanti rivelatosi comunque proficuo). L’indicazione più credibile in argomento restava dunque ancora quella di Locke, che aveva parlato semplicemente di un *rapporto fiduciario*, per cui gli elettori credono che gli eletti faranno ciò che essi desiderano, e gli eletti, per non perdere la loro fiducia, cercano di farlo (o almeno tentano di convincere gli elettori che lo stanno facendo).

Per altro verso, a differenza della dottrina della separazione dei poteri o della stessa codificazione costituzionale, anche per il pensiero continentale (ed *a fortiori* per quello d’oltre Oceano, direttamente connesso alla tradizione inglese) l’idea della rappresentanza politica non sembra essere propriamente il frutto di una consapevole costruzione concettuale, e dunque uno degli elementi di cui si dovrebbe comporre l’ideale sistema di governo da realizzare. Essa non tanto costituisce un obiettivo o un metodo a sua volta bisognoso di giustificazione e di fondamento, quanto piuttosto un presupposto fondante, anzi il punto di partenza per l’edificazione di quel sistema ideale. Un convincimento collettivo così diffuso e profondo non può allora intendersi se non come riflesso dei risultati cui era pervenuta la difficile maturazione politico-culturale connessa alla secolare trasformazione delle istituzioni inglesi. Alla quale dunque – al di là delle semplificazioni e della scarsa sensibilità storica del pensiero illuminista – va qui attribuito il rilievo che merita, per i molti insegnamenti che ci può offrire.

II.

L'Inghilterra dal medioevo al settecento

1. Premessa. L'Inghilterra “madre dei parlamenti”

Il debito grandissimo del costituzionalismo continentale nei confronti dell'Inghilterra “madre dei parlamenti” rappresenta ormai un luogo comune. Lo si trova ripetuto infinite volte nella letteratura liberale dell'ottocento, spesso nell'intento di rilegittimare storicamente le istituzioni rappresentative al di là delle inquietanti esperienze rivoluzionarie. Tuttavia fu proprio e solo a partire dalla metà del settecento e con la peculiare mediazione della cultura politica poi sfociata nella rivoluzione francese che il sistema britannico divenne e rimase il principale modello di riferimento del costituzionalismo europeo.

Per un verso, infatti, nelle istituzioni inglesi del sec.XVIII il largo riconoscimento delle libertà civili ed economiche, l'equilibrio tra le componenti del sistema grazie ai limiti reciproci delle istanze politiche ed alla presenza di una magistratura indipendente, il ruolo decisivo della rappresentanza parlamentare tanto nei momenti di crisi quanto nella quotidiana espressione e garanzia degli interessi dei governati – tutto ciò disegnava un ordine convergente con le idee fondamentali sulla dignità degli individui e sul governo della società, che il giusnaturalismo ed il

razionalismo andavano diffondendo in quel tempo nelle classi colte. Ed anzi la stessa esistenza di un ordine siffatto nelle isole inglesi rafforzava grandemente queste idee, mostrandole realizzate ed operanti fuor d'Utopia.

Per altro verso – sotto il profilo della concreta credibilità di una trasformazione dei regimi politici nella direzione indicata dal contrattualismo e dal liberalismo – è propriamente dopo la “rivoluzione gloriosa” del 1688-89 che l’Inghilterra comincia a presentare agli osservatori un modello di governo la cui efficienza può reggere, e talora vincere, il confronto con le strutture dell’assolutismo continentale. Nel corso del seicento, come nota lo storico inglese Trevelyan, «la lotta incessante fra Parlamento e Re aveva indebolito l’Inghilterra in faccia al mondo. (..) Gli altri paesi avevano considerato il nostro Parlamento una sorgente di debolezza che impacciava il potere esecutivo (..). Ma dopo la Rivoluzione [del 1688-89] il mondo intero cominciò ad accorgersi che il nostro governo parlamentare, quando fosse solidamente stabilito, poteva diventare una sorgente di forza nazionale. (..) In conseguenza della vittoria [si allude alla guerra di successione spagnola contro Luigi XIV, 1701-14], i filosofi europei del secolo XVIII cominciarono a considerare il dispotismo politico e l’intolleranza religiosa come cause di debolezza nazionale, e proclamarono al mondo i peculiari meriti della “felice costituzione della Chiesa e dello Stato” d’Inghilterra» (Trevelyan, *La rivoluzione inglese del 1688-89* [1938], tr.it., Torino 1979, 8 s.).

Infine, e soprattutto, fu proprio e solo con riguardo alla forma di governo emersa dalla *glorious revolution* che questi essenziali ma ancora generici elementi di carattere ideale e pratico si tradussero – per il tramite di una duplice e in certo modo simmetrica operazione culturale compiuta su di essi dai due lati della Manica – nella concreta esportazione ed acquisizione di un modello istituzionale.

Da parte inglese, infatti, la secolare stratificazione di regole e consuetudini costituzionali sfociata in quella forma di governo

fu sintetizzata e spiegata da filosofi come John Locke e da giuristi come William Blackstone con un linguaggio, un metodo di analisi ed un sistema di valori convergenti con quelli dell’illuminismo continentale: essi la ricondussero cioè non alla storia, ma alla ragione, rappresentandola in un ordine chiaro e coerente, ben giustificato nelle sue parti e nel suo insieme da una logica universalmente riconoscibile e condivisibile, funzionale ad un giusto equilibrio dei diversi interessi in gioco (la tutela delle libertà, il bilanciamento delle componenti sociali e dei poteri, l’efficienza dell’autorità governante). Il modello che ne emergeva appariva pertanto non più legato alle peculiarità della vicenda inglese e come tale storicamente unico e irripetibile, ma espressivo di una razionalità conforme alla natura di tutti gli uomini, capace di valere in ogni tempo e in ogni luogo, e come tale suscettibile di essere riprodotto ad opera di una volontà “illuminata” dalla ragione.

Da parte continentale, ad un simile lavoro di estrapolazione dell’astratto dal concreto, di principi razionali dal dato reale, di regole di diritto dalle regolarità di fatto, fece riscontro in modo speculare il lavoro del pensiero illuminista, soprattutto francese: ciascuno a suo modo, i Montesquieu, i Siéyès, i Mirabeau, i Condorcet tentarono cioè il percorso inverso, nel senso di adeguare il concreto all’astratto, di conformare la realtà ai principi di ragione, di porre le norme con cui dar forma e regola ai fatti. Ed è nell’assoluta originalità di questa inversione di prospettiva che alla mediazione del pensiero e delle rivoluzioni di fine settecento va riconosciuto un ruolo determinante in tutta la cultura giuridica successiva (compresa quella del liberalismo “moderato” del secolo XIX: la quale, ad onta delle sue continue prese di distanza da questo procedimento “dottrinario” e “artificioso” e dalle conseguenze troppo radicali che ne furono tratte, nel persistente richiamo al modello inglese continuò a subirne l’idea di fondo, di un’azione imitativa riferita ad un modello di validità universale).

Non stupisce dunque, in quest’ottica, la convergenza delle

analisi e delle indicazioni ricostruttive offerte dagli scrittori britannici e continentali del sec.XVIII. Il confronto tra Blackstone e Montesquieu ne dà un esempio particolarmente significativo: nelle pagine dell'uno e dell'altro (*Commentari sulle leggi inglesi*, spec. lib.I, cap.II, *Il Parlamento*, e rispettz. *Lo spirito delle leggi*, spec. lib.XI, cap.VI, *Della costituzione dell'Inghilterra*: v. l'appendice) il modello inglese è in effetti presentato con le stesse idee, quasi con le stesse parole, e non solo sul piano generale della sua interpretazione complessiva, centrata sulla distinzione e sulla distribuzione dei poteri, ma anche su quello più specifico per cui si individua nella rappresentanza parlamentare l'elemento che essenzialmente dà ragione di un tale sistema, sotto il profilo sia strutturale, sia storico.

Quanto alla distinzione-distribuzione dei poteri, per vero, tra le due analisi si può notare una pur limitata divergenza: e non solo perché essa costituisce, per l'inglese, la *ratio* e la spiegazione di un concreto sistema di governo, mentre per il francese è un principio valido *a priori*, fondato sulla ragione e se mai confermato dagli esempi reali; ma anche perché, a differenza di Montesquieu, Blackstone sottolinea, più che la separazione, il reciproco controllo e freno che le diverse branche del governo – e specialmente i tre rami del parlamento – esercitano gli uni sugli altri mediante le facoltà rispettivamente concesse.

Quanto invece al parlamento ed alla rappresentanza, le indicazioni dei due scrittori coincidono completamente. Sul piano dei principi strutturali, entrambi affermano che in uno Stato libero ogni uomo libero deve governarsi da sé, per cui il potere legislativo dovrebbe risiedere «nel corpo del popolo»; che ciò è di fatto impossibile negli Stati di grandi dimensioni; e che di conseguenza «si è ben saggiamente disposto» (per Blackstone) e in termini generali «occorre» (per Montesquieu) «che il popolo faccia per mezzo dei suoi rappresentanti tutto quello che non potrebbe fare da sé». Quanto poi all'origine storica dell'istituzione parlamentare, entrambi fanno riferimento alle assemblee dei Germani, citando l'opera di Tacito (*De origine et situ*

Germanorum), che ne offre la più lontana documentazione. Si vedano (in appendice) i prudenti ed articolati rilievi dell'inglese e la veloce ed elegante sintesi del francese, rimasta poi famosa: «se si vuol leggere la mirabile opera di Tacito *Sui costumi dei Germani*, si vedrà che è da costoro che gli Inglesi hanno tratto l'idea del loro governo politico. Questo bel sistema è stato trovato nei boschi». E poco più avanti: «le nazioni germaniche che conquistarono l'impero romano erano, come si sa, molto libere. (...) Quand'erano in Germania, tutta la nazione si poteva riunire; quando furono dispersi nella conquista, essi non poterono più farlo. Occorreva tuttavia che la nazione deliberasse sui suoi affari come aveva fatto prima della conquista: lo fece per mezzo di rappresentanti».

In modo assai felice, questi accenni colgono a un tempo il nucleo organizzativo di quel sistema (il ruolo del parlamento), il principio su cui si regge (la rappresentanza politica) ed il punto di partenza della sua evoluzione (le assemblee feudali); ma tutto ciò a prezzo di una semplificazione fallace, sebbene forse più ingenua che mistificatoria (un analogo errore di prospettiva si ritrova in alcuni scrittori inglesi dell'ottocento, nei quali peraltro esso appare motivato non più da una sostanziale indifferenza per i problemi di retroterra storico, ma se mai dall'opposto atteggiamento di chi intende consacrare le istituzioni esistenti fondandole su una continuità risalente nei secoli: tipica in tal senso è ad es. la ricostruzione dello storico inglese William Stubbs). In ogni caso, vi si riflette un mancato approfondimento dei profili tecnico-giuridici, a cui lo storico delle istituzioni deve invece attribuire importanza decisiva (per queste critiche e per i rilievi che seguono v. Marongiu, *Parlamento - Storia*, in *Enc. dir.* XXXI, 724 s.).

2. Parlamenti e pre-parlamenti

In effetti, rispetto ai caratteri con cui il parlamento venne affermandosi tra cinque e seicento come componente tipica ed es-

senziale della costituzione britannica, le assemblee altomedievali o addirittura barbariche cui si fa riferimento risultano diverse sotto ogni profilo: sia quanto alle funzioni, non essendo organi legislativi; sia quanto alla struttura, non esprimendo una rappresentanza politica; sia quanto al significato istituzionale complessivo, non ponendosi come la sede offerta alla collettività per partecipare al governo del paese.

Quanto alle popolazioni germaniche, in effetti, esse conoscevano assemblee generali di tutti i membri attivi del gruppo (cioè gli uomini in armi: presso i Longobardi, ad esempio, tali riunioni erano designate col termine *gàirethinx*, ricondotto a *gàire*, asta e *thinx*, adunanza), che esprimevano le principali decisioni d'interesse collettivo come l'elezione del re, l'approvazione dei suoi editti, l'entrata in guerra, la decisione di processi. Ma, a parte la commistione tra attribuzioni politiche, legislative, amministrative e giudiziarie, si trattava (come del resto già nel mondo classico: si pensi ai *comitia* del popolo romano) di adunanze dell'intera comunità o, per usare in modo alquanto improprio un termine moderno, di forme primitive di democrazia diretta.

Quanto poi al più definito assetto autoritativo degli ordinamenti feudali, il termine "parlamento" comincia a circolare in tutta l'Europa dopo l'anno mille come sinonimo di altri quali *conventum*, *consistorium*, *consilium*, *curia*, *colloquium*, *tractatus* e simili, tutti adoperati per designare il fatto (o anche il luogo) di una riunione della corte (il re e i suoi consiglieri) cui fossero invitati a partecipare soggetti dotati di una particolare rilevanza giuridica e politica nell'ordinamento del tempo (signori feudali, dignitari ecclesiastici e laici): i quali venivano convocati vuoi per raccogliermi i pareri su affari di speciale importanza, vuoi per dare solennità e pubblicità alle decisioni del sovrano, vuoi per ottenere contributi (denaro e contingenti militari) in vista di imprese che il re non poteva realizzare con i soli mezzi a disposizione diretta della corona.

Da un lato, dunque, il termine "parlamento" e i suoi sinoni-

mi indicavano un fatto oggettivo (la riunione, ovvero il luogo o l'occasione in cui si discuteva) e non un'entità (un corpo organizzato, un organo collegiale dotato di stabilità e identità istituzionale). Dall'altro lato, le persone così riunite partecipavano all'assemblea in ragione delle "prerogative" connesse alla loro posizione giuridica personale (cioè in quanto titolari di feudi o di particolari dignità o uffici, ecclesiastici o laici) rappresentando, per così dire, solo sè stessi (inoltre, almeno per certe categorie come i cavalieri di minor rango, c'era non di rado anche una selezione da parte del re, ciò che motiva la notevole indefinitezza e variabilità della composizione di queste assemblee). Ed anche quando analoghe prerogative o speciali privilegi erano concessi a entità collettive (come ad es. conventi o comunità di uomini liberi insediate nelle città o nelle campagne: borghi e contee, nella terminologia inglese), esse partecipavano sì alle assemblee attraverso propri rappresentanti, ma questi ultimi erano considerati semplici portavoce di una volontà che la correlativa comunità aveva già espresso (in quanto l'adunanza era chiamata a pronunciarsi su singole questioni note in precedenza, indicate all'atto della convocazione) e che non si fondeva con le altre in un'unitaria volontà collegiale.

Con riferimento a tutte le riunioni dotate di questi caratteri sembra dunque opportuno impiegare il termine "pre-parlamenti", in contrapposizione ai parlamenti in senso moderno, riconoscendo un qualche collegamento evolutivo tra le due strutture, ma tenendole ben distinte (cfr. Marongiu, *op. cit.*, dal quale ci discostiamo in parte, per dare più nettezza al quadro concettuale che ci interessa). Orbene, diversamente dai Paesi del continente europeo (dove per varie ragioni i pre-parlamenti del medio evo sono quasi sempre rimasti tali), l'Inghilterra è caratterizzata da un passaggio tra le due strutture avvenuto con singolare continuità e gradualità. Di questo processo non possiamo certo dar conto qui in modo analitico, e d'altra parte anche la vastissima produzione scientifica in argomento non è riuscita a eliminarne tutte le zone d'ombra: ci si limiterà dunque a indi-car-

ne alcuni passaggi salienti.

3. Dalla *Magna Carta* alla guerra delle due rose

Riflettendo l'organizzazione feudale della società e del potere, i pre-parlamenti compaiono insieme ad essa: sotto questo aspetto, per quanto riguarda l'Inghilterra si può prescindere dai precedenti, storicamente oscuri, del periodo anglosassone e far riferimento alla netta svolta storica costituita dall'invasione normanna (1066, battaglia di Hastings), cui fece séguito l'impianto di un assetto feudale sostanzialmente nuovo. Il controllo sul territorio britannico fu infatti assicurato mediante un sistematico spossessamento della nobiltà fondiaria preesistente in favore dei capi normanni, vassalli di re Guglielmo "il Conquistatore": questi fece addirittura redigere una sorta di catasto generale (*Domesday book*, 1085) a garanzia della nuova sistemazione territoriale, nella quale al possesso della terra si intrecciavano larghissime autonomie di governo. La stessa politica di limitazione dell'interferenza regia sui poteri feudali fu tenuta dai suoi figli e successori Guglielmo II "il Rosso" (1087-1100) ed Enrico I (1100-1135), il quale anzi, pur stroncando a più riprese le rivolte dei baroni, volle assicurarsene la fedeltà riconoscendo i loro diritti con una *Charter of Liberties*. Questo ancor primitivo quadro costituzionale rappresenta la base degli sviluppi che si profileranno sotto la nuova dinastia salita al trono con il nipote di Enrico I, Enrico II Plantageneto, e i suoi figli Riccardo "Cuor di Leone" e Giovanni "Senzaterra" (per questi e per i successivi passaggi dinastici della corona inglese v. l'albero genealogico e la cronologia pubblicati in appendice).

La pur limitatissima documentazione di questo primo medio evo inglese profila dunque anche qui assemblee dei feudatari maggiori, convocate dal re onde ottenere contributi straordinari (personali o in danaro) per specifiche iniziative, in genere militari: e ciò a riscontro del principio per cui, gravando sui feudi,

tali contributi dovevano esser acconsentiti dai rispettivi titolari («*quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet*»: ciò che tocca tutti, da tutti dev'essere approvato). E proprio in rapporto a tale funzione cominciarono a emergere, più tardi, le prime elementari forme di rappresentanza.

Per un verso, infatti, queste risposero all'esigenza di compensare la sostanziale emarginazione che colpiva i feudatari più modesti per la loro relativa povertà, il loro aumento numerico e le notevoli distanze dalle sedi delle riunioni: nel senso che costoro scambiavano volentieri il loro teorico diritto a partecipare alle riunioni con quello pratico di eleggere rappresentanti che esprimessero in loro nome il consenso richiesto dal monarca. Per altro verso, un modello analogo rispondeva alla concessione di speciali privilegi a comunità religiose ed all'emancipazione dalla tutela feudale di comunità civili, specie cittadine: in questi casi, la rappresentanza rifletteva strutturalmente il carattere collettivo del soggetto giuridico (il convento, il borgo) titolare di autonomia e come tale unitariamente titolato a partecipare alle predette assemblee.

Del resto, la rappresentanza o almeno le elezioni non erano affatto estranee all'esperienza medievale, in particolare con riguardo agli ordini monastici (elezione dei priori e simili) ed al governo locale, che in Inghilterra vedeva un notevole ruolo giudiziario ed amministrativo delle "corti" elette nelle varie contee con rappresentanti dei borghi in esse compresi (per questa fase v. es. Tasswell-Langmead, *English Constitutional History*, XI ed., London 1960, 127 ss.).

a) *Il secolo XIII*

La prima tappa del processo evolutivo che ci interessa riguarda appunto l'estensione ai pre-parlamenti del sistema elettivo-rappresentativo, che avviene nel corso del duecento in relazione ad alcune crisi politiche riflettenti essenzialmente il con-

flitto tra il monarca e l'aristocrazia dei *greater barons* ("baroni maggiori"). Le soluzioni istituzionali escogitate da questi ultimi per limitare i poteri del re finirono infatti per aprire spazi significativi anche ai piccoli feudatari ed ai *commonners* (termine che viene a designare la categoria residuale degli uomini liberi non qualificati da dignità nobiliari o dall'appartenenza al clero, e quindi detti "comuni": dalla fine del secolo XIII il collettivo *commons* designerà la frazione del parlamento costituita dai rappresentanti delle relative comunità rurali e urbane, c.d. *counties* e *boroughs*, contee e borghi).

Particolarmente significativa è la crisi del tempo di re Giovanni "Senzaterra", entrato in conflitto prima col Papa per le sue pretese sui territori francesi, e poi coi baroni per i connessi problemi interni. In relazione ad essa si ebbero anzitutto i due "parlamenti" tenutisi nel 1213 a St.Albans e ad Oxford in cui, oltre ai baroni maggiori ed ai vescovi, vennero convocati anche quattro uomini per città o contea, probabilmente eletti coi medesimi sistemi dei vari uffici locali elettivi esistenti (questi uffici locali verranno più volte confermati nel corso del secolo, per cui può congetturarsi la continuità di tale sistema elettivo nonostante il silenzio delle cronache dell'epoca su altre convocazioni di parlamenti fino al 1254).

Ma soprattutto, com'è noto, il conflitto tra re Giovanni ed i *greater barons* si concluse con la *Magna Carta* del 1215 (riportata per estratti in appendice: ne abbiamo infatti ancora il testo originale, essendosi conservate almeno quattro delle molte copie che i baroni vollero farne fare e sigillare dal re per assicurarne la custodia e la diffusione: cfr. McKechnie, *Magna Carta*, New York 1939). In essa, accanto alle clausole sulle libertà individuali e collettive e sulle garanzie processuali, che ne costituiscono la parte più celebre, ai nn. 12 e 14 si leggono due regole fondamentali in tema di assemblee. La prima conferma che «nessun tributo o conferimento sarà imposto se non *per commune consilium regni*». La seconda stabilisce che, «per avere il comune consenso del regno riguardo alla fissazione di un con-

tributo (...), noi faremo convocare gli arcivescovi, vescovi, abati, conti, e baroni maggiori con nostre lettere individualmente indirizzate; e inoltre faremo convocare collettivamente per il tramite dei nostri sceriffi e balivi tutti coloro che hanno diritti da noi; per un giorno determinato, s'intende con un termine di almeno quaranta giorni, e per un luogo determinato; ed in tutte le lettere di tale convocazione indicheremo il motivo della convocazione; e fatta così la convocazione, la questione stabilita per quel giorno procederà secondo l'opinione di coloro che saranno presenti, anche se non tutti i convocati saranno venuti».

Orbene, al di là dello scetticismo sulla reale efficacia di simili regole (rimesse continuamente in discussione nel conflitto tra il re ed i baroni: basti pensare alle numerose "conferme" della *Magna Carta* nel corso del XIII sec., che ne testimoniano altrettanti sovvertimenti) resta il fatto che per la prima volta si definisce una fisionomia piuttosto precisa dell'assemblea sotto il profilo sia funzionale, sia strutturale. Essa presenta ancora chiaramente il carattere di pre-parlamento, essendo convocata su singoli specifici argomenti e non in vista di una gestione politica continuativa, escludendosi con questo anche un ruolo di rappresentanza politica delle sue componenti elettive. Tuttavia, da un lato la distinzione tra le convocazioni dirette e individuali dei *Lords* temporali e spirituali e le convocazioni indirette e collettive di tutti gli altri tramite gli sceriffi di contea (funzionari locali del re) sembra confermare, con riguardo ai secondi, il sistema dell'elezione di rappresentanti da parte dei piccoli feudatari e in genere dei titolari di diritti sulle terre riconosciuti dal sovrano («coloro che hanno diritti da noi»). Dall'altro lato, la vincolatività delle decisioni dell'assemblea anche per gli assenti delinea già l'idea per cui questa opera come un corpo unico: anche se non è ancora esplicitamente affermato con riguardo ad essa il principio maggioritario (peraltro codificato nella stessa Carta, al n.61, con riguardo al collegio di nobili che dovrebbe garantirne l'osservanza), l'assemblea risulta comunque operare come un corpo unitario, i cui deliberati obbligano tutti coloro che poten-

zialmente ne fanno parte, anche se dissentono o non partecipano (non a caso la nozione “soggettiva” del parlamento come entità unitaria emergerà di lì a poco: si ricorda in proposito un cronista dell’epoca, Matthew Paris, che sembra cominciare ad impiegarla già per il parlamento del 1264).

La seconda grande crisi ha luogo a metà del secolo, quando, reagendo alle folli imprese e ai continui abusi di Enrico III, i baroni lo costrinsero a sottomettersi a un comitato di aristocratici. Con le cosiddette *Provisions of Oxford* (1258) fu anzi introdotta una complicata costituzione oligarchica, che distribuiva il potere tra vari organi collegiali, eletti gli uni dagli altri. Ma più che le caratteristiche e la breve vicenda di tale sistema, rovesciato dopo alcuni anni di guerra civile dal successore di Enrico, Edoardo I, ci interessa qui lo sviluppo conosciuto in questa fase dall’istituto parlamentare, specie quanto alla sua frazione rappresentativa. Il principale esponente del gruppo oligarchico andato allora al potere, Simone di Montfort, si era infatti appoggiato a tale frazione, e nel parlamento del 1265 aveva fatto convocare una precisa ed organica rappresentanza dei “comuni” (due cavalieri per ogni contea e due cittadini per ogni città e per ogni municipio), dando pieno riconoscimento al progressivo affrancarsi di tali comunità dai rispettivi signori feudali (avvenuto in genere convertendo i diritti di costoro in una rendita periodica, pagata in nome dell’intera comunità, che ne distribuiva poi l’onere tra i propri membri. Tale affrancamento si connette peraltro allo sviluppo di veri e propri organi di autogoverno in sede di contea o di città, sempre con struttura elettorale-rappresentativa).

Il precedente creato da Simone di Montfort sopravvisse alla sua caduta (1265). Già il primo parlamento di Edoardo I (1275) si conformò alle medesime regole; ma soprattutto quello del 1295 segnò la conclusione di questi progressi, con la piena stabilizzazione della componente rappresentativa. Esso fu detto per questo *the Model Parliament* (“il parlamento modello”) e fu considerato come termine di riferimento di tutta la prassi costi-

tuzionale successiva.

b) *Struttura e ruolo del parlamento nei secc. XIV-XVI*

Il parlamento del 1295 presenta, d’altro canto, una particolarità destinata a svilupparsi in ben diversa direzione. Sia per le sue notevoli dimensioni, sia per la sua intrinseca eterogeneità, l’assemblea deliberò infatti non come un corpo unico, ma divisa in tre parti, riflettenti i tre “stati” del regno: i nobili (maggiori e minori: baroni e cavalieri), il clero (maggiore e minore) ed i *commonners*. Questa articolazione del parlamento doveva poi attestarsi su una linea un po’ diversa, progressivamente consolidatasi nel corso del trecento. Per un verso (a parte gli alti prelati o *Lords* “spirituali”, sempre considerati omogenei ai *Lords* “temporali” e come tali convocati insieme a questi), prevalse nel clero la tendenza a costituire assemblee distinte da quelle parlamentari (dette *convocations*). Per altro verso, la divisione per ordini tra nobili e borghesi risultava dissonante sia rispetto al metodo di composizione dei due gruppi (per la presenza anche nel primo di una larga componente elettiva), sia rispetto all’assetto degli interessi, che accomunava la nobiltà minore non tanto ai baroni, quanto piuttosto alla società di borghesi in cui, specie nelle realtà locali, essa era inserita (d’altro canto, la nobiltà inglese non ha mai formato una casta separata, poiché titoli e privilegi appartenevano esclusivamente al capo della famiglia, mentre gli altri membri di essa erano per questo aspetto cittadini “comuni”).

Questi ed altri fattori favorirono un’evoluzione dapprima assai incerta (che vide spesso i cavalieri votare insieme ai baroni sui tributi, e insieme ai borghesi sulle petizioni), conclusasi infine nel corso del sec. XIV con la notissima partizione del parlamento nelle due assemblee dei *Lords* e dei Comuni.

Non meno rilevante, anzi forse concettualmente centrale rispetto agli altri profili dell’evoluzione in esame, è il progressi-

vo affermarsi di un modo di pensare l'assemblea fondamentale opposto a quello tipico per i pre-parlamenti. Come si è accennato, infatti, nelle fasi più risalenti lo stesso linguaggio adoperato (in cui il termine "parlamento" non indica un'istituzione stabile, attivata di tempo in tempo dalle convocazioni regie, ma la singola adunanza dei *Lords* e dei comuni) mostra come le relative adunanze venissero concepite come episodi distinti ed isolati tra loro. Non si dice cioè che «*il parlamento* si è riunito» (o che c'è stata «una seduta *del parlamento*») nel tal luogo e in tale data, ma si parla di un parlamento di St.Albans del 1213, di uno di Westminster del 1254, dei due parlamenti di Oxford del 1213 e del 1258, del primo e del secondo parlamento di Simone di Montfort e così via, trattandoli cioè come riunioni ciascuna a sè stante, anche se dalla metà del '200 poste in essere secondo regole più o meno costanti. Più tardi, invece, le successive assemblee cominciano ad essere concepite come manifestazioni di una stessa realtà istituzionale, di un'entità organizzativa che idealmente permane come componente del sistema, al di là delle singole occasioni in cui viene chiamata ad operare.

Un fondamentale contributo in tal senso deriva dal consolidamento delle regole sulla composizione e sui modi di convocazione dell'assemblea, con riguardo sia alla sua componente non elettiva (consistente come tale di soggetti che posseggono determinati titoli e quindi, se si vuole, la qualità permanente di "membri del parlamento", laddove le convocazioni regie valgono solo a definire i tempi e i luoghi in cui tale qualità diviene visibile e operativa); sia a quella elettiva, e forse a maggior ragione per questa. Essa infatti non è fondata su titoli o qualità stabilmente inerenti a certe persone fisiche, ma su un modello formale, indipendente dalle persone degli eletti: per quanto riguarda costoro, la regola per cui «ciascun borgo o contea manda due rappresentanti *ad ogni parlamento*» si trasforma cioè agevolmente nella regola per cui «*il parlamento* è composto di due rappresentanti per ciascun borgo o contea».

Non meno importante è il carattere di periodicità che tali riu-

nioni gradualmente assumono. Ciò infatti, da un lato, supera l'occasionalità delle assemblee del passato, concorrendo alla tendenza di trasformazione del parlamento in una struttura potenzialmente permanente; dall'altro è strettamente connesso con l'allargamento delle funzioni dell'assemblea. La periodicità della relativa convocazione suggerisce cioè che la riunione del parlamento non è subordinata all'eventuale insorgenza di specifiche questioni, e per ciò stesso riferita e limitata a queste ultime anche quanto agli argomenti su cui discutere; ma costituisce all'opposto un adempimento comunque formalmente necessario a determinate scadenze: laddove, una volta riunito, il parlamento tenderà ad occuparsi di tutti i problemi in quel momento sul tappeto. Non a caso questa della periodicità è una delle innovazioni che con più insistenza i *Lords* e i Comuni cercarono di strappare e il monarca cercò di negare o ritrattare (si ricorda in particolare il temporaneo successo ottenuto dai baroni con le citate *Provisions of Oxford*, per cui il re si era assunto l'impegno di convocare il parlamento addirittura tre volte l'anno).

Con riguardo ai profili funzionali è necessario tuttavia chiarire che nel periodo in esame l'istituzione parlamentare non è ancora tipicamente collegata (com'è nel modo contemporaneo di pensare il parlamento) con la funzione legislativa: non però perché questa le fosse ancora negata, quanto piuttosto per la sostanziale estraneità al pensiero giuridico medievale della stessa nozione moderna di tale funzione. «L'idea di un autonomo "potere legislativo" – scrive ad es. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1967, 24 – dipende dall'emergere dell'idea che la legge possa esser fatta da un'istituzione umana. (...) Nell'epoca altomedievale questa idea che la legge sia fatta da un'istituzione umana era subordinata all'opinione che la legge fosse un quadro fisso e immutabile di costumanze ispirate da Dio, che potevano essere applicate e interpretate dall'uomo, ma non da lui cambiate. Nella misura in cui gli uomini avessero una parte nella legislazione, essi si trovavano a *dichiarare* la legge, non a *crearla*. La legislazione era, in pratica, parte

della procedura giudiziaria. (...) Ci poteva essere, quindi, solo una "funzione" di governo, la funzione giudiziaria; e tutti gli atti dell'autorità governante erano in qualche modo giustificati come aspetti dell'interpretazione e dell'applicazione della legge. La partecipazione del parlamento nella produzione delle leggi era intesa come un aspetto della sua funzione giudiziaria; l'Alta Corte del Parlamento dava il suo parere al re sulle questioni che venivano dinanzi a lui per una decisione e dichiarava la legge così come la dichiara un giudice, solo in modo più formale, e di solito, ma non sempre, in termini generali».

La lunga citazione vale a spiegare il particolare ruolo istituzionale che, a fianco dell'assenso all'imposizione dei tributi, caratterizza il parlamento in questa fase: derivante, per un verso, dal dato concettuale della riconduzione del diritto (pubblico e privato) ad un complesso di regole consuetudinarie ereditate dalla tradizione (c.d. *common law*) e garantite dall'attività di organi giudiziari altrettanto tradizionali; e, per altro verso, dal dato di fatto per cui la monarchia (in continuità del resto con l'uso delle popolazioni barbariche) aveva da sempre utilizzato la riunione generale dei signori e degli uomini liberi anche come una corte di giustizia. Di qui la profonda ambiguità del parlamento medievale inglese sotto il profilo giuridico-costituzionale: la quale però non solo non ne impedì la crescita come centro di potere politico, ma anzi offrì a tale crescita un supporto decisivo, consentendo di opporre al monarca, nei momenti più difficili, i privilegi e le garanzie tradizionalmente spettanti agli organi giudiziari, e dunque anche al parlamento in quanto massima corte giudiziaria del Paese.

c) *La crescita del ruolo politico del parlamento*

I passaggi che conducono il parlamento ad assumere un ruolo di primo piano tra le istituzioni politiche inglesi trovano peraltro nelle vicende del sec.XIII solo una limitata anticipazione.

In realtà, i conflitti politici di quell'epoca si svolsero essenzialmente, come si è detto, tra le due componenti principali del sistema feudale, cioè il re ed i baroni, mentre i vantaggi per le altre componenti furono fondamentalmente indiretti. Si trattò peraltro della conquista di posizioni preziose che, con la mediazione degli aspetti tecnico-giuridici accennati nel paragrafo precedente, rappresentarono il punto di partenza per uno sviluppo della capacità di condizionamento politico del parlamento, che, specie per quanto riguarda i Comuni, emerse solo più tardi, in relazione alle particolari vicende dei sec.XV e XVI.

In effetti, già nel corso del lungo e complesso conflitto con la Francia, durato tra interruzioni e riprese per più di un secolo (c.d. guerra dei cent'anni: 1339-1453), la corona inglese aveva dovuto piegarsi a pesanti concessioni in favore del parlamento, per ottenerne i necessari mezzi economici e militari. In particolare, con Edoardo III (1327-1377) si ebbe un notevole consolidamento della periodicità delle convocazioni e si affermarono numerosi principi costituzionali in proposito: fu confermata l'illegalità di qualsiasi tassazione senza il consenso del parlamento; fu definita la necessità del consenso delle due camere per gli atti legislativi d'iniziativa regia, e reciprocamente lo schema per cui le "petizioni" approvate dalle stesse camere e sanzionate dal re diventavano leggi; fu riconosciuto ai Comuni il diritto di fare inchieste sugli abusi dell'amministrazione regia, fino al controllo sui conti pubblici ed alla promozione di processi penali nei confronti dei ministri del re (*impeachment*).

Ulteriori poteri furono acquistati sotto il successore Riccardo II: ma il nome di quest'ultimo è legato soprattutto alla crisi del 1386-99, quando ai suoi atteggiamenti tirannici si oppose una generale resistenza del Paese, di cui il parlamento si mise alla testa giungendo ad affermare in via di principio, e poi ad esercitare in concreto, il proprio potere (in quanto rappresentante «of the people of the kingdom») di deporre il re e di mettere al suo posto un altro membro della casa reale.

Con la forzata abdicazione di Riccardo II finisce la dinastia

dei Plantageneti e comincia, con Enrico IV, la dinastia Lancaster, anch'essa segnata da una «*abject financial dependence upon parliament*» (Lyon, *Constitutional and Legal History of Medieval England*, New York 1960, 601), cui fa riscontro l'acquisto di nuovi privilegi dei Comuni (la libertà di parola, l'immunità dagli arresti e simili). Fu una debole dinastia, durata circa mezzo secolo in un'atmosfera di crescente tensione interna, sia per il peso ed i rovesci della guerra oltre Manica, sia per la rivalità fra i vari rami della casa regnante, che divise l'alta nobiltà tra la fazione del ramo Lancaster (la rosa rossa) e quella del ramo York (la rosa bianca). Il lungo periodo di incertezza connesso alla minore età di Enrico VI, poi alla sua debolezza di monarca e infine alla sua malattia finì nel caos della guerra civile detta appunto «delle due rose» (*the War of the Roses*, 1455-85). Dopo una serie di complicate vicende (delle quali, per ciò che concerne il parlamento, ricordiamo solo il suo intervento nell'attribuzione della reggenza a Riccardo di York e nella legittimazione al trono di suo figlio Edoardo IV; esso fu invece sostanzialmente emarginato sotto il governo tirannico di quest'ultimo e poi di Riccardo III), il conflitto si chiuse solo nel 1485, quando Enrico Tudor (imparentato coi Lancaster, e le cui nozze con la figlia di Edoardo IV ricongiunsero le due linee dinastiche) vinse in battaglia Riccardo III a Bosworth Field e subito convocò il parlamento: il quale – testimoniando la dignità regale di Enrico con lo stesso fatto di riunirsi in forza della sua convocazione – lo riconobbe formalmente come re d'Inghilterra e suggellò la successione con l'*Act of Confirmation of Henry VII* (per i passaggi dinastici, v. l'appendice).

4. Il parlamento fra Tudor e Stuart

La dinastia Tudor salì dunque formalmente al trono con un atto del parlamento, e comunque a questo volle appoggiarsi per consolidare il proprio potere e risollevare un Paese sconvolto

da un secolo di guerre esterne ed intestine. Si apre anzi, con Enrico VII, un lungo periodo di ripresa civile ed economica che (anche per l'emarginazione della grande nobiltà, falciata dalla *War of the Roses* e ridimensionata dal nuovo re) ebbe come protagonisti il monarca e i Comuni, in singolare consonanza tra loro.

Nel 1485 gli storici vedono in effetti una netta cesura che, con notevole ritardo rispetto al continente, segna finalmente anche per l'Inghilterra l'inizio della Rinascenza e dell'età moderna. L'ammodernamento delle strutture statuali e lo sviluppo sociale ed economico si concentrarono in tempi relativamente brevi. Ma da un lato la concentrazione burocratica del potere secondo il modello degli Stati continentali avvenne più a carico dei nobili che non dei «comuni», i quali anzi vi parteciparono, sostenendo il re e traendone vantaggio per le proprie libertà civili ed economiche. Dall'altro, la redistribuzione di ricchezza a scapito della proprietà feudale laica ed ecclesiastica ed in favore della corona e della borghesia determinò tra queste ultime una sorta di connivenza, tanto più forte quanto più radicali e complesse furono le operazioni politiche e giuridiche compiute in questa direzione.

a) Enrico VIII e la riforma religiosa

Si allude soprattutto al grande rivolgimento politico, economico e sociale connesso allo scisma religioso di Enrico VIII. La formazione della chiesa «anglicana», di cui il re si fece dichiarare capo supremo con l'*Act of Supremacy*, votato dal parlamento nel 1534, presenta infatti una pluralità di valenze, da strumento di assolutismo con l'estensione del potere regio alla sfera spirituale, a grande ristrutturazione socioeconomica attraverso la soppressione di enormi proprietà ecclesiastiche e la loro vendita ai privati.

Per quanto specificamente interessa i profili giuridico-istitu-

zionali, tali avvenimenti comportarono conseguenze di prima grandezza sul modo stesso di intendere il ruolo del parlamento. La sua più antica caratterizzazione giudiziaria quale *Higest Court of the Realm* (v. sopra) cede infatti decisamente il passo a quella di supremo corpo politico e soprattutto di onnipotente legislatore, in particolare a séguito dell'esperienza del c.d. *Reformation parliament* del 1529-36, con cui Enrico VIII produsse gli atti normativi necessari alla costituzione della chiesa anglicana, allo scioglimento degli ordini religiosi ed all'incameramento dei loro beni. Vi si ebbe infatti la prova concreta della forza innovativa (e non più solo "dichiarativa") che sul diritto vigente avevano in effetti gli atti del parlamento sanzionati dal re. «In pratica, per tutti gli inglesi qualsiasi argomento sulla limitazione [del potere legislativo] da parte di norme astratte [di diritto divino o naturale] non ebbe più alcun senso una volta che il parlamento era stato invitato a legiferare ampiamente sulla stessa sfera spirituale» (Elton, *The Tudor Constitution*, Cambridge 1960, 233 s.) (la riforma delle istituzioni religiose fu poi completata sotto Edoardo VI, trasformando il culto e adottando una confessione di fede di tipo calvinista).

Così, se la dispersione dei patrimoni fondiari ecclesiastici tra un gran numero di piccoli proprietari (la c.d. *gentry*, che ne assunse direttamente la gestione aziendale) produsse una rivoluzione economica (le terre, da un lato, diedero una produzione agricola così accresciuta da consentirne la commercializzazione e, dall'altro, furono largamente riconvertite a pascolo per la produzione della lana, e questi due fattori resero possibile l'espulsione dalle campagne di grandi quantità di lavoratori, che trovavano nelle città il nutrimento offerto dal mercato agricolo ed il lavoro offerto dall'industria laniera), per altro verso tale ristrutturazione sociale accostava gli interessi della corona e della *gentry*, che a livello locale riempiva nelle istituzioni il vuoto lasciato dalla nobiltà, e a livello centrale offriva, attraverso il parlamento, un appoggio decisivo alla espansione dell'autorità regia in tutti i settori, temporali e spirituali.

Si forma in tal modo una nuova coscienza dell'identità nazionale, di cui il rovesciamento della feudalità laica ed ecclesiastica fu il cemento sostanziale, ed il collegamento col re mediante le istituzioni rappresentative fu la struttura organizzativa determinante: orientamenti che furono definitivamente confermati, se ancora ce ne fosse stato bisogno, dall'infelice esperienza compiuta sotto la regina Maria "la Cattolica", che in pochi anni di regno (1553-58) entrò in conflitto con tutti gli interessi del Paese, con una politica interna di restaurazione religiosa e di repressione antiprotestante (per cui fu detta *Bloody Mary*, Maria "la Sanguinaria") ed una politica estera di sudditanza nei confronti del principale antagonista militare e commerciale degli inglesi, la Spagna (di cui Maria aveva sposato il re Filippo II), esercitate con metodi fortemente autocratici ed in spregio alle prerogative del parlamento.

Il ritorno alla politica di Enrico VIII doveva segnare uno dei periodi migliori della storia britannica, quello di Elisabetta I (1558-1603), che riprese la collaborazione col parlamento sia in materia religiosa (conferma dell'*Act of Supremacy*, emanazione dell'*Act of Uniformity* sulle forme del culto), sia in materia di politica estera (antagonismo e poi guerra con la Spagna, la cui vittoriosa conclusione nel 1588 aprì al commercio inglese lo spazio per un'eccezionale espansione su tutti i mari), sia infine nel settore economico, in cui le linee di riconversione economico-sociale sopra accennate maturarono a tal punto da suggerire agli storici moderni di parlare, con riferimento a quell'epoca, di una "prima rivoluzione industriale" (carbone, costruzioni, cantieristica, stoffe di basso prezzo etc.; industria a domicilio ed accumulazione del capitale mediante una politica di bassi salari) che peraltro, gravando sugli strati inferiori della popolazione, doveva a tempi lunghi produrre povertà, malcontento e movimenti politico-religiosi radicali (il "puritanesimo") contro l'*establishment* e contro la "sua" chiesa.

Il riconoscimento della funzione politica delle camere rappresenta, in questo periodo, una solida costante sia della prassi

si, sia del pensiero politico inglese: è del tempo di Elisabetta la famosa enunciazione teorica di Thomas Smith (*De Republica Anglorum*, 1565, pubblicata nel 1583: cfr. l'appendice) che enfatizza il carattere pienamente rappresentativo del parlamento, la forza del potere legislativo che esso detiene assieme col re, in una parola il suo ruolo quale «an accepted part of the constitution, a know and established element in the King's government».

Questi assunti non vennero mai negati sotto i Tudor (salvo ovviamente gli anni di *Bloody Mary*), neppure quando alla piena consonanza tra i Comuni e i primi re della dinastia seguirono momenti di contrasto per talune spregiudicate posizioni assolutistiche di Elisabetta. È del resto significativo che questa non tentò di emarginare il parlamento, ma se mai di asservirlo, ora colpendo personalmente qualche suo membro, ora alterandone la maggioranza in proprio favore con la nomina di nuovi Pari e con la concessione del diritto elettorale a nuove città. Piuttosto, la corona tentò di alterare in senso assolutistico la struttura statale con la creazione di istituzioni giurisdizionali e amministrative in concorrenza con quelle tradizionali, intendendo scalzare di fatto queste ultime, nell'impossibilità di eliminarle di diritto (così es. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Milano 1984, 14).

b) Carlo I e la rivoluzione repubblicana

Nel 1603, morta senza eredi l'ultima Tudor, il trono passa a Giacomo I Stuart, figlio di quella Maria Stuarda che la cugina Elisabetta aveva messo a morte sotto l'accusa di un complotto per la corona. Con questa nuova dinastia, la temperie dei rapporti costituzionali muta profondamente. Fin dalle prime battute, infatti, il confronto tra le concezioni assolutistiche del nuovo sovrano (espresse negli scritti politici dello stesso Giacomo I e del suo consigliere Francesco Bacone) e la rivendicazione dei

privilegi e delle garanzie del parlamento come prerogative proprie dell'organo e non come oggetto di grazia sovrana denunziano, tra le due principali componenti della costituzione, una conflittualità ben più intensa, o meglio vissuta in termini più radicali e drammatici rispetto al recente passato. Non una dialettica anche aspra, ma pur sempre relativa alle istanze di un corpo governante sostanzialmente unitario, bensì il conflitto tra due soggetti politici estranei ed ostili l'uno all'altro. Dove, da un lato, il parlamento era divenuto ormai un centro organizzato e cosciente di elaborazione di linee politiche, a motivo della quantità e della qualità del lavoro compiuto in precedenza e degli stessi lunghissimi tempi di permanenza in carica (il *Reformation Parliament* di Enrico VIII era durato sette anni; quello convocato nel 1572 da Elisabetta addirittura undici); e come tale, di fronte alla nuova dinastia, si pose come custode del sistema costituzionale, delle antiche libertà e degli stessi interessi nazionali. Dall'altro lato, la corona perseguiva, più che scopi contingenti, l'obiettivo di principio del potere assoluto, cui non poteva rispondere che la completa emarginazione del suo contraltare istituzionale. Di qui i tentativi ora di reprimerlo con lo scioglimento della sua componente elettiva e con la persecuzione personale dei suoi *leaders* (come Edward Coke, eminente magistrato e deputato, cui si deve anche la più nota elaborazione teorica dei privilegi del parlamento e dei limiti al potere del re: v. l'appendice), ora di paralizzarla governando il Paese per lunghi periodi senza convocare il parlamento (mancava ancora, infatti, una precisa definizione della dimensione temporale dell'istituto parlamentare, sia quanto alla cadenza delle convocazioni, sia quanto ai tempi della durata in carica e dell'intervallo tra lo scioglimento e la nuova convocazione: v. ancora Costanzo, *op. cit.*, 20 ss.).

Il figlio di Giacomo, Carlo I, proseguì sulla stessa strada, governando senza parlamento prima per tre anni (1625-28) e poi per undici (1629-40); ma le eccezioni a questa prassi, imposte da necessità finanziarie, risultarono per lui tanto più disastrose. Nel 1628, infatti, il parlamento condizionò l'assenso ai

tributi all'accettazione, da parte del re, della cosiddetta *Petition of Rights*, un atto che tra l'altro riaffermava il principio della necessità del consenso delle camere per l'imposizione di qualsiasi tributo e condannava gli strumenti repressivi usati dal sovrano. Dopo un lungo intervallo – in cui il re cercò di creare un sistema tributario indipendente dal parlamento (estensione a tutto il Paese della *ship money*, la tassa per la flotta prima gravante sulle sole città portuali) e di rafforzare la propria autorità anche attraverso la chiesa, con la “normalizzazione” anglicana delle più rigide frazioni protestanti (calvinisti, puritani) – la necessità di danaro per reprimere la rivolta degli scozzesi contro queste ultime misure impose di ricorrere di nuovo al parlamento nel 1640. Le camere colsero allora l'occasione per riproporre la *Petition of Rights* ampliandone la portata, per chiedere l'abolizione della *ship money*, per rivendicare il controllo sui vescovi e sui giudici e così via; ed il re ricorse immediatamente allo scioglimento (cosiddetto *Short Parliament*, perché durato poco meno di un mese). Ma le necessità della guerra premevano: nello stesso anno si ebbe una nuova convocazione, e questa volta la crisi precipitò in altro senso.

Il parlamento impose infatti al re l'abolizione della *ship money* e degli organi giudiziari creati da lui e dai suoi predecessori in concorrenza con quelli tradizionali del *common law*; pretese il controllo dell'attività dei ministri e dei vescovi; incriminò e fece condannare a morte il primo ministro, conte di Stafford (si noti qui l'uso “improprio” dell'accusa penale o *impeachment* come strumento di attacco al governo); ed infine sottrasse al re lo stesso potere di disporre della durata delle camere. Con il *Triennial Act* del 1641, infatti, non solo fu stabilito per il futuro l'obbligo di convocare il parlamento almeno ogni tre anni (con un complesso sistema di convocazione automatica in caso di inosservanza), ma addirittura l'assemblea in carica si garantì il controllo della propria durata, disponendo che il re non avrebbe potuto scioglierla se non col suo consenso (in effetti, il secondo parlamento del 1640 sarebbe rimasto in carica fino al 1653,

e venne perciò detto *Long parliament*). Era una progressione rivoluzionaria, cui il re diede l'ultima spinta: sentendosi appoggiato dalle insurrezioni scoppiate in suo favore in Irlanda e in Inghilterra, egli tentò un vero e proprio colpo di Stato, con una irruzione armata nella sede dei Comuni; ma i capi dell'opposizione gli sfuggirono e sollevarono il popolo di Londra contro di lui.

Fu la guerra civile, che – nonostante le riserve di una parte dei Comuni, favorevoli ad una conciliazione – la frazione più radicale del parlamento (gli *Independents*, presto capeggiati da Oliver Cromwell) condusse fino alla vittoria finale (battaglia di Naseby, 1645). Cromwell si sbarazzò allora delle frazioni più intransigenti emerse nel suo esercito (i c.d. *Levellers*, “livellatori”, portavoce di un radicale egualitarismo e di una piena tolleranza religiosa) ed estromise dal parlamento i più moderati; la parte restante della camera (il c.d. *Rump parliament*, “coda” di quello del 1640) votò infine la decapitazione del re (1649) e proclamò la Gran Bretagna *Free Commonwealth* (libera repubblica).

Com'è noto, tuttavia, negli anni successivi il nuovo regime ebbe vita difficile: nella continua necessità di tenere a freno i radicali e di emarginare i moderati, Cromwell finì per trasformarsi in un dittatore militare, costringendo il *Rump parliament* a sciogliersi e assumendo il titolo di *Lord* protettore del *Commonwealth*: né gli mancarono i successi militari in Irlanda, in Scozia e soprattutto nella guerra contro l'Olanda (che determinò la decadenza commerciale di quest'ultima a tutto vantaggio dei traffici inglesi). Alla sua morte, però, il figlio Riccardo non poté mantenere a lungo il potere. Nel 1660 i ceti portanti della società inglese (proprietari fondiari, borghesia commerciale e manifatturiera) ribaltarono nuovamente la situazione, richiamando gli Stuart nella persona di Carlo II.

La restaurazione della monarchia (*Restoration*) avveniva peraltro in un Paese non semplicemente desideroso di pace e di equilibrio, ma anche profondamente mutato rispetto a vent'anni

prima, sia sul piano economico e sociale (abbattimento degli ultimi limiti all'iniziativa economica come i monopoli commerciali, le corporazioni, i diritti di uso pubblico delle terre; sviluppo dell'agricoltura, del commercio internazionale, dell'industria etc.), sia su quello civile e istituzionale. Da un lato, infatti, la pienezza della libertà di pensiero e la diffusione del dibattito politico erano conquiste lungamente sofferte ed ormai consolidate; dall'altro, la lotta contro l'arbitrio monarchico e – per quanto se ne condannassero gli eccessi – la stessa esperienza rivoluzionaria avevano profondamente radicato nella coscienza collettiva il senso e la forza dell'istituzione parlamentare.

In effetti, quantomeno sotto il profilo della sua legittimazione politico-istituzionale, non era stato neppure troppo arduo per il *Long Parliament*, nei suoi primi anni di vita, attaccare direttamente tutte le principali prerogative monarchiche, farsi giudice dell'operato dei ministri e dello stesso re e, nel momento più drammatico del conflitto, trattare il sovrano come nemico del quadro di legalità costituzionale. Ed è proprio su tale legittimazione che si era infine fondato quell'atto estremo di coraggio (rispetto alle concezioni allora correnti) per cui, resistendo alla vertigine d'un cielo ormai vuoto di punti di riferimento, esso aveva preso su di sé la totalità del potere.

A riscontro di tutto ciò, del resto, va sottolineato che la stessa *Restoration* si poggia formalmente su un atto del parlamento, anzi di un parlamento autoconvocatosi, il *Convention Parliament* del 1660; il quale peraltro non si limitò ai soli atti imposti dallo stato di necessità (era infatti indispensabile formalizzare il ritorno alla costituzione monarchica previgente ed alla dinastia Stuart), ma rimase in carica ancora parecchi mesi, legiferando regolarmente e addirittura approvando una legge che lo legittimava *a posteriori* (*Legalisation of the Convention Parliament*: cfr. le pagine di Blackstone in appendice). Laddove sulla palese illegalità di questi passaggi faceva evidentemente premio il riconoscimento del ruolo “sostanziale” dell'organo rappresentativo, da parte sia della collettività sia dello stesso monarca.

c) *Giacomo II e la “rivoluzione gloriosa”*

Pur nutrendo propositi di rivincita, la corona non poté che piegarsi a questa nuova realtà, almeno sul piano formale. Prima di salire al trono, Carlo II promise infatti di governare in accordo col parlamento, di riconoscere la libertà di coscienza e di non tentare atti di rappresaglia contro le forze a suo tempo sostenitrici della rivoluzione. E le violazioni di questi impegni, che naturalmente non mancarono, furono in genere indirette e in via di fatto, riconoscendosi la determinante influenza politica del parlamento nell'atto stesso in cui si cercava di eluderla.

Significativa la vicenda che attiene all'organizzazione del governo. I Comuni ottennero infatti di influire sulla scelta delle personalità chiamate a comporre il Consiglio privato della corona (*Privy Council*); ma il re creò una sorta di Consiglio di fatto, una commissione segreta di collaboratori, che dallo studiolo in cui il sovrano la riuniva prese il nome di *cabinet*. Essa divenne anzi il vero centro di elaborazione della politica personale del re (la quale, rispetto agli orientamenti anticattolici ed antifrancesi prevalenti ai Comuni e nell'opinione pubblica, era abbastanza dissonante da doversi tenere strettamente riservata).

Questi ed altri atteggiamenti di Carlo II (e l'ulteriore circostanza che l'erede presuntivo al trono, il fratello Giacomo, era cattolico) generarono un'atmosfera di sospetto e condussero alla sistematica prevalenza elettorale di un partito di opposizione (i *whigs*, liberali, contrapposti ai *tories*, conservatori), che tra l'altro nel 1679 impose una legge di garanzia della libertà personale contro gli arresti arbitrari, l'*Habeas corpus Act*, che faceva obbligo all'autorità di mettere gli arrestati a disposizione del giudice entro venti giorni.

In effetti, salito al trono alla morte di Carlo (1685), Giacomo II fu abbastanza miope da tentare nel modo più palese ciò che le voci a lui avverse lo accusavano di avere in animo, cioè il sovvertimento dell'ordine politico e religioso nel senso della restaurazione dell'assolutismo e del cattolicesimo; e quando gli

nacque un figlio maschio, la prospettiva di vedere sul trono una intera dinastia “papista” superò gli indugi e le riserve dei moderati. L’insurrezione popolare impose al re di darsi alla fuga, mentre *whigs* e *tories* offrivano il trono al principe Guglielmo d’Orange, che oltre alla parentela con gli Stuart (era nipote di Carlo I e genero di Giacomo II: cfr. l’albero genealogico in appendice) poteva vantare una lunga guerra combattuta contro Luigi XIV per l’indipendenza dell’Olanda protestante.

Gli avvenimenti del 1688-89 non videro alcuno spargimento di sangue: furono un fatto indolore, detto per questo «il glorioso rivolgimento» (*the Glorious Revolution*) in opposizione alla violenta «ribellione» puritana di mezzo secolo prima (*the Great Rebellion*). Fu nondimeno una vera rivoluzione, e non semplicemente un rivolgimento nel senso con cui di “rivoluzione” si parla per il moto dei corpi celesti, secondo la metafora cui allora si fece ricorso per togliere agli avvenimenti il carattere di una radicale frattura. Se si legge il preambolo del *Bill of Rights* (il documento che conclude la vicenda, formulato dai Comuni e giurato dai sovrani a suggellare il “patto sociale” su cui il nuovo ordine si fondava: v. lo in appendice), è in effetti evidente che della *Glorious Revolution* si volle dare l’immagine più moderata possibile. Da un lato, infatti, vi si dichiarava Giacomo II colpevole della rottura del patto costituzionale col suo popolo; dall’altro, si interpretava la sua fuga come un’abdicazione di fatto, che aveva aperto una situazione non eccezionale di vacanza del trono, in relazione alla quale il parlamento, unico organo legale rimasto, poteva e doveva provvedere a ricostituire l’equilibrio costituzionale, risolvendo il problema della successione dinastica (è questa la lettura proposta dal più autorevole dei commentatori del *Bill*, William Blackstone: v. l’appendice).

Nell’ottica del giurista, tuttavia, in base alla stessa lettera del *Bill* non può sfuggire la riduttività di una simile rappresentazione ed il carattere radicale che all’opposto ebbero gli atti allora compiuti, sul piano sia formale sia sostanziale: rivelandosi sotto entrambi i profili l’intensità della rottura costituzionale e la

forza politico-istituzionale dimostrata dal parlamento nel compierla.

In primo luogo, infatti, protagonista degli avvenimenti non è un parlamento già attivo ed in sessione, e comunque convocato dall’unica autorità dotata del relativo potere (tra l’altro, le ricordate previsioni del *Triennial Act* del 1641, che prevedevano un sistema di convocazione automatica dei Comuni, erano state abrogate sotto Carlo II); si tratta invece – per la seconda volta dopo il 1660, ma in un contesto ben diverso – di un’assemblea riunita senza convocazione regia (*Convention Parliament*). Più esattamente, con una curiosa fuga in avanti i *leaders* dei principali gruppi politici avevano invitato Guglielmo d’Orange a spedire lettere di convocazione per la stessa assemblea che avrebbe poi dovuto chiamarlo sul trono: le quali, evidentemente, non avevano alcun valore giuridico. La riunione delle assemblee e, prima ancora, le operazioni elettorali, avvennero dunque in base alla sola autorità dello stesso parlamento, tant’è vero che esso, come già il *Restoration parliament*, votò più tardi un *Act of Legalisation* per “sanare” le irregolarità intervenute.

In secondo luogo, sul piano sostanziale, gli eventi del 1688 rappresentano una palese rottura della continuità del sistema. Fino ad allora, infatti, esso si era retto sulla legittimazione dinastica del re o, se mai, sul dualismo tra questa e la legittimazione del parlamento in quanto canale di rappresentanza politica delle varie parti della società (nobili e comuni). Con la *Glorious Revolution*, invece, il sistema appare in pratica rifondato sull’esclusiva fonte di legittimazione offerta dal parlamento, che viene riconosciuto (o meglio, si proclama) capace di giudicare l’osservanza del “patto costituzionale” da parte di Giacomo II; di qualificare come abdicazione la sua fuga (impostagli peraltro a furor di popolo); di dichiarare la vacanza del trono in base a questa sola circostanza e nonostante la presenza di un legittimo erede diretto del re decaduto; di spezzare e di riannodare a proprio giudizio il filo della successione dinastica; e, nel frattempo, di governare il Paese da solo.

I puntigliosi riferimenti di Blakstone e degli altri commentatori del tempo all'osservanza delle regole e delle prassi costituzionali del passato risultano dunque, in quest'ottica, una semplice copertura. La chiave del *Bill* sta invece tutta e sola in ciò, che i *Lords* e i Comuni dichiarano che essi «costituiscono insieme la rappresentanza piena e libera della Nazione», riprendendo le formule divenute consuete dopo Thomas Smith, ma con una differenza decisiva: che quelle attribuivano tale ruolo di universale rappresentanza all'istituzione complessiva del «re in parlamento» (*the King in Parliament*), mentre il *Bill* si riferisce alle sole Camere.

Si compie insomma per la seconda volta il passo appunto rivoluzionario della concentrazione di tutto il potere nelle mani del parlamento, e stavolta in modo sorprendentemente pacifico e da tutti accettato: dove però la precedente esperienza suggeriva di non andar oltre a questa pur fortissima affermazione di principio, e cioè di non trasferirla sul piano del governo ordinario del Paese. Quest'ultimo si sente ancora il bisogno di affidarlo ad un'autorità distinta, strutturalmente adeguata (per il suo rapporto di controllo gerarchico con gli apparati pubblici), culturalmente e tecnicamente in grado di gestirlo nel modo opportuno. Il re diventa in certo modo un delegato, un gestore fiduciario del massimo potere. E' la sistemazione che nel settecento sarà teorizzata, sotto diversi aspetti, da Locke (che metterà in evidenza appunto il carattere fiduciario dei rapporti tra il Paese ed il parlamento, e tra il parlamento ed il monarca-governo) e da Montesquieu (che parlerà di un potere "esecutivo" come tipico del re e del suo governo). Ma sembra quasi che si arrivi a tale sistemazione soltanto perché, per un verso, non si vogliono di nuovo affrontare le incognite di una completa sovversione dei modelli organizzativi conosciuti e, per l'altro, non si ha ancora a disposizione una precisa e affidabile alternativa a quei modelli.

Col 1689, insomma, anche al di là delle convinzioni dei suoi protagonisti, si apre una fase che solo apparentemente è di sta-

bilità, ma in realtà sottende una transizione verso forme nuove, i cui principi già cominciavano a profilarsi. Ma queste forme nuove non furono elaborate a freddo e imposte *a priori*. Come per tutte le altre conquiste durature della storia costituzionale inglese, sarebbe toccato all'inventiva della storia ed al pragmatismo degli uomini di definirne e di sperimentarne i concreti sviluppi.

5. Parlamento e governo nel settecento

In realtà (a parte i presupposti ancor più elementari e risalenti: la struttura e le funzioni del parlamento e i poteri del re su di esso e sull'apparato esecutivo), nei ventotto anni della restaurazione Stuart (1660-1688) erano già comparsi, come si è visto, tre degli elementi fondamentali di queste nuove forme, vale a dire la soluzione organizzativa del *cabinet*, la dialettica tra gli orientamenti politici *whig* e *tory*, e l'opportunità di affidare la gestione ordinaria dell'apparato statale ad un centro di potere specializzato ed istituzionalmente distinto dalle camere, anche se fondamentalmente consonante con esse quanto agli interessi essenziali del Paese. Il caso vi aggiunse più tardi un quarto elemento, che operò da catalizzatore: il passaggio della corona alla dinastia degli Hannover (1714).

a) Dal 1689 al 1714 (*Guglielmo III e Anna*)

Nel quarto di secolo tra il 1689 e quest'ultima data, le indicate incertezze del *Bill of Rights* produssero un equilibrio in certo modo più arretrato rispetto alle sue rivoluzionarie implicazioni di principio. Il rapporto tra parlamento-legislatore e monarca-governo non è ancora nei termini di una dialettica di continue influenze reciproche, ma piuttosto nei termini di una separazione di ruoli, dove – nel quadro di un consenso di fondo sulle linee di politica interna ed estera – la gestione ordinaria

della cosa pubblica è ancora nettamente nelle mani del monarca, mentre le camere si limitano a un'attività legislativa che del resto lo scarso interventismo statale e la stabilità economico-sociale del tempo rendevano di fatto abbastanza modesta.

Al di là degli assetti formali, peraltro, la corona ed il parlamento non costituivano due poli monolitici. Da un lato, infatti, Guglielmo III e poi la regina Anna continuarono ad avvalersi, per governare il Paese, di un gruppo di collaboratori di loro fiducia, dove il coordinamento e l'organicità delle varie politiche settoriali (internazionale, militare, religiosa, economica e così via) erano assicurate non più solo dalla persona del monarca, ma dall'elaborazione comune consentita dalla periodica riunione del *cabinet*. Dall'altro lato, l'importanza di questi personaggi rendeva il parlamento particolarmente interessato alla loro scelta, ma non più nell'ottica della vigilanza contro possibili nemici delle proprie prerogative e degli interessi nazionali, come sotto gli ultimi Stuart: l'acquisita sicurezza di quelle prerogative e il fondamentale consenso su quegli interessi consentivano infatti ormai di superare quest'ottica puramente difensiva. Nelle posizioni espresse in ordine a tali nomine venivano dunque in rilievo non gli interessi istituzionali del parlamento in quanto tale, bensì i concreti orientamenti politici prevalenti ai Comuni.

In questo quadro, la tendenziale divaricazione della rappresentanza parlamentare – e, prima ancora, dell'opinione pubblica e degli elettori – secondo la fondamentale opposizione tra *whigs*, liberali, e *tories*, conservatori, profilatasi già prima del 1688, assunse dopo la *Glorious revolution* una rilevanza ed un significato inediti, riflettendo un'alternativa tra diverse strategie politiche direttamente rivolte al modo di governare il paese. Il conseguimento della maggioranza elettorale e parlamentare si traduceva infatti nella prevalenza di un indirizzo politico piuttosto che di un altro nell'impiego degli strumenti costituzionali a disposizione delle camere. Certo, sul piano strettamente formale tali strumenti si fermavano alla decisione sulle leggi ed a limitati strumenti di controllo sull'azione dell'esecutivo, restando

invece esclusa la possibilità di determinarne *a priori* l'indirizzo. Tuttavia, il fatto che tale indirizzo venisse elaborato nella sede del *cabinet* offriva almeno una via indiretta per condizionarlo: la scelta dei relativi membri cominciò infatti ad essere influenzata da maggioranze parlamentari abbastanza compatte da poter giocare sulla necessità giuridica dell'approvazione assembleare delle leggi proposte dal re, e sulla necessità politica di un minimo di consenso per l'azione del governo. In particolare, in almeno un'occasione sotto Guglielmo e Maria e più volte sotto la regina Anna la maggioranza *whig* riuscì ad ottenere la nomina di propri esponenti nel *cabinet*: anche se quest'ultimo, essendo comunque composto in prevalenza da individui legati personalmente alla Corte, restava ancora lontano dal modello di un collegio politicamente omogeneo.

b) *La forma di governo sotto gli Hannover*

Gli incerti equilibri che caratterizzano questa fase sottendono in realtà un processo evolutivo il cui sbocco è fatto generalmente coincidere col mutamento di dinastia prodottosi nel 1714. In base all'*Act of Settlement* (col quale il parlamento aveva integrato nel 1701 le previsioni del *Bill of Rights* sulla successione al trono), morta senza eredi protestanti la regina Anna, la corona passava infatti al suo più prossimo congiunto della stessa religione; e toccò a un suo nipote, figlio dell'elettore di Hannover, che fu il re Giorgio I. Ebbene, al di là del puro aneddoto di questo principe tedesco che approda in Inghilterra a cinquantatré anni e regna per altri tredici senza imparar bene i complicati costumi costituzionali e la stessa lingua dei suoi sudditi, resta il fatto che il suo distacco dalla gestione politica del Paese contribuì in modo significativo ad alterare gli equilibri politico-istituzionali preesistenti e ad accelerare il mutamento della forma di governo.

Anticipando di oltre un secolo la celebre formula che sarebbe stata coniata sul continente per caratterizzare la posizione del

monarca nel parlamentarismo liberale, si potrebbe insomma già dire che «il re regna ma non governa»: sotto Giorgio I e sotto il figlio Giorgio II (1714-1760), l'indirizzo politico passa in modo sempre più evidente dal re al *cabinet*, che prende anzi a riunirsi anche senza di lui, operando con larga autonomia. Di qui due conseguenze di tutto rilievo, tra loro convergenti.

Da un lato, infatti, per la scelta dei membri del *cabinet* veniva meno l'usato criterio della fiducia del re nella loro volontà e capacità di realizzare la sua politica personale. Dall'altro lato il *cabinet*, venendogli a mancare il sostegno della forza politica della corona, cercava altrove un punto di riferimento e di legittimazione. Sotto entrambi i profili, non fu difficile colmare questo vuoto politico-istituzionale con gli elementi già presenti nel sistema: la risposta venne cioè trovata in un nuovo rapporto tra il *cabinet* e la maggioranza parlamentare, per cui quello si veniva a formare in base a questa, e vi trovava il suo supporto politico ed operativo.

Certo, non si poteva ancora parlare (né per i deputati né per gli elettori) di maggioranze riflettenti organiche e stabili formazioni partitiche, e d'altro canto gli aspetti quantitativi e qualitativi del suffragio e della partecipazione politica attribuivano al sistema il carattere di un'ampia oligarchia censitaria (votava all'incirca il due per cento della popolazione). E in questo quadro la consonanza politica tra governo e parlamento era spesso frutto di prassi largamente censurabili, specie nei momenti in cui il *cabinet* fu dominato da personalità di grande forza e di scarsi scrupoli (si pensi in specie a Horace Walpole, che governò per un lunghissimo periodo reggendosi su maggioranze parlamentari e persino elettorali messe insieme col trasformismo e talora con la corruzione). Dal punto di vista istituzionale, tuttavia, il sistema aveva trovato, nel complesso equilibrio delle sue parti, un assetto stabile e duraturo, tanto da resistere, più tardi, ai tentativi della corona di riconquistare il ruolo politico così leggermente dismesso.

Si allude al regno di Giorgio III (1760-1820), in cui si ebbero gli ultimi conflitti tra corona e parlamento: ma a ben vedere la rivincita della prima sul secondo fu tuttavia solo apparente (la nuova crisi fu superata essenzialmente per l'abilità compromissoria e manoviera del primo ministro Pitt il giovane) e soprattutto provvisoria. Alla fine del regno di Giorgio IV (1830) la costituzione inglese risultava avere ormai stabilmente recepito la cosiddetta "forma di governo parlamentare" (per cui il potere esecutivo spetta ad un governo formato dal capo dello Stato sulla sola base della maggioranza parlamentare, e la cui durata in carica dipende dal persistere della fiducia delle camere nei suoi confronti), che costituisce, nella complessa armonia di una serie di componenti formatesi in un'evoluzione plurisecolare, la più originale creazione del costituzionalismo inglese.

III.

La rivoluzione americana

1. Il costituzionalismo rivoluzionario: rilievi generali

«Abbiamo consumato sei secoli in sei anni», esclamava Boissy d'Anglas nel 1795 in un famoso discorso alla Convenzione nazionale francese dopo la caduta di Robespierre, guardando indietro agli straordinari avvenimenti iniziatisi nell'Ottantanove. Non inganni la retorica: la frase è detta nel pieno della reazione termidoriana e nel contesto di una durissima critica al radicalismo democratico del periodo giacobino. Essa non esprime un'orgogliosa autocelebrazione, ma sgomento e condanna verso le fasi più drammatiche della rivoluzione. Nondimeno (ed anzi, tanto più per questo sottofondo) nella sua semplificatoria emozionalità la formula coglie efficacemente l'atmosfera del tempo. Il 1789 (e, guardando anche oltre Oceano, già il 1776) segna infatti l'inizio di un'accelerazione storica senza precedenti, in cui si avvicendano e appunto «si consumano», in rapida sequenza, le esperienze più diverse.

Nel quadro di alcuni generici elementi comuni (il richiamo al diritto naturale, il rifiuto dell'assolutismo, il valore della rappresentanza popolare etc.), le varie "anime" delle due rivoluzioni di fine settecento riflettono in effetti assunti ideologici, inte-

ressi sociali, obiettivi politici e modelli istituzionali in radicale e spesso violenta contrapposizione tra loro: con un conflitto che peraltro supera quelle stesse vicende e segna tutta l'età contemporanea, riverberandosi, per così dire, sia nella sua storia, sia nella sua storiografia.

Da un lato, i problemi e le risposte dei costituenti e dei governi rivoluzionari resteranno al centro dei sommovimenti politici e istituzionali dell'ottocento, e ancora il novecento continuerà a confrontarsi con molti di essi, dalle questioni fondamentali sui rapporti tra libertà politica e legalità costituzionale e tra i profili formali e sostanziali della democrazia e dell'eguaglianza, fino alle questioni specifiche sulle forme di governo, sui sistemi elettorali, sulla configurazione e i limiti delle libertà, sulle autonomie sociali e territoriali e così via. Dall'altro lato, la stessa varietà delle letture e delle interpretazioni date in questi due secoli alle vicende rivoluzionarie riflette non solo, com'è ovvio, una pluralità di giudizi (e di pregiudizi) ideologici sul passato, ma anche, e prima ancora, una divisione sul presente, un prender posizione su questioni rimaste sempre vive ed aperte nella realtà sociale, politica ed istituzionale. Senza risalire alle diverse letture della rivoluzione francese proposte dalla reazione "romantica" (da De Maistre a Manzoni), dal pensiero liberale (da Tocqueville a Weber), dalla visione socialista (da Marx a Jaurès a Lefebvre) o dalle più spregiudicate analisi sociologiche contemporanee, basta fermarsi alla riflessione che su libertà, eguaglianza, democrazia ci viene imposta oggi dalla singolare coincidenza tra il bicentenario dell'Ottantanove e l'improvvisa accelerazione storica dell'Est europeo.

Questo spessore politico e culturale del discorso sugli eventi rivoluzionari di fine settecento non potrebbe dunque mettersi da parte senza cadere nell'artificio o nella superficialità: tuttavia, per la specifica e limitata funzione di questo lavoro, dovremo in certo senso fingere il contrario. Se infatti non è possibile approfondire qui le dottrine politiche e le implicazioni politico-sociali coinvolte, neppure ci interessa una mera panoramica ge-

nerale sulle "anime" e sulle linee della rivoluzione. Vorremmo piuttosto profilare una descrizione anche pedissequa delle principali "invenzioni" istituzionali dell'epoca, per evidenziarne gli aspetti tecnico-giuridici in rapporto con i problemi organizzativi e di principio ai quali intendevano rispondere.

In quest'ottica, mette conto prospettare qui soltanto due rilievi di carattere generale sul costituzionalismo rivoluzionario, riferiti l'uno alla fondamentale innovazione di metodo (già accennata *sub I*, 3.a) sottesa all'idea della codificazione costituzionale; l'altro alla centralità della forma di governo rispetto al merito dei problemi organizzativi affrontati dai costituenti americani e francesi.

a) *Il metodo: costituzione e diritto positivo*

Sarebbe indubbiamente fallace credere che le due rivoluzioni abbiano creato da zero l'intero insieme delle nuove istituzioni: se da un lato gli americani ereditarono le loro originarie strutture rappresentative, amministrative e giudiziarie dall'organizzazione inglese delle colonie (cui le costituzioni degli Stati e della Federazione sostanzialmente si sovrapposero, pur con radicali effetti innovativi), dall'altro lato anche il 1789 è allo sbocco di un processo di lungo periodo, non solo sotto il profilo sociale (sviluppo della borghesia etc.: v. es. Guizot, Taine, Marx e ora gli storici contemporanei in genere) ma anche sotto il profilo istituzionale, assumendo come presupposto e supporto determinante l'accentramento ed il monopolio statale delle funzioni pubbliche realizzato dall'assolutismo (cfr. già Tocqueville).

Ciò non toglie, però, che l'operazione compiuta alla fine del settecento sui due lati dell'Atlantico abbia un carattere di assoluta originalità, sia sul piano delle dottrine dello Stato e del diritto, sia propriamente sul piano tecnico-giuridico. Con una lucidità ed un distacco davvero «esemplari» (così Veca, *Rivoluzione*, in *Enc. Einaudi*, XII, 255, da cui la citazione è ripresa), Hegel scrisse in proposito che le astrazioni del diritto naturale

«hanno prodotto il primo – dacché abbiamo notizia del genere umano – prodigioso spettacolo d’iniziare interamente daccapo e *dal pensiero* la costituzione di un grande Stato effettivo, col sovvertimento di tutto ciò che esiste e che è dato, e di *voler dare* per base ad esso semplicemente la *pretesa razionalità*», cioè alcuni principi ritenuti razionali e universali (corsivi di H.). In questo senso, il diritto naturale è solo un punto di partenza: il passaggio essenziale è invece proprio in questo processo di pensiero e di volontà, con cui il diritto viene concepito con un atto di ragione ed imposto con un atto di autorità; e la novità «prodigiosa» sta nella pretesa di applicare questo metodo alle stesse istituzioni politiche fondamentali.

Questo collegamento tra diritto naturale e diritto positivo attraverso la mediazione della ragione sembra pienamente consapevole nel pensiero sia dei “padri fondatori” americani, sia dei costituenti francesi. Un documento particolarmente significativo è offerto dalla discussione sulla dichiarazione dei diritti del 1789, dove un esponente “di destra” come Lally-Tolendal argomenta in questi termini: «risaliamo senza dubbio al diritto naturale, poiché esso è il principio di tutti gli altri; ma percorriamo rapidamente la catena dei passaggi intermedi e affrettiamoci a ridiscendere al diritto positivo che ci ricollega al governo monarchico [cioè al sistema costituzionale complessivo, la cui forma monarchica era in quel momento scontata: l’intervento è del 11 luglio 1789]. Che la dichiarazione dei nostri diritti sia la dichiarazione dei diritti di tutti; che l’uomo, il cittadino, il suddito, il monarca vi trovino ciascuno ciò che deve spettargli; e che sia, per così dire, un patto sociale, un contratto universale che, distribuendo la giustizia a tutte le parti, forzi tutte le parti ad essere giuste e, procurando la loro felicità, le conduca all’unione» (cit. da Saitta, *Costituenti e costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano 1975, 35).

Dunque, persino con riferimento ai “diritti dell’uomo”, che della codificazione costituzionale costituiscono evidentemente l’aspetto più vicino al diritto naturale, questo assume il ruolo di

origine ideale, di base di principio. La loro fondazione concreta, la loro individuazione, la loro garanzia nei rapporti tra gli individui e con l’autorità fa invece espresso riferimento al diritto positivo. Certo, questo rapporto tra diritto naturale e diritto positivo non è privo di ambiguità, potendo intendersi il primo come mero riferimento ideale, oppure come fonte o fondamento del secondo (con l’ulteriore variante dell’opinione, pure documentata nel dibattito del 1789, che riconduce all’uno i diritti naturali ed all’altro i diritti civili: v.es. il “moderato” Delandine, ricordato in Saitta, *op.cit.*, 65); e indubbiamente le “Dichiarazioni” rivoluzionarie suggeriscono già con questo titolo (ma anche nelle loro espresse affermazioni: cfr. il richiamo alle «self-evident truths» della Dichiarazione americana) che esse trovano giustificazione in quanto esprimono una verità (per riferimenti alla polemica in materia, v. recentemente Troper, in *Analisi e diritto* 1990, 226 ss.). Tuttavia, se è la ragione a definire le verità universali, è la volontà e l’autorità del costituente (e, per il suo tramite, la volontà e l’autorità della nazione) a tradurle in quelle forme giuridiche dalle quali soltanto tali verità possono trarre la forza, la consistenza, la stabilità necessarie.

A maggior ragione ciò vale per la struttura costituzionale, per il governo (in senso lato) del Paese. Qui il ruolo del diritto positivo, delle regole scritte, esplicitate e prodotte *ad hoc* al servizio di un preciso piano costruttivo dei rapporti tra le autorità, emerge con tutta evidenza. Ancora nel luglio del 1789, la relazione di Mounier sui lavori del primo comitato per la costituzione afferma: «certamente i mali dei nostri concittadini esigono nuove leggi, ma è assai meno importante fare nuove leggi che assicurarne l’esecuzione; e giammai le leggi non saranno eseguite, finché non si sarà distrutto il potere arbitrario mercé una precisa forma di governo. (...) È assicurando il ritorno periodico o la loro composizione, regolando i limiti di tutti i poteri, che voi stabilirete la libertà» (in Saitta, *op.cit.*, 90). E più in generale queste idee sono confermate dalla polemica sul concetto di costituzione: se cioè si potesse dire che la Francia avesse già

in precedenza una costituzione, dove il requisito che si tratti di un documento scritto e “positivo” appare non meno importante dei contenuti precettivi che la disciplina dei rapporti politici deve avere per potersi riconoscere una “vera” costituzione.

b) *Il merito: costituzione e forma di governo*

Il secondo rilievo attiene al merito dei problemi che interessarono l'opera delle costituenti rivoluzionarie.

In effetti, se con riguardo ai diritti “dell'uomo e del cittadino” il diritto naturale viene in evidenza anche quanto alla loro individuazione sostantiva, per quanto riguarda la struttura costituzionale dello Stato tale metafisica non soccorre se non con principi comunque troppo frammentari, vaghi, discutibili per potersene trarre le necessarie soluzioni organizzative. Da un lato, dunque, non c'era che rivolgersi alla ragione, o a quella “ragione cristallizzata nella storia” costituita dalle esperienze-modello che la letteratura illuminista aveva trovato ora nel mondo classico, ora nella realtà contemporanea (la repubblica romana, l'Inghilterra, la Svezia: v. es. Rousseau, Montesquieu, Mably e, tra i costituenti francesi, Mirabeau). Dall'altro lato, il largo consenso sui contenuti dei diritti fondamentali e sulle istituzioni rappresentative fa venire in evidenza in America ed in Francia, come questione invece tutta da risolvere, il medesimo problema già emerso in Inghilterra con le due rivoluzioni del secolo XVII: quello cioè della struttura dell'apparato governante.

Nell'Inghilterra del 1640 e del 1688, come si ricorderà, a differenza che nelle crisi precedenti il parlamento aveva trascorso l'ordinario bipolarismo costituzionale giungendo ad abbattere la corona e quindi lo stesso equilibrio che reggeva il sistema nella dialettica tra l'autorità governante ed i rappresentanti dei governati. I rappresentanti avevano dunque concentrato tutto il potere nelle loro mani: ma – in mancanza di soluzioni organizzative che consentissero loro di gestire tale potere facendosi essi stessi autorità governante – una situazione siffatta poteva

sostenersi solo nella temporaneità ed eccezionalità di un passaggio rivoluzionario e costituente. L'assemblea rappresentativa non era invece pronta, parrebbe, alla gestione quotidiana del Paese attraverso quell'apparato burocratico-amministrativo di cui tanto bene si serviva invece il monarca. E difatti la rivoluzione puritana imboccò una strada difficile e convulsa fino alla dittatura di Cromwell ed alla *Restoration*. Nel 1688, al contrario, si volle subito ricostituire il tradizionale dualismo costituzionale, anche se in ultima analisi la corona trovava ormai in una decisione del parlamento il limite ed in certo senso anche la base della propria legittimazione (si ricordi, per un verso, la chiamata sul trono di Guglielmo III e Maria e, per l'altro, il *Bill of Rights* e l'*Act of Settlement* con le nuove regole di successione in favore dei soli rami protestanti della famiglia reale). Continuare ad avvalersi dell'istituto monarchico per l'esercizio della funzione di governo era dunque, come si è visto, sostanzialmente un compromesso transitorio, quasi un modo per accantonare il problema della forma di governo in attesa che la prassi facesse emergere soluzioni conformi alla nuova realtà di un parlamento ormai al centro del sistema. E in effetti solo dopo un quarto di secolo, col favore di circostanze imprevedibili (il passaggio della corona alla dinastia straniera degli Hannover: v. sopra, II, 5 b) si sarebbe finalmente profilata la soluzione poi detta del *cabinet government* o forma di governo parlamentare, con un'autorità governante strutturalmente adatta alla gestione dell'apparato (il *cabinet*) e che, dipendendo dall'investitura del capo dello Stato, sul piano formale resta distinta ed autonoma rispetto al parlamento, ma sul piano politico-istituzionale è legata ed anzi omogenea ad esso, reggendosi sul favore (o, come si dice tecnicamente, sulla “fiducia”) della maggioranza assembleare.

Ebbene, le assemblee rivoluzionarie si scontrarono da subito con lo stesso problema della forma di governo; né potevano certo accantonarlo avvalendosi delle istituzioni preesistenti (oltre Oceano l'organizzazione delle colonie e in Francia la monar-

chia assoluta), in cui erano insufficienti o mancavano elementi utilizzabili a tal fine. Ma rispetto agli sviluppi inglesi esse arrivarono, in certo senso, troppo presto, e insieme troppo tardi.

Troppo presto, perché nell'ultimo terzo del settecento il *cabinet government* non s'era ancora compiutamente definito sul piano politico-istituzionale (anzi, proprio in quell'epoca il suo sviluppo parve arretrare col governo personale di Giorgio III, sul trono inglese dal 1760), né comunque poteva allora essere pienamente compreso nei suoi complessi equilibri ed assunto a modello. Troppo tardi, perché il tipico dualismo britannico tra corona e parlamento, cui avevano guardato i teorici di metà settecento (Montesquieu) e cui continuavano a guardare i moderati del 1789 (Mirabeau e i cosiddetti "anglomani") risultava ormai superato dall'evoluzione della coscienza e dell'effettivo ruolo politico delle assemblee rappresentative rivoluzionarie, poiché ancora supponeva un'autonoma legittimazione della corona, che queste avrebbero finito col respingere.

In effetti, la costituzione federale americana (1787) e la prima costituzione francese (1791) ciascuna a suo modo impostarono le rispettive forme di governo proprio su quel dualismo, e sulla rigida separazione dei poteri che lo caratterizzava. Ma la prima doveva reggere nel tempo, in quanto, pur riprendendo le strutture di tale dualismo, ne alterava le basi, attribuendo il potere esecutivo ad un presidente della repubblica dotato della medesima fonte di legittimazione del parlamento (e ciò anche senza contare le ulteriori peculiarità del sistema americano, dal federalismo alla costituzione rigida al controllo giudiziario sulle leggi, che operarono, come rilevava già Tocqueville, come limiti alla «tirannide della maggioranza»). Nella seconda, invece, la contraddizione tra il ruolo costituzionale del re (titolare dell'esecutivo, partecipe della legislazione etc.) e la crisi del significato della corona doveva produrre (anche a prescindere dalla personale inaffidabilità di Luigi XVI) la precoce caduta della cosiddetta "monarchia costituzionale". Sicché tutta la storia istituzionale della rivoluzione francese è leggibile nei termini di una

ricerca – straordinariamente originale e stimolante, ma in ultima analisi fallita – di altre soluzioni al problema della forma di governo. Com'è stato efficacemente detto (Veca, *op.cit.*, 258), con la rivoluzione «il modello artificiale del Leviathan [lo Stato moderno come apparato che concentra e monopolizza il potere politico] si realizza nella volontà della nazione. Solo che la testa del re è saltata. E questo vuoto, quest'assenza risucchiano e attirano la nuova fonte di legittimità: il popolo. Non *avendo* più il re, bisogna d'ora in poi *esserlo*»: ed organizzarsi per regnare.

2. La rivoluzione americana tra continuità e rottura

Anche a limitarsi a queste poche considerazioni, in una prospettiva storica (e specificamente di storia costituzionale) di lungo periodo la novità e l'importanza degli elementi comuni alle due rivoluzioni di fine settecento appaiono così straordinarie da attenuare il rilievo di ciò che invece le distingue. Nondimeno, come del resto è notissimo, i referenti culturali, il contesto sociale, la vicenda politica e gli sbocchi istituzionali presentano, nei due casi, divergenze profonde, che risultano di particolare interesse anche per la nostra rassegna, specie nell'ottica dianzi accennata di un'analisi tecnico-giuridica delle soluzioni costituzionali allora elaborate e dei loro sviluppi.

Per un verso, infatti, l'esperienza francese s'ispira a un pensiero orgoglioso della sua modernità e del suo distacco da un passato non rischiarato dai "lumi" della ragione, rispetto al quale assume fin dall'inizio un atteggiamento di rottura e di rifondazione, com'è palese già nell'immediata trasformazione degli Stati generali in Assemblea nazionale (maggio-giugno 1789), per il carattere costituente che questa si attribuisce, e che consapevolmente implica l'affermazione di principi assolutamente innovativi (la rappresentanza politica, la sovranità nazionale, la codificazione costituzionale e così via: cfr. *infra*, IV). Per altro verso, come si è detto, in Francia sia le questioni di principio

sia i concreti problemi di organizzazione costituzionale non trovavano alcun significativo termine di riferimento nelle istituzioni preesistenti: sicché le relative risposte – fossero meccanismi del tutto nuovi o rielaborazioni di modelli stranieri – furono comunque il frutto di costruzioni dottrinali, con quel tanto di artificiale e inusitato che, se li rende oggi ammirevoli, fu allora anche motivo di incomprensione e di debolezza.

Notevolmente diversa, sotto questi profili, fu l'esperienza del costituzionalismo rivoluzionario delle colonie d'America. Sia per la progressione degli eventi, sia per lo spirito dei suoi protagonisti, la rivoluzione americana fu caratterizzata infatti da una notevole continuità con le istituzioni preesistenti, delle quali pure mutò profondamente il significato, ma in modo più necessitato che programmatico: la stessa rottura rivoluzionaria avvenne nel segno non del rovesciamento, ma dello sviluppo dei principi consegnati dalla tradizione (per quanto segue, ma sottolineando piuttosto la discontinuità, Tarello, *op.cit.*, 563 ss.)

a) *I precedenti nelle istituzioni coloniali*

Occorre in effetti sottolineare che l'ovvia influenza culturale del pensiero politico e dell'esperienza costituzionale della madrepatria si congiungeva, nelle colonie inglesi d'America, con istituzioni locali che le rendevano del tutto diverse dalle colonie degli altri Paesi europei. Esse, infatti, avevano avuto origine da iniziative "private", cioè dall'insediamento di compagnie commerciali titolari di concessioni di sfruttamento, ovvero di comunità emigrate dal vecchio continente per motivi di dissenso politico-religioso: ebbene, sia pure per tradizioni e logiche del tutto diverse, le une e le altre convergevano su soluzioni organizzative analoghe, con assemblee deliberative e consigli o comitati con funzioni esecutive.

Tra la metà del XVII e l'inizio del XVIII sec. si era anzi determinata, per l'allargamento delle istituzioni rappresentative e per la maggiore attenzione della corona inglese al governo delle co-

lonie, una progressiva assimilazione di queste forme organizzative ad un tipo unico, con un governatore ed un consiglio di nomina regia, ed un'assemblea eletta dai residenti: un modello particolarmente interessante sia per i suoi contenuti, sia per la forma con cui fu definito.

a) Quanto al primo aspetto, infatti, si dava vita ad un regime "dualista" simile a quello della costituzione inglese dell'epoca Stuart, con un governatore che gestisce i tradizionali poteri del monarca sull'apparato amministrativo civile e militare, e un'assemblea dotata di poteri sia legislativi (ancorché subordinati a quelli del parlamento di Londra), sia di controllo sui tributi e sulla spesa pubblica, con le connesse opportunità di condizionamento finanziario, e quindi politico, nei confronti dell'esecutivo. Si afferma anzi il principio che ove ci sia un'assemblea rappresentativa il re non può imporre unilateralmente tributi; e dal canto loro le assemblee cercano di limitare le disponibilità finanziarie degli esecutivi ad entrate da concedere (e da contrattare) annualmente.

b) Quanto al secondo aspetto, questo sistema di governo fu istituito con appositi atti normativi, una sorta di costituzioni scritte *ante litteram*: si ebbero così, fra le prime, le "carte" per la colonia di New York nel 1685, per il Massachusetts nel 1691, per il New Jersey nel 1702; e, fra le ultime, quelle per il North e il South Carolina nel 1728 e per la Georgia nel 1751.

Questi due elementi, sostanziale e formale (sistema di governo "dualista" e carte fondamentali scritte), rappresenteranno i principali punti di riferimento della cultura giuridico-costituzionale dei *Founding Fathers* (i "padri fondatori" degli U.S.A.), insieme ad altri due che mette conto di evidenziare fin d'ora.

c) In primo luogo, la presenza di un sistema di controllo sulle leggi coloniali, strumentale all'esigenza della madrepatria di conservare l'unità e la corenza della legislazione del suo impero, di tutelare gli interessi dei cittadini britannici e di evitare gli abusi o le irregolarità formali eventualmente commessi dalle assemblee rappresentative. A tal fine, oltre al potere del *Privy*

Council (il Consiglio privato della corona) di bloccare le leggi di tali assemblee all'atto della loro approvazione, era disponibile un rimedio giudiziario in occasione della loro applicazione, in quanto le sentenze dei tribunali coloniali erano appellabili dinanzi allo stesso *Privy Council*, il quale poteva rifiutarsi di dare applicazione alle leggi coloniali che fossero in contrasto con le regole sostanziali e formali cui erano subordinate. Entra così nella cultura giuridica nordamericana quell'idea di una revisione giudiziaria delle leggi (*judicial review of legislation*) la cui sistematica affermazione con riferimento alle norme costituzionali avrebbe rappresentato uno dei portati più originali ed importanti del costituzionalismo d'oltre Atlantico (v. *infra*, 4).

d) Infine, il quarto dei presupposti che la rivoluzione americana trova nella cultura giuridica delle colonie è quello più profondo e importante, connesso a sua volta, come vedremo, con l'istituto del *judicial review*, ma dotato di un ruolo ideale e politico di più ampia portata. Si tratta della stessa concezione complessiva dell'ordinamento giuridico, per cui (in continuità con il seicento inglese [v. sopra, II, 4 b] ma in termini ancor più accentuati, vuoi per le rigide concezioni dei gruppi religiosi venuti nel Nuovo mondo, vuoi per l'influenza del pensiero illuminista, vuoi per gli stessi interessi politici e pratici delle comunità coloniali) le tesi giusnaturalistiche si coniugano e si confondono con la tradizione del *common law* e definiscono un complesso di valori e di principi inderogabili, non affidati alla coscienza ed alla fede di un sovrano, ma opponibili alla corona e persino al parlamento di Londra come vere e proprie norme fondamentali del sistema.

A questo proposito, si usa dire che la cultura giuridica coloniale della seconda metà del '700 denuncia un secolo di ritardo rispetto alla madrepatria, dov'era ormai acquisita l'idea della "sovranità" del parlamento e l'assenza di limiti alla sua volontà politica ed alla sua produzione legislativa. Ma forse non tanto di arretratezza sembra doversi parlare, quanto piuttosto di una strutturale estraneità di quelle idee rispetto alla condizione giuri-

dica e politica dei coloni, che a differenza dei cittadini britannici non trovavano nel parlamento di Londra l'espressione diretta della loro volontà e dei loro interessi. I coloni opponevano insomma al parlamento le stesse ragioni di cui questo si era valso un secolo prima nella lotta con la corona: le garanzie e i privilegi che la tradizione e la natura assicuravano ai cittadini inglesi (*no taxation without representation* e simili) dovevano valere infatti nei confronti di qualsiasi autorità che non fosse legittimata dal consenso dei governati. Più continuità e coerenza, dunque, che rottura e contraddizione, poiché le pretese britanniche venivano contestate invocando ancora le regole basilari della costituzione inglese: anche se la loro problematica applicazione oltre oceano, evidenziando l'ambiguità della condizione giuridica della popolazione coloniale, avrebbe messo in moto un duro conflitto ed un radicale rivolgimento.

b) *Dal conflitto all'indipendenza*

In particolare, il conflitto divenne esplicito dopo la metà del settecento. Si suole indicare a tal fine la data del 1763, quando, a conclusione della guerra c.d. dei sette anni, con la pace di Parigi la Francia dovette cedere agli inglesi i propri territori del nordamerica (il Canada, le Antille e la Louisiana, cioè la vasta e ricca pianura tra i monti Allegheny ed il Mississippi). Le nuove esigenze finanziarie ed amministrative connesse alla gestione di queste enormi regioni indussero infatti il governo di Londra ad accrescere il controllo politico, militare e commerciale e il peso fiscale sulle preesistenti colonie della costa orientale; e queste, che avevano partecipato alla guerra nella prospettiva di guadagnare libertà di movimento e benefici economici con l'apertura di nuovi spazi verso ovest, videro deluse le loro aspettative ed anzi aggravata la loro posizione. Londra bloccò infatti la loro espansione verso l'interno (*Prohibition Act*, 1763), si riservò la politica commerciale con le popolazioni indiane e con le altre

colonie, impose gravosi acquartieramenti di truppe (*Quartering Act*, 1765) e introdusse unilateralmente nuovi tributi (sul bollo: *Stamp Act*, 1765). Si trattava di misure assai gravi: l'ultima, in particolare, sul piano di principio conculcava la pretesa dei coloni ad una tassazione fondata sul loro consenso; e, sul piano pratico, dotava i governatori di risorse stabili, che li avrebbero resi indipendenti dalle assemblee rappresentative locali.

Tra boicottaggio dei coloni sulle merci inglesi e contromisure del governo di Londra (tra cui uno scioglimento delle assemblee rappresentative, dove però le successive elezioni rafforzarono i gruppi di opposizione), il contrasto proseguì incerto fino al 1773, quando esplose a séguito del *Tea Act* con cui il commercio del tè, già origine di contrasti a causa del dazio impostovi dal parlamento britannico per tener fermo il principio della sua competenza ad imporre tributi alle colonie, fu addirittura riservato ad una compagnia commerciale inglese. I coloni reagirono con proteste e disordini, culminati nel c.d. *Boston tea party*, cioè la distruzione di un carico di tè alla fonda nel maggior porto del nordamerica. E gli inglesi replicarono nel modo più pesante, con le cosiddette «quattro leggi intollerabili» del 1774: blocco del porto; modifica in senso autoritario della carta del Massachussetts (di cui Boston è capitale) e nomina di un governatore militare per quella colonia; acquartieramento di nuove truppe; limitazione delle stesse garanzie giudiziarie.

La situazione precipitò rapidamente. Per la prima volta, anzitutto, le tredici colonie concertarono la loro risposta in un'embrionale struttura confederale, il primo Congresso continentale di Filadelfia (1774), in cui si progettarono sanzioni economiche contro gli inglesi, si proposero soluzioni alla crisi (un organo rappresentativo comune per tutto l'impero), si approvò una *Declaration of Grievances*, che chiedeva la revoca delle «leggi intollerabili» in nome del diritto naturale e dei principi della costituzione inglese. Le colonie, intanto, eleggevano assemblee rappresentative "spontanee" (cioè non convocate dai rispettivi governatori, che si denominarono *Conventions*, come i *conven-*

tion parliaments similmente autoconvocatisi in Inghilterra nel 1660 e nel 1688: cfr. sopra, II, 4.b e 4.c), che avviarono preparativi militari; e nel 1775, con la battaglia di Lexington, si arrivò al primo fatto d'armi.

L'anno successivo il secondo Congresso continentale di Filadelfia tentò dapprima ancora la via di una composizione del conflitto, ricorrendo all'antico modello della *Petition of Rights* per ottenere il riconoscimento dei diritti degli inglesi d'America e proponendo l'alternativa tra la rinuncia alle imposizioni fiscali e la creazione di forme rappresentative per la manifestazione del relativo consenso (un parlamento comune o una assemblea per i cittadini coloniali, parallela a quella di Westminster, sotto la stessa corona); ma la chiusura del governo inglese condusse alla rottura definitiva. Il 6 aprile 1776 il Congresso continentale, ribellandosi al privilegio inglese sui commerci coi terzi, apriva i porti a tutti i Paesi; il 15 maggio invitava le colonie a darsi costituzioni indipendenti. Pochi giorni prima, il Rhode Island si era già dichiarato indipendente; ma ancora il 15 la *Convention* della Virginia invitava lo stesso Congresso ad una solenne ed unitaria proclamazione delle tredici colonie come Stati liberi e indipendenti, riunendole nel contempo in una confederazione tuttavia rispettosa della sovranità di ciascuna.

Il primo problema istituzionale riguardò proprio l'ordine e i tempi di queste operazioni, dividendosi i sostenitori di una preliminare organizzazione unitaria da quelli che invocavano prima di ogni altra cosa una dichiarazione d'indipendenza, anche nel timore di una nuova autorità centrale. Prevalse, com'è noto, questa seconda posizione: il Congresso nominò due commissioni, una il 7 giugno per la stesura della dichiarazione d'indipendenza, ed una il 12 per l'atto fondamentale della confederazione. La *Declaration* fu approvata il 4 luglio 1776; gli *Articles of Confederation*, invece, solo nel 1778, ma dopo il voto del Congresso si dovette raccogliere l'adesione delle assemblee rappresentative di ciascuno degli Stati, con una procedura che durò fino al 1781.

c) *La Dichiarazione d'indipendenza*

I due documenti sono particolarmente interessanti, sia sul piano della teoria politica sia su quello delle concrete soluzioni istituzionali. Ciò vale soprattutto per la Dichiarazione d'indipendenza (in appendice), che sotto il primo profilo sviluppa un lineare ragionamento in cui si congiungono le dottrine tradizionali dianzi accennate e la versione moderata del contrattualismo illuminista (Locke); e, sotto il secondo, anticipa le idee fondamentali della codificazione costituzionale americana.

La Dichiarazione, infatti, enuncia anzitutto una serie di «verità di per sé evidenti» («self-evident truths»), cioè che per natura gli uomini sono eguali e dotati di diritti inalienabili (tra cui, secondo la notissima formula, «Life, Liberty and the Pursuit of Happiness»); e che proprio in vista della protezione di tali diritti essi si son dati i governi (nel senso lato di forme di reggimento politico), i quali pertanto «derivano la propria giusta autorità dal consenso dei governati». Sicché, quando quei diritti siano conculcati, i governi vengon meno alla loro stessa ragion d'essere: alienandosi il consenso dei governati perdono la legittimazione della loro autorità; e il popolo ha il diritto (anzi, di fronte a manifesti intenti tirannici, il dovere) di rovesciarli, sostituendoli con nuovi regimi strutturati in modo da offrire le necessarie garanzie per il futuro.

Viene quindi descritta la situazione delle colonie nel conflitto con l'Inghilterra, evidenziando analiticamente i molti e reiterati abusi subiti (che, si noti, vengono imputati al re quale incarnazione dell'unica autorità riconosciuta, mentre non si considera tale il parlamento di Londra: «la sottomissione [ad esso] non era contemplata nelle nostre Costituzioni»). Ed applicando a tale situazione i principi sopra enunciati, si perviene inevitabilmente alla conclusione: «dobbiamo dunque arrenderci alla necessità che impone la nostra separazione (...). Pertanto noi, rappresentanti degli Stati Uniti d'America, riuniti in Congresso generale (...) proclamiamo che queste Colonie Riunite sono Stati

liberi e indipendenti», ciascuno nella pienezza dei poteri che a Stati liberi e indipendenti competono.

Come accadrà ancora più volte nella storia costituzionale successiva, l'atto rivoluzionario sottende, per così dire, una fuga in avanti: esso infatti non poggia sulle regole sostanziali e sull'ordine di competenze del regime preesistente, ma in certo modo anticipa i principi e le fonti di legittimazione dell'ordine nuovo, che pure dev'essere ancora istituito. Anche se per vero, a differenza dell'esperienza francese, che come vedremo segna una rottura completa col passato sotto entrambi i profili, in questo caso non è tanto l'aspetto dei principi sostanziali ad essere stravolto, quanto quello delle strutture organizzative e formali.

Quanto al primo aspetto, infatti, la Dichiarazione si ricollega in modo abbastanza lineare ai precedenti inglesi, e in particolare a quello della *Glorious Revolution*, quando il *Convention parliament* del 1689 aveva dichiarato nel *Bill of Rights* che gli abusi di re Giacomo, violando il patto costituzionale col suo popolo, dovevano intendersi comportare la sua abdicazione e la vacanza del trono (v. sopra, II, 4.c). Certo, le diverse circostanze consentivano un richiamo soltanto analogico a quel precedente, con un adattamento piuttosto audace. Il patto costituzionale del quale le colonie denunciano la violazione rappresenta infatti, se così si può dire, un'obbligazione "speciale" del sovrano, relativa solo ad una frazione dei suoi sottoposti, sicché la sua rottura di per sé travolge solo i principi riguardanti la condizione giuridica di questi ultimi (si noti, nella Dichiarazione, il ripetuto richiamo alle Carte coloniali, intese appunto come "patti speciali" tra il monarca ed i rispettivi cittadini). Ciò peraltro sembrava altresì configurare un gravissimo inadempimento rispetto all'intero quadro dei doveri gravanti sulla corona britannica, tanto che, secondo la Dichiarazione, lo stesso parlamento di Londra poteva e doveva reagirvi, ritenendone vulnerato l'intero assetto costituzionale dell'impero (qui il riferimento alla vicenda del 1689 è implicito ma scoperto: si noti peraltro l'evidente anacronismo, o la consapevole e strumentale finzione, di considerare ancora

il parlamento quale contropotere d'un sovrano titolare esclusivo dell'iniziativa politica, e non, secondo la realtà di fine '700, come sede determinante di formazione della politica inglese, compresa quella nei confronti delle colonie). In assenza di tale reazione, ai popoli d'oltre Atlantico non resta che parlare per se stessi, nel senso che la violazione dell'anzidetta obbligazione "speciale" della corona vien fatta valere *almeno* per la parte che li concerne, come una delegittimazione *in parte qua* del sovrano, una sorta di sua decadenza parziale. La quale però non si limita alla persona del re in carica: con un salto logico inevitabile quanto problematico, essa coinvolge infatti la stessa istituzione di cui Giorgio III è portatore, cioè la corona in sè, quale luogo d'imputazione dell'autorità sinora riconosciuta, e nel contempo della stessa unità giuridica dell'impero. Sicché *l'indipendenza emerge come conseguenza necessaria del rivolgimento contro quell'autorità*, che travolge anche l'unità giuridica da essa rappresentata e fondata. Ciascuna colonia, infatti, viene a porsi come un'entità ad un tempo separata e adespota, non-dipendente e "libera" nel senso più radicale, cioè sovrana di sè stessa.

Ben più immediata ed evidente risulta la rottura rivoluzionaria sotto il profilo formale, interessando in via preliminare le stesse modalità organizzative con cui si perviene alla Dichiarazione. Con una radicale svolta di metodo rispetto ai vari passaggi evolutivi dell'esperienza costituzionale inglese, queste modalità presentano infatti un carattere di assoluta novità rispetto alle istituzioni preesistenti. Va anzi notato che il Congresso di Filadelfia non solo non trova alcun significativo precedente nella storia costituzionale delle colonie (organismi unitari erano stati profilati in due occasioni, nel 1687 dal governo inglese sotto Giacomo II e nel 1756 dai coloni nel congresso di Albany animato da Franklin, restandosi però allo stato di progetti); ma rivela tutta l'approssimazione e l'incertezza di un'anticipazione di istituzioni di là da venire, per la sua ambiguità tra il modello di un'istituzione unitaria e quello di una contingente riunione degli esponenti di entità politiche distinte. In effetti, il riferi-

mento ai precedenti inglesi e l'anzidetta imputazione alle singole colonie della separazione-indipendenza rispetto alla madrepatria avrebbero dovuto attribuire se mai alle rispettive *Conventions* la spettanza delle relative dichiarazioni: ed appunto in questo senso si erano mossi, in un primo momento, sia il Rhode Island (che aveva dichiarato la propria indipendenza il 4 maggio 1776), sia lo stesso Congresso (che il 15 maggio aveva invitato le colonie a darsi proprie costituzioni); ma le cose andarono altrimenti.

Per un verso, le esigenze pratiche di gestione unitaria dei rapporti e poi del conflitto con l'Inghilterra avevano ormai attribuito carattere di organismo unitario alla riunione dei rappresentanti delle tredici colonie, ed in specie al secondo Congresso continentale, che a differenza dal primo si pose come organo stabile, rimasto operativo per diversi anni (dal 1775 all'approvazione degli *Articles of Confederation*). Per altro verso l'identità collettiva acquisita nel corso del conflitto e la convinzione della maggior forza e solennità di un pronunciamento comune (espressamente richiesto il 15 maggio 1776 dalla *Convention* della Virginia) spinsero il Congresso ad assumere di fatto il duplice ruolo di rappresentante sia delle nuove entità sovrane, sia dell'intero popolo coloniale (si noti, nella Dichiarazione, la duplicità insita nella formula «in nome e con l'autorità del buon popolo di queste colonie»). E la struttura confederale, che giuridicamente doveva ancora formarsi, venne anticipata con una sorta di tacita "costituzione provvisoria" di cui il Congresso era l'organo supremo ed unico, in un rapporto dialettico ancora tutto da definire con le entità di cui esso dichiarava ad un tempo la indipendenza-sovrantà, ma anche l'unione. Si noti come la Dichiarazione si definisca, nel suo titolo, quale «unanime affermazione dei tredici Stati d'America uniti nel Congresso generale»; e come, nel suo testo, le «colonie riunite» (formula che ancora descrive la situazione *di fatto* d'una coalizione tra entità distinte) divengano non solo «Stati», ma gli «Stati Uniti d'America» (formula che già definisce la situazione *di diritto* di un re-

ciproco vincolo associativo, e la nuova entità unitaria cui questo vincolo dà vita).

3. Le istituzioni repubblicane

Su questa dialettica e sulle opposte tensioni autonomistiche e federalistiche che vi ineriscono si gioca, sul versante interno, la vicenda costituzionale della rivoluzione americana. Si è già notato che la stessa idea di anteporre la Dichiarazione d'indipendenza all'elaborazione di una costituzione confederale rifletteva la riluttanza di molti alla creazione di una nuova autorità centrale. Lo stesso atteggiamento si manifesta nella prima sistemazione dell'Unione (accettata peraltro non senza difficoltà: come si è già detto, gli *Articles of Confederation* furono approvati dal Congresso nel 1778, ma solo nel 1781 si raggiunse l'adesione di tutti i tredici Stati).

La Dichiarazione, tuttavia, aveva anticipato in modo pressoché irreversibile alcune soluzioni costituzionali. Tra le più significative, una è quella stessa del modello confederale (una pluralità di Stati sovrani ma coesi in un'organizzazione politica unitaria, espressa da un'assemblea di loro rappresentanti con poteri impegnativi per tutti sugli affari di interesse generale); l'altra emerge da una delle affermazioni iniziali della Dichiarazione, dove fra le «verità per sé stesse evidenti» si accenna al metodo da seguire una volta abbattuto il dispotismo negatore dei principi e dei diritti inalienabili, per cui il popolo dovrà «istituire un nuovo governo che ponga le sue basi su questi principi, strutturandone i poteri nel modo che ad esso sembri il più atto a garantire la sua Sicurezza e la sua Felicità».

In tale formula sembra in effetti possibile leggere numerosi concetti: sotto il profilo del metodo, l'idea della codificazione costituzionale, quella cioè della possibilità di istituire un sistema di governo mediante un atto normativo appositamente elaborato ed imposto come regola giuridica fondamentale, e fon-

dante, dell'assetto politico; sotto il profilo contenutistico, l'idea di una proporzionata strutturazione dei diversi poteri, nel cui equilibrio, fatto di limiti reciproci, riposi la garanzia primaria contro la tirannia; sotto il profilo formale, l'idea dell'eterogeneità qualitativa tra il potere strutturante e i poteri strutturati, ivi compreso lo stesso potere legislativo.

a) *Gli Articles of Confederation (1778)*

Quest'ultima indicazione troverà un seguito pressoché unanime, a cominciare dalle *Conventions* di tutte le ex colonie che, coniugando la tradizione delle antiche Carte con l'adesione all'assunto della necessaria superiorità e stabilità dell'atto costituzionale in quanto tale, adotteranno per le rispettive costituzioni una forma speciale e più complessa rispetto a quella prevista per gli atti legislativi ordinari (il modello dominante sarà quello elaborato dal Massachusetts nel 1779, con un'apposita assemblea costituente e l'approvazione popolare del testo da essa deliberato). Ma quanto alla costituzione confederale, la sua specialità formale veniva ulteriormente accentuata da una ragione di ordine strutturale, data dalla necessità della sua approvazione da parte di ciascuno degli Stati aderenti all'Unione, col risultato di una veste formale assolutamente unica e del tutto eterogenea rispetto agli atti su di essa fondati.

L'aspetto contenutistico, di un'equilibrata dialettica tra poteri reciprocamente limitati, avrebbe determinato invece profonde divisioni. All'interno di uno schema di base comune – che rielaborava i preesistenti modelli organizzativi affiancando ad un organo rappresentativo, per lo più bicamerale, un governatore reso elettivo da parte delle camere o direttamente del popolo – già il dibattito sulle costituzioni dei singoli Stati manifestava l'opposizione tra l'atteggiamento dei moderati, favorevoli appunto ad un sistema di separazione e di equilibrio tra i due poteri, con un giudiziario in posizione di autonomia anche orga-

nizzativa, e quello dei radicali, propensi invece ad una supremazia del legislativo sull'esecutivo e ad uno stretto controllo popolare sull'apparato amministrativo e giudiziario (funzionari elettivi). Questo secondo atteggiamento prevalse anche nella stesura della costituzione dell'Unione, per cui anzi, a difesa delle autonomie statali, la tendenza assemblearista offrì moduli organizzativi adeguati ad un'interpretazione piuttosto blanda del vincolo confederale.

Si può dire infatti che gli *Articles of Confederation* sostanzialmente ricalchino le soluzioni emerse di fatto nel corso della rivoluzione (la tacita "costituzione provvisoria" di cui si diceva) sbilanciandole se mai in senso ancor meno centralistico. Il governo dell'Unione, infatti, continuava a identificarsi nel solo Congresso: il quale, per un verso, appariva chiaramente caratterizzato come assemblea degli Stati (una sorta di conferenza permanente dei loro delegati, responsabili nei confronti delle rispettive assemblee, le quali potevano addirittura revocar loro il mandato), concepita per la gestione collettiva degli affari di comune interesse (i rapporti internazionali, l'espansione verso Ovest, la formazione di nuovi Stati, le controversie tra gli Stati e simili; non però l'imposizione di tributi, che restava appannaggio esclusivo degli Stati, i quali avrebbero contribuito come tali alle necessità finanziarie dell'Unione). Per altro verso, anche in ragione di tali caratteristiche il Congresso agiva in modo indifferenziato come legislativo e come esecutivo: gli affari venivano trattati non da un separato organo governativo, ma da commissioni composte dai membri dell'assemblea, dalle quali dipendevano direttamente i funzionari amministrativi (sotto questo aspetto, la confederazione è avvicicabile al modello del *gouvernement d'assemblée* o forma di governo assembleare, già profilatasi in Inghilterra al tempo della *Great Rebellion* ma riconoscibile soprattutto nell'esperienza della Convenzione rivoluzionaria francese del 1792-95).

La debolezza strutturale di questo sistema contribuì ad accentuarne la debolezza politica, allontanandone i *leaders* più ca-

paci, determinando una scarsa partecipazione ai suoi lavori (che rendeva problematico assicurare il numero legale ed ancor più raggiungere le elevate maggioranze necessarie per deliberare) e quindi deprimendo ulteriormente il prestigio dell'organo e la sua stessa capacità di ottenere congrue risorse finanziarie dagli Stati. Nel giro di pochi anni la crisi della confederazione ridiede fiato ai sostenitori di un governo centrale più forte ed alle iniziative per una profonda riforma, tradottesi prima in incontri bilaterali tra alcuni Stati e poi nella generale *Convention* di Filadelfia del 1787 (ancora questo termine, a sottolineare in quella riunione il carattere consociativo tra gli Stati e la sua discontinuità rispetto al sistema costituzionale vigente: il Congresso restò infatti formalmente estraneo all'iniziativa, che gli fu solo comunicata per ottenerne l'approvazione).

b) *La Costituzione degli Stati Uniti (1787)*

Il progetto del virginiano Randolph, preso a base per la discussione, rifletteva le idee del movimento detto "federalista", che in sede politica e di pubblica opinione (resta famoso il loro giornale, *The Federalist*, che nei contributi di Hamilton, Madison, Jay, Wilson e altri raccoglie tutto un filone di lucida ed avanzata teoria della costituzione) sostennero il ribaltamento delle scelte di nove anni prima. Ed in effetti il sistema varato dalla Convenzione di Filadelfia fu profondamente diverso dal precedente (il testo della costituzione è riportato in appendice).

In primo luogo, dalla soluzione *confederale* – riconducibile all'idea di un'associazione tra Stati per la gestione collettiva di affari di comune interesse, che però non costituisce una distinta entità statale, non avendo un proprio potere d'impero e spesso neppure un'autonoma personalità giuridica – si passa a quella *federale*, ben altrimenti caratterizzata dalla istituzione, accanto e in certo modo al di sopra degli Stati "federati", di un nuovo ordinamento e di un nuovo soggetto giuridico dotato di tutti gli

attributi di uno Stato sovrano. I popoli e i territori dei singoli Stati federati si considerano, nel loro complesso, anche come popolo e territorio di quello federale; e si crea un'autorità governante separata, i cui poteri, pur derivando dal conferimento di parte della rispettiva sovranità ad opera degli Stati federati, sono esercitati in assoluta autonomia rispetto a questi ultimi, da organi propri dello Stato federale ed esclusivamente in nome di tale distinto soggetto giuridico.

In secondo luogo, riprendendo lo schema adottato nelle costituzioni statali di stampo meno assemblearista, l'apparato governante federale degli Stati Uniti viene articolato in tre rami separati e bilanciati (secondo il metodo cosiddetto dei *cheks and balances*, freni e contrappesi):

- un corpo rappresentativo con poteri legislativi, per la cui complessiva compagine resta il nome di Congresso, ma composto da due camere in modo da rispecchiare la duplicità di legittimazione che caratterizza il sistema. Il Senato, infatti, esprime le distinte sovranità degli Stati, ciascuno dei quali nomina due senatori indipendentemente dalla sua consistenza demografica e geografica (inoltre questa assemblea non soffre interruzioni, rinnovandosi parzialmente ogni due anni) (v. l'art.1, sez.3); la Camera dei deputati, invece, rappresenta il popolo degli Stati Uniti in quanto tale (i deputati sono eletti direttamente dal popolo per una durata fissa e i seggi sono distribuiti tra gli Stati in proporzione al numero dei loro abitanti) (art.1, sez.2). La costituzione detta poi una disciplina analitica del funzionamento delle due assemblee (sez.4-7); individua, con notevole larghezza, le materie di competenza del Congresso (sez.8); impone limiti alle leggi dell'Unione (sez.9) ed a quelle degli Stati (sez.10).

- un esecutivo monocratico, conferendosi i relativi poteri ad un presidente dotato di legittimazione popolare (pur indiretta, essendo egli prescelto da un collegio di "grandi elettori" appositamente nominati nei singoli Stati), che dura in carica per un tempo fisso (quattro anni) e non è politicamente responsabile nei

confronti del parlamento, che non può votargli una sfiducia (vi è solo la possibilità di un'accusa penale o *impeachment*, promossa dalla camera dei deputati e giudicata dal Senato, che peraltro comporta solo la rimozione dalla carica, salvo un successivo processo dinanzi al giudice penale ordinario) (art.1, sez.1). A riscontro, il presidente non può sciogliere le camere (e solo eccezionalmente può convocarle) e può soltanto «raccomandare» ad esse i provvedimenti che creda necessari; tuttavia può bloccare gli atti del legislativo con un *veto*, superabile solo se le due camere riapprovano la legge a maggioranza dei due terzi (art.1, sez.7). Come titolare unico dell'esecutivo, egli dispone dell'amministrazione federale e delle forze armate. Alcune delicate funzioni (stipula di trattati internazionali, nomina degli ambasciatori, dei giudici della Corte suprema, dei ministri e degli alti funzionari) sono esercitate «con il consiglio ed il consenso del Senato»: non si tratta però di un vero e proprio controllo parlamentare, quanto piuttosto di una partecipazione all'esecutivo dei rappresentanti degli Stati: v. più avanti, *sub c*) (art.2, sez.2).

- si istituisce infine un «potere giudiziario degli Stati Uniti», competente per i casi disciplinati dalla costituzione, dalle leggi federali o dai trattati internazionali e per le controversie tra gli Stati e tra i cittadini di Stati diversi; esso è composto da una Corte suprema e dalle altre Corti che il Congresso potrà istituire (art.3).

La costituzione contiene poi altre disposizioni di notevole rilievo, prevedendo il riconoscimento reciproco tra gli Stati degli atti pubblici e dei diritti dei rispettivi cittadini, le procedure per ammettere all'Unione nuovi Stati (di competenza del Congresso), l'intervento dell'Unione negli Stati per garantire la difesa esterna, l'ordine interno ed il mantenimento della forma di governo repubblicana (art.4); e soprattutto consacra la "rigidità" della costituzione, introducendo una procedura speciale per le eventuali aggiunte o modifiche al proprio testo (c.d. «emendamenti», subordinati tra l'altro alla ratifica almeno dei tre quarti

degli Stati) con casi di immodificabilità assoluta (art.5) (si veda anche l'art.6, su cui si tornerà *infra*).

Da ultimo (art.7), la costituzione federale stabilisce che la ratifica da parte delle assemblee di almeno nove degli Stati sarà sufficiente a farla entrare in vigore negli Stati che l'avranno ratificata, con un meccanismo chiaramente inteso a forzare l'adesione degli altri. In forza di tale previsione la costituzione degli Stati Uniti, varata dalla *Convention* di Filadelfia nel 1787 e subito ratificata da Delaware, Pennsylvania e New Jersey, entrò in vigore l'anno successivo, in cui ottenne, non senza difficoltà, l'adesione di Georgia, Connecticut, Massachusetts, Maryland, South Carolina, New Hampshire (nove Stati) e poi di Virginia e New York; nel 1789 aderì il North Carolina, mentre il Rhode Island resistette fino al 1790. L'anno dopo l'Unione si allargava già al Vermont, che fu il quattordicesimo Stato.

Negli stessi anni il processo costituente giungeva a completamento (anche per propiziare l'adesione degli Stati meno favorevoli ad un potere federale così forte) con i primi dieci emendamenti, considerati il *Bill of Rights* americano, con cui si introdusse un'analitica disciplina di garanzia delle libertà fondamentali (v.spec. il primo emendamento, sulla libertà di religione, di parola e di stampa; il quarto, sulla libertà personale; il quinto e successivi, sulle garanzie processuali) e si dettarono alcuni principi sull'interpretazione della costituzione (carattere non tassativo dell'elenco dei diritti; spettanza agli Stati dei poteri non conferiti all'Unione etc.).

c) *La prassi attuativa: il governo "presidenziale"*

Di grande rilievo è infine la prassi formatasi nei primissimi anni di operatività della costituzione federale. Mette conto qui di ricordarne almeno due aspetti, entrambi connessi alla lettura "forte" della costituzione stessa ad opera del partito federalista, artefice principale del suo testo, capofila del serrato dibattito

sulla sua ratifica da parte degli Stati e poi vincitore delle prime elezioni per la presidenza (George Washington) e per il Congresso.

Il primo aspetto attiene alla forma di governo: in materia, infatti, la costituzione poteva prestarsi, per le competenze attribuite al Senato, ad una gestione dell'esecutivo in condominio tra il presidente e un'assemblea di rappresentanti-delegati degli Stati. Più ancora che come partecipe del legislativo, proprio per questa sua caratteristica di organo esponentiale degli interessi e delle politiche degli Stati sovrani il Senato avrebbe in effetti potuto porsi (non senza analogie col Congresso nel sistema degli *Articles of Confederation*, e con quello che sarà il ruolo del *Bundesrat* nella Germania di fine ottocento) come autorità di indirizzo e di decisione politica, in modo diretto quale autorevole "consigliere" del presidente, e in modo indiretto attraverso il controllo sulle nomine dei collaboratori politico-amministrativi di quest'ultimo. D'altro canto, anche in ordine alla direzione politica dell'amministrazione vi era ancora un orientamento "assemblearista", pur esso collegato al vecchio sistema, tendente ad attribuire gli affari a commissioni del Congresso e non a ministri posti a capo delle varie branche dell'esecutivo.

I "federalisti" (in specie Hamilton e Madison) riuscirono invece ad imporre, su tutti questi aspetti, esiti profondamente diversi. Anzitutto, riprendendo soluzioni già profilatesi in precedenza, l'amministrazione fu progressivamente organizzata in dicasteri a direzione monocratica: accanto ai preesistenti *Departments* della guerra e delle poste furono creati, in particolare, un *Secretary of State* (con gli affari esteri e i rapporti tra l'Unione e gli Stati), un ministro per la giustizia e soprattutto un potente ministro del tesoro: e i titolari di questi uffici si concepirono senz'altro come collaboratori-fiduciari del presidente. Per un verso, il ruolo del Senato sulle loro nomine fu ristretto in termini essenzialmente negativi, di consenso-controllo esterno su di una scelta spettante propriamente al presidente in ragione di un rapporto fiduciario che solo a lui faceva capo. Per altro verso,

potendo essere destituiti per decisione del solo presidente (senza l'*advice and consent of the Senate*) ed incontrando limiti formali nei loro rapporti con il congresso (divieto di partecipazione ai relativi lavori), essi risultarono tendenzialmente sottratti all'influenza di questo ed attratti nella sfera di quello. Infine, la conoscenza ed il controllo dei vari rami dell'amministrazione conferiva loro un ruolo essenziale non solo di esecuzione, ma anche di elaborazione dell'indirizzo politico, costituendo il vero "consiglio" del presidente, secondo il modello originario del *cabinet* inglese, prima cioè della descritta trasformazione di quel regime nel sistema "tripolare" (col gabinetto tra parlamento e capo dello Stato) proprio della forma di governo parlamentare (v. sopra, II, 5 b).

Il sistema nordamericano resta invece tipicamente "bipolare". Il processo per cui il gabinetto inglese si era emancipato dal monarca, si era posto come organo costituzionale distinto e autonomo con una propria identità collegiale e si era infine stabilizzato in un comitato insieme esecutivo e direttivo della maggioranza parlamentare, non trova infatti, negli Stati Uniti, né le sue motivazioni istituzionali di fondo (cioè lo squilibrio tra la legittimazione dinastica del re e quella popolare-rappresentativa dei Comuni), poiché il meccanismo elettorale del presidente ne fonda infatti i poteri sulle medesime basi (il popolo e gli Stati) riconoscibili per le due Camere; né il contesto istituzionale (cioè la centralità ideale e politica della camera dei Comuni): il carattere federale del sistema comporta infatti un sostanziale equilibrio tra due camere profondamente eterogenee (i rappresentanti del popolo e quelli degli Stati) che avrebbe reso problematica, se non addirittura inconcepibile, una univoca derivazione del governo dalla maggioranza parlamentare.

Si afferma così un sistema di "governo del presidente", detto appunto "forma di governo presidenziale": una formula che peraltro allude solo al ruolo dominante ed autonomo del capo dello Stato nell'esercizio del potere esecutivo, e non intende affatto esprimere una sua preminenza rispetto al Congresso. Da

un lato, infatti, l'assenza di poteri vincolativi o repressivi del presidente (che, come si è detto, non dispone né dell'iniziativa legislativa né dell'ordine dei lavori, e non ha il potere di sciogliere le camere) ed il notevole pluralismo sociale e istituzionale che si esprime nel Congresso conferiscono a quest'ultimo una forza politica non minore di quella del capo dell'esecutivo. Dall'altro lato, i rapporti tra questi due organi sono il frutto di un equilibrio derivante da una molteplicità dei fattori (in particolare, ma non soltanto, la maggiore o minore compattezza dei raggruppamenti politici, il fatto che la maggioranza che elegge il presidente sia o meno politicamente omogenea rispetto a quella di una o di entrambe le camere, il grado di coesione imposto dalle circostanze interne o internazionali, e naturalmente le personalità dei protagonisti della lotta politica) le cui variazioni hanno prodotto nel tempo notevoli oscillazioni, che hanno messo alla prova ma anche dimostrato l'elasticità del sistema.

4. Il *Judicial Review of Legislation*: i presupposti

L'altro relevantissimo aspetto del completamento del quadro costituzionale della federazione nei suoi primi anni di vita è ovviamente quello del sindacato giudiziario sulle leggi contrastanti con la costituzione federale.

Com'è risaputo, questa non aveva dato alcuna espressa indicazione in proposito. Per un verso, tuttavia, in una prospettiva riferita al quadro istituzionale, l'affermarsi di tale sindacato può trovar ragione – almeno *a posteriori* – nella congruenza del suo ruolo rispetto alla forma di governo (accentuazione del sistema di *checks and balances*), al rapporto federativo (garanzia reciproca tra gli Stati e l'Unione) e alle relazioni tra autorità e cittadini (protezione dei diritti dei singoli e delle minoranze). Per altro verso, con riguardo alla sua specifica elaborazione concettuale, esso sembra prospettato non tanto come un distinto elemento costruttivo del sistema, che avrebbe richiesto un'aposi-

ta previsione positiva, e che si afferma *nonostante* la corrispondente lacuna; ma piuttosto come una conseguenza o un'implicazione degli altri elementi del sistema (in particolare, della stessa codificazione costituzionale, da un lato, e del ruolo proprio dei giudici, dall'altro). Non a caso, come uno degli elementi essenziali del nuovo sistema esso veniva presentato negli stessi saggi del *Federalist*, scritti per patrocinare la ratifica della costituzione da alcuni dei più autorevoli esponenti della maggioranza costituente di Filadelfia (v. il saggio n.78, di Hamilton, commentato di recente in tal senso da A.Reposito, in *Il politico* 1987, 37 ss).

Del resto, non solo sul piano teorico ma anche su quello della esperienza giuridica, delle premesse ideali e dei dati positivi, i suoi presupposti apparivano largamente dispiegati. In sintesi:

a) lo stesso ordine giuridico delle colonie, come si è notato, conosceva un'autorità giudicante (il Consiglio privato della corona) la quale, nell'individuare i contenuti precettivi del diritto vigente per decidere una concreta controversia, risolveva le relative antinomie anche in senso "gerarchico": cioè rifiutando di applicare le norme prodotte da una certa fonte (la legge approvata dall'assemblea di una colonia) se contrastanti con le norme prodotte da altre fonti (le Carte coloniali, le leggi e le consuetudini costituzionali inglesi) in quanto, proprio in ragione delle rispettive fonti – considerate in questo senso l'una "inferiore" e le altre "superiori" – non si riconosceva alle une la capacità di apportare alle altre deroghe o modifiche di sorta (v.sopra, 2 a).

b) Una forte indicazione di principio veniva dalle idee che avevano animato la resistenza all'Inghilterra e la Dichiarazione di indipendenza: da un lato, l'assunto dell'esistenza di un corpo di principi universali inderogabili operanti come limite non solo morale, ma anche giuridico, per ogni autorità governante comunque configurata, e la cui violazione comporta la delegittimazione della stessa autorità; dall'altro lato, l'idea della costituzione come mezzo per garantire l'osservanza di quei principi universali, e specificamente per assicurare che le forme di reggimento politico necessarie per la salvaguardia dei diritti indivi-

duali restino fedeli alla loro funzione e a quel consenso dei governati donde «derivano la loro giusta autorità»: sicché proprio nel suo carattere di inderogabilità-vincolatività nei confronti di tutti i poteri la costituzione trova, a ben vedere, la sua essenziale ragion d'essere (si noti peraltro che, sia in Hamilton sia più tardi per la Corte suprema, il primo aspetto, direttamente riferibile alle dottrine giusnaturalistiche, è mediato e superato dal secondo, che guarda ai limiti positivi del potere politico: il *judicial review* non si pone sul confine esterno dell'ordine politico per tutelare i diritti naturali contro le leggi umane, ma è tutto interno ad esso, a garanzia della costituzione e dei suoi principi contro gli abusi del potere e delle stesse maggioranze: così anche Reposo, *op.cit.*, 48). Infine, anche il fatto che l'Unione si ponga, in base alla Dichiarazione d'indipendenza, come libera consociazione di Stati sovrani, contribuisce in modo decisivo all'idea della "rigidità" della costituzione, che ne risulta come un "patto sociale" di particolare complessità, stipulato non solo fra i cittadini dell'Unione, ma anche fra le entità sovrane cui ancor prima essi avevano dato vita: il che, come si è detto, comporta e mette in evidenza la specialità ed infungibilità, sostanziale e formale, dell'atto costitutivo dell'Unione medesima.

c) Da ultimo la costituzione federale pone i presupposti più propriamente giuridico-positivi, almeno sotto tre profili principali. In primo luogo, infatti, essa si caratterizza come costituzione "rigida", non solo – come si è appena accennato – per il modo con cui era stata adottata, ma anche perché espressamente predispone una procedura speciale, diversa e più complessa rispetto alla legislazione ordinaria, per gli eventuali «emendamenti» modificativi od aggiuntivi (art.5). In secondo luogo (ed è propriamente in questo senso che Hamilton parla di "rigidità" della costituzione, trascurando invece il profilo formale: v. analogamente la sentenza *Marbury vs. Madison*, *infra*, 5 a) essa introduce vincoli sia di forma sia di contenuto per gli atti legislativi del Congresso: fissa le procedure per la loro approvazione (art. 1, sez.7); determina i loro limiti di competenza (ivi, sez.8); sta-

bilisce una serie di divieti che già per la loro collocazione sistematica (la sez.9 dello stesso art.1) oltre che per il loro contenuto risultano diretti specificamente al legislatore. In terzo luogo, per l'art. 6, 2°c., «la presente costituzione e le leggi degli Stati Uniti che verranno fatte in dipendenza di essa e tutti i trattati conclusi o che si concluderanno sotto l'autorità degli Stati Uniti costituiranno *la legge suprema del Paese* e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarvisi, quali che siano le disposizioni in contrario nella costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato». Ciò naturalmente vale di per sé solo a sancire la preminenza della costituzione e delle leggi federali su quelle degli Stati; ma offre anche un chiaro modello generale per la risoluzione delle antinomie normative tra le fonti di diverso livello, configurando come componente ordinaria della funzione giurisdizionale il potere-dovere di applicare le norme poste da fonti "superiori" disattendendo (cioè rifiutando di applicare) quelle contrastanti poste da fonti "inferiori".

Nei quindici anni tra l'entrata in vigore della costituzione e la sentenza *Marbury vs. Madison* maturò infine un contesto istituzionale e politico obiettivamente favorevole allo sviluppo di simili premesse. Da un lato, il consolidarsi dell'autorità e dell'efficienza dell'esecutivo federale (nel senso "bipolare" accennato sopra, 3 c), la politica di favore per l'alta borghesia industriale e commerciale e l'indirizzo centralizzatore e autoritario (si pensi agli *Alien and Sedition Acts* del 1789) che caratterizzarono l'iniziale egemonia del partito "federalista" (vincitore delle prime tre elezioni presidenziali, due volte con Washington ed una con Adams) diedero particolare spessore alle esigenze di equilibrio e di garanzia riferibili agli interessi degli Stati ed all'opinione liberale e democratica (va anzi ricordato che alcuni Stati dichiararono nulli per incostituzionalità i citati *Acts* del 1789). Dall'altro lato, anche per queste circostanze le vecchie ed eterogenee resistenze al movimento federalista si coagularono con quelle emerse nel suo seno, gettando le basi del futuro partito democratico, che nel 1800 conquistò la presidenza col suo fondatore T.

Jefferson. E nel clima di questa svolta (che tra l'altro, dopo gli anni di occupazione federalista dell'amministrazione, inaugurò la prassi della redistribuzione dei relativi incarichi ad uomini legati al partito vincitore), condividendosi ora anche dai federalisti sconfitti l'interesse a una piena garanzia reciproca tra le parti politiche, la dottrina dei limiti giuridici alla maggioranza trovò il terreno più propizio. La sentenza *Marbury vs. Madison*, in cui essa fu applicata per la prima volta, porta in effetti la data del 1803 e la firma di John Marshall, giunto alla presidenza della Corte suprema dopo una importante carriera politica nelle file del partito federalista.

5. La sentenza *Marbury vs. Madison*

Com'è notissimo, la decisione fu resa nella causa intentata da *Marbury* e altri contro il nuovo ministro della giustizia, Madison, che non aveva dato corso ai provvedimenti con cui la precedente amministrazione li aveva nominati giudici di pace per il *District of Columbia* (cioè il distretto della capitale federale, cui la costituzione attribuisce uno statuto speciale, ponendolo fuori da qualsiasi Stato [art.1, sez.8] e sottoponendo le controversie che vi si radicano alla diretta giurisdizione della Corte suprema).

Si trattava di una fattispecie che la legge federale sulla giustizia sottraeva al giudizio della Corte suprema: ma la stessa Corte ritenne che ciò fosse in contrasto con la configurazione costituzionale dei propri poteri. Si poneva quindi in via preliminare il problema delle conseguenze di un'incompatibilità tra norme legislative e costituzionali, da risolvere sia sul piano teorico (quale di esse prevalga, come e perché) sia sul piano pratico (in che modi e forme i giudici, e dunque anche la Corte suprema, debbano agire in simili casi). Sotto entrambi i profili le risposte sono dedotte direttamente dai principi elementari del sistema, con una tecnica argomentativa che oggi può forse sembrare piuttosto semplificata. Sembra d'altro canto opportuno, anziché ten-

tar di leggere la sentenza con gli occhi del suo tempo astraendo dal vastissimo approfondimento che quei problemi hanno poi conosciuto, avvalersi piuttosto degli strumenti critici offerti dalla riflessione e dall'esperienza successiva per cogliere i punti di forza della decisione, come le sue debolezze e le sue ambiguità (la motivazione è riportata in appendice).

a) *La superiorità della costituzione*

La parte più problematica della motivazione è comprensibilmente la prima, attinente ai profili teorici delle antinomie tra la legge e la costituzione. In proposito, le considerazioni di base addotte dalla Corte risultano di grande efficacia.

Per un verso, infatti, si fa riferimento alle stesse «self-evident truths» della dichiarazione d'indipendenza ed alle idee centrali del costituzionalismo rivoluzionario, vale a dire (come si è già visto): il «diritto originario» del popolo di porre, per il proprio reggimento politico, i principi organizzativi che ritenga atti a garantire la sua felicità; la circostanza che tale potere è supremo ma anche straordinario («nor can it nor ought it to be frequently repeated»); e di conseguenza il carattere «fondamentale» e «permanente» da riconoscere ai principi così stabiliti. Per altro verso, passando dai principi generali al diritto positivo, si rileva che la costituzione concretamente adottata per gli Stati Uniti non si ferma a istituire gli organi fondamentali della federazione e a distribuire i poteri tra loro, ma detta altresì dei limiti per l'esercizio di tali poteri: limiti che, evidentemente, sono stati posti per essere osservati, e non per esser superati a piacimento.

Ma proprio in quanto espressa in termini generali e indifferenziati per tutti i poteri, quest'ultima affermazione rappresenta il nucleo problematico del discorso della Corte, poiché a ben vedere la questione si pone in termini notevolmente diversi con riguardo, rispettivamente, al legislativo ed agli altri poteri. Per l'esecutivo e il giudiziario, infatti, la sola circostanza che vi sia una disciplina costituzionale (come del resto anche legislativa)

delle loro attribuzioni è sufficiente a dimostrarli sottoposti a limiti inderogabili, poiché la possibilità di modificare o derogare tale disciplina è strutturalmente estranea alle loro competenze. Per il legislatore, invece, si tratta di accertare proprio se le sue competenze *normative* si estendano fino alla produzione di norme modificative o derogative della costituzione: il solo fatto che questa detti una disciplina a suo carico non è infatti sufficiente a dimostrare che tale disciplina sia per lui inderogabile. Del resto, neppure il carattere «fondamentale» e «permanente» della normativa costituzionale comporta di per sé una limitazione dei poteri innovativi della legge ordinaria, ben potendo un costituente stabilire norme o principi destinati ad operare finché il legislatore non ritenga opportuno modificarli in tutto o in parte.

Di questa differenza la Corte dà conto con notevole puntualità, impostando il problema non nei termini «soggettivi» di una *disobbedienza* dell'organo legislativo alla costituzione, ma nei termini «oggettivi» del *conflitto tra le norme* prodotte dalle due fonti, costituzionale e legislativa. La questione, in altri termini, consiste in ciò, se tale conflitto debba risolversi come quelli tra norme poste da leggi ordinarie, dove prevale la disciplina introdotta per ultima (criterio cronologico), oppure secondo un criterio diverso, cioè facendo prevalere in ogni caso le norme della costituzione, in quanto la si consideri ad un livello superiore rispetto alla legge ordinaria, «a superior paramount law, unchangeable by ordinary means» (criterio gerarchico) (in termini analoghi v. peraltro già Hamilton, *op.cit.*).

Orbene, la regola «a monte» necessaria per superare questo dilemma non viene trovata nella normazione positiva, ma viene ricostruita in nome della coerenza con le caratteristiche del sistema, o meglio coi principi e soprattutto col metodo della codificazione costituzionale. In effetti, l'idea della costituzione come «a superior paramount law» è preparata e giustificata dall'anzidetta premessa teorica sulla supremazia e straordinarietà dell'atto costituente, coi suoi corollari del carattere «fondamentale» e «permanente» delle relative determinazioni; ma l'argo-

mento che la Corte ritiene decisivo è quello tratto appunto dal metodo della codificazione costituzionale, cioè dal fatto che la costituzione degli Stati Uniti è una costituzione *scritta* (si insiste anzi più volte sul punto, fino ad affermare che la prevalenza della costituzione sulla legge risponde a una teoria «essentially attached to a *written constitution*»).

Sotto quest'aspetto la sentenza suscita forti perplessità. Non occorre infatti precisare che l'immodificabilità di una costituzione ad opera della legge ordinaria non discende affatto dalla sua mera forma scritta, ma solo dalla sua *rigidità formale*, cioè dalla circostanza che per la propria modifica essa renda necessarie forme diverse e/o più complesse rispetto a quelle stabilite per la approvazione delle leggi (quasi tutta l'esperienza europea dell'ottocento è in effetti nel senso di costituzioni scritte ma "flessibili", che cioè, mancando di simili previsioni, possono essere innovate o derogate con un comune atto legislativo). Se mai, la Corte suprema si ricollega (ma in modo implicito) all'accezione "sostanziale" di rigidità profilata da Hamilton («con costituzione rigida intendo riferirmi a quel tipo di costituzione che prevede specifiche limitazioni al potere legislativo quali, ad esempio, che esso non possa deliberare *bills of attainder* o leggi *ex post facto*»: v. l'art. 1, sez. 9 della costituzione federale). Alla nozione formale di rigidità, invece, essa – come già lo stesso Hamilton – non fa alcun riferimento (salvo forse l'inciso poc'anzi ricordato, per cui la costituzione deve ritenersi «*unchangeable by ordinary means*», che però non riceve ulteriori sviluppi). Resta pertanto stranamente trascurato l'evidente, rigoroso e decisivo fondamento che alla superiorità e intangibilità della costituzione è offerto in tal senso dallo specifico dato positivo dell'art. 5, che appunto come costituzione formalmente rigida la configura, subordinandone gli eventuali futuri «emendamenti» ad una procedura aggravata, anzi del tutto diversa da quella prevista per la legislazione federale ordinaria.

b) *La condizione della legge incostituzionale*

Vi è poi un secondo aspetto di questa parte teorica della sentenza che merita attenzione. La Corte, infatti, non trascura che il criterio gerarchico introdotto per questo tipo di antinomie normative va definito non solo sul versante della costituzione, ma anche sul versante delle leggi ordinarie. In altri termini: nel caso in cui una fattispecie sia disciplinata in due modi incompatibili *da due leggi ordinarie*, la prevalenza della norma successiva si riflette (o senz'altro consiste) nell'abrogazione della norma anteriore, che peraltro fino a quel momento aveva avuto pieno vigore (si parla infatti di *cessazione* di efficacia); nel caso invece in cui una fattispecie sia disciplinata in due modi incompatibili *dalla costituzione e da una legge ordinaria*, in quale fenomeno riguardante la norma "inferiore" si riflette (o consiste) la prevalenza della norma "superiore"?

Il punto decisivo, che la Corte sembra cogliere con grande lucidità, è che la costituzione detta norme non solo sulle fattispecie concrete, ma anche sulla legge, cioè sul modo di produrla e sui suoi possibili contenuti. Sicché, quando si verifica una incompatibilità tra l'una e l'altra, occorre riconoscere che la legge presenta un contenuto precettivo non solo *contrastante* con quello della costituzione, ma anche *vietato* dalla costituzione: per cui non vi è soltanto *un'antinomia tra norme sostanziali*, ma anche *una violazione delle regole sulla produzione delle leggi*. Il problema si sposta quindi sulle conseguenze di tale violazione, in termini concettualmente simili agli altri casi in cui nella formazione di un atto giuridico (un contratto, un provvedimento amministrativo, una sentenza) risultino violate le norme che ne regolano le forme o i contenuti.

Ebbene, in questi casi si dice che l'atto è illegittimo (*contra legem*, nel senso generico di "contrario al diritto vigente") o invalido (non è conforme alle regole e quindi "non vale" rispetto al modello posto dal diritto vigente); e si cercano nel sistema le regole ulteriori che prescrivono come comportarsi di fronte agli

atti illegittimi o invalidi. Infatti, con riguardo a numerose variabili (la gravità della violazione, la tutela dei terzi in buona fede, l'interesse a consolidare i rapporti giuridici sebbene fondati su atti irregolari etc.) l'ordinamento giuridico può configurare nei modi più diversi le conseguenze pratiche dei vari tipi di irregolarità che ciascuna categoria di atti può presentare, rendendole sanabili o insanabili, rilevabili in ogni tempo o solo entro un termine, eccettabili da chiunque o solo da certi soggetti, riscontrabili da qualsiasi giudice o solo da determinate autorità; e ancora ricollegandovi l'immediata e radicale inefficacia dell'atto o mantenendolo efficace fino al momento in cui ne sia dichiarata l'invalidità, e così via. Ma è proprio su questo punto che la costituzione degli Stati Uniti presenta una "lacuna". I principi e le specifiche disposizioni che la caratterizzano (in specie quella sulla revisione costituzionale) giustificano ampiamente, come si è visto, la prevalenza delle norme costituzionali sulle leggi ordinarie; ma in nessun modo essa definisce le conseguenze pratiche della conseguente invalidità di queste ultime.

Si poteva addirittura pensare che *non vi fosse alcuna conseguenza*, sicché anche le leggi in contrasto con la costituzione avrebbero potuto e dovuto applicarsi come tutte le altre: e a ben vedere è specificamente a confutare questa soluzione che tutta la sentenza *Marbury vs. Madison* è dedicata. Si sono viste più sopra le ragioni logiche e ideologiche che a questa «absurdity» (come essa la chiama) la Corte oppone sul versante della prevalenza della costituzione. Sul versante della sorte delle norme legislative incostituzionali, essa accoglie (in mancanza d'altro, si potrebbe dire) la soluzione più radicale, affermando che «a legislative act contrary to the constitution *is not law*». Laddove in questa frase il termine «law» può intendersi sia come "legge" («un atto legislativo contrario alla costituzione *non è una [vera] legge*») sia, forse più esattamente, come "diritto" («un atto legislativo contrario alla costituzione *non pone diritto*» o «*non costituisce diritto*»: v. anche più sopra la formula «can [not] become the law of the land», «non può diventare la legge, il diritto

del paese»). Un tale atto è dunque "invalido" nel senso più forte del termine (largamente presente nella cultura giuridica, specie in sede di teoria generale), per cui l'invalidità indica non semplicemente la presenza di una irregolarità (o di un "vizio") dell'atto ma – stante la sua difformità dal modello per esso predisposto dall'ordinamento giuridico – la sua *non riconoscibilità* alla stregua dell'ordinamento, e/o la sua *non appartenenza* al medesimo. La mancanza di specifiche previsioni sulle conseguenze dell'incostituzionalità e sui modi per farla valere conduce dunque ad una risposta ancor più dura di quella che verrebbe da un'apposita disciplina del caso, che come tale darebbe alla legge incostituzionale una rilevanza pur solo negativa, che viene invece in tal modo radicalmente rifiutata.

Anche qui non manca, per vero, qualche ambiguità, dal momento che la Corte continua a parlare di «*act repugnant to the Constitution*». In effetti, se sono violate le norme costituzionali sui *contenuti* precettivi della legge ma non quelle sul suo *procedimento* di formazione, *l'atto* legge risulta di per sé valido: in un caso del genere (com'è quello considerato dalla Corte suprema) *l'incompatibilità-violazione fa infatti riferimento non all'atto come tale, ma alle singole norme che ne sono prodotte*; dove l'invalidità di una o più di esse non comporta evidentemente né l'invalidità delle altre norme conformi a costituzione che il medesimo atto abbia eventualmente posto, né l'irricoscibilità come legge dell'atto nel suo complesso (se mai si potrà dire che la legge è incostituzionale-invalida "nella parte in cui" produce norme o contiene disposizioni incostituzionali, o "limitatamente" a queste).

c) *Il ruolo del giudice ordinario*

Al di là di simili questioni, tuttavia, resta la forza e la chiarezza della soluzione teorica così accolta, cui è agganciata la seconda parte della motivazione, attinente alla posizione del giudice (di tutti i giudici) di fronte alle antinomie tra legge e costi-

tuazione. Il ragionamento della Corte sul punto non potrebbe peraltro intendersi pienamente se non considerando che in realtà quest'aggancio opera anche in senso inverso. Da un lato, cioè, l'invalidità-non riconoscibilità della norma incostituzionale costituisce il fondamento teorico della resistenza dei giudici rispetto all'arbitrio del legislatore; ma, dall'altro lato, questa teoria è costruita nella specifica ottica con cui i giudici comuni (e quindi la stessa Corte suprema) affrontano le antinomie normative.

«Se due leggi confliggono tra loro – rileva la sentenza – le corti debbono decidere sull'operatività dell'una e dell'altra»: non si tratta soltanto di applicare una delle due, ma anche di disattendere l'altra. Il conflitto tra due norme si traduce dunque, per il giudice, in *un conflitto tra il dovere di obbedire all'una ed il dovere di obbedire all'altra*. E a rigore (in mancanza di regole particolari) per il giudice ordinario un simile conflitto non è superabile, se non dimostrando che *in realtà uno di questi due doveri non sussiste*. Nel caso dell'antinomia tra due leggi ordinarie successive tale dimostrazione è relativamente facile, potendosi affermare o (in termini soggettivi) che il legislatore ha espresso una volontà formalmente eguale e contenutisticamente contraria a quella espressa in passato, sì che la nuova sostituisce la vecchia; oppure (in termini oggettivi) che le fattispecie concrete venute in essere dopo l'entrata in vigore della norma più recente sono regolate da questa e non dalla norma più antica (la quale, se nulla è disposto in contrario, disciplina e continua a disciplinare solo le fattispecie sorte anteriormente).

Ben più difficile è invece dimostrare in sede teorica che non sussista un dovere del giudice di obbedire a una legge in contrasto con la costituzione: tale contrasto, infatti, ci dice solo che c'è un'antinomia, ma non individua di per sé il modo di risolverla; e d'altro canto il dovere del giudice è tipicamente quello di applicare le leggi in quanto tali. Gli ordinamenti positivi superano questa difficoltà con appositi accorgimenti: il nostro, ad esempio, consente al giudice di sospendere la decisione in atte-

sa che la Corte costituzionale eventualmente dichiara la legge incostituzionale, e solo come effetto di tale dichiarazione fa venir meno il dovere di applicare la legge medesima. In mancanza di una simile disciplina, la Corte suprema ha trovato nell'anzidetta invalidità-non riconoscibilità della legge incostituzionale lo strumento concettuale per negare in radice l'esistenza di tale dovere: qualsiasi giudice ne risulta affrancato perché, da un lato, «it is emphatically the province and duty of the judicial department to say *what the law is*»; dall'altro, come si è visto, «a legislative act contrary to the constitution *is not law*».

A questo punto resta soltanto la questione se i giudici siano giuridicamente in condizione di accertare un simile contrasto, e consequenzialmente di disconoscere alla norma legislativa incostituzionale la sua validità-appartenenza all'ordinamento e quindi la sua obbligatorietà. In proposito la Corte ridicolizza l'opinione opposta – per cui spetterebbe ai giudici di individuare, interpretare e applicare i contenuti precettivi delle leggi, ma non anche quelli della costituzione – facendo appello sia agli inaccettabili paradossi che ne deriverebbero, sia a specifici dati positivi. In particolare si sottolinea che la stessa competenza del giudice federale è definita proprio con riferimento alla costituzione, per cui egli deve sicuramente applicarla già solo per darsi competente su un caso concreto; si rileva che, assumendo la carica, il giudice deve giurare di agire «agreeably to the constitution»; e soprattutto si fanno notare le formule costituzionali che dispongono una disciplina direttamente applicabile, sia essa rivolta alle autorità in genere (divieto d'imporre tasse o dazi su prodotti esportati dagli Stati) o specificamente al legislatore (divieto di approvare leggi penali retroattive) o ancora, ed a maggior ragione, agli stessi organi giudiziari (regole sulle prove nei processi per tradimento): esempi questi che sembrano chiudere il cerchio rispetto a quanto si diceva prima sulle peculiarità delle antinomie tra costituzione e legge. In primo luogo, infatti, l'evenienza di un'incompatibilità tra le relative norme presuppone che la costituzione contenga una più o meno specifica *disciplina*

degli stessi oggetti contemplati dalla legge; in secondo luogo una simile disciplina va sempre intesa nel contempo come *regolamentazione dei possibili contenuti della legge*; in terzo luogo, possiamo ora aggiungere, tale disciplina *vale anche per il giudice*, che nell'applicarla quale norma per il caso concreto deve altresì applicarla quale *criterio di validità delle norme legislative* incidenti sulla stessa materia. Le norme costituzionali ne emergono dunque come norme giuridiche a tutti gli effetti, e di indifferenziata pienezza: in particolare come norme non per il solo legislatore (rimesse alla "mediazione" delle sue valutazioni politiche) ma per tutte le autorità; anzi, attraverso la giurisdizione ordinaria, come norme anche per i cittadini, abilitati a leggere direttamente in esse (salva naturalmente la decisione giudiziaria delle eventuali controversie) la consistenza dei propri diritti (si pensi in particolare agli sviluppi di tale impostazione in riferimento al "catalogo" dei diritti contenuto nei primi emendamenti della costituzione).

IV.

La rivoluzione francese dall'Ottantanove alla costituzione del 1791

1. Premessa

Sotto tutti i profili – culturale, sociale, politico, ma anche e soprattutto sotto il profilo giuridico-istituzionale – la vicenda rivoluzionaria francese è molto più complessa di quella nordamericana. Nei pochi anni tra il 1789 ed il periodo napoleonico essa conosce anzi una serie di svolte così rilevanti da far sembrare addirittura riduttiva una sua rappresentazione in termini sostanzialmente unitari. I rivolgimenti seguiti al crollo dell'*Ancien régime* furono in effetti animati da forze e da idee profondamente divergenti, che tra l'altro non sempre appaiono direttamente riferibili al pur vastissimo dibattito culturale ed ai conflitti sociali degli anni precedenti. La rivoluzione, o forse meglio, *le rivoluzioni* (e i colpi di Stato) del decennio 1789-99 compongono una vicenda che per molta parte crebbe e si ripiegò su se stessa.

Abbattute con inarrestabile progressione le strutture sociali e istituzionali dell'assolutismo, conquistata la pienezza della libertà e del potere politico, acquisita l'opportunità e la possibilità di ricostruire da capo le strutture essenziali del Paese, tale ri-

costruzione divenne il campo e la posta della lotta tra le forze sociali e tra le loro correnti ideologiche: sicché, anche lasciandone da parte il complesso sostrato e fermandosi – secondo la impostazione ed i limiti fin qui seguiti – alla dimensione giuridico-istituzionale della vicenda, questa ne offre una lettura assai meno parziale che per altri eventi storici, poiché proprio in tale dimensione il conflitto di valori, concezioni, interessi che anima le varie fasi di un simile processo si manifesta in modo particolarmente significativo.

A sua volta, questo profilo istituzionale appare così complesso da non consentire qui se non un quadro di larga massima, orientato peraltro non sull'intero spettro delle questioni allora sul tappeto, quanto piuttosto su alcune problematiche del sistema costituzionale emerse ed affrontate in quel tempo in termini inediti, che rivestono uno straordinario rilievo per l'evoluzione dello Stato contemporaneo.

Quanto all'inquadramento storico di questi eventi, rinviando alla vastissima letteratura storiografica in materia ci limiteremo ad accennare alle linee salienti delle varie fasi, all'interno delle quali si cercherà di dar conto dei relativi problemi giuridici.

2. Dagli Stati Generali all'Assemblea costituente

Il primo evento politico-costituzionale che ci interessa è naturalmente la trasformazione degli Stati Generali in Assemblea nazionale. Sul piano istituzionale vi si concreta anzi il passaggio decisivo della rivoluzione, con cui si ribaltano i principi del vecchio ordine e si pone, nell'assoluta supremazia della nazione e della sua rappresentanza, il fondamento di tutta l'evoluzione successiva. Per altro verso questa trasformazione costituisce il punto di rottura delle contraddizioni e delle ambiguità sottese alla crisi del decennio precedente, e alla stessa idea di darvi soluzione richiamando in vita l'antica assemblea di rappresentanza degli ordini sociali del regno (gli "stati" nel senso risalente di *status*, condizione giuridico-sociale).

Sono ben note le linee essenziali di quella crisi, nata dai conflitti politico-sociali attorno al riformismo "illuminato" con cui, fin dall'inizio del nuovo regno (1774), i ministri di Luigi XVI avevano affrontato il grave disordine amministrativo e finanziario lasciato dal predecessore. Va qui solo notata la progressione di tali conflitti dal piano politico (si pensi alla caduta di Turgot nel 1776 e poi di Necker nel 1781, imposte al re dalle vaste e pesanti reazioni contro i progetti liberisti dell'uno e le iniziative finanziarie dell'altro) a quello propriamente istituzionale.

Se infatti gli stessi guasti da riformare toglievano alla corona la forza d'imporre comunque a una società del resto ormai troppo complessa ed evoluta, per altro verso i contenuti e le tecniche delle riforme davano inedita rilevanza agli strumenti giuridici in mano all'aristocrazia "di toga", che nelle sedi giudiziarie competenti per la registrazione degli editti del re (i *parlements*) respingeva i relativi progetti in nome degli antichi limiti feudali del sovrano. Incidendo sui loro tradizionali privilegi, le riforme avrebbero se mai richiesto il consenso degli ordini sociali: ma il rinvio agli Stati generali era più che altro una sfida che il re non poteva accettare senza rischiare la sua stessa autorità.

Il governo tentò a più riprese di superare quest'*impasse*. Nel febbraio 1787 Calonne tentò di far approvare la sua riforma fiscale (la "sovvenzione territoriale" imposta su tutti i redditi fondiari, anche dei nobili e del clero) da un'apposita «assemblea di notabili»: ma essa pose condizioni inaccettabili, che condussero al licenziamento del ministro, e poi si disse incompetente ad approvare le analoghe riforme proposte dal suo successore Loménie de Brienne. In agosto questi ricorse ad un *lit de justice* (seduta straordinaria in cui il *parlement* era forzato a prendere atto della volontà del monarca) che fu però subito dichiarato illegale dallo stesso *parlement* di Parigi. Il re tentò di reprimerne la ribellione con l'esilio, ma la reazione della nobiltà e dell'aristocrazia giudiziaria lo costrinse a recedere, e il *parlement* ne uscì come vittorioso difensore delle libertà tradizionali. Nel maggio 1788 esso arrivò anzi a contestare apertamente la pretesa asso-

lutista con una dichiarazione dei relativi limiti di diritto consuetudinario e naturale, tra cui appunto la subordinazione delle riforme fiscali al consenso dei tre “ordini” del regno.

Si tentò allora di portare la riforma sullo stesso piano istituzionale: il guardasigilli Lamoignon ristrutturò radicalmente il sistema giudiziario, trasferendo tra l'altro la registrazione degli editti regi a una «Corte plenaria» composta di alti funzionari. Ma la crisi era andata ormai troppo oltre. La reazione dell'aristocrazia giudiziaria trovò infatti, specie in provincia, l'appoggio delle principali componenti sociali del Paese che (anche per le concessioni ottenute nel frattempo, come il ripristino delle assemblee provinciali) avevano visto aprirsi, ciascuna a suo modo, la possibilità di assumere un certo controllo della politica nazionale o dell'amministrazione locale o di ottenere significativi benefici sul piano delle libertà economiche e personali. La convergenza dei privilegiati e dei borghesi (giunta nell'estate 1788 fino ad episodi insurrezionali, come nel Delfinato) e l'esaurimento di tutte le risorse finanziarie forzarono infine il governo a capitolare. De Brienne accettò di convocare gli Stati generali e sospese la Corte plenaria, ma fu nondimeno costretto a dimettersi; al suo posto venne richiamato Necker, che ritirò la riforma giudiziaria e confermò la convocazione degli Stati Generali per il maggio dell'anno successivo.

In questa nuova prospettiva, naturalmente, l'alleanza tra aristocratici e borghesi doveva rivelarsi transitoria e strumentale, e la stessa strategia del ricorso agli Stati generali in funzione anti-assolutistica manifestò tutte le sue ambiguità. Per i ceti privilegiati – fermi alla tradizionale fisionomia giuridica dell'organo (un “preparlamento” nel senso accennato sopra, II, 2) e certi di assumerne il controllo con la sistematica convergenza dei loro mandatari – si trattava infatti di trasformare la costituzione del regno in senso aristocratico-oligarchico. Il terzo stato e in genere l'opinione riformatrice (il “partito dei patrioti”, che comprendeva anche diversi esponenti della nobiltà e del clero), ricollegando invece gli Stati generali all'idea d'una rappresentanza ge-

nerale della nazione, vi ravvisava all'opposto un avvicinamento ai “modelli razionali” di governo politico che la vasta produzione saggistica e giornalistica del tempo aveva diffuso nel dibattito degli specialisti, ma anche nelle letture e nei salotti di un'ampia classe colta di borghesi e nobili “illuminati”. Vi si profilava comunque un canale diretto tra il potere e “la nazione”: sicché per il proprio affrancamento civile, economico e politico questa non doveva più limitarsi ad appoggiare la resistenza all'assolutismo portata dai *parlements* e dall'aristocrazia, ma trovava spazio per rivendicazioni proprie, ed anzi specificamente concorrenziali con quelle dei ceti privilegiati. Del resto lo stesso monarca – nella speranza di frenare la *révolte nobiliaire* – proprio con l'appoggio del “popolo” borghese e in consonanza coi suoi interessi mostrava di impostare il programma delle riforme.

a) *La preparazione degli Stati Generali*

La preparazione degli Stati Generali segna la prima emersione sul piano giuridico-istituzionale dei conflitti in atto. Il *parlement* di Parigi, in accordo con gli ordini privilegiati, sostenne la necessità di organizzare tale assemblea secondo i criteri dei tempi antichi, attribuendo ai tre ordini del regno (il clero, la nobiltà e gli altri sudditi, denominati unitariamente e residualmente come «terzo stato») tre rappresentanze più o meno numericamente equivalenti, destinate a operare separatamente e comunque dotate ciascuna di un singolo voto collettivo (cosiddetto voto “per ordini”). I *leaders* del terzo pretendevano invece una assemblea unitaria, rappresentativa non degli ordini ma dell'intera nazione, in cui i deputati dei “comuni” fossero numericamente prevalenti sugli altri in ragione dell'enorme prevalenza numerica della loro base rappresentativa (si è calcolato che nel 1789 vi fossero in Francia almeno 25 milioni di sudditi “comuni” contro circa 100.000 religiosi e 400.000 nobili), ed in cui si votasse a maggioranza dei deputati (voto “per teste”).

Il 2 gennaio 1789 – verosimilmente sotto l'impressione dei tumulti popolari causati nell'inverno 1788-89 dalla carestia e dalla disoccupazione, e nell'intento di contenerli con l'appoggio della borghesia – la corte accettò il cosiddetto “raddoppio del terzo” proposto da Necker, per cui esso avrebbe avuto un numero di rappresentanti pari alla somma di quelli degli altri due ordini: si trattava però solo di un compromesso, che lasciava impregiudicata la questione del voto “per ordini” o “per teste” e quindi i futuri equilibri politici dell'assemblea. Su questa linea, il 24 gennaio furono diramate le lettere di convocazione degli Stati Generali, cui fu allegata una sommaria regolamentazione delle assemblee locali chiamate ad eleggere i deputati.

Il relativo sistema elettorale fu a sua volta messo in tensione dall'emergente contrasto tra vecchio e nuovo, per gli evidenti limiti delle antiche forme rispetto al ruolo politico-istituzionale che esse venivano di fatto ad assumere, e per i notevoli spunti offerti a chi volesse piegarle a inedite funzioni.

Per un verso, infatti, quelle forme riflettevano un modello medievale di rappresentanza, strutturato su un duplice criterio di raggruppamento degli elettori, geografico (secondo le antiche circoscrizioni dei baliaggi e dei siniscalcati) e sociale (divisione per ordini), e su un procedimento elettorale piuttosto primitivo, in cui i suffragi erano espressi pubblicamente nelle assemblee locali di ciascun ordine; con l'ulteriore deformazione per cui le assemblee locali dei nobili e dell'alto clero sceglievano direttamente i loro deputati agli Stati Generali, mentre quelle del basso clero e del terzo stato sceglievano i componenti di assemblee elettorali di secondo grado, che in alcune circoscrizioni dovevano a loro volta formare assemblee di terzo grado: sicché le deputazioni per gli Stati Generali venivano espresse attraverso tre o quattro fasi elettorali (peraltro tali assemblee, in mancanza di una congrua organizzazione normativa e di una qualche esperienza del funzionamento di organi collegiali, erano caratterizzate da una notevole confusione: se ne legge una viva ed ironica descrizione nelle memorie di S. Dumont, un diretto te-

stimone di quegli eventi, ben altrimenti avvezzo alle strutture rappresentative essendo ginevrino d'origine e inglese di cultura. Questo di una congrua organizzazione degli organi collegiali sarà più tardi per le stesse assemblee rivoluzionarie un problema di necessaria quanto difficile soluzione, tanto da fare talora ostacolo alla correttezza ed alla coerenza delle loro decisioni politiche e normative: v. ancora Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau* etc., Paris 1832, 142, per cui nella famosa notte del 4 agosto 1789 [v. *infra*] i diritti feudali, le decime i privilegi e tutto l'antico sistema furono aboliti «in meno tempo di quello che occorre al parlamento inglese per la prima lettura di un *Bill* di una qualche importanza»).

Per altro verso, tuttavia, va notato in primo luogo che – pur nel modo largamente indiretto appena accennato – nel procedimento elettorale fu coinvolta una parte larghissima della nazione: tutti gli uomini di età superiore a 25 anni ed iscritti nei ruoli delle imposte potevano votare ed essere eletti (venivano esclusi solo i domestici, i vagabondi e le persone prive di qualsiasi reddito: al confronto, la Costituzione del 1791 sarà strettamente censitaria). Ciò derivava da consuetudini di ben altro significato, ma si prestò ad esser letto nei termini di una completa eguaglianza politica (tutti i sudditi diventavano “cittadini”) e di una fortissima legittimazione istituzionale dei deputati, in specie di quelli del terzo stato, che furono i rappresentanti di milioni di elettori.

In secondo luogo, la formazione elettorale anche delle rappresentanze degli ordini privilegiati diede agli Stati Generali una omogeneità strutturale di grande rilievo. Ne derivava infatti che, diversamente da quanto accadeva nel parlamento inglese, non vi era una distinzione qualitativa tra membri *jure proprio* e membri eletti, che rendesse incommensurabili le relative componenti rappresentative e in certo modo naturale la loro separazione in due (o tre) camere. I membri dell'assemblea di Versailles sarebbero stati tutti elettivi e vi avrebbero quindi partecipato al medesimo titolo, quali deputati-portavoce-rappresentanti del-

le diverse parti della nazione. Ne derivava inoltre un'indifferenziata necessità della "verifica dei poteri" per tutti i deputati (cioè del controllo dei documenti che identificassero ciascuno di essi come effettivamente e regolarmente eletto dall'assemblea elettorale di provenienza), che si prestava ad esser presentata come una sorta di reciproco riconoscimento di tutti i partecipanti, nella prospettiva di configurare gli Stati Generali quale assemblea unitaria, operante non "per ordini", ma "per teste".

In terzo luogo, le lettere reali di convocazione non si limitavano agli adempimenti elettorali, ma contenevano anche l'invito a formulare per iscritto le richieste e le doglianze che si volessero sottoporre al re ed agli Stati Generali (*cahiers de doléances*): anzi, la formula delle medesime lettere dava quasi la prevalenza a questo aspetto, chiedendo alle assemblee circoscrizionali di predisporre tali *cahiers* e quindi di eleggere le persone che li avrebbero presentati a Versailles. Anche qui, il modo di formazione degli Stati Generali rifletteva istituti (e più in generale una concezione dell'assemblea) di sapore medievale; ed anche qui la sensibilità del tempo diede un nuovo significato e una nuova funzione a questi istituti. Da istruzioni per dei portavoce in un pre-parlamento, i *cahiers* divennero infatti la sede sia per la manifestazione e la propaganda di idee politiche, superando in diffusione e libertà la stessa già vasta circolazione di opuscoli e gazzette; sia per l'elaborazione e la presentazione al pubblico di programmi politici cui venivano collegate le candidature elettorali. I *cahiers* dovevano essere elaborati a tutti i livelli della catena del processo elettorale, dalle assemblee "primarie" dei bailliaggi a quelle di ultimo grado, le quali avrebbero ad un tempo scelto i deputati e redatto i *cahiers* "generali" da presentare a Versailles: sicché nel giro di pochi mesi la Francia fu invasa da migliaia di opuscoli recanti proposte o contributi per il lavoro di queste assemblee, oltreché dalle centinaia di *cahiers* ufficiali che dopo lunghe discussioni vennero trasmessi ai capoluoghi e da questi a Parigi.

Sotto il profilo giuridico-istituzionale, questi scritti sono ov-

vamente di notevole interesse anche per il loro contenuto, poiché accanto alle più svariate esigenze locali e settoriali frequentemente vi compare l'idea di un riassetto generale del sistema di governo, centrato soprattutto sulla garanzia delle libertà e sulla stabile introduzione di forme rappresentative. In particolare, i *cahiers* dei ceti privilegiati riflettono l'accennato indirizzo di trasformazione dello Stato in senso oligarchico, o per lo meno nel senso di un governo "misto" alla Montesquieu, con una costituzione che mantenesse l'indirizzo politico nelle mani del re, ma che introducesse una convocazione periodica degli Stati Generali ed attribuisse a tale organo poteri determinanti sulle leggi e sui tributi. Quelli del terzo stato – scontando l'estrema eterogeneità di questa componente sociale e delle sue richieste – premevano soprattutto nel senso delle libertà (personale, di stampa, di coscienza, di commercio etc.) e dell'eguaglianza civile (abolizione dei privilegi, delle corporazioni e degli oneri feudali sulla proprietà e sulla circolazione delle merci) (un peso minore ebbero le rivendicazioni sociali del popolo minuto, che ottenne un ruolo assai limitato nel processo elettorale, il quale ovviamente favoriva la borghesia colta e agiata, dotata dell'istruzione ma anche del danaro e del tempo necessari per il notevole impegno politico del momento). Non sembra invece che si possa ritrovare nei *cahiers* e nelle opinioni correnti nel terzo stato l'idea di un "mandato costituente", per cui i deputati fossero o dovessero sentirsi fin dall'inizio investiti del compito di una radicale ricostruzione dell'intera struttura giuridico-istituzionale del Paese. Si parla se mai, più genericamente, di un rinnovato patto sociale tra la monarchia e il popolo per cui la costituzione (in senso ancora descrittivo, come assetto fondamentale del sistema di governo) risultasse dall'armonica collaborazione tra il re e l'assemblea rappresentativa, al più con l'auspicio di un rivolgimento simile a quello "glorioso" dell'Inghilterra di un secolo prima (1689).

b) *La trasformazione degli Stati Generali: dalla verifica dei poteri alla Déclaration sur la constitution de l'Assemblée*

Questa coscienza costituente emerse invece, nei deputati del terzo stato, allorché furono riuniti. La stessa loro compresenza ed organica unione in un'assemblea coinvolgente tutte le singole parti del Paese costituiva infatti un'esperienza del tutto nuova, nella quale essi videro realizzarsi con concreta vivezza le più elevate e audaci astrazioni della loro cultura politica: in particolare, quella del convergere di tutti gli uomini nel contratto sociale, con i suoi corollari della naturale eguaglianza e della completa sovranità di quella ideale riunione universale, di cui essi si sentirono la proiezione e l'epitome. Al di là delle forme antiquate con cui si era giunti all'assemblea dell'Ottantanove, per il terzo stato e in genere per i "patrioti" il suo significato sostanziale prescindeva dagli ordini per attingere alla rappresentanza unitaria e totalizzante della comunità nazionale, con l'illimitato potere che per ciò stesso le spettava. E se le forme contraddicevano tale sostanza, questa doveva liberarsene e pienamente affermarsi.

Non erano dunque affatto secondari e formali, nonostante le apparenze immediate, le questioni di procedura e di organizzazione che occuparono i primi due mesi dell'attività degli Stati Generali. Al contrario, su di esse si giocò un conflitto fondamentale, ideale e di principio ancor prima che politico, in quanto attinente al significato stesso, e dunque anche alla funzione, dell'assemblea di Versailles.

Questo processo si inizia da subito, in relazione all'accennato adempimento preliminare della verifica dei poteri, che già il 6 maggio, all'indomani della solenne inaugurazione, il terzo stato chiese di effettuare in seduta congiunta, in modo da porre una significativa ipoteca sull'ordine dei successivi lavori. Di fronte al diniego della nobiltà e all'incertezza del clero, il re tentò una trattativa mediante commissari di conciliazione, che si dilungò senza effetto fino al 4 giugno, quando Necker propose una so-

luzione di compromesso (verifica separata, ma con decisione congiunta dei tre ordini sulle contestazioni e con appello al re in caso di dissenso). Il terzo (che nel frattempo si era data un'organizzazione provvisoria affidando la presidenza al suo decano Bailly e assumendo la denominazione all'inglese di «conferenza dei comuni») rischiava così di perder la battaglia, non potendo più rifiutare di costituirsi in assemblea separata; ma il 6 giugno la nobiltà pretese di modificare la proposta Necker (ricorso ai tre ordini congiunti per le sole contestazioni sull'intera deputazione di una provincia); sicché il terzo stato poté dare per fallito l'ultimo tentativo di compromesso, ed assunse l'iniziativa. Esso invitò gli altri ordini a convenire insieme per dar inizio alla verifica, precisando che il giorno 12 giugno l'appello dei baliaggi – cioè l'esame dei titoli dei deputati nell'ordine alfabetico delle circoscrizioni – sarebbe iniziato comunque, che fossero o no presenti i deputati degli ordini privilegiati: cosa che in effetti avvenne, provocando le prime defezioni nel clero (in tre giorni una ventina di ecclesiastici rispose all'appello).

Quattro giorni dopo, il 17, su proposta di Siéyès, si adottava la *Déclaration sur la constitution de l'Assemblée* (in appendice), con cui i deputati presenti e verificati, riconoscendo di costituire la rappresentanza dei 96 centesimi della nazione, dichiaravano di non potersi più ritenere ostacolati nei loro lavori dalla minoranza rimasta estranea e si costituivano quindi *come assemblea unitaria*, col nome di Assemblea nazionale. La struttura e la natura degli Stati Generali ne risultava sconvolta.

L'assemblea, infatti, da un lato dichiarava «che spetta ad essa, e solo ad essa, interpretare e presentare la volontà generale della nazione»; dall'altro, si proponeva di dare inizio ai «grandi lavori che devono procurare la rigenerazione della Francia»; e, per l'immediato, rivendicava il potere di esprimere l'indispensabile consenso dei rappresentati in ordine alle imposte, pur garantendo provvisoriamente (con l'ovvio intento di assicurare i contribuenti e i creditori dello Stato) la riscossione dei tributi e gli interessi del debito pubblico.

Fu «il primo autentico atto rivoluzionario» (Saitta, *op.cit.*, 2), non solo per i suoi contenuti, ma prima ancora per il suo stesso fondamento, che riposava esclusivamente sulla derivazione elettorale dei presenti dalla quasi totalità della popolazione: *una circostanza di fatto*, dunque, dove l'enorme e decisivo valore giuridico che vi si attribuiva non derivava certo dalle regole costituzionali dell'*Ancien régime*, ma solo dall'applicazione di quello schema universale della rappresentanza che le analisi degli scrittori politici avevano tratto dal sistema inglese, e che s'era veduto affermarsi secondo analoghe vie di fatto nella recente ed ammirata esperienza americana. Peraltro, la sua iniziale autoqualificazione come «conferenza dei comuni» può far pensare che in un primo tempo il terzo intendesse costituirsi come l'una delle due assemblee che in Inghilterra dividevano col re il supremo potere: ma il rischio di una sistematica alleanza degli ordini privilegiati e, per altro verso, la formazione interamente elettiva degli Stati Generali (v. sopra) suggerirono la diversa soluzione del voto "per teste" in un'assemblea unitaria. La rappresentanza non poteva insomma che essere «una e indivisibile», vuoi nella sua fonte di legittimazione (la nazione quale concetto riassuntivo dell'intera realtà politico-sociale del Paese), vuoi nella sua forma istituzionale (l'assemblea, che fu appunto "nazionale").

Va notato in proposito che l'ambiguità del termine «nazione» sembra giocare, almeno in questa prima fase, in senso differente da quanto in genere si afferma con riguardo agli sviluppi successivi. Non cioè come concetto "meno progressista" di quello di «popolo», inteso a stemperare la radicalità nell'interesse dei moderati (v. la «sovranità nazionale» della Costituzione del 1791 e la sua ripresa dopo l'epoca giacobina della «sovranità popolare»); ma all'opposto come un concetto "più avanzato" rispetto a quelli sottesi alla rappresentanza per ordini, che, senza espressamente negare l'eterogeneità-distinzione tra le corrispondenti componenti sociali, potesse tuttavia trascenderle in nome di un'idea che le ricomprendesse unitariamente.

Per altro verso, tuttavia, un'assemblea quale rappresentanza unitaria della nazione (o del popolo) non poteva che assumere, in Francia, connotati assai divergenti anche da quelli del Congresso americano del 1776. Questo infatti, come si è visto in precedenza, aveva sì assunto in modo unitario la rappresentanza della popolazione coloniale, ma la sua struttura di riunione dei rappresentanti delle colonie e la stessa preesistenza di queste ultime quali soggetti politici dotati di una propria indiscussa identità ed autonomia (che veniva anzi esaltata con la loro proclamazione quali «Stati liberi e indipendenti») costituiva un limite originario a ogni possibile pretesa totalizzante dell'assemblea. In Francia, invece, l'affermazione della rappresentanza (e della nazione) come «una e indivisibile» connota fin dall'inizio l'assemblea come quella che in modo diretto, unitario ed esclusivo manifesta (riprendendo la formula di Rousseau) la «*volonté générale*». Sicchè il primato e l'illimitatezza di questa si trasferiscono di peso in quella, senza attenuazioni (limiti giuridici) o frammentazioni interne (articolazioni in più organismi tutti partecipi del potere supremo) o contrappesi esterni (altre entità politiche ad essa opponibili). E se l'assemblea costituisce l'unica e totalizzante rappresentanza della nazione, della nazione essa esercita tutti i poteri, a cominciare da quello supremo e fondamentale: il potere costituente.

Nella progressione verso questo punto d'arrivo, e di partenza, la dichiarazione del 17 giugno è solo il primo passo: nel giro di pochi giorni, con ritmo incalzante, tutti gli altri furono compiuti.

c) *L'Assemblea nazionale costituente e la questione dei mandati imperativi*

Già il 19 il clero accettava di verificare i poteri congiuntamente. La corte e la nobiltà tentarono di resistere, progettando una riunione generale in cui il re avrebbe cassato i deliberati del

terzo, e facendo chiudere nel frattempo la sala ad esso assegnata, per impedire che il clero si unisse ai comuni. Ma questi si raccolsero in un vasto ambiente vicino alla reggia in cui si giocava alla pallacorda (*jeu de paume*) ed ivi giurarono di non più separarsi se non dopo aver dato una costituzione alla Francia (20 giugno).

In coerenza con tale giuramento, la determinazione del terzo divenne ancor più netta e si tradusse in aperta disobbedienza. Il 23, al termine dell'assemblea plenaria in cui il re aveva preteso di ripristinare la struttura e il procedimento per ordini separati, il terzo rifiutava di ritirarsi, dichiarava inviolabili i propri deputati e proseguiva i lavori, respingendo, con l'aiuto di alcuni aristocratici "patrioti" (La Fayette, La Rochefoucauld e altri), le guardie di palazzo cui era stato ordinato di disperderlo con la forza. «Da quel momento, il suo trionfo fu rapido. Il 24 giugno la maggioranza del clero andò a confondersi col terzo nell'Assemblea nazionale. L'indomani, quarantasette membri della nobiltà, guidati dal duca d'Orléans, fecero altrettanto. Il re si decise allora a sanzionare ciò che non aveva potuto impedire. Il 27 giugno scrisse alla minoranza del clero e alla maggioranza della nobiltà per invitarle a riunirsi all'Assemblea nazionale. (...) Ormai non esistevano più Stati Generali; l'autorità del re era passata sotto il controllo dei rappresentanti della nazione. Ma sulle rovine dell'Antico regime, giuridicamente distrutto, l'Assemblea mirava a ricostruire: il 7 luglio nominò un Comitato per la costituzione e il 9 luglio 1789 si proclamava *Assemblea nazionale costituente*» (Soboul, *La rivoluzione francese*, tr.it., Bari 1974, I, 124).

Negli stessi giorni, peraltro, a questa trasformazione funzionale degli Stati Generali faceva riscontro, in termini altrettanto espliciti, il compimento della loro trasformazione sul piano istituzionale. In coerente sviluppo della *Déclaration* del 17 giugno, i deputati recisero infatti l'ultimo legame che – sebbene ormai superato dai fatti – formalmente ancora li legava alle logiche pre-parlamentari dell'*Ancien régime*: quello cioè del valore vin-

colante (o, come si usa dire, "imperativo") dei mandati ricevuti dai rispettivi elettori.

Come si è detto, infatti, al vecchio sistema era ovviamente estranea l'idea di una assemblea unitariamente e indifferenziatamente rappresentativa del popolo o della nazione: i deputati erano semplicemente «mandatari, cioè gerenti degli interessi di quel particolare gruppo sociale che li [aveva] eletti» (Saitta, op. cit., 22 s.), e come tali vincolati dalle indicazioni espresse dagli elettori in relazione alle questioni da trattare, predefinite e delimitate dagli atti reali di convocazione (v. quanto già visto a proposito dell'esperienza inglese, dove i mutamenti sul punto seguono in modo spesso impercettibile lo sviluppo della funzione politica del parlamento). La persistenza di tale schema in sede di preparazione degli Stati Generali è documentata, come abbiamo visto, dalla circostanza per cui la relativa convocazione metteva in primo piano l'invito a formulare i *cahiers de doléances*, laddove i deputati sembravano da eleggere per dar voce e sostegno alle relative richieste, piuttosto che per svolgere nell'assemblea una propria autonoma funzione. Tuttavia, anche per la genericità delle questioni poste all'ordine del giorno e per il carattere "aperto" che ne derivava ai *cahiers* (i quali ebbero in effetti i più diversi contenuti: v. sopra), già gli adempimenti relativi alla formazione degli Stati Generali avevano assunto una fisionomia molto vicina ai modelli perseguiti dalla cultura giuridica illuminista. Specie nel terzo stato (e non solo per le idee ivi diffuse, ma anche per la stessa pluralità dei gradi elettorali, che stemperava il collegamento diretto e la specificità del vincolo tra ciascun deputato e particolari gruppi di elettori), la designazione elettiva dei rappresentanti risultò preminente rispetto alla formulazione di richieste e di lagnanze, mentre i *cahiers* valsero piuttosto ad esplicitare i principi e i programmi politici su cui si formavano le candidature e le preferenze elettorali.

Ma fu soprattutto *ex post*, nel quadro del significato del tutto nuovo assunto dall'assemblea di Versailles quale rappresentanza unitaria dell'intera nazione, che i deputati ruppero quest'ulti-

mo legame con le logiche istituzionali dell'*Ancien régime*. Peraltro, diversamente da quanto in genere si ripete, la decisione assunta in tal senso sembra dovuta ad esigenze non dichiarative e di principio, ma pratiche e tecnico-giuridiche. Se si vuole, infatti, l'idea "privatistica" di uno specifico vincolo procuratorio tra ciascun eletto ed il gruppo da lui rappresentato risultava già chiaramente superata dalla *Déclaration* del 17 giugno, sia per la funzione ascritta all'assemblea, «di interpretare e presentare la *volontà generale della nazione*» (e non appunto la somma delle volontà particolari dei vari gruppi sociali e geografici di elettori), sia per il valore attribuito alla circostanza "quantitativa" per cui i deputati presenti e verificati rappresentavano ormai il novantasei per cento della nazione: secondo di un'accezione "privatistica" dei mandati, infatti, ciò non sarebbe stato sufficiente, stante l'infungibilità "qualitativa" dei vari gruppi di mandanti e quindi la necessità della partecipazione unanime delle relative rappresentanze.

Il carattere unitario e totalizzante di una rappresentanza "nazionale" (v. quanto detto più sopra) comportava dunque già di per sé che i suoi membri avessero la libertà di movimento necessaria per elaborare quelle soluzioni di sintesi che, ottenendo il consenso della maggioranza dei deputati, potessero valere come «*volonté générale*»: d'altronde, dopo il 17 giugno l'assemblea si attenne largamente a queste nuove regole e probabilmente avrebbe continuato a farlo senza ulteriori precisazioni. Il fatto è che, dopo la riunione dei tre ordini nell'Assemblea nazionale, la questione dell'imperatività dei mandati venne sollevata come ostacolo "tecnico" da quanti, per paralizzare l'azione della maggioranza, ecceperono la limitatezza del mandato ricevuto a suo tempo dai propri elettori e l'esigenza di ottenere da loro nuovi e più ampi poteri, commisurati all'imprevista e straordinaria dimensione degli argomenti affrontati e delle funzioni assunte da siffatta assemblea. Ed è proprio su questo piano "tecnico" che la questione venne discussa, nei termini cioè non di una regola sulla cui persistenza decidere in termini astratti e generali, ma di

un incidente procedurale da risolvere in base ai principi costitutivi dell'assemblea. Significative le argomentazioni addotte dai due opposti schieramenti, rilevandosi dagli uni che il disconoscimento dell'imperatività dei mandati avrebbe annullato la distinzione degli ordini; e sostenendosi dagli altri che non si sarebbe potuta sospendere la formazione della volontà generale in nome di mandati che esprimevano solo volontà particolari. Non a caso, l'Assemblea decise che *non vi era luogo a deliberare*, «considerando i suoi principi già fissati al riguardo», con evidente riferimento alla *Déclaration* del 17 giugno ed alle sue anzidette implicazioni (su quest'ultimo punto cfr. anche Saitta, *op. cit.*, 25).

3. Dalla Bastiglia alla Dichiarazione dei diritti

All'inizio di luglio, la trasformazione degli Stati Generali era dunque compiuta e formalmente accettata dallo stesso re, che aveva infine invitato gli ordini privilegiati ad unirsi al terzo nell'Assemblea nazionale. Ma nel frattempo la corte preparava un colpo militare per ribaltare la situazione, facendo convergere su Parigi numerosi reggimenti dell'esercito. Così, a voler riprendere i termini usati nella vicenda inglese, per abbattere l'*Ancien régime* non bastò il rivolgimento giuridico, la *revolution* realizzata dai deputati, ma occorre anche la rivolta, la *rebellion*, con cui il popolo di Parigi diede a se stesso la prima prova di una forza di cui si sarebbe più volte avvalso negli anni successivi.

Già dal 25 giugno gli elettori del terzo per la città di Parigi si tenevano riuniti in seduta permanente presso l'*Hôtel de ville* (il municipio), mentre ogni sera centinaia di persone si raccoglievano nei giardini del *Palais-royal*, divenuti, sotto gli auspici del duca d'Orléans, sede di incontro e di propaganda di un partito di "patrioti" pronto a trasformarsi in un movimento insurrezionale. Così, quando il 12 luglio si sparse la notizia che il giorno prima il re aveva congedato ed esiliato Necker chiamando al

governo esponenti dell'aristocrazia conservatrice, la repressione militare apparve imminente, e dalle dimostrazioni di protesta si passò quasi subito alla rivolta. Gli elettori dell'*Hôtel de ville* tentarono di prenderne il controllo, istituendo una milizia civile (la Guardia nazionale, per la quale s'inventò la coccarda tricolore, unendo ai colori di Parigi, rosso e blu, il bianco della bandiera della dinastia Borbone); ma la folla continuò ad impadronirsi di armi, assaltando le botteghe degli armaioli e gli arsenali militari: ed il 14 luglio, coi fucili e i cannoni presi all'*Hôtel des Invalides*, si rivolse contro la fortezza della Bastiglia, deposito di armi e di polveri ed incombente minaccia militare sui quartieri orientali della città.

Il successo popolare della rivolta e la partecipazione ad essa di numerosi soldati della guarnigione di Parigi rese impraticabile la repressione armata: e mentre i maggiori esponenti dell'aristocrazia cominciavano a prendere la via dell'esilio, il re si vedeva costretto ad accettare la nuova municipalità elettiva di Parigi, la Guardia nazionale (affidata al comando di La Fayette) e il pieno successo politico dell'Assemblea nazionale, che proseguì in tutta sicurezza il suo lavoro costituente.

Lo schema dell'insurrezione conclusa e moderata mediante un compromesso politico tra l'Assemblea e la corte doveva anzi riproporsi sul piano nazionale. Nella seconda metà di luglio numerose città della provincia imitarono Parigi, imponendo nuove municipalità (anch'esse in genere costituite dagli elettori per gli Stati Generali) e formando guarnigioni borghesi di Guardie nazionali. Nelle campagne le rivolte contadine si confusero col timore di una reazione aristocratica, generando un diffuso panico (la cosiddetta *grande peur* del 1789) che si scaricava negli assalti ai castelli ed agli archivi feudali, dov'erano conservati i titoli dei privilegi signorili. L'Assemblea nazionale venne in tal modo sospinta a passi più radicali: per un verso, nella famosa notte del 4 agosto i deputati del clero e dell'aristocrazia pronunciarono una spettacolare rinuncia ai loro privilegi e l'Assemblea dichiarò che il regime feudale era completamente distrutto. Per

altro verso, il 27 agosto veniva approvato il primo grande documento politico-giuridico della rivoluzione, la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, che proclamava i nuovi principi sui quali la futura costituzione avrebbe dovuto fondarsi.

a) *Dichiarazione dei diritti e diritto positivo*

La progressione degli eventi travolse così anche in Francia il dibattito sui tempi e le logiche del rapporto tra le varie parti del lavoro costituente, se cioè all'enunciazione dei diritti dovesse procedersi immediatamente ed in via preliminare rispetto all'elaborazione del testo costituzionale vero e proprio, o se invece solo nell'ambito di questo essa dovesse trovare il suo spazio, come parte di un'organica disciplina delle relazioni tra governati e governanti.

Sul favore dei moderati per questa seconda soluzione (nel timore che un simile «atto declaratorio» profilasse una «egualianza primitiva, la confusione della società, la sovversione di ogni autorità»: Lally-Tolendal; similmente Malouet, Champion de Cicé, Delandine) prevalse, come in America, l'opinione opposta, che fu sostenuta da diverse parti dell'Assemblea (Pétion, Siéyès, Lafayette, Barnave etc.). Significativo in specie l'intervento di Duport (riportato in Saitta, *op.cit.*, 76 s.) che d'una simile dichiarazione evidenzia il carattere universale e quindi anteriore ad uno specifico atto costituzionale: «non occorre qui temere di dire delle verità di tutti i tempi e di tutti i paesi (...). L'oggetto di una Dichiarazione è di comprendere tutti i diritti, qualunque essi siano. Che importa che essi siano contrari alla Costituzione? la Dichiarazione è per stabilirli, la Costituzione è per modificarli e circoscriverli». Ed in questa temperie si lavorò al relativo testo, formulato infine con una complessa opera di sintesi dei numerosi progetti presentati, per cui vi si riflette un variegato ventaglio di posizioni.

Non è qui il caso di dar conto dei profili ideologico-politici

del documento, oggetto fino ad oggi di infinite discussioni, in particolare sul carattere più o meno pretesamente “classista” (o non abbastanza “popolare”) della sua impostazione, sulla più o meno reale prevalenza dei profili di libertà su quelli di eguaglianza, e così via. Ci interessa piuttosto metterne in evidenza le implicazioni istituzionali, con particolare riguardo alle tecniche con cui vengono definite le garanzie giuridiche dei principi elencati ed ai punti fermi che essa dispone per il futuro lavoro costituyente.

La Dichiarazione infatti non costituisce soltanto, secondo la sua ovvia impostazione giusnaturalistica, un atto di solenne riconoscimento e di “obiettiva” enunciazione di principi e verità universali, immanenti alla natura dell’uomo e della società e come tali preesistenti ad ogni ordine positivo. Al contrario, sotto l’apparenza di uno svolgimento *more geometrico* di quei principi, essa si porta molto avanti nella dimensione del diritto positivo, esprimendo scelte di tutto rilievo sul nuovo ordine da dare alla Francia: il cui tratto emergente, sotto entrambi i profili accennati, è dato dalla centralità del ruolo conferito alla legge ed al potere legislativo.

b) *Diritti e autorità: il ruolo della legge*

Va sottolineata anzitutto la peculiare impostazione della Dichiarazione quanto al rapporto tra i suoi principi (in particolare quelli attinenti ai diritti fondamentali) e il nuovo ordine politico-autoritativo da realizzare. Sembra assai indicativo, al proposito, il confronto con la Dichiarazione americana.

Ai due testi, ovviamente, è comune la temperie giusnaturalistica dell’enunciazione di verità e principi universali, immanenti alla natura dell’uomo e delle società, che valgono come parametro di legittimità e criterio per la costruzione di ogni ordine positivo: l’eguaglianza “naturale” degli uomini, la spettanza ad essi di diritti naturali ed imprescrittibili, la strumentalità delle i-

stituzioni politiche alla conservazione ed alla garanzia di tali diritti (cfr. il preambolo della Dichiarazione americana e gli artt. 1 e 2 di quella francese). Assai diversi, invece, ne sono lo spirito e la funzione e, quel che più da vicino ci interessa, il rapporto che ne viene istituito tra potere e legalità.

La Dichiarazione americana aveva espresso infatti una rottura istituzionale vissuta come un male necessario imposto da «una lunga serie di abusi e di usurpazioni» (di cui era addirittura parso doveroso dar conto analiticamente) compiuti dalla preesistente autorità in violazione dei migliori principi del vecchio sistema: ed anzi era stato proprio in continuità con tali principi che i popoli delle Colonie avevano rivendicato il diritto, e il dovere, di «rovesciare un tale governo e provvedere nuove garanzie per la loro futura sicurezza». I limiti violati dalle vecchie autorità avevano dunque generato altrettante garanzie nei confronti delle nuove: e la stessa decisione di far precedere, e non seguire, la Dichiarazione d’indipendenza rispetto alla creazione di un nuovo potere aveva riflettuto il timore dei rischi che l’autorità in quanto tale – persino un’autorità fondata sul consenso e sulla rappresentanza – poteva comportare per le libertà individuali e per le autonomie collettive (v. sopra, III, 2 c).

Nella Dichiarazione francese la polemica verso il passato è insieme più generica e più radicale. Non si invocano specifiche violazioni dei diritti dell’uomo per giustificare un rivolgimento politico, del resto già compiuto; ma si condanna in generale, e con riferimento a qualsiasi tempo e luogo, il mancato riconoscimento di tali diritti, unica causa «des malheurs publics et de la corruption des gouvernements». Per altro verso, avendosi alle spalle ben altra esperienza giuridica rispetto ai coloni americani, non vi è qui un patrimonio di principi da ereditare e da mettere al sicuro da qualsiasi autorità, dalle nuove come dalle vecchie. È solo sul piano ideale che i «diritti naturali, inalienabili e sacri dell’uomo» “preesistono” alla loro “dichiarazione” da parte dell’Assemblea nazionale. Ciò comporta una ben diversa relazione col nuovo ordine positivo, che trova in essi non solo e non tan-

to un limite originario, quanto un modello da realizzare. In questo quadro il rapporto tra diritti ed autorità si inverte, almeno con riguardo a quella fra le autorità che, sia per la sua struttura rappresentativa, sia per la sua funzione legislativa, non costituisce una minaccia per i diritti naturali, ma lo strumento primario della loro affermazione. Anzi, la circostanza che solo attraverso la legge i diritti naturali acquisiscono la concretezza e la forza di diritti positivi non solo non è vista come una rischiosa necessità ma appare a sua volta come una garanzia, in quanto nessun miglior presidio potrebbero trovare tali diritti, di quello per cui la loro “positivizzazione” è rimessa allo stesso corpo rappresentativo dei cittadini, ed alla legge quale suprema fonte normativa, che si impone ai poteri capaci di diretta coercizione, l'esecutivo ed il giudiziario.

Lo spirito dominante nella Dichiarazione non è dunque quello di fissare limiti al legislatore, ma all'opposto quello di attribuirgli compiti e funzioni “costruttive”. Gli stessi artt. 5, 6 e 8 («la legge non ha diritto di vietare se non le azioni nocive alla società»; «deve essere eguale per tutti, sia che protegga, sia che punisca»; «non deve stabilire se non le pene strettamente ed evidentemente necessarie») sembrano, piuttosto che vincoli, indicazioni di metodo e di indirizzo per il legislatore. E persino le più enfatiche affermazioni di regole e principi basilari non trovano sbocco in divieti o in sanzioni a suo carico, ma in un rinvio alla legge ed in un richiamo alla sua obbedienza.

Si noti in particolare il preambolo della Dichiarazione, dove si indicano le finalità del documento: i «diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo» vengono solennemente enunciati «affinché gli atti del Potere legislativo e quelli del potere esecutivo, potendo essere in ogni momento confrontati coi fini di tutte le istituzioni politiche, *vengano maggiormente rispettati*» (e non, come si penserebbe di leggere, affinché tali atti siano vincolati al rispetto di quei fini, o risultino chiaramente illegittimi in caso di loro violazione); e ancora: «affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora in poi su principi semplici e incontestabili, *siano*

sempre rivolti al mantenimento della Costituzione» (e non, come ci si aspetterebbe, affinché quei reclami ottengano sicura soddisfazione contro gli abusi di qualsiasi autorità).

Ma si noti soprattutto la peculiare tecnica adottata per la protezione delle singole libertà, per cui la regolamentazione delle loro manifestazioni e dei loro limiti è rimessa alla legge (essa determina in generale i limiti anche reciproci delle libertà individuali, artt. 4 e 5; individua i casi di restrizione della libertà personale, art. 7; definisce l'ordine pubblico da non turbare con la manifestazione delle opinioni, art. 10; prefigura e punisce gli abusi della libertà di stampa e di parola, art. 11). Emerge infatti da queste disposizioni un tipo di garanzia del tutto nuovo, costituito da regole non di carattere sostanziale, che cioè fissano direttamente i comportamenti consentiti e/o gli interventi autoritativi vietati, ma di carattere formale, che cioè individuano la forma (la legge) e l'autorità (il corpo rappresentativo) cui lo stabilimento delle regole sostanziali viene rimesso, anzi *riservato*.

c) *Le riserve di legge*

Questa tecnica della “riserva di legge” assumerà per vero, in tempi successivi, una serie di valenze ulteriori ed in parte diverse. Si allude specialmente a quelle connesse alla forma di Stato “dualista” delle monarchie costituzionali dell'ottocento (si pensi alla Francia della restaurazione, al Belgio, al Piemonte, all'impero tedesco) dove la rappresentanza popolare si affiancherà all'apparato di governo senza metterne in discussione l'autonoma legittimazione e l'autonomia operativa nei settori che si riterranno suoi propri (amministrazioni civili e militari, relazioni internazionali etc.); e dove la legge, posta all'incontro delle rispettive volontà (deliberazione parlamentare e “sanzione” del re) avrà il compito di definire i reciproci limiti tra la sfera dei diritti civili ed economici (*Freiheit und Eigentum*, libertà e proprietà, secondo la nota formula dei giuristi tedeschi) e la sfera dei poteri

autoritativi. Sicché sottoporre un oggetto alla riserva di legge avrà essenzialmente il significato di sottrarlo a tali poteri, almeno fino a quando e nei limiti in cui la stessa legge votata dalla rappresentanza popolare non consenta loro di penetrarvi.

Sotto questi aspetti – dalla concezione istituzionale complessiva al conseguente ruolo della legge –, anche in relazione alle premesse ideologiche e istituzionali di cui si è detto (sovranità nazionale, *supremitas* del corpo rappresentativo che direttamente vi si ricollega etc.) la Dichiarazione si orienta in un senso del tutto diverso (se si vuole, essa è nettamente “monista”; ma questa terminologia è più tarda, e comunque l’opposizione tra le due concezioni emergerà solo più avanti: gli stessi conflitti sul modo di configurare il potere regio nella Costituzione del 1791 ne saranno solo un precorrimento). L’art.3 afferma infatti che «il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione», ed ancor più nettamente che «nessun corpo, nessun individuo [si allude ovviamente al re ed all’apparato amministrativo] può esercitare un’autorità che non emani espressamente da essa». E per tale espressa emanazione non può farsi riferimento se non alla legge, che «è l’espressione della volontà generale» (art.6). La legge ha qui dunque ben altro ruolo che tracciar confini “esterni” all’autorità nei casi o nei campi in cui questa interferisca con le libertà civili ed economiche: nei confronti dell’autorità il suo intervento non ha carattere settoriale e limitativo-garantistico, ma generale e fondativo-conformativo.

Questa impostazione non viene per vero sviluppata direttamente dalla Dichiarazione nelle sue conseguenze istituzionali; ma anche solo su un piano di principio le sue implicazioni possono mettere in ombra l’autonomo significato delle riserve di legge, che potrebbero apparire una mera specificazione del ruolo fondativo e regolatore attribuito in generale alla legge riguardo ai poteri dell’autorità. Da un lato, tuttavia, sarebbe forse una anticipazione eccessiva estrapolare senz’altro da simili proclamazioni l’idea che segnerà il passaggio dallo Stato liberale allo Stato di diritto, cioè quel *principio di legalità* che esige per tutti

i pubblici poteri (e in particolare per i poteri amministrativi) la fondazione e la configurazione formale e sostanziale ad opera della legge. Dall’altro lato, se pure la Dichiarazione sembra comunque muoversi in modo più o meno consapevole in questa direzione, ciò non toglie che disposizioni come quelle degli art. 4, 7, 10 e 11 assumano il rilievo autonomo e ulteriore di vere e proprie riserve di legge, e che si ebba ascrivere proprio alla Dichiarazione la prima elaborazione dell’istituto, al di là delle ulteriori e in parte diverse valenze che questo ha poi assunto in altri contesti.

Tali disposizioni non attribuiscono infatti alla legge una funzione fondativa e permissiva (consentire gli interventi dell’autorità nella sfera dei diritti, fissandone eventualmente le condizioni), ma le conferiscono in via esclusiva *la competenza normativa* nei settori considerati, cioè la funzione di *stabilire l’intera disciplina* che li riguarda (anche quando l’autorità non sia interessata: v.l’art.4) (cfr.spec. l’art.7: «se non nei casi determinati dalla legge e secondo le forme che questa ha prescritto»; v. anche l’art.11 e, *a contrariis*, l’art. 5). Esse si pongono dunque, da un lato, come *norme sulla produzione del diritto* (esclusione di interventi normativi di altre autorità, ancorché subordinati alla legge) e, all’altro lato, come *norme sulla conformazione degli altri poteri* (l’amministrativo e il giudiziario), cui spetterà solo l’applicazione in concreto della disciplina legislativa, senza possibilità di scelte che non trovino in una previa norma la loro diretta prefigurazione.

Altra e del tutto diversa è poi la questione se la legge possa a sua volta apportare deroghe a queste regole sulla produzione giuridica, consentendo in termini più o meno estesi l’intervento di atti normativi dell’esecutivo o conferendo una più o meno estesa discrezionalità al giudice o all’amministrazione (fino ad arrivare eventualmente a restringere di fatto il suo ruolo nei limiti della funzione “permissiva” di cui s’è detto più sopra). Ciò infatti, proprio in quanto ne costituisce una *deroga*, non attiene alla struttura della riserva di legge disposta dalla costituzione,

ma alla sua vincolatività per il legislatore ordinario. Per questo aspetto, occorrerà dunque far riferimento alla configurazione positiva del rapporto tra costituzione e legge ordinaria: ed in proposito la stessa Dichiarazione non manca di esprimere significativi indirizzi.

d) *Separazione dei poteri e supremas del legislativo*

Va notato in particolare che, pur assumendo il principio della separazione dei poteri (al pari della garanzia dei diritti) quale connotato essenziale di ogni costituzione degna di questo nome (cfr. l'art. 16), la Dichiarazione non esclude che al legislativo sia data una netta primazia.

Vi è anzitutto il dato funzionale, cui già si accennava, per cui rispetto alle fortissime affermazioni di principio contenute nei suoi primi articoli (l'eguaglianza, la strumentalità degli organismi politici alla garanzia dei diritti naturali, la derivazione di ogni legittima autorità dalla sovranità che risiede nella nazione, la libertà come facoltà di impiegare i diritti naturali nei soli limiti derivanti dai corrispondenti diritti degli altri consociati: art. 1-4) alla legge non si attribuisce una dimensione "minore" e contingente, ma il ruolo di strumento primario per la loro realizzazione. La necessaria traduzione di quei principi in norme di diritto positivo non spetta evidentemente agli altri poteri (che del diritto positivo dovranno essere soltanto i fedeli esecutori) e solo in parte spetta alla Costituzione, concepita allora (ed ancora per molto tempo) come corpo di norme essenzialmente organizzative e procedurali. La disciplina sostanziale necessaria è dunque compito specifico del legislatore, in termini essenzialmente di continuità rispetto alla Dichiarazione: la quale, non a caso, alle sue future determinazioni fa rinvio piuttosto che porre limiti.

Ma vi è anche, e soprattutto, il dato istituzionale, manifestato dalla prime due frasi dell'art. 6, che reciprocamente si fondano e si giustificano: «la legge è l'espressione della volontà ge-

nerale» e «tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere di persona, o mediante loro rappresentanti, alla sua formazione». In tal modo, infatti, il potere legislativo "costituito" viene prefigurato secondo una struttura e con una legittimazione assai vicine a quelle che caratterizzano la stessa Assemblea costituente (e che anzi avevano fondato la sua pretesa di porsi come tale: si ricordi la *Déclaration sur la constitution de l'Assemblée* del 17 giugno 1789: sopra, 2.b). Questa omogeneità qualitativa finirà per ipotecare le vicende successive, prima rendendo intollerabile la reciproca limitazione voluta dai costituenti del 1791 tra la corona ed il corpo rappresentativo della nazione, e poi generando la prassi ed i modelli costituzionali della Convenzione, per cui la diretta legittimazione popolare connoterà l'assemblea rappresentativa come una sorta di "costituente permanente" o comunque come l'autorità suprema. Sarà proprio per queste esperienze che le costituzioni della fase "moderata" e poi autoritaria della rivoluzione (1795, 1799) spezzeranno il corpo legislativo in più tronconi, sicché nessuno potesse porsi come unico rappresentante e portavoce della nazione e della volontà generale. Ma nel frattempo, ad onta delle pur lucide elaborazioni teoriche (si pensi alla distinzione di Siéyès tra il potere costituente e i poteri costituiti) e delle pur nette previsioni costituzionali (le Carte di questo periodo prevedono tutte la propria "rigidità", cioè forme speciali per la propria revisione: v. oltre), la doppia norma dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti avrà sortito l'effetto di imporre l'idea della *supremas* del legislatore e della legge, e di precludere quella (affermatasi invece, come si è visto, nel ben diverso quadro dell'esperienza nordamericana) di limiti giuridico-formali al corpo rappresentativo ed alla volontà generale.

4. La "marcia delle donne" e le riforme del 1790-91

Nonostante il concorde entusiasmo della notte della rinuncia ai privilegi feudali e l'appassionato dibattito che aveva condotto

alla solenne proclamazione dei diritti, la lotta politica tra la maggioranza dell'Assemblea e le forze conservatrici della minoranza, e soprattutto della corte di Luigi XVI, restava tesa e irrisolta. Da un lato, il partito dei *monarchistes* (detti anche "anglomani", perché accusati di rifarsi al modello "moderato" d'oltre Manica) spostava la sua resistenza sui lavori per la Costituzione, proponendo in particolare una seconda camera elitaria (anche se sempre elettiva) ed un potere di *veto* del re sugli atti legislativi, cioè un insuperabile diniego della relativa sanzione. Dall'altro lato, il re rifiutava il suo consenso alle deliberazioni del 4 agosto ed alla stessa Dichiarazione dei diritti, sicché la stessa discussione sul suo futuro potere di *veto* s'intrecciava con la cronaca e coi conflitti politici di quel momento. Uno dei *leaders* della maggioranza, Barnave, propose il compromesso di un *veto* sospensivo (cioè superabile con un altro voto dell'assemblea): ma l'atmosfera di reciproco sospetto doveva precipitare in una nuova insurrezione popolare, aizzata dalla penuria del pane e infine esplosa per le provocazioni della corte, che aveva profilato un nuovo ricorso all'esercito, facendo attestarsi a Versailles il reggimento delle Fiandre ed offrendo ai suoi ufficiali un banchetto durante il quale furono insultati i simboli della rivoluzione.

Col sostanziale consenso del centro dell'Assemblea, le frazioni estremiste (il club dei cordiglieri, i gruppi di *Palais-royal*, i giornali dei "patrioti") incitarono il popolo a marciare su Versailles per ricondurre il re a Parigi, in modo da annullare le minacce militari e da garantire l'Assemblea e la rivoluzione con un più diretto controllo sulla corte. Si arrivò così, il 5 ottobre, alla famosa "marcia delle donne", che dai mercati sprovvisti di pane e dall'*Hôtel de Ville* incapace di provvedere alla crisi alimentare s'incamminarono sotto la pioggia verso la residenza reale, trascinandosi dietro la folla in tumulto, cui si aggiunsero addirittura ventimila uomini della milizia borghese.

Il re dovette cedere più di quello che aveva fino ad allora rifiutato: approvò i decreti del 4 agosto e la Dichiarazione dei diritti, rinunciò al *veto* assoluto, si lasciò ricondurre a Parigi a fu-

ror di popolo, ormai prigioniero della rivoluzione e dei "patrioti". L'Assemblea, trasferitasi anch'essa nella capitale, assunse un primato politico ormai indiscutibile, mostrandosi del resto capace di riportare l'ordine e di provvedere efficacemente agli approvvigionamenti alimentari.

Più precisamente, questa seconda insurrezione popolare andava a vantaggio non tanto della frazione radicale del terzo, che l'aveva messa in movimento, quanto della frazione liberale, che seppe governarne il rientro. Era il gruppo espressivo della borghesia agiata e degli aristocratici "patrioti", che controllava la maggioranza dell'Assemblea (Barnave, il suo *leader*), il comune di Parigi (Bailly, il suo sindaco) e la Guardia nazionale (Lafayette, il suo comandante): ed è a questo partito che essenzialmente si debbono sia l'elaborazione del testo costituzionale del 1791, sia le penetranti riforme che si andarono realizzando nel frattempo.

a) *Anticipazioni costituzionali*

Dalla "marcia delle donne" all'entrata in vigore della Costituzione passano in effetti circa due anni, ricchi di avvenimenti politici (che qui non si possono ovviamente analizzare), ma anche di grandi novità giuridiche e istituzionali. Per un verso, alcuni aspetti della stessa Costituzione vennero in certo modo anticipati da una serie di decreti dell'Assemblea, che profilavano una sorta di organizzazione provvisoria del Paese, specie per quanto riguarda il re e l'esecutivo. Per altro verso, le scelte di principio e le necessità organizzative e finanziarie della rivoluzione suggerirono, in diversi campi, interventi normativi della massima rilevanza.

Quanto al primo aspetto, si incise anzitutto sui poteri e sulla stessa configurazione della Corona. In coerenza con le affermazioni "moniste" della Dichiarazione dei diritti (ed in specie con il ricordato art.3: sovranità della nazione e derivazione da essa

di ogni autorità) fu superata ogni idea di legittimazione trascendente o comunque propria del re. Luigi XVI, re «dei Francesi» e non più «di Francia», diviene il “primo funzionario” della nazione, dotato come tale non di mezzi propri, ma solo di una «lista civile» (così detta perché quantificata in base ad un preventivo di spesa e approvata dalla rappresentanza dei cittadini) e con competenze sostanzialmente circoscritte al potere esecutivo. La sua incidenza sul legislativo era infatti già per l'immediato limitata dalla natura costituente dell'Assemblea, con cui apparivano incompatibili sia un potere regio di scioglimento, sia una riserva dell'iniziativa legislativa, sia la stessa necessità di una sanzione (e la possibilità di un *veto*) sulle leggi di carattere costituzionale. Il sospetto verso la corte suggerì infine il decreto del 7 novembre 1789, che disponeva l'incompatibilità assoluta tra la rappresentanza nazionale e il governo e vietava ai ministri persino di partecipare alle deliberazioni dell'Assemblea (questa regola sarebbe poi rimasta ferma negli anni successivi, bloccando ogni possibilità di evoluzione dell'esperienza costituzionale rivoluzionaria verso forme di governo parlamentare).

Un secondo ordine di scelte di forte incidenza costituzionale attiene alla legge sulle elezioni del futuro corpo legislativo. Non stupisce certo la ripresa dello schema dei diversi gradi elettorali già visto per gli Stati Generali, che riflette una meccanica ancora primitiva del suffragio, espresso pubblicamente in assemblee “primarie” compatibili con le piccole comunità di un Paese non molto urbanizzato (erano in effetti difficilmente praticabili i più complessi sistemi di scrutinio necessari a un'elezione diretta dei deputati). La vera e pesante scelta della costituente attenne piuttosto ai requisiti di censo richiesti per partecipare ai diversi gradi elettorali, per cui, su venticinque milioni di Francesi, i cittadini “attivi” (elettori nelle assemblee primarie) risultavano poco più di quattro milioni (il 16%) e i cittadini “passivi” (eleggibili al corpo legislativo) circa due milioni (l'8%) (cfr. ben altrimenti le elezioni del 1792 per la Convenzione e i requisiti stabiliti nel 1793, specie nella Costituzione giacobina).

b) *La questione feudale e la “costituzione civile” del clero*

Quanto poi alle altre riforme, va menzionata in primo luogo la geometrica unificazione delle amministrazioni locali, che alle molteplici articolazioni in uso nelle varie regioni sostituisce per tutto il Paese un sistema “piramidale” su quattro livelli: 43.360 comuni, 4732 cantoni, 543 distretti e 87 dipartimenti, ciascuno con un'assemblea elettiva ed un organo esecutivo (variamente denominati nei diversi enti), dotati di vaste competenze in merito all'assistenza pubblica, alle imposte dirette, alla polizia e persino al sostegno dell'economia locale.

Ma vanno soprattutto ricordate altre due radicali trasformazioni del vecchio ordine, che ebbero vaste ricadute sociali e politiche: le misure conseguenti all'abolizione del sistema feudale e quelle relative al patrimonio ed all'organizzazione del clero.

Entrambe queste riforme avevano un sostrato estremamente complesso, in cui coi principi dell'Ottantanove (l'eguaglianza, le libertà personali, spirituali ed economiche, la stessa sovranità nazionale) interferivano esigenze finanziarie, aspettative economiche, rivendicazioni sociali, questioni di coscienza, interessi politici. In particolare, si trattava di portare a compimento il grande processo di separazione della sfera pubblica da quella privata, e di monopolizzazione della prima nelle mani dell'autorità politica, già iniziato dall'assolutismo, ma ancor più essenziale per la piena realizzazione della sovranità nazionale. Risultavano ormai intollerabili le residue ma ancora cospicue “autonomie politiche” dell'antico regime: i privilegi signorili, per cui la disponibilità della terra era anche dominio sugli uomini (con poteri giudiziari e di polizia, asservimento dei contadini, diritti di *corvée* etc.); e l'apparato della chiesa, che, oltre a partecipare al sistema signorile (feudi ecclesiastici) ed a complicarlo coi vari vincoli di destinazione di ingenti rendite fondiarie (“benefici ecclesiastici”, decime etc.), costituiva una struttura di grande peso sociale e politico largamente al di fuori del controllo statale: si pensi, oltre all'ovvia influenza spirituale esercitata a tutti i

livelli (dalla corte al popolo minuto), alla rilevanza della gestione pressoché monopolistica dell'istruzione e dell'assistenza.

Al superamento del sistema feudale fecero peraltro riscontro interessi contrapposti. Le aspettative dei contadini a un accesso facilitato alla piena disponibilità della terra entrarono in conflitto con le esigenze di ristrutturazione capitalistica della proprietà e della produzione agricola (già iniziata nel corso del settecento, con un notevole incremento dei redditi e dei valori fondiari) e con lo stesso riconoscimento di principio della proprietà come «diritto inviolabile e sacro» (art. 17 della Dichiarazione). Da un lato, la borghesia premeva per l'immissione degli immobili feudali sul mercato libero, dove le sue disponibilità economiche e finanziarie non avrebbero incontrato concorrenza; dall'altro, gli antichi signori cercavano di conservare almeno la componente "privatistica" dei loro diritti sulla terra, trasformandosi da feudatari in proprietari e dunque entrando a loro volta nelle logiche di produzione e scambio dell'economia capitalistica (vedendo tra l'altro eliminati i pur modesti gravami connessi alla consuetudine dei fondi non recintati e degli usi civici, cioè i diritti collettivi delle comunità rurali: legnatico, pascolo etc.). Nella riforma prevalsero appunto queste idee, per cui all'interno degli antichi diritti si distinsero gli aspetti "pubblicistici" (poteri feudali, prestazioni personali) e gli aspetti "privatistici" (proprietà e rendite sulle terre affidate ai coltivatori), abolendo i primi ma confermando i secondi, in particolare con la trasformazione dei canoni feudali in rendite fondiari, da cui i contadini potevano liberarsi solo pagando un riscatto, calcolato più o meno equamente, ma in genere al di sopra delle loro possibilità.

Ben più decisa fu la riforma ecclesiastica, portata sia sul piano economico (la nazionalizzazione dello sterminato patrimonio immobiliare della chiesa francese, che fu tra l'altro essenziale per le esigenze finanziarie dello Stato, offrendo nuove garanzie per il debito pubblico) sia sul piano organizzativo (la c.d. "costituzione civile del clero"). I due profili erano del resto strettamente connessi, ruotando attorno all'idea di un inquadramento

della chiesa nel sistema costituzionale *in fieri*. Da un lato, infatti, si privava il clero della sua autonomia economica, poiché i cespiti diretti di cui aveva fino allora goduto (feudi, proprietà, benefici e lo speciale regime della decima, che era sostanzialmente un'imposta sui redditi) venivano sostituiti da rimesse a carico dello Stato, che a fronte dell'incameramento dei suoi beni si accollava le spese per il culto, e in particolare il pagamento di un salario ai sacerdoti con cura d'anime. Dall'altro lato, si incideva sulla sua autonomia politica, riformando la sua struttura interna e contrastando la sua dipendenza dal papato: convergendo peraltro, per il primo aspetto, con gli interessi del basso clero, desideroso di affrancarsi dalla sua subordinazione a un episcopato di provenienza esclusivamente aristocratica, e, per il secondo aspetto, con quelli delle stesse gerarchie superiori, da tempo in polemica con Roma per l'autonomia della chiesa "gallicana" (del resto, la riforma si rifaceva anche ad alcune rivendicazioni dei *cahiers* del clero, e nella stessa sede costituente era appoggiata dalla componente ecclesiastica liberale).

Vennero presto in luce, tuttavia, i diversi significati con cui si parlava di una chiesa *nazionale*: quello più risalente della sua indipendenza dalla curia pontificia, e quello del tutto nuovo del suo inquadramento nelle istituzioni della "sovranità nazionale". Questa seconda valenza comportava infatti non solo un parallelismo estrinseco con tali istituzioni, come la coincidenza con le circoscrizioni civili (ad es. tra le diocesi e i dipartimenti), già di per sé problematica per la drastica eliminazione di numerosi uffici ecclesiastici; ma anche un parallelismo di sostanza, che attribuiva al clero il ruolo di un funzionariato pubblico, e introduceva nella sua organizzazione i principi e i moduli seguiti per le nuove strutture pubbliche. Si ebbero così organi assembleari (sinodi) che equilibravano gli organi di governo; ma soprattutto si impostava il sistema su una legittimazione "dal basso" (per non dire "democratica"), arrivandosi alla preposizione elettiva dei titolari di parrocchie e diocesi. Tali elezioni erano peraltro considerate non come un affare interno del clero o delle comu-

nità dei fedeli ma, proprio per la rilevanza pubblica di quegli uffici, come un affare riguardante tutti; sicché per avervi diritto di voto occorreva solo esser cittadini “attivi”, quale che fosse la posizione religiosa di ciascuno.

Infine, anche il metodo di questa riforma fu radicale, essendo fondata in via esclusiva sulla sovranità politica dell'Assemblea (senza alcuna approvazione del papato o della stessa chiesa francese) e sul dovere di obbedienza alla legge: il clero doveva anzi prestare uno specifico giuramento di fedeltà a questa sua “costituzione civile” (approvata il 20 novembre 1790), perdendo in caso contrario gli uffici posseduti e le fonti di sussistenza che vi erano connesse.

5. La crisi del 1791

Gli effetti furono drammatici: metà del clero rifiutò il giuramento, o lo ritrattò dopo la condanna papale giunta poco dopo (fu detto “clero refrattario”, in opposizione a quello “costituzionale”), in parte emigrando e in parte rimanendo in sede, senza mezzi e in stato di semiclandestinità. E ciò contribuì pesantemente ad aggravare le fratture all'interno del terzo stato. Da un lato, infatti, attorno ai “preti refrattari” si coagulò un'endemica opposizione specie del popolo delle campagne, già fortemente deluso dalla riforma “borghese” della proprietà fondiaria ed ora impressionato dallo scisma e dall'allontanamento dei suoi curati (talune comunità decisero anzi di mantenere a proprie spese i sacerdoti che avevano perduto i benefici ecclesiastici). Dall'altro lato, il *menu peuple* di Parigi e delle principali città, fortemente politicizzato dalle prime forme di associazionismo operaio e dal proliferare dei *clubs* patriottici, assumeva atteggiamenti radicali, criticando la maggioranza “borghese” dell'Assemblea nazionale per la debolezza verso i complotti controrivoluzionari del clero e degli aristocratici e per il nuovo spirito elitario con cui, in contrasto coi principi dell'Ottantanove, respingeva le rivendicazioni sociali (e politiche: si ricordi la legge elettorale) delle

classi meno favorite. In mezzo, la borghesia dei proprietari, dei commercianti e dei professionisti esige il consolidamento del liberalismo politico ed economico, temendo la reazione contadina ed ancor più il radicalismo degli operai e dei *sans coulottes*: e in effetti la linea politica e l'azione dell'Assemblea si spostava verso destra, giungendo (con la famosa legge Le Chapelier del 14 giugno 1791) fino alla repressione dell'associazionismo operaio e dei suoi tipici strumenti, lo sciopero e le trattative collettive.

Lo scisma, i tumulti popolari, i contrasti politici tra le fazioni dell'Assemblea nazionale, i rischi connessi a possibili svolte sovversive indussero infine Luigi XVI ad una mossa che avrebbe potuto precipitare il Paese nel caos. La notte del 20 giugno 1791 il re e la sua famiglia tentarono di fuggire (anche se, a quanto sembra, diretti non senz'altro oltre frontiera ma al castello di Montmédy, al riparo di truppe fedeli e vicino al confine col Lussemburgo: Thiers, *op.cit.*, vol. I, 190 ss.). Ma già il giorno dopo venivano riconosciuti e fermati a Varennes, e una settimana più tardi rientravano a Parigi, in mezzo a una folla silenziosa, cui l'Assemblea aveva vietato sia l'applauso che l'insulto.

Gli avvenimenti erano gravissimi da ogni punto di vista: il tradimento del re, la forza pubblica che lo cattura, l'Assemblea che lo sospende dalle sue funzioni, il rinvio di una Costituzione ormai pronta, i *clubs* e i giornali radicali che apertamente parlano di decadenza del re e di repubblica, lo spettro di una guerra civile, sociale, religiosa, internazionale. Ma l'ormai solida autorità dell'Assemblea consentì di contenere la crisi, e la spregiudicatezza dei suoi *leaders* (il “triumvirato” Barnave-Duport-Lameth) arrivò infine a ribaltarla.

a) *Aspetti istituzionali: il primo “governo provvisorio”*

Sotto il profilo giuridico-istituzionale, vanno sottolineate le questioni e le soluzioni attinenti all'improvviso vuoto di potere

determinatosi al vertice dello Stato per effetto della fuga e poi dell'arresto e della sospensione del re.

Questi ultimi provvedimenti, anzitutto, erano necessitati dalle circostanze ma non per questo meno problematici. Certo, anche il comportamento di Luigi XVI era una rottura del patto col suo popolo, forse più grave, per alcuni profili (specie per l'ovvio sospetto di cospirazioni con gli aristocratici emigrati e con gli stessi sovrani stranieri), di quella per cui un secolo prima, in Inghilterra, era stata dichiarata la "abdicazione implicita" di Giacomo II. Ma nell'Inghilterra del 1689 re e parlamento trovavano ormai nella secolare costituzione del Paese una comune e pressoché paritaria legittimazione, che conosceva anche precedenti significativi di deposizione di regnanti incolpati di tirannia o tradimento (da Riccardo II a Carlo I). Nella Francia del 1791, invece, nel lungo termine c'era il confronto tra due legittimazioni "originarie" in concorrenza tra loro (la Dichiarazione dei diritti aveva respinto quella regia proveniente dal vecchio regime, e la fuga del re veniva di fatto a chiarire il suo ambiguo atteggiamento sulla "sovranità nazionale"); e nel breve termine, dando per genuino il reciproco riconoscimento dei nuovi ruoli dell'assemblea e del re, essi si atteggiavano – nonostante il collegamento preferenziale tra la nazione e il corpo rappresentativo – come "emanazioni parallele" della nuova fonte del potere, costituita dalla sovranità nazionale. Sotto questi aspetti la sospensione del re fu dunque, nel merito, una reazione più "morbida" di quella che la sua fuga avrebbe potuto produrre (v. *infra* per le relative motivazioni politiche); ma nel metodo segnò il punto di emersione di una rottura radicale. L'assemblea, che già in ragione della sua funzione costituente s'era andata ripensando come manifestazione diretta della sovranità nazionale (si pensi alla sottrazione al potere regio di *veto* degli atti di normazione costituzionale: v. sopra), trovò infatti in questa circostanza l'opportunità, la necessità e la giustificazione per porsi esplicitamente *come istituzione suprema*: dimostrando tra l'altro a se stessa ed al Paese il carattere non essenziale della componente monarchi-

ca della costituzione. Non a caso, più che la fuga di Luigi XVI in se stessa, furono queste sue conseguenze giuridico-istituzionali a far passare le idee repubblicane dalla dimensione del dibattito teorico a quella delle prospettive politiche concrete: un sistema in cui l'assemblea rappresentativa mette da parte il monarca e ne assume i poteri è già quasi una repubblica, o almeno mostra che la repubblica è possibile.

Le soluzioni organizzative che fecero riscontro in positivo a questa situazione sono peraltro interessanti anche in se stesse. Già la mattina successiva alla fuga la Costituente si avvale della sua indiscussa autorità per mantenere la tranquillità pubblica e per assicurare la gestione degli affari di Stato. Convocati i ministri del re, li trasformò – almeno per il momento – in ministri dell'Assemblea, decretando che solo da essa avrebbero d'ora in poi preso ordini. Al titolare della giustizia fece consegnare il sigillo dello Stato, per poterlo apporre sui propri decreti; a quello della guerra fece allertare le truppe alla frontiera; a quello degli esteri fece rassicurare le potenze straniere che l'atteggiamento internazionale della Francia restava immutato. E sotto questi aspetti il vuoto di fatto prodotto dall'assenza fisica del re proseguì immutato nel vuoto di diritto prodotto dalla sua sospensione. Anticipando ciò che sarebbe accaduto nel 1792 con il crollo della Costituzione monarchica, l'Assemblea organizzò sostanzialmente un "governo provvisorio", mettendosene a capo. Restava confermata l'incompatibilità tra cariche ministeriali e rappresentative ma, come si vedrà col governo assembleare della Convenzione (1792-95), ciò valeva solo per la titolarità dei dicasteri, non per la sostanza della direzione politica, che veniva a ricadere – pur senza alcuna regola organizzativa – nelle mani di chi fosse riuscito a controllare una maggioranza assembleare dotata di un minimo di stabilità.

b) *Aspetti politici: il compromesso costituzionale*

Questo ruolo di aggregazione e direzione politica fu assunto

da un gruppo “di centro” (Barnave, Duport, i fratelli Lameth), che come aveva fatto già Mirabeau cercò di costruire il proprio potere ponendosi come mediatore tra la corte e l’Assemblea.

L’inchiesta sulla fuga del re fu rapidamente archiviata: si sostenne che Luigi XVI non aveva inteso lasciare il Paese e non aveva fatto resistenza all’ordine di tornare a Parigi, per cui non gli si poteva applicare, nella sua qualità di “funzionario nazionale”, la sanzione della decadenza (come pretendevano invece i cordiglieri e l’ala sinistra del *club* giacobino, con Robespierre e Pétion). Era facile d’altra parte prospettare i rischi di una sua deposizione, che poteva scatenare una guerra civile e forse anche un intervento militare delle potenze europee (invocato dagli aristocratici emigrati e minacciato da Leopoldo II, imperatore d’Austria e fratello della regina Maria Antonietta, che proponeva agli altri sovrani una solenne ammonizione collettiva, nella prospettiva di un’eventuale coalizione militare: si ricordi almeno la dichiarazione austro-prussiana di Pillnitz).

Quanto alle istanze repubblicane, il loro connettersi al radicalismo politico e sociale fu sufficiente alla maggioranza della Assemblea per decidere una linea repressiva: molte “società popolari” furono chiuse, e la dimostrazione del Campo di Marte, dove la sinistra dei giacobini intendeva raccogliere firme per far dichiarare la decadenza del re, fu dispersa a fucilate dalla Guardia nazionale di Lafayette. Subito dopo Barnave e i suoi uscirono dal *club* dei giacobini e fondarono il nuovo *club* dei foglianti, orientato ad una politica di riconciliazione nazionale.

Stretti tra radicalismo e reazione, essi ritennero insomma più conforme ai loro interessi (e forse anche più facile) reprimere l’uno e venire a patti con l’altra, coprendo l’ambiguità della corona e cercando un compromesso con le forze che la sostenevano dentro e fuori di Francia, da propiziare con l’attenuazione delle misure contro gli emigrati e i “preti refrattari” e con la correzione del testo costituzionale in senso più favorevole all’esecutivo. L’accettazione da parte del re della Costituzione elaborata dall’Assemblea avrebbe significato infatti che il re e la na-

zione se ne riconoscevano reciprocamente garantiti, rendendo ingiustificate le opposizioni interne e le ammonizioni straniere; ed il partito dei foglianti, artefice dell’operazione, si sarebbe assicurata una posizione chiave nel nuovo ordine, ponendosi come la stabile incarnazione di tale compromesso, magari nei termini all’inglese di un governo titolare sostanziale del potere, in base al convergente appoggio del legislativo e del monarca.

Il compromesso in effetti si realizzò, ma – per così dire – ad un livello più basso. Da un lato, l’Assemblea concesse meno di quanto voluto dai foglianti, tenendo ferma l’incompatibilità tra rappresentanza e ministero e la non rieleggibilità dei costituenti al nuovo corpo legislativo, e rifiutando il *veto* assoluto e la seconda camera. Dall’altro, la corte mostrò di accontentarsene: il re non sapeva fino a che punto potesse resistere e la regina non credeva comunque alla Costituzione, sperando più nelle armi del fratello che nella mediazione di Barnave (col quale pure teneva un carteggio segreto).

La Costituzione del 1791 vide dunque la luce in un’atmosfera colma di ambiguità, di cui portò i segni sia nelle sue previsioni che nella sua applicazione. Ma al di là di ciò e della sua sorte infelice, essa resta un documento di cui non si può sottovalutare l’importanza, per i problemi affrontati e le soluzioni escogitate in quella che era la prima compiuta codificazione costituzionale del vecchio continente.

6. La Costituzione monarchica (13 settembre 1791)

In effetti, la Costituzione del 1791 si pone come disciplina generale di tutti gli aspetti del rapporto politico e dell’organizzazione costituzionale, ed a tal fine recepisce o richiama anche gli altri atti di rilevanza costituzionale sino allora intervenuti (se ne veda il testo in appendice).

In particolare, in testa al documento viene integralmente riprodotta la Dichiarazione dei diritti. Per vero, come si è spesso

fatto notare, essa vi figura come una parte a sè stante: il titolo «Costituzione francese» compare solo dopo di essa, seguito da un distinto preambolo e poi dal relativo articolato. Ma su questa peculiarità “redazionale” fa largamente premio sia l’identità formale realizzata fra i due testi con la loro riunione nel medesimo atto, sia la loro unità sostanziale e sistematica, evidenziata soprattutto dal preambolo e dal titolo I della Costituzione (si notino anche le varie formule di giuramento, che hanno sempre riguardo a «la costituzione decretata dall’Assemblea nazionale costituente negli anni 1789, 1790 e 1791»: formula che ricomprende dunque anche le grandi riforme del 1790 [v. sopra, 3.b] ed in specie quella in materia ecclesiastica, cui la costituzione fa più volte implicitamente rinvio).

Quanto al preambolo, esso richiama i principi dell’Ottantanove come fondamento e come precondizione della Costituzione: non solo il nuovo ordine si basa su quei principi, ma la sua stessa costruzione è possibile in quanto in loro nome s’è fatta *tabula rasa* del vecchio, sgombrando il terreno dalle istituzioni feudali, corporative ed ecclesiastiche «che ferivano la libertà e l’eguaglianza dei diritti». Il “catalogo” un po’ enfatico dei privilegi e dei particolarismi aboliti a tal fine («Non vi è più né nobiltà, né parìa, né distinzioni ereditarie» etc.) fa riscontro, in termini negativi e specificamente riferiti alle precedenti istituzioni francesi, ai principi che la Dichiarazione aveva enunciato in termini positivi e generalissimi per connotarne la validità universale e l’eguale portata per tutti gli uomini.

Anche le “disposizioni fondamentali” del titolo I riprendono la Dichiarazione, precisando la portata dell’eguaglianza (riferita all’accesso alle cariche pubbliche, ai pesi tributari e alla responsabilità penale), della libertà (circolazione, manifestazione del pensiero, culto, riunione, petizione individuale) e della proprietà (garanzia della sua «inviolabilità» o della «giusta e preventiva indennità» in caso di esproprio per necessità pubblica; riserva alla nazione dei beni per il culto e per i servizi pubblici). Esse fanno inoltre riferimento anche alle altre riforme sino ad allora

intervenute, specie a quelle in materia ecclesiastica, stabilendo, in tre commi significativamente consecutivi, il carattere elettivo dei ministri dei culti e la creazione di istituzioni statali per l’assistenza ai poveri e per l’istruzione (che si vuole pubblica, comune e gratuita almeno per gli insegnamenti «indispensabili»). Infine, si recepisce l’ambizioso programma di una razionalizzazione del diritto privato mediante «un codice di leggi civili e comuni a tutto il regno», già tentato in altri Paesi (Austria, Toscana, Prussia) dall’assolutismo “illuminato”, ma qui inserito nella prospettiva dei nuovi principi e della profonda riforma sociale che ne deriva.

I titoli successivi (da II a VII) attengono invece propriamente agli aspetti organizzativi del nuovo ordine, con una normativa penetrante ed articolata, particolarmente diffusa nel tit. III, “Dei poteri pubblici”, diviso in cinque capitoli (l’Assemblea e la sua formazione, la Corona e i ministri, il potere legislativo, l’esecutivo e il giudiziario), ripartiti a lor volta in numerose sezioni. In proposito, ci limitiamo qui a qualche considerazione sui profili per noi più interessanti, concernenti la forma di Stato e di governo, il sistema delle fonti e la revisione della Costituzione.

a) *Sovranità e forma di Stato*

Il tit. III della Costituzione riprende anzitutto, come principio basilare dell’organizzazione dei pubblici poteri, l’art. 3 della Dichiarazione dei diritti, per cui la sovranità risiede nella nazione e nessuno può esercitare un’autorità che non ne emani espressamente. Ma con riguardo a questa «emanazione», gli artt. 2 ss. dello stesso tit. III impiegano termini e concetti che lasciano perplessi. Da un lato, infatti, si dice che «la nazione, dalla quale emanano unicamente tutti i poteri, può esercitarli solo mediante *delega*»: e difatti nei successivi articoli 3-5 il potere legislativo è «delegato» all’Assemblea, l’esecutivo al re ed il giudiziario a magistrati elettivi). Dall’altro lato, si afferma che «la costituzione francese è rappresentativa: i rappresentanti sono il Corpo

legislativo e il re».

Orbene, in primo luogo può apparire improprio il ricorso al termine «delegazione», che nella sua tradizionale accezione di origine privatistica si riferisce ai casi in cui – in deroga all’ordinaria distribuzione dei poteri giuridici – un determinato soggetto od organo, nella cui configurazione giuridica *non* rientri una certa facoltà, sia tuttavia abilitato ad esercitarla in particolari circostanze in virtù di uno speciale incarico conferitogli dal soggetto od organo a cui la facoltà stessa appartiene. Questo schema appare in effetti estraneo al nostro caso, poiché il conferimento del potere legislativo all’assemblea, del potere esecutivo al re e del potere giudiziario ai magistrati non ha carattere derogatorio e occasionale, ma riflette una scelta effettuata una volta per tutte dalla Costituzione (o, se si preferisce, dalla nazione attraverso la Costituzione), che definisce una componente stabile della configurazione giuridica di ciascuno di questi organi ed in tal modo determina proprio l’ordinaria distribuzione delle competenze, anche nel rapporto tra potere costituente e poteri costituiti.

In secondo luogo, la qualificazione del re come «rappresentante» della nazione rinvia a un’accezione particolare del termine, riferita non a un dato fattuale e strutturale, cioè la formazione elettiva dell’organo, ma a un dato puramente istituzionale e funzionale, cioè il ruolo ad esso attribuito: mentre l’assemblea può agire in luogo ed in nome della nazione perché di fatto ne è una proiezione (si ricordi la *Déclaration sur la constitution de l’Assemblée* del 17 giugno 1789, sopra, 2 b), il re “rappresenta” la nazione perché (o nel senso che) di diritto può agire in luogo ed in nome di essa; o, se si preferisce, perché (o nel senso che) la nazione “si riconosce” in lui in quanto lo accetta come autorità governante (si noti peraltro che in nessun luogo della Costituzione il re è qualificato come capo dello Stato).

In realtà, sotto entrambi gli aspetti questi enunciati vanno intesi per il loro portato di principio, consistente, da un lato, nella affermazione del carattere strettamente “monista” della forma di

Stato (la nazione come unica fonte di legittimazione di tutte le autorità) e, dall’altro, nell’inquadramento della sovranità nazionale in forme rigidamente istituzionalizzate, per cui essa non si può manifestare in modo “immediato” e diretto, ma solo in modo “mediato” e indiretto. Per un verso, insomma, il ricorso alla figura della delega vale a dare il massimo risalto all’assunto che i pubblici poteri emanano dalla nazione, quasi a dire che di tali poteri né l’assemblea né il re né i giudici sono i “veri” titolari, bensì solo la nazione, che non se ne spoglia, ma solo incarica questi organi di esercitarli in suo nome. Per altro verso, se in tal modo, sul piano ideale, il nuovo sovrano (la nazione) sembra prendere esattamente il posto del vecchio (il monarca assoluto), sul piano pratico il fatto che esso possa esercitare i suoi poteri «solo mediante delega» vale a paralizzare le implicazioni troppo radicali di una tale “successione”, comportando che solo gli atti degli organi «delegati» siano riconoscibili come esercizio della sovranità.

Nella letteratura giuridica successiva si parla a questo proposito di sistemi “(puramente) rappresentativi”, contrapposti ai sistemi che conoscono anche forme “immediate” di manifestazione della volontà popolare; e questa terminologia sembra trovare riscontro (se non addirittura origine) nella formula dell’art.2 tit. III, per cui «la costituzione francese è rappresentativa». Ma qui l’espressione sembra assumere un valore autonomo e ulteriore: anche per la sua posizione sintattica, infatti, essa non pare intesa tanto ad affermare il carattere “mediato” del sistema, chiarito già a sufficienza dalla necessità di procedere mediante «deleghe»; piuttosto, essa fa riscontro in positivo a questo principio, evidenziando il criterio che indirizza e giustifica il conferimento delle deleghe stesse. In altre parole, essa sembra dire non tanto che la costituzione è «rappresentativa» perché i poteri sovrani sono «delegati»; quanto che questi poteri sono «delegati» alla assemblea ed al re perché l’assemblea ed il re sono organi «rappresentativi». Da una “formula magica” all’altra: ed anche qui con una duplice valenza. Per un verso, infatti, si afferma il for-

te assunto di principio per cui le stesse deleghe costituzionali richiedono giustificazione anche quanto all'identificazione dei loro destinatari, potendo rivolgersi solo ad organi che, essendo «rappresentativi», si ricollegano alla nazione; ma per altro verso si introduce, a quest'ultimo riguardo, un sostanziale parallelismo, se non addirittura una parificazione, tra l'assemblea ed il re (pur con due diverse accezioni di rappresentatività: v. sopra).

Sotto questi aspetti, la configurazione della forma di Stato, che pure in via di principio è nettamente “monista” (unità della fonte e del criterio distributivo dei poteri sovrani; v. anche l'unitarietà delle componenti territoriale e popolare della nazione, tit. II Cost.), prelude a ben vedere al “dualismo” della forma di governo che così tipicamente caratterizza la costituzione del 1791.

b) *La forma di governo*

La disciplina costituzionale in argomento è molto complessa: tentiamo qui di enuclearne gli aspetti più significativi, riferibili alla notevole autonomia reciproca tra il re ed il corpo legislativo e ai problemi delle relazioni tra l'uno e l'altra.

b1) *Aspetti strutturali*

Va anzitutto rilevato che sia la durata sia la rinnovazione dell'unica camera di cui è costituito il corpo legislativo (Assemblea nazionale) sfuggono completamente al re e ai suoi funzionari: è escluso lo scioglimento anticipato, ed il rinnovo biennale avviene «di pieno diritto», cioè senza che occorra una dichiarazione di scadenza o l'intervento anche solo strumentale di soggetti od organi esterni. Il procedimento elettorale trova direttamente nella Costituzione una disciplina dettagliata e quasi autosufficiente (salvo il periodico censimento della popolazione “attiva” e degli introiti tributari nelle varie parti del territorio, cui è collegata la distribuzione dei seggi ai collegi), che per il suo potenziale au-

tomatismo ricorda il *Tiennal Act* britannico (sopra, II 4 b). Si fissano infatti le date in cui le assemblee elettorali di primo e di secondo grado debbono costituirsi e procedere alle elezioni, anche in difetto di convocazione da parte dei competenti funzionari; e la data in cui, senza alcuna convocazione, i deputati via via eletti dovranno cominciare a riunirsi costituendosi in assemblea (prima in via provvisoria, occupandosi dei membri ancora assenti, e poi, appena raggiunta la maggioranza assoluta e in ogni caso entro un mese, nella pienezza delle funzioni). Queste assemblee hanno tutte privilegi simili a quelli parlamentari (esclusività in ordine alla verifica di poteri, alla costituzione del collegio, alla disciplina interna etc.; ma quelle di primo e di secondo grado sono rigidamente limitate, anche per la durata, alle sole operazioni elettorali), pur se sono ovviamente molto più estesi i privilegi dell'Assemblea nazionale, che dispone anche dei tempi, della sede, della polizia e della procedura dei propri lavori (su questo punto la costituzione detta però regole molto analitiche), nonché dell'autorizzazione a procedere penalmente contro i propri membri e persino di una forza pubblica per la propria sicurezza.

Quanto al re, la sua configurazione giuridica viene profondamente rielaborata: «non vi è in Francia autorità superiore a quella della legge. Il re regna solo in funzione di essa e solo in nome della legge può esigere l'obbedienza». Gli si impone pertanto un giuramento di fedeltà; si prevedono – quasi rivoltando il *Bill of Rights* in una codificazione *a priori* dei comportamenti interpretabili come abdicazione tacita – alcune fattispecie in cui «si riterrà che abbia rinunciato alla corona» (mancato giuramento, rivolgimento militare contro la nazione, mancato rientro dall'estero oltre i termini fissati dall'assemblea); si acquisiscono alla proprietà nazionale tutti i beni di chi sale al trono, attribuendogli solo una «lista civile» votata dall'assemblea; gli si fornisce una guardia d'onore composta di uomini della milizia borghese; s'introducono requisiti restrittivi per la reggenza e, in difetto di parenti del re che vi rispondano, la reggenza in capo ad

una persona eletta dal popolo; si fissa una prudenziale disciplina dei membri della famiglia reale capaci di successione al trono, e addirittura si prevede una legge per l'educazione dell'erede minore.

Al di là di questi limiti esterni, tuttavia, il monarca mantiene una forte posizione istituzionale e personale: restano ferme le usuali regole dinastiche, il carattere «inviolabile e sacro» della sua persona e la sua irresponsabilità politica e giuridica, tanto più in relazione alla configurazione costituzionale dei ministri. Questi sono cioè concepiti ancora come semplici collaboratori personali del re, che dipendono individualmente dalla sua sola fiducia (non esiste un organo "Governo" a se stante) e che nelle relazioni esterne hanno rilievo essenzialmente in funzione di *copertura giuridica* del monarca. Essi debbono infatti controfirmare tutti gli ordini del re, assumendosene la responsabilità: si tratta però evidentemente non di una responsabilità politica (visto che politicamente essi rispondono solo allo stesso re, che in via esclusiva dispone della loro nomina e persistenza in carica) bensì soltanto di una responsabilità giuridica. Vengono cioè loro ascritti sia gli illeciti penali, civili e contabili che commettano personalmente, sia quelli prodotti dagli atti del re che essi abbiano controfirmato, con uno spostamento della relativa imputazione inteso, sul piano repressivo, a tener ferma l'irresponsabilità del monarca senza che sia vulnerata l'inflessibilità della legge (nel senso che c'è comunque qualcuno che risponde delle relative violazioni); ma anche, sul piano preventivo, ad assicurare la legalità dell'azione dell'esecutivo, in quanto per timore delle corrispondenti sanzioni i ministri dovrebbero controfirmare solo gli atti conformi alle leggi. Va peraltro notato che questa dimensione giuridica e non politica della responsabilità ministeriale è pur sempre "filtrata" dalla circostanza che almeno in materia penale non si può farla valere senza una delibera del corpo legislativo: laddove, da questo lato, una simile funzione accusatoria della camera sembra costituire, oltre che uno strumento "di attacco" contro il governo (alla maniera dell'*impeachment*

britannico), anche uno strumento "di difesa" di esso in nome di un'eventuale ragion politica.

b2) *Aspetti funzionali*

Le interferenze tra l'assemblea ed il re emergono essenzialmente sul piano funzionale, sebbene la costituzione persegua anche qui una netta separazione (si noti che la relativa disciplina resta sempre orientata sui due organi, nonostante l'intitolazione dei capi III e IV del tit.III rispettivamente all'esercizio del potere legislativo e del potere esecutivo).

Al re è affidato in via esclusiva il potere esecutivo, con la direzione dell'amministrazione civile, il comando delle forze armate, il controllo dell'ordine interno e la cura delle relazioni internazionali; vi si ricomprende peraltro anche un potere normativo di rango secondario («proclami conformi alle leggi per ordinarne o richiamarne l'esecuzione»; è invece esclusa in modo assoluto la produzione di atti anche provvisori con forza di legge) e la facoltà di annullare tutti gli atti amministrativi contrari alle leggi e alle ordinanze regie.

I poteri dell'assemblea sono invece fissati in un elenco (art. I sez. I del capo III) di cui il primo punto riguarda il potere legislativo in genere, e i successivi undici una serie di specifici oggetti di intervento. Laddove questi ultimi non valgono né a delimitare il campo d'azione del potere legislativo (com'è evidente per lo meno dal fatto che non vi figurano settori sicuramente ad esso attribuiti, come le libertà e la proprietà); e neppure a configurare delle riserve di legge, visto che tendenzialmente non si tratta della produzione di regole generali e astratte, ma di decisioni su misure particolari e concrete (v. spec. i punti 2, 6, 7, 8, 9, 10, 12). Essi vanno letti pertanto come un elenco di poteri *aggiuntivi* rispetto ad una funzione legislativa che dal suo canto non incontra limiti di competenza (se non in favore di particolari *décrets* della stessa assemblea: v. oltre, *sub c*).

Sicché, sia sul piano della generale espansività della legge,

sia su quello degli ulteriori poteri deliberativi conferiti, la disciplina costituzionale in esame mostra di riprendere le linee già rilevate nella Dichiarazione dei diritti (sopra, 3 a), attribuendo all'assemblea elettiva (diversamente dal "dualismo" ottocentesco) il tendenziale controllo dell'intero sistema ed una significativa ingerenza sugli altri poteri. E ciò non solo per funzioni particolari od occasionali (come l'accusa dinanzi all'Alta corte nazionale dei ministri, degli alti funzionari e degli imputati per reati contro la sicurezza dello Stato) ma soprattutto per le attribuzioni legislative e deliberative conferite in via ordinaria al corpo rappresentativo in merito alla conformazione ed alla gestione delle strutture e delle funzioni più tipicamente proprie dell'apparato regio, cioè quelle attinenti all'amministrazione civile e militare (creare e sopprimere uffici pubblici, decidere sugli organici, gli arruolamenti e le risorse dell'esercito) e quelle attinenti ai rapporti internazionali (l'assemblea delibera la guerra su proposta del re, che ha rilevanti obblighi di informazione nei suoi confronti; può assumere l'iniziativa per negoziati di pace; ratifica i trattati internazionali). Al confronto, nei riguardi dell'assemblea il re dispone di poteri notevolmente minori (può aprire le sessioni, proporre oggetti da prendere in considerazione [come il presidente degli U.S.A. non ha invece iniziativa legislativa], invitarla a proseguire la sessione che essa voglia chiudere, convocarla durante i periodi in cui essa abbia speso l'attività, intervenire o far partecipare i ministri alle sue sedute). Il più rilevante risulta proprio il tanto discusso *veto* sospensivo, cioè il rifiuto temporaneo di sanzionare le leggi, che in effetti è più pesante di quanto suggerirebbe il nome, potendo essere superato solo se il corpo legislativo vota lo stesso testo nelle due legislature successive, e comportando quindi una paralisi delle deliberazioni legislative per almeno di quattro anni (peraltro alcuni atti dell'Assemblea sfuggono alla sanzione: v. oltre, *sub c*).

In effetti, sarà proprio il pesante impiego di questo potere di *veto* a dar occasione alla nuova svolta rivoluzionaria che segnerà la fine precoce della costituzione monarchica; ma, al di là di

tale occasione, il sistema del 1791 si rivelerà incapace di contenere i grandi conflitti politico-sociali del momento per i suoi difetti strutturali, riferibili non tanto all'asserito sovradimensionamento del ruolo del re od alla scarsa credibilità di un equilibrio tra le due supreme istituzioni politiche, quanto alle ambiguità del compromesso costituzionale che emergono già sul piano dei principi (come si è visto sopra), ma ancor più nell'interazione che si cercò di costruire tra l'involucro costituzionale e l'assetto sostanziale del potere.

b3) *Indicazioni di sintesi*

In effetti, per quanto si è visto la costituzione non sembra ispirarsi né a un dualismo "sbilanciato" in favore del re (un modello che peraltro ha retto lungamente nel corso dell'ottocento, sia pure in contesti istituzionali e politici troppo diversi da permettere un corretto paragone) né propriamente ad un equilibrio paritario tra gli organi supremi (per cui c'era l'ottimo esempio, questo sì abbastanza vicino, della costituzione federale americana, invero ripresa in più punti ma solo per aspetti particolari). Vi si profila piuttosto una logica diversa, intesa – al di là dello schematismo spesso ingiustamente ascritto al pensiero illuminista – a tener conto della realtà istituzionale in cui si interveniva. Come si è appena visto, infatti, il dato costituzionale positivo è se mai "sbilanciato" a favore dell'assemblea: ma ciò, ci sembra, nello spirito di compensare il ruolo preponderante che, nella specifica realtà francese, l'apparato amministrativo ereditato dal vecchio regime avrebbe potuto di fatto mantenere sia per ragioni "sogettive", cioè la sua compattezza istituzionale e la sua fedeltà monarchica congiunte al monopolio delle conoscenze tecniche e dell'esperienza di governo, sia per ragioni "strutturali", cioè la sua centralità nella gestione effettiva del potere. Orbene, se è corretto identificare in questi termini la linea di politica istituzionale dominante nella costituzione monarchica, è evidente non solo la delicatezza della sua traduzione normativa e operati-

va, ma anche il largo margine di ambiguità che siffatta traduzione può nascondere.

In altre parole, siamo di fronte ancora una volta alla difficoltà di fondo del passaggio al regime costituzionale, per cui (si veda quanto accennato in termini generali più sopra, III 1 b) la conquistata primazia dell'assemblea rappresentativa risulta essenziale ma di per sé insufficiente, lasciando aperto il problema della concreta amministrazione del Paese: che è un problema sia di efficienza di tale amministrazione, sia di controllo giuridico e politico su di essa, poiché altrimenti quella primazia sarebbe in un caso impotente, e nell'altro illusoria. Solo che, rispetto all'area anglosassone, tra questi due profili la bilancia inclina qui in modo diverso, diversi essendo il contesto giuridico e la tradizione istituzionale dell'apparato amministrativo ereditato dal vecchio regime. Le accennate caratteristiche storiche e strutturali di quello francese, largamente sconosciute al meno "moderno" sistema britannico ed alla sua semplificata filiazione nordamericana, mettono infatti in primo piano non tanto l'efficienza, quanto la rispondenza del governo del Paese alla legge ed alla sovranità nazionale. E la partita si giuoca (e si giocherà sempre, sul continente, specie col perfezionamento e l'esportazione del modello amministrativo francese in epoca napoleonica) sul rapporto tra l'apparato e la *volonté générale*, cioè sulla misura in cui la preminenza di questa su quello, affermata in via di principio dai costituenti, diverrà effettiva o resterà invece soltanto declamatoria.

Di questa partita, la costituzione "moderata" del 1791 è un episodio particolarmente significativo per le strategie e le tattiche emerse dentro ed attorno ad essa. Da un lato, se pure il modello istituzionale d'insieme è pur sempre quello della *Glorious Revolution* (preminenza della legge e del parlamento e affidamento dell'esecutivo ad un re-fiduciario che dispone di un apparato strutturalmente e operativamente autonomo), tale modello è però ripreso – come si è visto – con notevoli riserve, sia di principio (il re è capo dell'esecutivo in quanto «delegato» dalla nazio-

ne, ed è delegato in quanto «rappresentativo»), sia pratiche (la assemblea ha una notevole serie di compiti che oggi diremmo "di alta amministrazione" su delicati aspetti della politica interna ed estera). Dall'altro lato, le manovre politiche che precedettero l'approvazione finale e l'accettazione regia della costituzione dimostrano abbastanza chiaramente come la corte ed il gruppo dei foglianti fossero ben convinti del ruolo decisivo che avrebbe in realtà svolto il controllo dell'apparato di governo, e tendessero a recuperare nell'attuazione pratica della costituzione ciò che si era dovuto concedere nella sua stesura. Non a caso, Barnave e i suoi ritenevano di assumere una posizione chiave nel nuovo sistema mediando tra la corte e l'assemblea, o meglio contrattando col re per ottenere, in cambio del controllo politico sulla maggioranza, una significativa partecipazione alle strutture di potere che alla corona facevano capo. E non a caso la "sinistra" dei giacobini e dei cordiglieri non si accontentava del carattere puramente "negativo" dato ai poteri del re verso l'assemblea (il *veto*), avvertendo che un'eventuale paralisi della rappresentanza nazionale non avrebbe bloccato il sistema, in quanto il re – forte dell'autonomia del suo apparato amministrativo – avrebbe potuto anche, in certa misura, governare da solo.

c) *Il sistema delle fonti*

Un ultimo aspetto della costituzione monarchica che assume notevole rilievo (anche se soprattutto per i suoi futuri sviluppi) è quello relativo al sistema delle fonti.

In proposito, va anzitutto notata la sua modernissima articolazione su quattro livelli gerarchici: la costituzione, le leggi di revisione costituzionale, gli atti legislativi e i «proclami» del re.

Il tit.VII mette in evidenza i primi tre livelli, da un lato dando per implicito che la costituzione non si può modificare con atti legislativi ordinari, e dall'altro distinguendo l'ipotesi in cui la nazione esprime un atto costituzionale nuovo da quella in cui si

voglia «usare solamente, con i mezzi ricavati dalla costituzione stessa, del diritto di riformare gli articoli». Nulla dicendo del primo caso (che per evidenti motivi teorico-ideologici si ritiene sfuggire a qualsiasi disciplina giuridica *a priori*), si stabilisce invece una farraginoso e lentissima procedura per la revisione di singoli articoli della costituzione, che richiede il voto di tre legislature consecutive (escluse le prime due del nuovo regime: in teoria tutto avrebbe dovuto restar fermo per dieci anni, fino al 1801) e la creazione di un'Assemblea di revisione costituita dalla quarta legislatura accresciuta di un numero di deputati pari ad un terzo della composizione ordinaria dell'assemblea (745 più 249). E' una soluzione piuttosto infelice (v. quelle più praticabili adottate nelle costituzioni successive, peraltro tutte disattese), che però inaugura – in linea del resto col precedente americano – una tradizione di rigidità costituzionale che sarà interrotta solo dalla dittatura bonapartista.

Del quarto livello s'è già fatto cenno a proposito dei poteri del re. Qui la costituzione – pur con una terminologia inevitabilmente datata – anticipa con singolare lucidità il problema dei poteri normativi dell'esecutivo, adombrando sia la figura del decreto-legge (per escluderla: «il potere esecutivo non potrà fare alcuna legge, neppure provvisoria»: tit.III, cap.IV, sez.I, art. 6), sia quella del regolamento di esecuzione («proclami conformi alle leggi, per ordinarne o richiamarne l'esecuzione»).

Resta da dire di un'altra notevole anticipazione, che sarà più chiaramente sviluppata nelle costituzioni del 1793 (e troverà riscontro in epoca più recente solo nelle costituzioni rigide successive alla prima e specie alla seconda guerra mondiale). Ci si riferisce al fatto che il tit.III, cap.III, sez.III della costituzione articola la normazione di rango legislativo secondo un vero e proprio criterio di competenza, che separa le diverse manifestazioni del potere legislativo dell'Assemblea in tre tipi distinti, alle cui peculiarità formali corrispondono diverse aree di intervento. Abbiamo cioè: (a) atti per i quali è necessario il concorso del re attraverso la sanzione, che «hanno forza di legge e portano il

nome e il titolo di leggi» (artt.1-6) (si tratta della forma “normale” di produzione legislativa, cui corrisponde una competenza residuale sui campi non riservati alle altre due fonti); (b) atti che consistono della sola deliberazione dell'assemblea (*décret*), non richiedendo la sanzione regia per essere perfetti, e tuttavia equiparati alla legge sia per il nome («porteranno il nome e il titolo di leggi»), sia per l'entrata in vigore (richiedono la promulgazione), sia per l'efficacia: ad essi è riservata la normativa sull'istituzione e la percezione dei tributi (art.8); (c) atti del solo corpo legislativo per cui non è prevista né la sanzione né la promulgazione, ai quali cui non si dà il nome ma solo la forza della legge: attengono alla sua costituzione in assemblea, alla sua polizia interna, alla verifica dei poteri e simili, ma anche ad oggetti tipicamente “esterni” all'assemblea come «l'esercizio della polizia costituzionale sulle amministrazioni e sui funzionari municipali» e tutto quanto riguarda la responsabilità dei ministri e l'accusa (art. 7).

La *ratio* di tutto ciò è ben chiara, e non occorre sottolinearla (sottrarre alla sanzione e al *veto* del re ciò che più tipicamente inerisce al ruolo dell'assemblea, sia come corpo rappresentativo dei cittadini, sia come sede di controllo politico-giuridico sull'apparato re-ministri-amministrazione, e più in generale come contraltare istituzionale di esso). Ma quanto e forse più del *perché* di questa soluzione, colpisce qui il *come*, cioè le tecniche impiegate.

In primo luogo, infatti, esse mostrano un sorprendente distacco da ogni connotazione ideologica e sostanzialistica della forza di legge: questa infatti non è ricavata *a posteriori* dalle pretese qualità intrinseche/naturali di determinate realtà istituzionali e solo di quelle (del tipo: “la forza di legge consiste nella peculiare autorità spettante alla convergente volontà del re e dell'assemblea in quanto vi si manifesta la volontà nazionale”, o qualcosa di simile). Essa invece, per un verso, è concepita come uno dei possibili modelli *a priori* dell'efficacia che un atto giuridico può avere, caratterizzato rispetto agli altri modelli dal

solo dato formale di una forza obbligatoria che prevale su quella di tutti gli altri atti esclusa la costituzione. Per altro verso, e proprio per questo suo carattere di modello *a priori*, essa è per così dire a disposizione del costituente, per essere attribuita o negata ai vari atti autoritativi in base a valutazioni di opportunità sull'efficacia da conferire ad essi, anche se di provenienza o di contenuti diversi (si noti che la stessa esclusione di atti dell'esecutivo con forza di legge implica che essi sarebbero di per sé tecnicamente possibili, e non lo sono soltanto perché la costituzione positiva non lo consente; sotto altro aspetto, l'elencazione degli oggetti rimessi ai *décrets* assembleari *ex art. 7* [sopra, lett. c] documenta addirittura un conferimento della forza di legge che prescinde anche dal carattere normativo dell'atto, essendo compiuto in favore di tutti gli atti aventi quella forma, anche se non contengono e non sono destinati a contenere regole generali e astratte, ma solo determinazioni per casi concreti).

In secondo luogo, a conferma di questa lettura viene il dato non meno sorprendente per cui la costituzione non solo conferisce la forza di legge a fonti diverse da quella qualificata come "legge", con una equiparazione-concorrenza tra di esse che evidenzia il valore non sacrale ma convenzionale di questa qualificazione; ma giunge fino a risolvere tale concorrenza nei termini di una esclusione reciproca tra le stesse fonti dai campi d'intervento rispettivamente riservati. Il che, per quanto sostenuto da tutte le buone ragioni istituzionali che sappiamo e per quanto attenuato dal fatto che queste fonti provengono tutte dal corpo legislativo, rappresenta pur sempre una notevole presa di distanza dall'idea di una generalizzata preminenza della fonte "legge", come quella che, ricollegandosi alla convergente volontà delle supreme istanze «rappresentative» della nazione (l'assemblea e il re), dovrebbe costituire la manifestazione tipica della *volonté général*.

Da ultimo, se è lecito anticipare già qui le conclusioni della più recente dottrina sulle fonti, questa esclusione reciproca incide sul significato stesso della forza di legge. Questa infatti non

può concretarsi nella forza abrogativa di un atto sull'altro – che è pregiudizialmente esclusa, in quanto i rispettivi limiti di competenza inibiscono a ciascuno di essi di entrare nel campo degli altri. La forza di legge attribuita dalla costituzione a queste fonti a competenza riservata non può dunque riferirsi ai loro rapporti reciproci, ma solo ai rapporti con gli atti sopra e subordinati: in altre parole, esse sono equiparate alla legge solo nel senso che hanno, ciascuna nel proprio ambito di competenza, la stessa posizione sistematica della legge, cioè le stesse condizioni di validità (sono subordinate soltanto alla costituzione) e la stessa capacità di imporsi (dettano a loro volta le condizioni di validità dei provvedimenti e dei comportamenti rilevanti per le materie di rispettiva spettanza).

Appendice

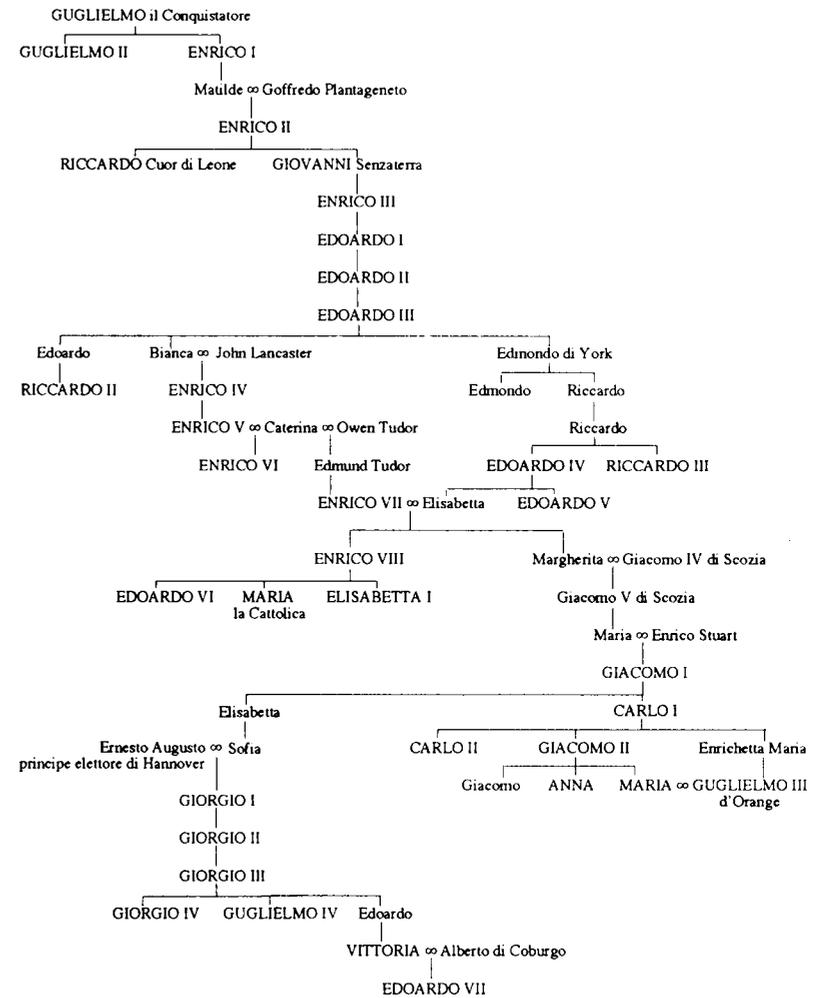
(i testi sono dati nella traduzione dell'autore)

(i testi sono dati nella traduzione dell'autore)

1. I regnanti inglesi (1106-1901): dinastie e cronologia

Re normanni	1066	GUGLIELMO I il Conquistatore
	1087	GUGLIELMO II
	1100	ENRICO I
Plantageneti	1135	ENRICO II
	1189	RICCARDO Cuor di Leone
	1199	GIOVANNI Senza terra
	1216	ENRICO III
	1272	EDOARDO I
	1307	EDOARDO II
	1327	EDOARDO III
Lancaster	1377	RICCARDO II (deposto nel 1399)
	1399	ENRICO IV
	1413	ENRICO V
York	1422	ENRICO VI
	1461	EDOARDO IV
	1483	EDOARDO V
Tudor	1483	RICCARDO III
	1485	ENRICO VII
	1509	ENRICO VIII
	1547	EDOARDO IV
	1553	MARIA la Cattolica
Stuart	1558	ELISABETTA I
	1603	GIACOMO I (Giacomo VI di Scozia)
	1625	CARLO I (deposto e giustiziato nel 1649)
	1649	<i>Commonwealth</i>
	1660	CARLO II
	1685	GIACOMO II (deposto nel 1689)
Hannover	1689	MARIA e GUGLIELMO III d'Orange
	1702	ANNA
	1714	GIORGIO I
	1727	GIORGIO II
	1760	GIORGIO III
	1820	GIORGIO IV
Coburgo-Hannover	1830	GUGLIELMO IV
	1837	VITTORIA
	1901	EDOARDO VII

2. I regnanti inglesi (1066-1901): schema genealogico



N.B. I nomi delle persone salite al trono come re e regine sono in TUTTE MAIUSCOLE.

3. *Magna Charta* (15 giugno 1215) (estratto)

Giovanni per grazia di Dio re d'Inghilterra, signore d'Irlanda, duca di Normandia e di Aquitania, e conte d'Angiò, agli arcivescovi, vescovi, abati, conti, baroni, alti funzionari, magistrati delle foreste, sceriffi, preposti, ministri e a tutti i suoi balivi e fedeli, salute. Sappiate che per ispirazione di Dio e per la salvezza dell'anima nostra e di tutti i nostri antenati ed eredi, per l'onore di Dio e l'esaltazione della santa Chiesa e per la correzione del nostro regno, su consiglio dei nostri venerabili padri [*seguono i nomi dei magnati ecclesiastici e laici e degli altri nobiles viri consultati*] e di altri nostri fedeli.

1. In primo luogo noi abbiamo promesso a Dio, e confermato con questa nostra presente carta per noi e i nostri eredi in perpetuo, che la chiesa inglese sarà libera, e avrà i suoi diritti integri e le sue libertà inviolate; e così vogliamo che sia osservato; il che si manifesta da ciò, che la libertà delle elezioni, ritenuta particolarmente importante ed essenziale per la chiesa inglese, con pura e spontanea volontà, prima che nascesse la discordia tra noi e i nostri baroni, abbiamo concesso e confermato con la nostra carta ed abbiamo ottenuto che fosse ratificata dal signor nostro papa Innocenzo III; ed essa noi osserveremo e vogliamo che sia osservata con buona fede dai nostri eredi in perpetuo. Abbiamo anche concesso a tutti gli uomini liberi del nostro regno per noi e i nostri eredi in perpetuo tutte le libertà sotto elencate, che saranno possedute e mantenute da loro e dai loro eredi, per parte nostra e dei nostri eredi. [...]

12. Nessun tributo vassallatico o conferimento (*scutagium vel auxilium*) sarà imposto nel nostro regno, se non per comune consenso del nostro regno (*nisi per commune consilium regni nostri*), salvo che per riscattare la nostra persona e per mettere in armi il nostro figlio primogenito e per maritare la nostra figlia primogenita una sola volta; e a tale scopo non vi sarà che un contributo ragionevole: allo stesso modo sarà fatto per i contributi della città di Londra.

13. E la città di Londra avrà tutte le sue antiche libertà e libere consuetudini, tanto sulle terre quanto sulle acque. Inoltre vogliamo e concediamo che tutte le altre città, borghi villaggi e porti, mantengano tutte le loro libertà e libere consuetudini.

14. E per avere il comune consenso del regno riguardo alla fissazione di un contributo in casi diversi dai tre detti sopra o alla fissazione di un tributo vassallatico, noi faremo convocare gli arcivescovi, vescovi, abati, conti, e baroni maggiori con nostre lettere individualmente indirizzate; e inoltre faremo convocare collettivamente per il tramite dei nostri sceriffi e balivi tutti coloro che hanno diritti da noi; per un giorno determinato, s'intende con un termine di almeno quaranta giorni, e per un luogo determinato; ed in tutte le lettere di tale convocazione indicheremo il motivo della convocazione; e fatta così la convocazione, la questione stabilita per quel giorno procederà secondo l'opinione di coloro che saranno presenti, anche se non tutti i convocati saranno venuti.

15. Per il resto noi non concederemo a nessuno di esigere contributi dai suoi uomini liberi, salvo che per riscattare la sua persona e per mettere in armi il suo figlio primogenito e per maritare la sua figlia primogenita una sola volta; e a tale scopo non vi sarà che un contributo ragionevole. [...]

20. Un uomo libero non sarà condannato ad ammende per un illecito minore se non in proporzione all'illecito; e per gli illeciti gravi sarà condannato ad una ammenda secondo la gravità dell'illecito, salvo quanto occorre per il mantenimento del suo stato; e un mercante salvo quanto occorre per la sua attività mercantile; e un contadino salvo quanto occorre al suo lavoro, se saranno incorsi nella nostra clemenza; e nessuno dei predetti provvedimenti sarà preso se non in base a giuramento di onesti uomini dei dintorni.

21. I conti e i baroni non saranno condannati ad ammende se non da parte di loro pari, e in proporzione all'illecito. [...]

30. Nessuno sceriffo o balivo, o chiunque altro, prenderà i cavalli o i carri di alcun uomo libero per fare un trasporto, se non con la volontà dello stesso uomo libero.

31. Né noi né gli sceriffi prenderemo gli alberi altrui, per i nostri castelli o altri lavori, se non con la volontà di colui a cui quegli alberi apparterranno [...].

35. Vi sia una sola unità di misura per il vino per tutto il nostro regno, ed una sola unità di misura per la birra, ed una per il grano, cioè il quartaruolo di Londra, ed una unità di lunghezza per le stoffe tinte o rustiche o pesanti, cioè due *ell* tra le cimose; vi siano anche delle misure uniche per i pesi [...].

38. Nessun balivo metterà alcuno sotto accusa con la sua sola parola, senza testimoni credibili portati a questo fine.

39. Nessun uomo libero sarà preso o imprigionato o espropriato o bandito o esiliato o in altro modo colpito, né noi andremo su di lui o su di lui manderemo, se non in base ad un giudizio legale dei suoi pari e secondo la legge del paese.

40. A nessuno venderemo, o negheremo, o differiremo il diritto o la giustizia.

41. Tutti i mercanti avranno per salvo e sicuro uscire dall'Inghilterra, e venire in Inghilterra, e soffermarsi e muoversi per l'Inghilterra, tanto per terra che per acqua, per comprare e vendere, senza alcun male, secondo le antiche e giuste consuetudini, tranne che in tempo di guerra e se siano di un paese in guerra contro di noi: e se se ne troveranno di tali nella nostra terra quando inizia la guerra, siano detenuti senza danno per le loro persone e cose, finché non si sappia da parte nostra o di un nostro giudice capo, in che modo siano trattati i mercanti del nostro paese che in quel momento fossero trovati nel paese in guerra con noi; e se i nostri sono salvi colà, questi altri siano salvi nella nostra terra.

42. Sia lecito a chiunque uscire dal nostro regno, e rientrarvi, salvo e sicuro,

per terra e per acqua, salva la fedeltà a noi dovuta, tranne che in tempo di guerra per un breve periodo, in vista di una comune utilità del regno, eccetto le persone imprigionate o bandite secondo le leggi del regno, e le genti di un paese in guerra contro di noi, e i mercanti, dei quali avvenga come sopra si è detto.

43. Noi non nomineremo giudici, connestabili, sceriffi o balivi se non persone che conoscano la legge del regno e intendano correttamente osservarla [...].

49. Noi restituiremo immediatamente tutti gli ostaggi e i documenti che ci sono stati dati dagli Inglesi come garanzie di pace o di fedele servizio [...].

51. E appena la pace sarà ristabilita noi allontaneremo dal regno tutti i soldati, balestrieri, sergenti e mercenari di provenienza stranieri, che son venuti con cavalli ed armi a nocumento del regno.

52. Se alcuno sarà stato espropriato o rimosso da noi senza un giudizio legale dei suoi pari dalle sue terre, castelli, libertà o diritti, subito glieli restituiremo; e se nascerà controversia su ciò, allora vi si provvederà con un giudizio dei venticinque baroni, di cui si fa menzione qui sotto nella clausola per assicurare la pace [...].

53. Nessuno sia preso o imprigionato per denuncia di una donna per la morte di persone diverse dal di lei marito [...].

60. Tutte queste consuetudini predette e libertà che noi abbiamo concesso, da osservarsi nel nostro regno per quanto riguarda il nostro comportamento verso i nostri uomini, tutti nel nostro regno, ecclesiastici e laici, debbono osservarle per quanto riguarda i loro comportamenti verso i loro uomini.

61. E poiché per Iddio e per la correzione del nostro regno, e per meglio sopire la discordia insorta tra noi e nostri baroni, abbiamo concesso tutte queste cose predette, volendo che esse godano di integra e ferma stabilità in perpetuo, facciamo e concediamo per esse la clausola di garanzia scritta sotto; e cioè che i baroni eleggano venticinque baroni del regno che essi vorranno, che debbano con tutte le loro forze osservare, tener ferme e far osservare, la pace e le libertà che abbiamo concesso, e confermato con questa presente nostra carta, così che se noi o un nostro alto funzionario o i nostri balivi o alcuno dei nostri amministratori commetteremo illecito in qualcosa contro qualcuno o avremo trasgredito qualcuno degli articoli di pace e sicurezza, e la violazione sarà stata presentata a quattro baroni dei venticinque baroni predetti, quei quattro baroni vengano a noi o ai nostri alti funzionari, se saremo fuori dal regno, prospettandoci l'abuso, e chiedano che facciamo correggere quell'abuso senza dilazione. E se noi non correggeremo l'abuso o se, essendo noi fuori dal regno, non lo correggerà il nostro alto funzionario, allora, nel termine di quaranta giorni da computare dal tempo in cui sarà stato presentato a noi o al nostro alto funzionario se saremo fuori dal regno, i predetti quattro baroni porteranno la questione agli altri di quei venticinque baroni, ed essi venticinque

baroni insieme con la comunità dell'intero paese ci stringeranno e ci premeranno in tutti i modi che potranno, cioè mediante presa di castelli, terre, possessi ed altri modi che potranno, finché [l'*abuso*] sarà corretto secondo il loro giudizio, salve le persone nostra e della nostra regina e dei nostri figli; e dopo che sarà corretto saranno in accordo con noi come lo erano prima. E chiunque nel paese vorrà, giuri che per eseguire tutte le predette cose obbedirà agli ordini dei predetti venticinque baroni, e che farà pressione su di noi quanto potrà insieme a loro, e noi pubblicamente e liberamente diamo licenza di giurare a chiunque vorrà giurare, e a nessuno proibiremo di giurare. Ed a quelli del paese che per sé e di propria volontà non vorranno giurare ai venticinque baroni, di stringerci e gravarci assieme a loro, noi comandiamo di giurare per nostro stesso mandato, come sopra si è detto. E se qualcuno dei venticinque baroni sarà venuto o a morte o si sarà allontanato dal paese, o in altro modo sarà impedito, in modo che le cose predette non possano eseguirsi, coloro che resteranno dei predetti venticinque baroni ne eleggeranno un altro al suo posto a loro giudizio, che giurerà in modo analogo agli altri. E in tutte le cose che a questi venticinque baroni si affida di eseguire, se per caso questi venticinque saranno presenti e discorderanno tra loro su qualcosa, o se alcuni tra loro pur convocati non vorranno intervenire, resti deciso e fermo ciò che la parte maggiore dei presenti avrà stabilito o ordinato, come se vi avessero consentito tutti i venticinque; e i predetti venticinque giurino che osserveranno fedelmente tutte le cose predette, e per tutto quanto potranno le facciano osservare. E noi nulla chiederemo a nessuno, né per noi né per altri, per cui alcuna di queste concessioni o libertà possa essere revocata o diminuita; e se qualcosa del genere sarà richiesta, sia nulla e senza effetto, e mai ne faremo uso né per noi né per altri.

4. Sir Thomas Smith, *De Republica Anglorum* (1565-1583), 48-9 (estratto)

Il più elevato e assoluto potere del reame d'Inghilterra risiede nel Parlamento. Perché, come in guerra nel luogo in cui sono lo stesso Re in persona, la nobiltà e il resto dei gentiluomini e degli uomini d'arme, in quello stesso luogo si trova la forza e la potenza d'Inghilterra; così in pace e nelle consultazioni [*essa si trova*] nel luogo in cui il principe dà la vita e il comando ultimo e più alto, ed i baroni per la nobiltà e per la parte più elevata della comunità, e i cavalieri, gli scudieri, i gentiluomini e i comuni per la parte più bassa, discutono e manifestano che cosa sia buono e necessario per la comunità; e consultandosi insieme e su matura deliberazione (poiché ogni *bill* o legge è letto e discusso tre volte in ciascuna Camera), prima le altre due parti separatamente e poi lo stesso principe in presenza di entrambe le parti consente e permette. Ciò è atto del principe e dell'intero reame: per cui nessuno può legittimamente avanzare lagnanze su di esso, ma deve acconciarsi a trovarlo giusto e a prestarvi obbedienza. Perché ciò che è fatto con questo consenso è detto fermo, stabile e *sanctum*, ed è considerato legge. Il parlamento abroga vecchie leggi, ne fa di nuove, dà regola alle cose passate ed a quelle a venire, cambia i diritti ed i possessi dei privati, legittima i bastardi, stabilisce forme di culto, modifica i pesi e le misure, fissa le regole di successione della Corona, decide su diritti contestati ove non ci sia già una legge, stabilisce sussidi, taglie, tasse ed imposte, concede i perdoni e le assoluzioni più liberatorie, riabilita nella discendenza e nel nome in qualità di Corte suprema, condanna o assolve coloro che il principe ha sottoposto a tale giudizio. E, per esser brevi, tutto ciò che il popolo di Roma poteva fare o nei Comizi centuriati o nei Comizi tributi, lo stesso può esser fatto dal Parlamento d'Inghilterra, che rappresenta e detiene il potere dell'intero reame, essendone sia il capo che il corpo. Perché si ritiene che ogni Inglese sia in esso presente, o di persona o mediante mandato o procura, di qualsiasi eminenza, stato, dignità o qualità egli sia, dal principe (sia re o regina) alla più modesta persona in Inghilterra. Ed il consenso del Parlamento è ritenuto essere il consenso di tutti gli uomini.

5. Sir Edward Coke, *Istituti delle leggi d'Inghilterra*, IV (1648) (estratto)

Come ogni Corte di Giustizia ha leggi e consuetudini per la sua direzione, alcune in base al diritto comune [*Common Law*], alcune in base al diritto civile e canonico, alcune in base a particolari leggi e costumi etc., così l'Alta Corte del Parlamento *Suis propriis legibus et consuetudinibus subsistit*. È *lex et consuetudo Parliamenti*, che tutti gli affari importanti posti in qualsiasi Parlamento e concernenti i Pari del Reame o i Comuni riuniti in Parlamento, debbono essere decisi, giudicati discussi secondo le regole del Parlamento, e non secondo il diritto civile, e neppure secondo il diritto comune di questo Reame usato nelle Corti inferiori; e così si è dichiarato essere *secundum legem et consuetudinem Parliamenti* con riguardo ai Pari del Reame, da parte del Re e di tutti i Lords Spirituali e temporali; e lo stesso vale *pari ratione* per i Comuni per qualsiasi cosa portata o fatta nella Camera dei Comuni. E inoltre, in base ad un'altra legge e consuetudine del Parlamento, il Re non può prender cognizione di qualsiasi cosa detta o fatta nella Camera dei Comuni se non attraverso la cronaca ufficiale della Camera dei Comuni; ed ogni membro del Parlamento ha la posizione di un giudice e non può fare da testimone. E questa è la ragione per cui i giudici non devono dare alcuna valutazione su un affare del Parlamento, perché questo non deve essere deciso secondo il diritto comune, ma *secundum legem et consuetudinem parliamenti*: e così i Giudici hanno dichiarato con riguardo a diversi Parlamenti. E si sostiene che ogni illecito commesso in qualsiasi Corte, punibile da tale Corte, deve essere punito (in sede penale) nella stessa Corte e non in una qualsiasi Corte inferiore, e la Corte del Parlamento non ne ha alcuna superiore.

6. *Bill of Rights* (13 febbraio 1689) (estratto)

1. Will. and Mary, sess.2, c.2 (1689)
Atto che dichiara i diritti e le libertà dei sudditi,
e che dispone sulla Successione della Corona

I. Considerato che i Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, riuniti in assemblea a Westminster, legalmente, pienamente e liberamente rappresentanti tutti gli ordini del popolo di questo reame, il tredicesimo giorno di febbraio dell'anno di nostro Signore mille seicento ottantotto [*nel computo moderno, 1689: fino al 1752 l'anno si faceva cominciare dal 25 marzo*], hanno presentato alle loro Maestà, allora chiamate e conosciute coi nomi e il titolo di Guglielmo e Maria, Principe e Principessa d'Orange, presenti di persona, una dichiarazione scritta, redatta dai detti Lords e Comuni, nei termini che seguono:

Considerato che il precedente re Giacomo II con l'assistenza di diversi cattivi consiglieri, giudici e ministri da lui impiegati, ha tentato di sovvertire e di estirpare la religione Protestante, e le leggi e le libertà di questo reame:

1. assumendo ed esercitando il potere di dispensare da e sospendere le leggi e l'esecuzione delle leggi senza il consenso del parlamento;

2. mettendo sotto accusa e procedimento penale diversi onorevoli prelati per avere umilmente fatto petizioni per essere esentati dal concorrere a un potere assunto come detto; [...]

4. esigendo tributi per la Corona e per il suo uso, con pretesa di prerogativa, per un tempo e con modalità diverse da quelle concesse dal Parlamento;

5. levando e tenendo uno stabile esercito all'interno di questo reame in tempo di pace senza il consenso del Parlamento, e facendo acquartere soldati in modo contrario alla legge;

6. imponendo che numerose ottime persone protestanti fossero disarmate, mentre nello stesso tempo dei papisti erano armati e impiegati in modo contrario alla legge;

7. violando la libertà delle elezioni dei membri chiamati a servire in Parlamento; [...]

9. e negli anni passati individui parziali, corrotti e privi di qualificazione sono stati chiamati a servire come giurati nei processi, e in particolare numerosi giurati nei processi per alto tradimento, che non erano liberi proprietari;

10. e cauzioni eccessive sono state richieste a persone messe sotto accusa penale per eludere i benefici dati dalla legge per la libertà dei sudditi;

11. e sono state imposte ammende eccessive e inflitte punizioni illegali e crudeli;

12. e sono state date numerose assicurazioni e minacce di ammende e confische prima di ogni condanna o giudizio contro le persone nei cui confronti questi si dovevano tenere.

Tutte queste cose sono totalmente e direttamente contrarie alle riconosciute norme e libertà di questo reame.

E poiché, avendo il precedente re Giacomo II abdicato il governo del Paese ed essendo pertanto il trono vacante, sua Altezza il Principe d'Orange (che è piaciuto a Dio Onnipotente di fare il glorioso strumento della liberazione di questo reame dal papismo e dal potere arbitrario) ha fatto emettere (col parere dei Lords Spirituali e Temporal e di diversi autorevoli esponenti dei Comuni) lettere da scrivere ai Lords Temporal e Spirituali, che fossero Protestanti, e altre lettere alle numerose contee, città, università, borghi e ai cinque porti, per la scelta di persone che li rappresentassero e che fossero in diritto di essere mandati al Parlamento, per riunirsi e sedere a Westminster il venticinquesimo giorno di gennaio, in questo anno mille seicento ed ottantotto [1689: v. sopra], per quelle deliberazioni per le quali le loro religioni, leggi e libertà non potessero nuovamente essere in pericolo di essere sovvertite; sulla base delle quali lettere le elezioni sono state conformemente effettuate.

E pertanto i detti Lords Spirituali e Temporal e i Comuni, conformemente alle rispettive lettere ed elezioni, essendo ora riuniti in una piena e libera rappresentanza di questa nazione, prendendo nella più seria considerazione i mezzi migliori per raggiungere i fini sopra detti, in primo luogo (così come i loro antenati in casi simili hanno usualmente fatto) per rivendicare ed asserire i loro antichi diritti e libertà dichiarano:

1. che il preteso potere di sospendere le leggi o l'esecuzione delle leggi, in forza dell'autorità regia, senza il consenso del parlamento, è illegale;

2. che il preteso potere di dispensare dalle leggi o dall'esecuzione delle leggi, in forza dell'autorità regia, come è stato assunto ed esercitato in passato, è illegale;

3. che il mandato per costituire la passata *Court of Commissioners* per le cause ecclesiastiche, e tutti gli altri mandati e corti di analoga natura, sono illegali e pericolosi;

4. che levare tributi per la Corona o per il suo uso, su pretesa di prerogativa, senza la concessione del parlamento, per un tempo più prolungato o in un modo diverso da quello che è stato o sarà stato concesso, è illegale;

5. che è diritto dei sudditi avanzare petizioni al re, e che tutti gli arresti o le procedure d'accusa per tali petizioni sono illegali;

6. che levare o tenere un esercito permanente all'interno del regno in tempo di pace, senza che ciò sia col consenso del parlamento, è illegale;

7. che i sudditi protestanti possono avere armi per la loro difesa conformemente alle loro condizioni e come consentito dalla legge;

8. che le elezioni dei membri del parlamento debbono essere libere;

9. che la libertà di parola e di dibattiti o procedura in parlamento non possono esser poste sotto accusa o in questione in qualsiasi corte o in qualsiasi sede fuori dal parlamento;

10. che non debbono essere richieste cauzioni eccessive, né imposte eccessive ammende; né inflitte pene crudeli o inusitate;

11. che i giurati debbono essere nelle debite forme indicati in una lista, da notificare; e che i giurati che decidono sulle persone nei processi per alto tradimento debbono essere liberi proprietari;

12. che tutte le assicurazioni e minacce di ammende o confische fatte a particolari individui prima della condanna, sono illegali e nulli;

13. e che per riparare a tutte le ingiustizie, e per correggere, rafforzare e preservare la legge, il parlamento dovrà tenersi frequentemente.

Ed essi [*Lords e Comuni*] reclamano, domandano e insistono su tutte e su ciascuna di queste premesse, come su loro incontestabili diritti e libertà; e che nessuna dichiarazione, giudizio, atto o procedura, che sia di pregiudizio del popolo in alcuna delle premesse anzidette, possa in qualsiasi modo esser portato in futuro come precedente o esempio.

A questo reclamo dei loro diritti essi sono particolarmente incoraggiati da sua Altezza il Principe d'Orange, come al solo mezzo per ottenere riparazione e rimedio.

Avendo quindi piena fiducia che la detta sua Altezza il Principe d'Orange perfezionerà la liberazione portata da lui così avanti, e ancora li preserverà dalla violazione dei loro diritti, che hanno qui affermati, e da tutti gli altri attentati alla loro religione, ai loro diritti ed alle loro libertà:

II. I detti Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, riuniti a Westminster, prendono la risoluzione che Guglielmo e Maria, Principe e Principessa d'Orange, siano, e siano dichiarati, Re e Regina d'Inghilterra, Francia e Irlanda, e dei domini che vi appartengono.

III. [*omissis: reca le nuove formule di giuramento*]

IV. Su queste basi le dette loro Maestà hanno accettato la corona e la dignità regale di Inghilterra Francia e Irlanda e dei domini che vi appartengono, in conformità alla risoluzione e al desiderio dei detti Lords e Comuni espressi nella presente dichiarazione.

V. E pertanto è piaciuto alle loro Maestà, che i detti Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, in quanto costituiscono le due Camere del Parlamento, continuino a sedere, e col reale concorso delle loro Maestà elaborino delle efficaci previsioni per lo stabilimento della religione, delle leggi e delle libertà di questo reame, per modo che le stesse non possano in futuro essere di nuovo in pericolo di esser sovvertite; al che i detti Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, hanno dato il loro consenso ed hanno proceduto in conformità. (*omissis*)

VIII. E per prevenire ogni questione e divisione in questo reame a ragione di qualche preteso titolo alla corona, e per assicurare la certezza nella successione, sulla e dalla quale, con la volontà di Dio, consistono e dipendono la pace, la sicurezza e la tranquillità di questa nazione, i detti Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, pregano le loro Maestà che sia dichiarato, decretato e stabilito che la corona e il governo regale dei detti regni e domini, con tutte e ciascuna delle premesse anzidette, che vi si connettono, sia e continui nelle persone delle loro Maestà e dei loro discendenti, durante le loro vite e le vite dei loro discendenti. E che l'intero, perfetto e pieno esercizio del potere e del go-

verno regale sia nella persona e nella titolarità della di lui Maestà [*del Principe d'Orange*] a nome di entrambe le loro Maestà finché insieme vivranno; e che dopo il loro decesso la corona e le premesse anzidette siano e rimangano agli eredi di sangue della di lei Maestà [*la regina Maria*] e in mancanza di ciò a sua Altezza Reale la Principessa Anna di Danimarca ed ai suoi eredi di sangue e in mancanza di ciò agli eredi di sangue della detta di lui Maestà [*il Principe d'Orange*]; e pertanto i detti Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, in nome di tutto il detto popolo fanno umile e leale atto di sottomissione ai loro eredi e posterità per sempre e fanno leale promessa. Che essi manterranno e difenderanno le dette loro Maestà e la delimitazione e successione della corona qui specificata e contenuta, fino all'ultimo delle loro possibilità, con le loro vite e le loro proprietà contro qualsivoglia persona che possa tentare alcuna cosa in contrario.

IX. E poiché per esperienza si è provato inconciliabile con la sicurezza e il benessere di questo reame Protestante l'esser governato da un Principe papista o da un qualsiasi Re o Regina che sposi un papista, i detti Lords Spirituali e Temporal, e i Comuni, pregano che sia inoltre stabilito che ogni e qualsiasi persona che si sia riconciliata o che si dovesse riconciliare o tenere in comunione con la Sede o la Chiesa di Roma, o che dovesse professare la religione papista o sposare un papista, sarà esclusa e sia per sempre incapace di ereditare il possesso o di ottenere la corona e il governo di questo reame e dell'Irlanda e dei domini che vi appartengono o di qualsiasi parte di essi, o di avere uso o esercizio di qualsiasi potere o giurisdizione regale all'interno dei medesimi; e che in tutti ed in ciascuno di questi casi il popolo di questi regni sarà di qui liberato dal prestare la sua obbedienza (*omissis*).

XI. Tutte queste cose alle loro Maestà è piaciuto che siano dichiarate, decretate e stabilite sull'autorità di questo presente parlamento, e che si pongano, restino e siano la legge di questo reame per sempre; e che le stesse siano dalle dette loro Maestà, per e con il parere e il consenso dei Lords Spirituali e Temporal, e dei Comuni, riuniti in parlamento, e dall'autorità degli stessi, dichiarate, decretate e stabilite conformemente (*omissis*).

7. Ch.-Louis de Secondat, barone di Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* (1747-48), Lib.XI (estratto)

LIBRO UNDICESIMO
DELLE LEGGI CHE DEFINISCONO LA LIBERTÀ POLITICA
NEI SUOI RAPPORTI CON LA COSTITUZIONE

Cap. I. – Idea generale.

Distinguo le leggi che definiscono la libertà politica nel suo rapporto con la costituzione da quelle che la definiscono nel suo rapporto col cittadino. Le prime saranno l'argomento del presente libro; tratterò delle seconde nel seguente.

Cap. II. – Diversi significati dati alla parola libertà.

Non vi è parola che abbia ricevuto più significati diversi, e che abbia colpito gli spiriti in tante maniere, del termine libertà. Gli uni l'hanno presa per la facilità di deporre colui al quale avevano dato un potere tirannico; gli altri per la facoltà di eleggere colui al quale dovevano obbedire; altri ancora per il diritto di essere armati e di poter esercitare la violenza; altri per il privilegio di non essere governati che da un uomo della loro nazione o delle loro leggi [...]. Infine ciascuno ha chiamato libertà il governo conforme ai suoi costumi e alle sue inclinazioni; e poiché in una repubblica non si hanno sempre davanti agli occhi, e in modo così presente, gli strumenti dei mali di cui ci si lamenta, e perfino le leggi sembrano in essa parlare di più e gli esecutori della legge parlare di meno, la si pone generalmente nelle repubbliche, e la si esclude nelle monarchie. Infine, poiché nelle democrazie il popolo sembra a un dipresso fare ciò che vuole, si è posta la libertà in questi tipi di governo, e si è confuso il potere del popolo con la libertà del popolo.

Cap. III. – Che cos'è la libertà

È vero che nelle democrazie il popolo sembra fare ciò che vuole; ma la libertà politica non consiste affatto nel fare ciò che si vuole. In uno Stato, vale a dire in una società dove ci sono delle leggi, la libertà non può consistere che nel poter fare ciò che si deve volere, e nel non essere costretti a fare ciò che non si deve volere.

Occorre mettersi in mente che cosa è l'indipendenza, e che cosa è la libertà. La libertà è il diritto di fare tutto quello che le leggi permettono; e se un cittadino potesse fare ciò che esse proibiscono, non vi sarebbe più libertà, perché gli altri avrebbero parimenti questa possibilità.

Cap. IV. – Continuazione dello stesso argomento

La democrazia e l'aristocrazia non sono Stati liberi per loro natura. La libertà politica non si trova che nei governi moderati. Ma essa non risiede

sempre negli Stati moderati; vi è soltanto finché non si abusa del potere; ma è un'esperienza di ogni tempo che chiunque abbia del potere è portato ad abusarne; egli va avanti finché trova dei limiti. Chi lo direbbe! La virtù stessa ha bisogno di limiti.

Perché non si possa abusare del potere bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere. Una costituzione può esser tale che nessuno sia costretto a fare le cose alle quali la legge non lo obbliga, e a non fare quelle che la legge permette.

Cap.V. – Dell'obiettivo dei diversi Stati

Sebbene tutti gli Stati abbiano in generale un medesimo obiettivo, che è quello di conservarsi, ogni Stato ne ha tuttavia uno che gli è particolare. La espansione era l'obiettivo di Roma; la guerra, quello di Sparta; la religione, quello delle leggi giudaiche; il commercio, quello di Marsiglia [...]

Vi è anche una nazione al mondo che ha per obiettivo diretto della sua costituzione la libertà politica. Noi esamineremo i principi sui quali essa si fonda. Se sono giusti, la libertà vi apparirà come in uno specchio.

Per scoprire la libertà politica nella costituzione, non occorre darsi tanta pena. Se la si può vedere dov'è, e se non la si è trovata, perché cercarla?

Cap.VI. – Della costituzione dell'Inghilterra

In ogni Stato vi sono tre generi di poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo per le cose che dipendono dal diritto delle genti, e il potere esecutivo per quelle che dipendono dal diritto civile.

Per il primo, il principe o il magistrato fa delle leggi per un certo tempo o per sempre, e corregge o abroga quelle che sono state fatte. Per il secondo, egli fa la pace o la guerra, invia o riceve ambasciate, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni. Per il terzo, punisce i delitti, o giudica le controversie dei privati. Si chiamerà quest'ultimo il potere di giudicare, e l'altro semplicemente la potestà esecutiva dello Stato.

La libertà politica per un cittadino è quella tranquillità di spirito che proviene dall'opinione che ciascuno ha della propria sicurezza; e perché si abbia questa libertà, bisogna che il governo sia tale che un cittadino non possa temere un altro cittadino.

Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà; poiché si può temere che lo stesso monarca, o lo stesso senato, facciano leggi tiranniche per eseguirle tirannicamente.

Ancora, non vi è libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e dall'esecutivo. Se fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitrario: perché il giudice sarebbe legislatore. Se fosse unito al potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore.

Tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di magnati, o di

nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare leggi, quello di eseguire le decisioni pubbliche, e quello di giudicare i delitti o le controversie dei privati.

Nella maggior parte dei governi d'Europa il governo è moderato poiché il principe, che ha i due primi poteri, lascia ai suoi sottoposti l'esercizio del terzo. Presso i Turchi, dove i tre poteri sono riuniti in capo al sultano, regna uno spaventoso dispotismo.

Nelle repubbliche d'Italia, dove questi tre poteri sono riuniti, la libertà si trova in misura minore che nelle nostre monarchie. Così il governo ha bisogno, per mantenersi, di mezzi altrettanto violenti del governo dei Turchi: testimoni gli inquisitori di Stato, e la cassetta in cui qualunque delatore può, in qualunque momento, gettare con un biglietto la sua accusa.

Considerate quale possa essere la situazione di un cittadino in queste repubbliche. Lo stesso corpo di magistratura ha, in quanto esecutore delle leggi, tutto il potere che si è dato in quanto legislatore. Può devastare lo Stato con le sue volontà generali, e poiché ha pure il potere di giudicare, può distruggere qualsiasi cittadino con le sue volontà particolari.

Tutto il potere vi è unito; e, sebbene non vi sia pompa esteriore che scopra un principe dispotico, lo si sente ad ogni istante.

Similmente i principi che hanno voluto rendersi dispotici hanno sempre cominciato col riunire nella loro persona tutte le magistrature; e molti re d'Europa tutte le grandi cariche del loro Stato.

Credo invero che la pura aristocrazia ereditaria delle repubbliche d'Italia non risponda precisamente al dispotismo dell'Asia. Il gran numero di magistrati addolcisce talora la magistratura; non tutti i nobili convergono sempre sui medesimi disegni; vi si formano dei tribunali che si temperano [tra loro]. Così a Venezia il Gran consiglio ha la legislazione; i Pregadi, l'esecuzione; le Garantite, il potere di giudicare. Ma il male è che questi diversi tribunali sono formati da magistrati dello stesso corpo; il che non ne fa che un'unico potere.

Il potere giudiziario non dev'essere dato a un senato permanente, ma deve essere esercitato da persone tratte dal grosso del popolo, in certi momenti dell'anno, nella maniera prescritta dalla legge, per formare un tribunale che non duri se non quanto la necessità lo richieda.

In tal modo il potere giudiziario, così terribile fra gli uomini, non essendo legato né ad una certa condizione sociale né ad una certa professione, diventa, per così dire, invisibile e nullo. Non si hanno continuamente dei giudici davanti agli occhi, e si teme la magistratura e non i magistrati.

Occorre inoltre che, nelle accuse gravi, il colpevole, d'accordo con la legge, si scelga i giudici: o per lo meno che ne possa rifiutare un così gran numero, che quelli che restano si ritengano essere di sua scelta.

Gli altri due poteri piuttosto potranno esser dati a magistrati o a corpi permanenti, poiché non si esercitano sugli individui: non essendo, l'uno, che la volontà generale dello Stato, e l'altro che l'esecuzione di questa volontà generale.

Ma se i tribunali non debbono essere fissi, le sentenze debbono esserlo a tal punto che non siano mai altro che una precisa formulazione della legge. Se fossero un'opinione particolare del giudice, si vivrebbe nella società senza sapere precisamente gli impegni che vi si contraggono.

Occorre del pari che i giudici siano della condizione dell'accusato, o suoi pari, perché egli non si possa mettere nell'idea d'esser caduto nelle mani di persone inclini ad fargli violenza. [...]

Poiché, in uno Stato libero, ogni uomo che si ritenga avere un animo libero deve governarsi da se stesso, occorrerebbe che il popolo nel suo insieme avesse il potere legislativo. Ma poiché ciò è impossibile nei grandi Stati, e soggetto a numerosi inconvenienti nei piccoli, occorre che il popolo faccia per mezzo dei suoi rappresentanti tutto quello che non può fare da se stesso.

Si conoscono molto meglio i bisogni della propria città che quelli di altre città; e si giudica meglio la capacità dei propri vicini che quella degli altri compatrioti. I membri del corpo legislativo non vanno dunque tratti in generale dal corpo della nazione; ma conviene che in ogni luogo principale gli abitanti si scelgano un rappresentante.

Il grande vantaggio dei rappresentanti è che sono capaci di discutere gli affari. Il popolo non vi è per nulla adatto; il che forma uno dei grandi inconvenienti della democrazia.

Non è necessario che i rappresentanti, che hanno ricevuto da chi li ha scelti una istruzione generale, ne ricevano una particolare su ciascun affare, come si pratica nelle diete della Germania. È vero che in tal modo la parola dei deputati sarebbe maggiormente l'espressione della voce della nazione; ma ciò farebbe cadere in infinite lungaggini, renderebbe ogni deputato padrone di tutti gli altri e nelle occasioni più pressanti tutta la forza della nazione potrebbe essere arrestata da un capriccio.

Quando i deputati, come dice molto bene Sidney, rappresentano un corpo del popolo [un gruppo sociale], come in Olanda, essi debbono render conto a coloro che li hanno incaricati: è un'altra cosa quando sono deputati di borghi, come in Inghilterra.

Tutti i cittadini, nei diversi distretti, debbono avere il diritto di dare i loro voti per scegliere il rappresentante; eccetto quelli che sono in un tale stato di inferiorità che li si reputi non avere una volontà propria.

C'era un grave vizio nella maggior parte delle antiche repubbliche: che cioè il popolo aveva il diritto di prendere delle risoluzioni attive, e che richiedono una certa attività esecutiva, cosa di cui esso è completamente incapace. Esso non deve ingerirsi nel governo che per scegliere i suoi rappresentanti, cosa che è senz'altro alla sua portata. Perché, se ci sono poche persone che conoscono l'esatto grado di capacità degli uomini, chiunque è tuttavia capace di sapere, in generale, se colui che sceglie è più illuminato della maggior parte degli altri.

Il corpo rappresentativo dev'essere scelto non per prendere delle risoluzioni attive, cosa che non farebbe bene; ma per fare delle leggi, o per vedere se sono state eseguite a dovere quelle che ha fatto, cosa che può fare molto bene,

e che non vi è nessuno come lui a poterla far bene.

Ci sono sempre in uno Stato delle persone che si distinguono per la nascita, le ricchezze o gli onori; ma se restassero confusi con il popolo, e se non avessero che un voto come gli altri, la libertà comune sarebbe la loro schavitù, ed essi non avrebbero alcun interesse a difenderla, perché la maggior parte delle risoluzioni sarebbe contro di loro. La parte che essi hanno nella legislazione dev'essere dunque proporzionata agli altri vantaggi che essi hanno nello Stato: il che accadrà se essi formano un corpo che abbia il diritto di fermare le iniziative del popolo, come il popolo ha il diritto di fermare le loro.

Così, il potere legislativo sarà confidato, e al corpo dei nobili, e al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo, di cui ciascuno avrà le sue assemblee e le sue deliberazioni a parte, e delle opinioni e degli interessi distinti.

Dei tre poteri di cui abbiamo parlato, quello giudiziario è in qualche modo nullo. Non ne restano che due; e poiché hanno bisogno di un potere regolatore per temperarli, la parte del corpo legislativo composta di nobili è particolarmente adatta a produrre questo effetto.

Il corpo dei nobili dev'essere ereditario. Lo è anzitutto per sua natura; e d'altra parte occorre che abbia un grandissimo interesse a conservare le sue prerogative, in sé odiose, e che, in uno Stato libero, debbono esser sempre in pericolo.

Ma poiché un potere ereditario potrebbe essere indotto a seguire i suoi interessi particolari e a dimenticare quelli del popolo, occorre che nelle cose in cui si ha particolare interesse a corromperlo, come nelle leggi concernenti l'esazione del danaro, esso non abbia parte nella legislazione se non per la sua facoltà di impedire, e non per quella di statuire.

Chiamo *facoltà di statuire* il diritto di ordinare per forza propria o di correggere quello che è stato ordinato da un altro. Chiamo *facoltà di impedire* il diritto di render nulla una risoluzione presa da qualcun altro; quello che era il potere dei tribuni a Roma. E nel caso in cui chi ha la facoltà d'impedire possa avere anche il diritto di approvare, questa approvazione non è altro che una dichiarazione che egli non fa uso della facoltà d'impedire, e deriva da questa facoltà.

Il potere esecutivo dev'essere nelle mani di un monarca perché questa parte del governo, che ha quasi sempre bisogno di un'azione istantanea, è amministrata meglio da una che da più persone; mentre ciò che dipende dal potere legislativo è sovente ordinato meglio da più persone che da una sola.

Che se non si avesse un monarca, e il potere esecutivo fosse confidato a un certo numero di persone tratte dal corpo legislativo, non vi sarebbe più libertà, perché i due poteri sarebbero uniti; le stesse persone avendo qualche volta parte, e potendo sempre averla, dell'uno e dell'altro.

Se il corpo legislativo restasse per un tempo considerevole senza essere riunito, non vi sarebbe più libertà. Perché avverrebbe delle due l'una: o non vi sarebbero più risoluzioni legislative, e lo Stato cadrebbe nell'anarchia, o tali risoluzioni sarebbero prese dal potere esecutivo, ed esso diverrebbe assoluto.

Sarebbe inutile che il corpo legislativo fosse sempre riunito. Ciò sarebbe

scomodo per i rappresentanti, e d'altronde occuperebbe troppo il potere esecutivo, che non penserebbe più ad eseguire, ma a difendere le sue prerogative e il diritto che ha di eseguire.

Di più, se il corpo legislativo fosse costantemente riunito, potrebbe accadere che non si faccia che sostituire nuovi deputati nel posto di quelli che venissero a morte; in questo caso, una volta che il corpo legislativo fosse corrotto, il male sarebbe senza rimedio. Quando diversi corpi legislativi si succedono gli uni agli altri, il popolo, che ha cattiva opinione del corpo legislativo attuale, porta con ragione le sue speranze su quello che verrà dopo. Ma se ci fosse sempre lo stesso corpo, il popolo, una volta vistolo corrotto, non spererebbe più nulla dalle sue leggi; diverrebbe furioso, o cadrebbe nell'apatia.

Il corpo legislativo non deve potersi riunire da sé stesso; perché un corpo si ritiene che non abbia volontà se non quando è riunito; e se non si riunisce in modo unanime non si saprebbe dire quale parte sarebbe veramente il corpo legislativo: quella che sarà riunita o quella che non lo sarà. E se avesse diritto di aggiornarsi da sé, potrebbe accadere che non si aggiornasse mai; il che sarebbe pericoloso, qualora volesse attentare al potere esecutivo. D'altronde, vi sono tempi più confacenti di altri per l'assemblea del corpo legislativo: occorre dunque che sia il potere esecutivo a regolare i tempi della tenuta e della durata di tali assemblee, in rapporto alle circostanze che esso conosce.

Se il potere esecutivo non ha il diritto di fermare le iniziative del corpo legislativo, questo sarà dispotico; perché, potendo darsi tutto il potere che può immaginare, annienterà tutti gli altri poteri.

Ma non è il caso che il potere legislativo abbia reciprocamente la facoltà di fermare il potere esecutivo. Infatti, siccome l'esecuzione ha i suoi limiti nella sua stessa natura, è inutile limitarla; inoltre il potere esecutivo si esercita sempre su cose momentanee. E il potere dei tribuni di Roma era viziato in ciò, che esso fermava non solo la legislazione, ma anche l'esecuzione; il che causava grandi mali.

Ma se, in uno Stato libero, il potere legislativo non deve avere il diritto di fermare il potere esecutivo, ha il diritto, e deve avere la facoltà, di esaminare in che maniera le leggi che esso ha fatto siano state eseguite; e questo è il vantaggio che tale governo [*quello inglese*] ha su quelli di Creta e di Sparta, dove i cosmì e gli efori non rendevano conto della propria amministrazione.

Tuttavia, quale che sia questo esame, il corpo legislativo non deve avere il potere di giudicare la persona, e di conseguenza la condotta di colui che esegue [*il re*]. La sua persona dev'essere sacra, in quanto, essendo egli necessario allo Stato affinché il corpo legislativo non vi divenga tirannico, nel momento in cui fosse accusato o giudicato non vi sarebbe più libertà.

In tal caso lo Stato non sarebbe una monarchia, ma una repubblica non libera. Ma poiché colui che esegue non può eseguir male senza avere cattivi consiglieri, che odiano le leggi come ministri sebbene esse li favoriscano come uomini, costoro possono essere inquisiti e puniti. Ed è questo il vantaggio di tale governo [*quello inglese*] su quello di Cnido, dove, non permettendo la legge di chiamare in giudizio gli amimoni [*magistrati annuali*], anche dopo

la loro amministrazione, il popolo non poteva mai farsi render ragione delle ingiustizie che gli erano state fatte.

Sebbene in generale il potere giudiziario non debba essere unito ad alcuna parte del legislativo, ciò è soggetto a tre eccezioni, fondate sul particolare interesse di chi dev'esser giudicato.

I grandi sono sempre esposti all'invidia; e se fossero giudicati dal popolo potrebbero essere in pericolo, e non godrebbero del privilegio che ha il meno importante dei cittadini, in uno Stato libero, di essere giudicato dai suoi pari. Occorre dunque che i nobili siano chiamati non davanti ai tribunali ordinari della nazione, ma davanti a quella parte del corpo legislativo che è composta di nobili.

Potrebbe accedere che la legge, la quale è nello stesso tempo chiaroveggente e cieca, sia in certi casi troppo rigorosa. Ma i giudici della nazione non sono, come abbiamo detto, che la bocca che pronuncia le parole della legge: esseri inanimati, che non possono moderarne né la forza né il rigore. E dunque la parte del corpo legislativo, che abbiamo appena detto essere un tribunale necessario in un'altra occasione, lo sarà anche in questa; spetta alla sua suprema autorità di moderare la legge in favore della legge stessa, pronunciandosi meno rigorosamente di essa.

Potrebbe ancora accadere che qualche cittadino, negli affari pubblici, violasse i diritti del popolo e commettesse delitti che i magistrati stabiliti non sapessero o non volessero punire. Ma in generale il potere legislativo non può giudicare; e lo potrebbe ancora meno in questo caso particolare, in cui rappresenta la parte interessata, che è il popolo. Esso non può dunque esser che l'accusatore. Ma davanti a chi accuserà? Andrà ad abbassarsi davanti ai tribunali della legge, che gli sono inferiori, e d'altronde sono composti di persone che, essendo popolo come lui, sarebbero trascinate dall'autorità di un così grande accusatore? No: occorre, per conservare la dignità del popolo e la sicurezza dell'individuo, che la parte legislativa del popolo accusi davanti alla parte legislativa dei nobili, la quale non ha né gli stessi interessi, né le stesse passioni.

Questo è il vantaggio che ha questo governo [*quello inglese*] sulla maggioranza delle repubbliche antiche, dove c'era questo abuso, che il popolo era nello stesso tempo sia giudice, sia accusatore.

Il potere esecutivo, come abbiamo detto, deve prender parte alla legislazione con la sua facoltà di impedire; senza di che sarà ben presto spogliato delle sue prerogative. Ma se il potere legislativo prende parte all'esecuzione, il potere esecutivo sarà egualmente perduto.

Se il monarca prendesse parte alla legislazione con la facoltà di statuire, non si avrebbe più libertà. Ma poiché occorre che abbia parte nella legislazione per difendersi, occorre che vi prenda parte con la facoltà d'impedire.

Ecco dunque la costituzione fondamentale del governo di cui parliamo [*quello inglese*]. Il corpo legislativo essendovi composto di due parti, l'una incatenerà l'altra con la sua mutua facoltà di impedire. Tutte e due saranno legate dal potere esecutivo, che lo sarà esso stesso dal legislativo.

Questi tre poteri dovrebbero determinare un riposo o un'inazione. Ma poiché, per il movimento necessario delle cose, sono costretti a muoversi, essi saranno costretti a muoversi di concerto.

Il potere esecutivo, non facendo parte del legislativo che per la sua facoltà di impedire, non potrebbe ingerirsi nel dibattito sugli affari. Non è nemmeno necessario che abbia un potere di proposta, poiché, potendo sempre disapprovare le risoluzioni, può respingere le decisioni delle proposte che avrebbe voluto che non fossero fatte. [...]

Se il potere legislativo statuisce, non di anno in anno, ma per sempre, sull'esazione del danaro pubblico, esso corre il rischio di perdere la sua libertà, perché il potere esecutivo non ne dipenderà più; quando si ha un simile diritto per sempre, è piuttosto indifferente che lo si abbia da se stesso o da un altro. È lo stesso se [*il legislativo*] statuisce, non di anno in anno, ma per sempre, sulle forze terrestri e marittime che affida al potere esecutivo. [...]

Se si vuol leggere la mirabile opera di Tacito *Sui costumi dei Germani*, si vedrà che è da costoro che gli Inglesi hanno tratto l'idea del loro governo politico. Questo bel sistema è stato trovato nei boschi.

Poiché tutte le cose umane hanno una fine, lo Stato di cui parliamo perderà la sua libertà, perirà. Roma, Sparta e Cartagine sono ben perite. Perirà quando il potere legislativo sarà più corrotto dell'esecutivo.

Non spetta a me di esaminare se gli Inglesi godano effettivamente di questa libertà o no. Mi basta dire che è stabilita nelle loro leggi, e non chiedo di più.

Non pretendo con questo avvilire gli altri governi, né dichiarare che questa libertà politica estrema debba mortificare quelli che ne hanno solo una moderata. Come potrei dirlo io, che credo che l'eccesso persino della ragione non sia sempre desiderabile, e che gli uomini si adattano quasi sempre meglio al mezzo che non agli estremi? [...]

Cap. VIII. – Perché gli antichi non avevano un'idea chiara della monarchia

Gli antichi non conoscevano il governo fondato su un corpo di nobiltà, e ancor meno il governo fondato su un corpo legislativo formato dai rappresentanti di una nazione. Le repubbliche della Grecia e dell'Italia, erano città che avevano ciascuna il suo governo, e che raccoglievano i loro cittadini all'interno delle loro mura. [...] Non c'era dunque esempio di deputati di città, né di assemblee di stati. [...]

È vero che si avevano repubbliche federative; numerose città mandavano dei rappresentanti a un'assemblea. Ma io dico che non c'era una monarchia di tale modello.

Ecco come si formò il primo schema delle monarchie che conosciamo. Le nazioni germaniche che conquistarono l'impero romano erano, come si sa, molto libere. Non c'è che da vedere in proposito Tacito, *Sui costumi dei Germani*. I conquistatori si sparsero per il paese; abitavano le campagne, e poco le città. Quand'erano in Germania, tutta la nazione si poteva riunire; quando furono dispersi nella conquista, essi non poterono più farlo. Occorreva tutta-

via che la nazione deliberasse sui suoi affari come aveva fatto prima della conquista: lo fece per mezzo di rappresentanti. Ecco l'origine del governo gotico fra noi. E esso fu dapprima una mescolanza di aristocrazia e di monarchia. Aveva questo inconveniente, che il basso popolo vi era schiavo. Era un buon governo che aveva in sé la capacità di diventare migliore. Venne l'uso di accordare lettere di affrancamento; e presto la libertà civile del popolo, le prerogative della nobiltà e del clero, la potenza dei re si trovarono in un tale concerto che non credo vi sia stato sulla terra un governo così ben temperato come fu quello in ogni parte d'Europa, per il tempo in cui sussistette. Ed è ammirabile che la corruzione del governo di un popolo conquistatore abbia formato la miglior specie di governo che gli uomini abbiano potuto immaginare. [...]

8. Sir William Blackstone, *Commentari sulle leggi d'Inghilterra* (1765-69), Lib.I, cap.II (estratto)

[...] Dei rapporti pubblici che legano gli uomini tra loro, il più universale è quello che deriva dal governo, o che esiste tra governanti e governati: in altre parole tra i magistrati e il popolo. [...]

In tutti i governi tirannici, la suprema magistratura, o il duplice diritto di fare le leggi e di farle eseguire, è attribuita ad una sola ed unica persona, o a un solo ed unico corpo governante: e dovunque questi due poteri sono uniti insieme, non si può avere libertà pubblica. Il magistrato supremo può in tal caso fare leggi tiranniche, e renderne tirannica l'esecuzione, in quanto nella sua qualità di dispensatore della giustizia egli ha tutto il potere che, come legislatore, ritenga opportuno di attribuire a se stesso. Ma quando il potere legislativo e l'autorità esecutiva sono in mani diverse, il primo bada a non affidare all'altro una forza così estesa da mettere in pericolo la sua stessa indipendenza e nello stesso tempo la libertà dei suoi sottoposti. È per questa ragione che in Inghilterra il potere supremo è diviso in due branche: l'una legislativa, o il parlamento, composto dal re, dai *Lords* e dai comuni; e l'altra esecutiva, che risiede nel solo monarca. Noi ci occuperemo, in questo capitolo, del parlamento britannico, che la nostra costituzione ha rivestito del potere legislativo e, per conseguenza, dell'autorità suprema ed assoluta dello Stato.

L'istituzione originaria o iniziale del parlamento è una di quelle questioni talmente avviluppate dall'oscurità dei tempi antichi, che sarebbe difficile quanto azzardato tentar di risolverla. La stessa parola *parlement* (*parliament* o *colloquium*, come la traduce qualcuno dei nostri storici) è di un'epoca meno antica; è derivata dal francese, e significa un'assemblea di uomini riuniti per conferire insieme. Essa fu applicata anzitutto alle assemblee generali degli stati [*ordini*] sotto Luigi VII, in Francia, verso la metà del dodicesimo secolo. Ma è certo che molto tempo prima della introduzione della lingua normanna in Inghilterra, tutte le materie importanti erano dibattute e regolate dalla grande assemblea della nazione: uso che sembra sia stato comune a tutti i popoli del Nord, particolarmente ai Germani [*in nota, si richiama Tacito*], che lo portarono in tutte le contrade d'Europa da loro invase, al dissolvimento dell'Impero romano. Noi troviamo i resti di questa costituzione, con diverse modificazioni e cambiamenti, nelle Diete della Polonia, della Germania e della Svezia e nell'assemblea degli Stati in Francia: mentre ciò che oggi in Francia si chiama *parlement* non è che una Corte sovrana di giustizia, composta da Pari, da alcuni membri dell'alto clero e da giudici: che non è, né nei fatti, né – credo – in teoria, un'assemblea generale della nazione.

In Inghilterra, questo Consiglio generale è stato tenuto da tempo immemorabile. [...] Lo si chiama pure, in latino, *commune concilium regni, magnum concilium regis, curia magna, conventus magnatus vel procerum, assisa generalis*, e talora *communitas regni Angliæ* [*seguono alcuni esempi per il periodo anteriore alla conquista normanna*]. È pure fuor di dubbio che que-

ste grandi assemblee sono state tenute saltuariamente sotto i primi principi della linea normanna [seguono diversi esempi in proposito].

È dunque incontestabile che i parlamenti o consigli generali sono antichi quanto il regno stesso. Se ci si domanda come fossero costituiti e composti, questa è altra questione, che ha dato luogo a grandi dibattiti tra i nostri sapienti; soprattutto per stabilire se i comuni vi erano convocati e, supponendolo provato, a quale epoca essi abbiano cominciato a formare un'assemblea separata. Non è mia intenzione entrare qui in simili discussioni. Mi basta che sia generalmente riconosciuto che la costituzione del parlamento, tal quale è oggi nei suoi aspetti principali, rimonta fino al 1215, anno 17° del regno di re Giovanni, data della grande *Carta* concessa da quel principe, nella quale egli promette di convocare tutti gli arcivescovi, vescovi, abati, conti e i grandi baroni nelle loro persone, e tutti gli altri detentori di terre in capo alla corona mediante gli sceriffi e i balivi, per riunirsi in un luogo indicato, quaranta giorni dopo la convocazione, per regolare al bisogno gli *aides* e gli *scrutages* [*aiuti e contributi*]. Questa costituzione è sussistita di fatto almeno dopo l'anno 1266, 49° del regno di Enrico III, esistendo ancora dei *writs* di questa data, recanti convocazione al parlamento dei cavalieri e dei cittadini e borghesi delle città e dei borghi. Io vado dunque ad esaminare in che consiste questa costituzione dei parlamenti, quale è essa oggi e quale esiste almeno da cinque secoli. [...]

I. Quanto al modo e ai tempi di formazione dell'assemblea del parlamento, questo corpo è regolarmente convocato mediante *writs* o lettere del re, spedite dalla cancelleria, su parere del *Privy Council* [*il consiglio privato della Corona*], almeno quaranta giorni prima dell'apertura della sessione. È uno degli aspetti della prerogativa reale, che il parlamento non si possa riunire di sua propria autorità o per un'altra autorità diversa da quella del solo re. E questa prerogativa è fondata su giusti motivi. Perché, supponendo che il parlamento abbia il diritto di riunirsi di sua volontà e senza convocazione, non si può immaginare che tutti i suoi membri, che le due camere si accordino unanimemente sull'epoca e il luogo dell'assemblea; e, se la metà dei membri vi si trovano, mentre l'altra metà resta assente, chi determinerà qual è realmente il corpo legislativo, la parte riunita o la parte assente? È dunque necessario che il corpo legislativo sia convocato per riunirsi in un luogo e in un tempo determinati; ed importa alla sua dignità e alla sua indipendenza che non possa esser convocato se non da una delle sue tre parti costitutive, la quale è esclusivamente il re; perché si tratta di una persona sola, isolata, la cui volontà può essere uniforme e stabile; perché è il primo nella nazione, essendo superiore alla camere per dignità; e perché egli forma la sola branca del legislativo che ha un'esistenza separata, e che è capace di emettere atti quando il parlamento abbia cessato d'essere. Alcune leggi moderne stabiliscono che al decesso di un re (o di una regina), se non c'è un parlamento esistente, l'ultimo parlamento rinasce e si riunisce di nuovo per sei mesi, a meno che non sia sciolto dal nuovo re. Ma questa disposizione non è un'eccezione alla regola: perché que-

sto parlamento che rinasce, all'inizio era stato necessariamente convocato dalla corona.

È vero che, per la legge 16 Car.I c.1 [*il Triennial Act*] era stato stabilito che, se il re per tre anni mancava di convocare un parlamento, i Pari si potevano riunire e spedire dei *writs* per questa convocazione, e che se non lo avessero fatto i Pari, i collegi potevano riunirsi da sé e procedere alle elezioni. Ma se questo fosse mai stato messo in pratica, si sarebbe avuta la prova di tutti gli inconvenienti esposti poco sopra: e la stessa legge è parsa talmente pregiudizievole, talmente ingiuriosa per la prerogativa reale, che è stata revocata con la legge 16 Car.II, c.1. Non se ne può dunque trarre alcuna conseguenza.

È anche vero che il parlamento detto *Convention parliament*, che ha ristabilito Carlo II sul trono, si è riunito circa un mese prima del ritorno del principe: i *Lords* di loro propria autorità, e i comuni in esecuzione di lettere di convocazione spedite a nome dei "guardiani della libertà dell'Inghilterra per l'autorità del Parlamento"; che tale parlamento ha tenuto le sue sedute fino al 29 dicembre [1660], sette interi mesi dopo la restaurazione, e ha fatto numerose leggi, di cui alcune ancora sussistono. Ma era un caso di necessità superiore a tutte le leggi; perché, se il parlamento non si fosse riunito, sarebbe stato moralmente impossibile ristabilire la pace nel regno. Così, immediatamente dopo il ritorno del re, fu approvata una legge con cui si dichiarava che questo parlamento era legittimo, malgrado il difetto di lettere reali di convocazione (Stat. 12 Car.II c.1): per modo che, siccome la formazione illegale di questa assemblea aveva vulnerato principalmente la prerogativa reale, e siccome lo stesso re, cui solo spettava di disapprovarla, acconsentì a riconoscerla, non può trarsene un esempio in pregiudizio dei diritti della corona. Del resto dobbiamo ricordare anche che, all'epoca, si sollevarono dubbi da parte dei giuristi (I Sidney 1) sul quesito se questo medesimo atto di approvazione abbia effettivamente legittimato quello stesso parlamento da cui veniva adottato, e che molti di loro sostennero l'opinione negativa; ciò che nondimeno mi sembra portare troppo avanti lo scrupolo: tuttavia, per eccesso di precauzione, si credette ancora necessario confermare gli atti [*di quel parlamento*] ad opera del parlamento che gli succedette, con la legge 13 Car.II c.7 e 14.

È ancora un fatto che all'epoca della rivoluzione, nel 1688, i *Lords* e i comuni, di loro propria autorità, in base alla convocazione del principe d'Orange (poi re Guglielmo) si riunirono in *Convention* e disposero, in tale riunione, della corona e del regno. Ma si deve notare che questa assemblea fu giustificata dallo stesso principio di necessità che era valso per quella della Restaurazione, vale a dire che essa si rinuì sulla piena convinzione che il re Giacomo II avesse abdicato al governo, e che per conseguenza il trono era vacante: opinione che ogni membro portò nell'assemblea, e che fu confermata dalla risoluzione da essa adottata [*il Bill of Rights*]. Ora, quando vi è un'effettiva vacanza del trono, ne deriva, *ex necessitate rei*, che occorre o mettere da parte la forma delle lettere reali di convocazione, o rinunciare alla possibilità di riunire mai un parlamento. Ci sia permesso, a sostegno di questo ragionamento, di supporre per un istante che la famiglia reale venga ad estinguersi in un

qualsiasi momento: questo caso, che non è affatto impossibile, renderebbe indubbiamente vacante il trono; e occorre convenire che, in questa circostanza, il corpo della nazione, composto dai *Lords* e dai comuni, avrebbe il diritto di riunirsi e di decidere sul governo: perché, in mancanza di ciò, non ci sarebbe più un governo.

È solo in base a questo principio che si è riunita la *Convention* del 1688. La vacanza del trono ha preceduto l'assemblea, non ne è stata una conseguenza: se i membri di questa *Convention* si sono riuniti senza convocazione reale, ciò non è stato nell'intento di dichiarare il trono vacante; ma, essendo il trono già vacante per l'abdicazione del re, essi si sono riuniti senza esser convocati da lettere reali, come bisognava che facessero se mai si riunissero. La loro riunione non sarebbe stata regolare se il trono fosse stato occupato; ma siccome, di fatto, non lo era, questa riunione era divenuta assolutamente necessaria. Fu per conseguenza dichiarato con la legge I Will. e Mary st. I c. 1 [cioè ancora il *Bill of Rights*] che questa *Convention* era effettivamente formata dalle due camere del parlamento, nonostante la mancanza delle lettere reali di convocazione ed altri difetti di forma. E, malgrado queste due eccezioni così rilevanti [quella, vista sopra, della Restaurazione del 1660 e questa della Rivoluzione del 1688-89], che non si potrebbero giustificare se non per il principio di necessità (e di cui ciascuna, si osservi di passata, ha prodotto un rivolgimento nel governo del paese), la regola, in generale, è certa: che solo il re può convocare un parlamento. [segue un esame delle regole sui tempi e la periodicità delle convocazioni del parlamento].

II. Le parti costitutive di un parlamento, secondo oggetto del nostro esame, sono il re che vi siede nella sua dignità politica regia, e i tre stati del reame, cioè: i *Lords* spirituali, i *Lords* temporali (che, gli uni e gli altri, siedono col re in una camera), e i comuni, che siedono in una camera separata. Il re e questi tre Stati formano, con la loro riunione, la grande corporazione, il corpo politico del regno, di cui il re è la testa, il principio e la fine, *caput, principium et finis*. Perché, all'apertura della loro riunione, il re vi si deve trovare, in persona o per rappresentanza; senza di che, il parlamento non può iniziare: e il re soltanto ha il potere di scioglierlo.

È particolarmente necessario, per mantenere il bilanciamento della costituzione, che il potere esecutivo sia una branca del potere legislativo, senza però essere l'intero potere legislativo. Abbiamo visto che la loro riunione nelle stesse mani condurrebbe alla tirannia: la loro separazione assoluta produrrebbe alla fine gli stessi effetti, conducendo a quella stessa unione cui si sarebbe creduto di fare ostacolo. Il potere legislativo diventerebbe ben presto tirannico, perché inciderebbe senza posa sui diritti del potere esecutivo, e gradualmente li attribuirebbe a se stesso. Così il *Long Parliament*, sotto Carlo I, fece delle leggi salutari, raddrizzò dei torti assai gravi, finché agì in modo costituzionalmente corretto e col concorso del re. Ma quando le due camere s'impadronirono del potere legislativo, con esclusione dell'autorità reale, ben presto s'impadronirono anche delle redini dell'amministrazione: e con

l'aiuto di questi poteri riuniti rovesciarono la Chiesa e lo Stato, e stabilirono un regime di oppressione peggiore di tutti gli abusi ai quali avevano preteso rimediare.

È dunque per impedire queste usurpazioni che il re è lui stesso una parte del parlamento; e, in coerenza col motivo di questo assetto, è assai conveniente che la parte del potere legislativo dato alla corona consista nella possibilità di respingere piuttosto che di statuire, poiché questo è sufficiente per lo scopo per cui è stato stabilito. Per cui noi possiamo applicare qui alla prerogativa regia quanto dire Cicerone del potere negativo dei tribuni di Roma: la corona non ha il potere di fare il male, non ha che il potere di impedire che il male sia fatto.

Il re non può lui stesso introdurre alcun cambiamento nelle leggi attualmente stabilite; ma può approvare o disapprovare i cambiamenti proposti ed acconsentiti da entrambe le camere. Il potere legislativo non può dunque, senza il consenso dello stesso potere esecutivo, restringere alcuno dei diritti che a quest'ultimo potere sono attribuiti dalla legge: poiché la legge non può cambiare a meno che tutti i poteri non siano d'accordo per cambiarla. Questo controllo rispettivo di tutte le parti tra loro è realmente ciò che costituisce l'eccellenza del governo inglese. Nel legislativo, il popolo è un freno per la nobiltà, e la nobiltà per il popolo, per il mutuo privilegio di ciascuna parte di respingere ciò che l'altra abbia deciso; e lo stesso diritto, esercitato dal re sull'una e sull'altra, preserva il potere esecutivo da ogni usurpazione. E lo stesso potere esecutivo è a sua volta trattenuto entro i suoi giusti limiti dalle due camere, che hanno il privilegio di inquisire, di accusare e di punire la condotta non del re – ciò che distruggerebbe la sua indipendenza costituzionale – ma, ciò che è ben più utile per il pubblico bene, quella dei suoi consiglieri male intenzionati e perversi. È così che ciascuna delle branche del nostro sistema politico appoggia le altre, riceve il loro appoggio, e serve loro da regolatore così come le altre servono ad essa: siccome le due camere sono naturalmente orientate in sensi diversi da interessi opposti, e la prerogativa reale in un senso ancora diverso, esse reciprocamente impediscono che una di esse ecceda i propri limiti, sicché tutto si mantiene riunito e congiunto artificialmente per la natura mista della corona, che, sola rivestita della magistratura esecutiva, è nel contempo una parte del legislativo. Simili a tre forze differenti nella fisica meccanica, queste branche riunite spingono la macchina del governo in una direzione che non è quella che le sarebbe data da una qualsiasi di loro che agisse da sola, ma che è il risultato delle direzioni particolari di ciascuna di esse; ed è su questa direzione che si trova la vera linea della libertà e della felicità di tutti [segue una analisi separata delle tre componenti del parlamento].

Se conviene ad uno Stato che vi siano dei titoli di nobiltà, conviene pure che coloro cui essi appartengono formino una branca del legislativo, indipendente e separata. Se fossero confusi con la massa del popolo, se non avessero che il diritto di votare per l'elezione di loro rappresentanti, i loro privilegi sarebbero ben presto sommersi ed annientati dal torrente popolare che tenderebbe a ridurre tutte le distinzioni di livello. È dunque un'alta necessità che il corpo

della nobiltà abbia un'assemblea distinta da quella dei comuni, delle deliberazioni separate, dei poteri differenti.

I comuni consistono in tutti i proprietari del reame che non hanno un seggio nella camera alta: ciascuno di loro ha voce nel parlamento, o in persona o mediante dei rappresentanti. In uno Stato libero, ogni uomo che si suppone agire liberamente deve, fino ad un certo limite, governarsi da se stesso; e per conseguenza una branca, almeno, del potere legislativo deve risiedere nel corpo intero del popolo. Finché il territorio dello Stato ha una limitata estensione, e sia facile per i cittadini di conoscersi, questo potere può e dovrebbe essere esercitato dal popolo collettivamente e riunito in assemblea, così come era saggiamente stabilito nelle piccole repubbliche della Grecia e nei primi tempi nello Stato romano. Ma questo sistema avrebbe i più grandi inconvenienti se il territorio assume un'estensione considerevole, e se il numero dei cittadini si accresce. Così quando, dopo la guerra sociale, tutti gli abitanti delle città dell'Italia furono ammessi tra i cittadini liberi di Roma, e tutti ebbero voce nelle assemblee pubbliche, divenne impossibile distinguere i voti legittimi dai voti che non lo erano; il tumulto e il disordine si levarono da quel tempo in tutte le elezioni e in tutte le deliberazioni popolari; ed è questo che aprì il cammino a Mario e a Silla, a Pompeo e a Cesare per gettare ai loro piedi le libertà del loro paese e per dissolvere infine la repubblica. In uno Stato di dimensioni considerevoli come il nostro, si è dunque ben saggiamente disposto, stabilendo che il popolo faccia mediante i suoi rappresentanti tutto quello che sarebbe impraticabile che facesse da sé; e che i rappresentanti siano scelti da un certo numero di distretti separati e poco estesi, dove tutti i votanti sono o possono essere facilmente riconosciuti. Così le contee vengono rappresentate dai deputati o cavalieri della contea che siano stati eletti dai proprietari dei beni fondiari; le città e i borghi, dai cittadini e borghesi, eletti dalla parte commerciante o da quelli che si suppone occupati dagli interessi commerciali della nazione. [...] Ed ogni membro, sebbene scelto da un particolare distretto, una volta eletto e convalidata l'elezione, è rappresentante per l'intero reame. Perché lo scopo della sua missione al parlamento è generale e non particolare, tendente al bene comune dello Stato e non semplicemente a ciò che è vantaggioso per i suoi elettori. Egli deve consigliare il re, come si vede nella formula delle lettere di convocazione (4 Inst. 14), *de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem, statum, et defensionem regni Angliæ et ecclesiæ anglicanæ concernentibus*. Non è dunque tenuto, come i deputati delle Province Unite [Olanda] a consultare i suoi elettori od a raccogliere il loro parere su qualche punto particolare, a meno che lui stesso non lo ritenga prudente o conveniente. [...]

9. Dichiarazione d'indipendenza (4 luglio 1776)

Quando nel corso degli eventi umani diviene necessario per un popolo rescindere i legami politici che lo legavano ad un altro, e assumere tra le Potenze della Terra la posizione separata ed eguale alla quale le Leggi della Natura e del Dio della Natura gli danno titolo, un giusto rispetto delle opinioni dell'Umanità richiede che essi manifestino le cause che li costringono alla separazione.

Noi teniamo per certo che queste verità siano di per sé stesse evidenti, che tutti gli uomini sono creati eguali, che essi sono dotati dal loro Creatore di certi Diritti inalienabili, che tra questi vi siano la Vita, la Libertà ed il perseguimento della Felicità. Che per assicurare questi diritti sono istituiti tra gli Uomini i Governi, che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati. Che quando una qualsiasi Forma di Governo diventa distruttiva di questi fini, è Diritto del Popolo di alterarla o di abolirla, e di istituire un nuovo Governo, ponendo il suo fondamento su questi principi ed organizzando i suoi poteri in una forma tale che sembri ad esso la più adeguata per garantire la sua sicurezza e la sua Felicità. La prudenza, tuttavia, richiederebbe che i Governi da lungo tempo stabiliti non siano cambiati per cause lievi e transitorie; e coerentemente ogni esperienza ha mostrato che l'umanità è più disposta a sopportare, quando i suoi mali sono sopportabili, che non a difendersi abolendo le forme alle quali sono abituati. Ma quando una lunga serie di abusi ed usurpazioni, che presegono invariabilmente il medesimo oggetto, manifesta il disegno di ridurli sotto un assoluto Dispotismo, è loro diritto, è loro dovere rovesciare un simile Governo e provvedere nuove Garanzie per la loro futura sicurezza. Tale è stata la paziente sopportazione di queste Colonie; e tale è ora la necessità che le forza ad alterare i loro precedenti Sistemi di Governo. La storia dell'attuale Re di Gran Bretagna è una storia di ripetute ingiurie ed usurpazioni, tutte aventi l'oggetto diretto di stabilire un'assoluta Tirannia su questi Stati. Per provarlo, lasciamo che i Fatti siano sottoposti ad un imparziale giudizio.

Egli ha rifiutato il suo Assenso alle leggi più opportune e necessarie per il bene pubblico.

Ha proibito ai suoi Governatori di approvare Leggi di immediata e urgente importanza a meno che non fossero sospese nella loro operatività fino all'ottenimento del suo assenso; e una volta sospese in tal modo, ha poi trascurato di occuparsene. [...]

Ha sciolto ripetutamente le Camere Rappresentative, perché si opponevano con grande fermezza alle sue invasioni sui diritti del popolo.

Ha rifiutato per lungo tempo, dopo tali scioglimenti, di disporre che altre [Camere] fossero elette; per cui i poteri legislativi, insuscettibili di essere anichiliti, sono tornati al popolo per il loro esercizio; mentre lo Stato restava esposto a tutti i pericoli di invasione esterna e di convulsioni interne. [...]

Ha ostacolato l'amministrazione della Giustizia, rifiutando il suo assenso a leggi che istituivano poteri giudiziari.

Ha creato giudici che dipendevano solo dalla sua volontà per la tenuta dei loro uffici e per l'ammontare e il pagamento dei loro stipendi. [...]

Ha tenuto presso di noi, in tempo di pace, eserciti stanziati senza il consenso dei nostri legislatori.

Ha tentato di rendere il potere militare indipendente dal e superiore al potere civile.

Ha cospirato con altri per sottoporci ad un potere estraneo alle nostre costituzioni e non riconosciuto dalle nostre leggi; dando il suo assenso ai loro pretesi atti legislativi

per acquartierare presso di noi larghi corpi di truppe armate;

per proteggerli, mediante un finto processo, dalla punizione per qualsiasi omicidio che essi potessero commettere a danno degli abitanti di questi Stati;

per tagliar fuori il nostro commercio da tutte le parti del mondo;

per imporci tasse senza il nostro consenso;

per privarci in molti casi delle garanzie del processo con giurati;

per portarci via di là dei mari per esser processati per pretesi reati;

per abolire il libero sistema delle leggi inglesi in una Provincia vicina stabilendovi un governo arbitrario ed allargandone i confini in modo da renderlo ad un tempo un esempio ed uno strumento per l'introduzione del medesimo governo assoluto in queste Colonie;

per superare le nostre Carte, abolendo le nostre leggi di maggior valore ed alterando profondamente le forme dei nostri Governi.

Ha abdicato il Governo in questo paese, dichiarandoci non più sotto la sua Protezione e movendo guerra contro di noi.

Ha depredata i nostri mari, devastato le nostre coste, bruciato le nostre città, e distrutto le vite dei nostri cittadini.

Ha nel contempo trasportato grandi eserciti di mercenari stranieri per completare l'opera di morte, desolazione e tirannia, già iniziata con caratteri di crudeltà e perfidia che difficilmente troverebbero un parallelo nelle età più barbare, e in modo del tutto indegno del Capo di una nazione civilizzata.

Ha costretto i nostri cittadini fatti prigionieri sui mari a prendere le armi contro il loro paese, per diventare gli esecutori dei loro amici e fratelli, o per cadere essi nelle loro mani.

Ha eccitato insurrezioni interne tra noi, e ha tentato di portare avanti gli abitanti delle nostre frontiere, gli indiani selvaggi senza pietà, la cui nota regola di guerra è un'indiscriminata distruzione delle persone di ogni età, sesso e condizione.

In ogni momento di questi atti oppressivi noi abbiamo chiesto riparazione nei termini più umili: ma le nostre ripetute richieste hanno avuto risposta solo in ripetute ingiurie. Un Principe, il cui carattere è così segnato in ogni atto da potersi definire un Tiranno, non è degno di essere il governante di un popolo libero.

Né noi abbiamo mancato di attenzione per i nostri fratelli inglesi. Noi li abbiamo messi in guardia in più occasioni dei tentativi del loro legislatore di estendere su di noi un potere senza garanzie. Abbiamo loro ricordato le circo-

stanze della nostra emigrazione e del nostro insediamento qui. Ci siamo appellati alla loro innata giustizia e magnanimità e li abbiamo scongiurati per i nostri legami di sangue di sconfessare queste usurpazioni, che avrebbero inevitabilmente rotto fra noi collegamenti e corrispondenze. Ma essi sono stati sordi alla voce della giustizia e della consanguineità. Dobbiamo pertanto arrenderci alla necessità, che impone la nostra separazione, e considerarli, come consideriamo il resto dell'umanità, nemici in guerra, amici in pace.

Pertanto noi, Rappresentanti degli Stati Uniti d'America, riuniti in Congresso Generale, appellandoci al Supremo Giudice del mondo quanto alla rettitudine delle nostre intenzioni, nel Nome e con l'Autorità del buon popolo di queste Colonie, facciamo solenne e pubblica dichiarazione, Che queste Colonie Unite sono, e di diritto debbono essere, Stati Liberi e Indipendenti; che esse solo svincolate da ogni obbedienza alla Corona inglese, e che tutti i legami politici tra di esse e lo Stato di Gran Bretagna sono e debbono essere totalmente dissolti; e che quali Stati Liberi e Indipendenti esse hanno pieno potere di fare guerra, concludere paci, contrattare alleanze, stabilire commerci, e fare tutti gli altri atti e cose che Stati Liberi e Indipendenti possono di diritto fare. E per il sostegno di questa Dichiarazione, con ferma fiducia nella Protezione della Divina Provvidenza, noi diamo in pegno l'un l'altro le nostre Vite, le nostre Fortune e il nostro Sacro Onore.

10. Costituzione degli Stati Uniti d'America (1787) (testo originario)

Noi, Popolo degli Stati Uniti, allo Scopo di realizzare una più perfetta Unione, stabilire la Giustizia, garantire la Tranquillità interna, provvedere per la difesa comune, promuovere il Benessere generale e assicurare le Benedizioni della Libertà a noi stessi ed alla nostra Posterità, ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America.

ARTICOLO I

Sezione 1. Di tutti i poteri legislativi qui concessi sarà investito un Congresso degli Stati Uniti, che consisterà di un Senato e di una Camera dei Rappresentanti.

Sezione 2. La Camera dei Rappresentanti sarà composta di Membri scelti ogni due anni dal popolo dei diversi Stati, ed in ciascuno Stato gli Elettori dovranno avere i requisiti richiesti per essere Elettori della camera più numerosa del Legislativo dello Stato.

Non può essere Rappresentante chi non abbia compiuto l'età di 25 anni, non sia da sette anni cittadino degli Stati Uniti, e al momento delle elezioni non sia abitante nello Stato in cui viene eletto.

(I rappresentanti ed i tributi diretti saranno ripartiti tra i diversi Stati che facciano parte di questa Unione, in proporzione alla loro rispettiva dimensione numerica che sarà determinata aggiungendo al totale degli uomini liberi – compresi quelli che vi svolgono un servizio per un limitato periodo di tempo, ed esclusi di Indiani non soggetti ad imposte – i tre quinti di tutti gli altri). Il computo effettivo sarà fatto entro tre anni dalla prima riunione del Congresso degli Stati Uniti, ed entro ogni successivo termine di dieci anni, nel modo che essi [*i membri del Congresso*] stabiliranno con legge. Il numero dei Rappresentanti non sarà superiore ad uno per ogni trentamila [*abitanti*], ma ciascuno Stato avrà almeno un Rappresentante; e finché il detto computo non sarà fatto, lo Stato del New Hampshire avrà diritto di eleggerne tre, il Massachusetts otto, il Rhode Island e le Piantagioni di Providence uno, il Connecticut cinque, il New York sei, il New Jersey quattro, la Pennsylvania otto, il Delaware uno, il Maryland sei, la Virginia dieci, il North Carolina cinque, il South Carolina cinque, e la Georgia tre.

Quando si vengano a determinare posti vacanti nella rappresentanza di uno Stato, la corrispondente autorità esecutiva emetterà i provvedimenti per le elezioni per colmare tali posti vacanti.

La Camera dei Rappresentanti eleggerà il suo *Speaker* e gli altri suoi funzionari; ed essa avrà in via esclusiva il potere di *Impeachment*.

Sezione 3. Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due Senatori per ciascuno Stato, eletti dai locali corpi legislativi per sei anni; e ogni Senatore avrà un voto.

Immediatamente dopo la loro riunione conseguente alle prime elezioni, essi saranno divisi nel modo più uniforme possibile in tre classi. I seggi dei Sena-

tori della prima classe si riterranno vacanti allo scadere del secondo anno, quelli della seconda classe allo scadere del quarto anno e quelli della terza classe allo scadere del sesto anno, in modo che ogni due anni sarà eletto un terzo [*del Senato*]. E se si determinano seggi vacanti per dimissioni o altro durante i periodi di sospensione dei corpi legislativi di ciascuno Stato, gli esecutivi locali possono fare delle nomine provvisorie fino alla prossima riunione dei corpi legislativi, che copriranno tali posti vacanti.

Non può essere Senatore chi non abbia compiuto i 30 anni d'età, non sia da nove anni cittadino degli Stati Uniti ed al momento delle elezioni non sia abitante dello Stato per il quale viene eletto.

Il Vice presidente degli Stati Uniti sarà Presidente del Senato, ma non avrà voto, se non quando si abbia parità di voti.

Il Senato sceglierà gli altri suoi funzionari ed anche un Presidente *pro tempore*, per il caso in cui il Vice Presidente manchi o eserciti l'ufficio di Presidente degli Stati Uniti.

Il Senato avrà in via esclusiva il potere di giudicare su tutti gli atti di *Impeachment*. Quando di riunisce a tal fine, dovrà prestare giuramento o impegno solenne. Se è sotto accusa il Presidente degli Stati Uniti, presiederà il Giudice in capo della Corte Suprema; e nessuno sarà dichiarato colpevole senza il concorso dei voti dei due terzi dei presenti.

Le condanne per i casi di *Impeachment* non andranno oltre alla rimozione dalla carica ed all'interdizione dal tenere e godere qualsiasi carica onorifica, fiduciaria o retribuita negli Stati Uniti: ma il condannato sarà non di meno responsabile e soggetto a imputazione, processo, giudizio e condanna penale, secondo il diritto comune.

Sezione 4. I tempi, i luoghi e le modalità per tenere le elezioni dei Senatori e dei Rappresentanti saranno stabiliti in ciascuno Stato dal Legislativo locale; ma in ogni tempo il Congresso mediante una legge potrà disporre o modificare una siffatta disciplina, salvo che per la sede dell'elezione dei Senatori.

Il Congresso dovrà riunirsi almeno una volta l'anno, e la riunione sarà il primo lunedì di dicembre, salvo che non stabilisca con legge un giorno diverso.

Sezione 5. Ciascuna Camera sarà giudice di elezioni, nomina e requisiti dei propri membri, e la maggioranza di ciascuna costituirà il *quorum* per trattare gli affari; tuttavia un numero inferiore può disporre un aggiornamento di giorno in giorno e può essere autorizzato ad imporre la presenza dei membri assenti, nei modi e con le sanzioni che ciascuna Camera potrà stabilire.

Ciascuna Camera può determinare le regole per i propri lavori, punire i suoi membri per comportamenti scorretti e, con la maggioranza dei due terzi, espellere uno dei suoi membri.

Ciascuna Camera terrà un verbale dei suoi lavori e lo pubblicherà periodicamente, togliendo le parti che a suo giudizio richiedono la segretezza; e i voti favorevoli e contrari dei membri di ciascuna camera su ogni questione debbono essere inseriti nel verbale a richiesta di un quinto dei membri presenti.

Nessuna delle due Camere, durante le sessioni del Congresso, potrà, senza il consenso dell'altra, rinviare le sedute per più di tre giorni o tenerle in qualsiasi altro luogo diverso da quello in cui le due Camere debbono sedere.

Sezione 6. Senatori e Rappresentanti riceveranno un compenso per i loro servizi, da determinare per legge e da pagare a carico del Tesoro degli Stati Uniti. In ogni caso, tranne che per tradimento, fellonia o violazione dell'ordine pubblico, essi saranno esenti da arresti durante la loro partecipazione alle sessioni delle rispettive Camere, e nel percorso di andata e ritorno dalle stesse; e per i discorsi e i dibattiti in ciascuna camera, essi non potranno ricevere contestazioni in qualsiasi altro luogo.

Nessun Senatore o Rappresentante potrà, per il periodo per il quale è eletto, esser nominato a qualsiasi ufficio civile sotto l'autorità degli Stati Uniti, che sia stato istituito o la cui retribuzione sia stata aumentata durante tale periodo; e nessuno che sia titolare di un qualsiasi ufficio negli Stati Uniti potrà essere membro di una delle Camere finché resta in carica nell'ufficio.

Sezione 7. Tutti i progetti di legge per l'esazione di imposte debbono avere origine nella Camera dei Rappresentanti; ma il Senato può fare proposte o concorrere con emendamenti come per gli altri progetti.

Ogni progetto di legge che sia stato approvato dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato dovrà, prima di diventare legge, esser presentato al Presidente degli Stati Uniti; e questi, se lo approva, dovrà firmarlo, ma altrimenti dovrà restituirlo con le sue obiezioni alla Camera dalla quale esso ha avuto origine, la quale dovrà riportare per intero tali obiezioni nei suoi verbali e procedere ad un riesame. Se dopo tale riesame due terzi di quella camera consentiranno ad approvare il progetto, esso sarà trasmesso, assieme alle obiezioni [*del presidente*], all'altra Camera, da parte della quale esso sarà analogamente riesaminato e, se approvato dai due terzi di questa Camera, diventerà legge. Ma in tutti questi casi i voti di entrambe le Camere dovranno essere manifestati con dei Sì e No [*cioè a scrutinio palese*] e i nomi delle persone che votano a favore e contro il progetto dovranno essere trascritti nei verbali della rispettiva Camera. Se un qualche progetto non venga rinviato dal Presidente entro 10 giorni (Domeniche escluse) dopo che gli sia stato presentato, lo stesso progetto diventa legge, come se fosse stato firmato, a meno che il Congresso, aggiornandosi, non abbia impedito che gli venisse rinviato, nel qual caso il progetto non diventerà legge.

Qualsiasi ordine, risoluzione o voto per i quali sia necessario il concorso del Senato e della Camera dei Rappresentanti (salvo una questione di aggiornamento) dovrà esser presentato al Presidente degli Stati Uniti; e prima che esso abbia effetto dovrà venire approvato da lui, o venendone disapprovato dovrà esser nuovamente votato dai due terzi del Senato e della Camera dei Rappresentanti, secondo le regole e i limiti prescritti per il caso di progetti di legge.

Sezione 8. Il Congresso avrà il potere: Di fissare e riscuotere tasse, diritti, imposte e dazi, di pagare i debiti [*pubblici*] e provvedere alla difesa comune

e al benessere generale degli Stati Uniti; ma i diritti, le imposte e i dazi saranno uniformi in tutti gli Stati Uniti;

Di prendere danaro in prestito sul credito degli Stati Uniti;

Di regolare il Commercio con le Nazioni straniere e tra gli Stati e con le Tribù indiane;

Di stabilire una disciplina uniforme della Naturalizzazione, e leggi uniformi in materia di fallimento in tutti gli Stati Uniti;

Di battere moneta, di regolare il valore di questa e delle monete straniere, e di fissare lo standard dei pesi e delle misure;

Di provvedere a punire la contraffazione dei titoli e della moneta corrente degli Stati Uniti;

Di stabilire Uffici postali e Linee postali;

Di promuovere il progresso della scienza e delle arti utili, assicurando per periodi limitati di tempo agli Autori ed agli Inventori il diritto esclusivo sui loro scritti e scoperte;

Di costituire Tribunali inferiori alla Corte suprema;

Di definire e punire gli atti di pirateria e fellonia compiuti in alto mare, e le offese contro il Diritto delle Genti;

Di dichiarare guerra, di concedere licenze di preda e di rappsaglia, e di stabilire regole sulle prede in terra e in mare;

Di reclutare e mantenere eserciti, ma nessun tipo di acquisizione di danaro a tal fine potrà esser votato per un termine più lungo di due anni;

Di creare e mantenere una marina militare;

Di stabilire regole per l'amministrazione e il governo delle forze militari di terra e di mare;

Di provvedere a convocare la Milizia per l'esecuzione delle leggi dell'Unione, per reprimere insurrezioni e respingere invasioni;

Di provvedere a organizzare, armare e disciplinare la Milizia e a disporre quale parte di essa sia impiegata al servizio degli Stati Uniti, riservando ai relativi Stati la nomina degli ufficiali e la funzione di addestrare la Milizia in conformità alla disciplina dettata dal Congresso;

Di esercitare in via esclusiva e per qualsiasi caso il potere legislativo in quel Distretto (di non più che dieci miglia quadrate) che, per cessione di alcuni Stati e con l'accettazione del Congresso, diverrà la sede del Governo degli Stati Uniti, e di esercitare eguali poteri su tutti i luoghi acquistati, con il consenso dei corpi legislativi dello Stato in cui si trovano, per erigervi fortificazioni, magazzini, arsenali, cantieri e altri edifici di necessità [*pubblica*]; e

Di fare tutte le leggi che saranno necessarie e utili per portare ed esecuzione i poteri predetti e tutti gli altri poteri di cui questa Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti od i suoi Dipartimenti e funzionari.

Sezione 9. L'immigrazione o l'introduzione delle persone che gli Stati ora esistenti riterranno opportuno ammettere, non potrà esser vietata dal Congresso prima dell'anno 1808, ma potrà essere imposta una tassa o un diritto su simili immigrazioni, non eccedente dieci dollari per persona.

Il privilegio del mandato di *Habeas Corpus* non potrà esser sospeso, se non quando, in casi di rivolta o di invasione, la Sicurezza pubblica lo richieda.

Non potrà essere emanato alcun *Bill of Attender* [sospensione di un processo già iniziato] né alcuna legge *ex post facto* [che punisca come reato un fatto che non era tale quando fu compiuto].

Non potrà esser fissata alcuna capitazione o imposta diretta, se non in proporzione degli averi o del censimento come qui in precedenza regolato.

Non potrà essere fissata alcuna tassa o diritto sugli articoli esportati da alcuno degli Stati.

Nessuna preferenza potrà esser fatta, da qualsiasi disciplina commerciale o fiscale, in favore dei porti di uno degli Stati su quelli di un altro: né le navi che muovono da o verso uno Stato potranno essere obbligate a entrare, sgomberare o pagare diritti in un altro Stato.

Nessuna somma potrà esser pagata dal Tesoro se non in conseguenza di stanziamenti disposti con legge. E un regolare bilancio preventivo e consuntivo delle entrate e delle spese di danaro pubblico dovrà essere periodicamente pubblicato.

Nessun titolo di nobiltà sarà concesso dagli Stati Uniti; e nessuno che detenga di uffici retribuiti o di fiducia alle loro dipendenze potrà, senza il consenso del Congresso, accettare doni, emolumenti, uffici, titoli, di qualsiasi natura, da parte di qualsiasi monarca, principe o Stato straniero.

Sezione 10. Nessuno Stato potrà partecipare a qualsiasi trattato, alleanza o confederazione; concedere licenze di preda e rappsaglia; battere moneta; emettere titoli di credito; disporre che si possa offrire in pagamento dei debiti qualsiasi cosa diversa dalla moneta d'oro e d'argento; approvare qualsiasi *Bill of Attender* o leggi *ex post facto*, o leggi che indeboliscono gli effetti obbligatori dei contratti, o che attribuiscono titoli di nobiltà.

Nessuno Stato potrà, senza il consenso del Congresso, fissare imposte o diritti sulle importazioni o sulle esportazioni, salvo ciò che sia assolutamente necessario per l'esecuzione delle sue leggi sulle ispezioni; ed il gettito di tutti i diritti e imposte fissati da uno Stato sulle importazioni o sulle esportazioni sarà per l'uso del Tesoro degli Stati Uniti; e tutte le leggi del genere saranno sottoposte alla revisione ed al controllo del Congresso.

Nessuno Stato potrà, senza il consenso del Congresso, fissare diritti sul tonnellaggio, o tenere truppe o navi da guerra in tempo di pace, formare accordi o unioni con un altro Stato o una Potenza straniera, o impegnarsi in una guerra, salvo una effettiva invasione od un pericolo così imminente da non consentire alcun ritardo.

ARTICOLO II

Sezione 1. Del potere esecutivo sarà investito un Presidente degli Stati Uniti d'America. Egli terrà il suo ufficio per un periodo di quattro anni e, insieme con il Vice presidente, eletto per lo stesso periodo, sarà eletto come segue.

Ciascuno Stato nominerà, nel modo che sarà prescritto dal Legislativo loca-

le, un numero di Elettori pari al totale dei Senatori e dei Rappresentanti ai quali lo Stato abbia titolo nel Congresso: ma nessun Senatore o Rappresentante o persona che abbia un ufficio fiduciario o retribuito dagli Stati Uniti potrà esser nominato come Elettore.

(Gli Elettori di riuniranno nei rispettivi Stati e voteranno a scrutinio segreto per due persone, di cui almeno una non dev'essere un abitante del loro stesso Stato. Essi faranno una lista di tutte le persone che abbiano ottenuto voti, e del numero di voti ottenuto da ciascuno; la quale lista essi dovranno firmare, certificare e trasmettere sotto sigillo alla sede del Governo degli Stati Uniti, indirizzata al Presidente del Senato. Il Presidente del Senato, in presenza del Senato e della Camera dei Rappresentanti, aprirà tutte queste certificazioni e i voti saranno contati. La persona che avrà il maggior numero di voti sarà il Presidente, se tale numero rappresenta la maggioranza del totale degli Elettori nominati; e se c'è più di uno che ha questa maggioranza, e hanno un egual numero di voti, allora la Camera dei Rappresentanti deve immediatamente scegliere a scrutinio segreto uno di loro come Presidente; mentre se nessuno ha tale maggioranza, allora tra i primi cinque della lista la stessa Camera in modo analogo dovrà scegliere il Presidente. Però nello scegliere il Presidente i voti saranno dati per Stati, e la rappresentanza di ciascuno Stato disporrà di un voto. E a tal fine il *quorum* [come numero legale per la validità della votazione] sarà costituito dalle rappresentanze, di una o più persone, dei due terzi degli Stati, e la maggioranza degli Stati sarà necessaria per la scelta. In ogni caso, dopo la scelta del Presidente, la persona che ha il maggior numero di voti degli Elettori sarà il Vice presidente. Ma se restano due o più che abbiano un egual numero di voti, il Senato seglierà tra loro il Vice presidente a scrutinio segreto.)

Il Congresso determina il tempo per la scelta degli Elettori e il giorno in cui essi voteranno; il quale giorno deve essere lo stesso in tutti gli Stati Uniti.

Nessuno che non sia cittadino per nascita, o cittadino degli Stati Uniti all'epoca in cui questa Costituzione è adottata, è eleggibile all'ufficio di Presidente; né è eleggibile a tale ufficio chi non abbia compiuto l'età di 35 anni e non sia residente da 14 anni negli Stati Uniti.

In caso di rimozione del Presidente dall'ufficio o di sua morte, dimissioni o incapacità ad esercitare i poteri e i doveri del detto Ufficio, questo passerà al Vice presidente, e il Congresso dovrà con legge provvedere per i casi di rimozione, morte, dimissioni o incapacità sia del Presidente sia del Vice presidente, dichiarando quale funzionario agirà in tal caso come Presidente, e tale funzionario agirà di conseguenza finché tale incapacità venga a cessare o sia eletto un Presidente.

Il Presidente dovrà ricevere per i suoi servizi, a tempi determinati, un compenso, che non potrà essere né aumentato né diminuito durante il periodo per il quale è stato eletto, ed egli non potrà ricevere in tale periodo qualsiasi altro emolumento dagli Stati Uniti o da alcuno degli Stati.

Prima di entrare nella pienezza del suo ufficio, egli deve prestare il seguente giuramento o affermazione solenne: «Io solennemente giuro (o affermo) che

svolgerò fedelmente l'ufficio di Presidente degli Stati Uniti, e che preserverò, proteggerò e difenderò al massimo delle mie capacità la Costituzione degli Stati Uniti».

Sezione 2. Il Presidente sarà Comandante in capo dell'Esercito e della Marina degli Stati Uniti, e della Milizia dei diversi Stati quando chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti; egli può chiedere l'opinione scritta del principale funzionario in ciascuno dei Dipartimenti dell'esecutivo su qualsiasi oggetto che attenga ai doveri dei rispettivi uffici, ed avrà il potere di concedere commutazioni di pene e grazie per offese contro gli Stati Uniti, salvi i casi di *Impeachment*.

Egli avrà il potere, con il parere ed il consenso del Senato, di stipulare trattati, purché vi concorrano i due terzi dei Senatori presenti; e con il parere ed il consenso del Senato nominerà gli Ambasciatori, gli altri Rappresentanti pubblici ed i Consoli, i Giudici della Corte Suprema e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti la cui nomina non sia qui altrimenti disciplinata, e che sarà stabilita con legge: ma il Congresso può con legge attribuire la nomina di questi funzionari inferiori, come riterrà conveniente, al solo Presidente o alle Corti giudiziarie o ai capi dei Dipartimenti.

Il Presidente avrà il potere di coprire i posti che si rendessero vacanti durante gli aggiornamenti del Senato, concedendo incarichi provvisori che dureranno fino alla fine della sessione successiva.

Sezione 3. Egli darà di tempo in tempo al Congresso una Informativa sullo stato dell'Unione, e raccomanderà alla considerazione [*delle Camere*] le misure che giudicherà necessarie e convenienti; egli potrà, in occasioni straordinarie, convocare entrambe le Camere o una di esse, ed in caso di disaccordi tra di esse sulla data del loro aggiornamento egli le potrà aggiornare al momento che riterrà migliore; egli curerà che le leggi siano fedelmente eseguite e darà ordini a tutti i funzionari degli Stati Uniti.

Sezione 4. Il Presidente, il Vice presidente e tutti i funzionari civili degli Stati Uniti potranno essere rimossi dai loro uffici su accusa e verdetto di colpevolezza di tradimento, corruzione o altri gravi crimini e misfatti.

ARTICOLO III

Sezione 1. Del potere giudiziario degli Stati Uniti saranno investite una Corte Suprema e le Corti inferiori che di tempo in tempo il congresso potrà istituire e disciplinare. I giudici, sia della Corte suprema sia di quelle inferiori, conserveranno le loro cariche finché manterranno buona condotta, e riceveranno per i loro servizi, a tempi prefissati, un compenso che non potrà esser diminuito durante la loro permanenza in carica.

Sezione 2. Il potere giudiziario si estenderà a tutte le cause di stretto diritto e di equità, fondate sulla disciplina di questa Costituzione, delle leggi degli Stati Uniti e dei trattati stipulati, o che saranno stipulati sotto la loro autorità;

a tutte le cause che riguardano ambasciatori, altri rappresentanti pubblici o consoli; a tutte le cause di ammiragliato e di giurisdizione marittima; alle controversie nelle quali gli Stati Uniti siano una delle parti; alle controversie tra due o più Stati; tra uno Stato e i cittadini di un altro Stato; tra i cittadini di diversi Stati; tra cittadini dello stesso stato che reclamino terre in base a concessioni di altri Stati, e fra uno Stato, e i suoi cittadini, e Stati o cittadini o soggetti stranieri.

In tutti i casi riguardanti ambasciatori, altri rappresentanti pubblici o consoli, e quelli in cui uno Stato sia parte, la Corte suprema ha giurisdizione originaria. In tutti gli altri casi prima menzionati, la Corte suprema ha giurisdizione d'appello, sia in diritto sia in fatto, con le eccezioni e secondo le regole che il Congresso stabilirà.

Il processo per tutti i reati, tranne i casi di *Impeachment*, sarà mediante giuria; e tale processo sarà tenuto nello Stato dove i detti reati sarebbero stati commessi; ma se non sono commessi all'interno di alcuno degli Stati, il processo avverrà nel luogo o nei luoghi che il Congresso avrà stabilito con legge.

Sezione 3. Il tradimento nei confronti degli Stati Uniti consisterà esclusivamente nell'aver mosso guerra contro di essi o essersi congiunti ai loro nemici dando loro aiuto e sostegno. Nessuno potrà esser condannato per tradimento se non con la testimonianza di due testimoni del medesimo atto manifesto, o per confessione in un pubblico processo.

Il Congresso avrà il potere di emettere una condanna per tradimento, ma nessuna condanna per tradimento può determinare effetti negativi sui discendenti o confische che vadano oltre la vita del condannato.

ARTICOLO IV

Sezione 1. Piena fede e credito sarà dato in ciascuno Stato agli atti pubblici, ai documenti e ai procedimenti giudiziari degli altri Stati. E il Congresso con leggi di carattere generale potrà prescrivere i modi con cui questi atti, documenti e procedimenti andranno provati, e i loro effetti.

Sezione 2. I cittadini di ciascuno Stato hanno diritto in tutti gli altri Stati a tutti i privilegi e immunità dei cittadini.

Una persona accusata in qualsiasi Stato di tradimento o fellonia o altro crimine, che si sia sottratto alla Giustizia e che sia trovato in un altro Stato, su domanda dell'autorità esecutiva dello Stato dal quale è fuggito sarà consegnato per essere ricondotto nello Stato che ha giurisdizione per il reato.

Nessuna persona, tenuta ad un servizio o un lavoro in uno Stato secondo le leggi locali, rifugiandosi in un altro Stato e per effetto di qualsiasi legge o regola colà vigente potrà essere esentata da tale servizio o lavoro, ma dovrà esser riconsegnata su richiesta della parte a cui tale servizio o lavoro sia dovuto.

Sezione 3. Nuovi Stati possono essere ammessi dal Congresso in questa Unione; ma nessuno Stato sarà formato o istituito all'interno della giurisdizione di un altro Stato; né alcuno Stato potrà esser formato con la fusione di due

o più Stati, o parti di Stati, senza il consenso sia dei corpi legislativi degli Stati interessati, sia del Congresso.

Il Congresso avrà il potere di disporre e produrre tutte le necessarie regole e discipline concernenti il territorio o altre proprietà appartenenti agli Stati Uniti; e nulla in questa Costituzione potrà essere interpretato in modo da pregiudicare qualsiasi pretesa degli Stati Uniti o di un qualsiasi singolo Stato.

Sezione 4. Gli Stati Uniti garantiranno a tutti gli Stati di questa Unione la forma repubblicana di governo, e proteggeranno ciascuno di essi da invasioni; e, su richiesta del Legislativo o dell'esecutivo (quando il legislativo non possa essere convocato), anche da ogni violenza interna.

ARTICOLO V

Il Congresso, quando i due terzi di ciascuna Camera lo ritengano necessario, potrà proporre emendamenti a questa Costituzione o, su richiesta dei Legislativi dei due terzi dei vari Stati, potrà convocare una Convenzione per proporre emendamenti, che, in entambi i casi, saranno validi ad ogni intento e proposito come parte di questa Costituzione quando ratificati dai Legislativi dei tre quarti dei diversi Stati, o da apposite Convenzioni nei tre quarti di essi, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia proposto dal Congresso; con l'eccezione che nessun emendamento che sia fatto prima dell'anno 1808 potrà in qualsiasi modo incidere sulla prima e sulla quarta clausola della Sezione nona dell'articolo primo; e che nessuno Stato potrà, senza il suo consenso, esser privato della sua parità di suffragio nel Senato.

ARTICOLO VI

Tutti i debiti contratti e le obbligazioni assunte in essi prima dell'adozione della presente Costituzione, saranno validi nei confronti degli Stati Uniti sotto la presente Costituzione così come sotto la Confederazione.

Questa Costituzione, e le leggi degli Stati Uniti che saranno fatte in sua applicazione; e tutti i trattati stipulati o che saranno stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese; e in ciascuno Stato i giudici ne saranno vincolati, senza considerare qualsiasi cosa sia disposta in contrario nella Costituzione o nelle leggi di qualsiasi Stato.

I Senatori e i Rappresentanti sopra menzionati, e i membri dei diversi Legislativi statali, e tutti i funzionari amministrativi e giudiziari sia degli Stati Uniti sia dei diversi Stati, saranno tenuti per giuramento o per solenne affermazione a sostenere questa Costituzione; ma nessuna prova di fede religiosa potrà essere richiesta come requisito per qualsiasi ufficio o incarico pubblico alle dipendenze degli Stati Uniti.

ARTICOLO VII

La ratifica da parte delle Convenzioni di nove Stati sarà sufficiente a far entrare in vigore questa Costituzione negli Stati che l'abbiano così ratificata.

DATO in assemblea con il consenso unanime degli Stati presenti il diciassettesimo giorno di settembre nell'anno di nostro Signore mille settecento ottantasette, e dodicesimo dall'Indipendenza degli Stati Uniti d'America. In fede di che noi abbiamo qui sotto apposto le nostre firme.

(seguono le firme dei costituenti)

I PRIMI DIECI EMENDAMENTI (1787)

I. Il Congresso non potrà fare alcuna legge che stabilisca una religione di Stato o che proibisca il libero esercizio di una religione; o che limiti la libertà di parola o di stampa; o il diritto del popolo di riunirsi pacificamente, e di rivolgere petizioni al governo per la riparazione di torti.

II. Essendo necessaria, per la sicurezza di uno Stato libero, una Milizia ben organizzata, non sarà violato il diritto del popolo di tenere e portare armi.

III. Nessun soldato potrà, in tempo di pace, essere acquarterato in una casa senza il consenso del relativo proprietario, né in tempo di guerra se non nei modi che saranno prescritti dalla legge.

IV. Il diritto dei cittadini ad essere assicurati nelle loro persone, case, carte ed effetti contro perquisizioni e sequestri non ragionevoli, non potrà essere violato, e non potranno essere emessi mandati se non su motivi probabili, sostenuti da giuramenti o solenni affermazioni e con una dettagliata descrizione del luogo da perquisire e delle persone o cose da prendere in custodia.

V. Nessuno sarà tenuto a rispondere per un reato capitale o altrimenti infamante, se non su denuncia o accusa di un Gran giuri, salvo che per i casi che si ponessero presso le forze di terra o di mare o presso la Milizia, quando si trovino in servizio attivo in tempo di guerra o di pericolo pubblico; e nessuno può essere esposto due volte per lo stesso delitto a rischiare la vita o le membra; né sarà costretto in un qualsiasi processo penale a testimoniare contro se stesso, né sarà privato della vita, della libertà o delle proprietà senza un regolare procedimento legale [*due process of Law*]; né la proprietà privata potrà esser presa per un uso pubblico, senza un giusto compenso.

VI. In ogni processo penale, l'accusato avrà il diritto ad un procedimento pronto e pubblico, con una giuria imparziale di persone dello Stato e del distretto in cui il delitto sia stato commesso; il quale distretto dovrà essere previamente determinato dalla legge; e avrà il diritto di essere informato della natura e del motivo dell'accusa; di esser posto a confronto coi testi a suo carico; di avere strumenti cogenti per ottenere testimonianze in proprio favore, e di avere l'assistenza di un avvocato per la sua difesa.

VII. Nei processi di *common law*, in cui il valore della controversia ecceda i venti dollari, sarà preservato il diritto al giudizio per mezzo di giuria, e nessun fatto giudicato da una giuria potrà essere riesaminato in qualsiasi corte degli Stati Uniti se non secondo le regole del *common law*.

VIII. Non si potranno richiedere cauzioni eccessive, né imporre ammende eccessive, né infliggere pene crudeli e inusitate.

IX. Il fatto che la Costituzione enumeri determinati diritti non potrà intendersi nel senso di negare o di deprezzare altri diritti che il popolo si sia riservato.

X. I poteri che la costituzione non attribuisce agli Stati Uniti né inibisce agli Stati, sono riservati ai singoli Stati o al popolo.

11. Corte suprema degli Stati Uniti. Sentenza *Marbury vs. Madison* (1803) (estratto)

[...] La questione se una legge contrastante con la costituzione possa entrare a far parte del diritto del paese è una questione che interessa profondamente gli Stati Uniti; ma, per fortuna, non ha una complessità proporzionata al suo interesse. Sembra solo necessario fare una ricognizione di alcuni principi, che si suppongono bene e da tempo consolidati, per poterla decidere.

Che il popolo abbia un diritto originario a stabilire, per il proprio futuro governo, i principi che secondo il suo giudizio meglio sapranno condurlo alla felicità, è la base su cui è stata eretta l'intera fabbrica del sistema americano. L'esercizio di questo diritto originario è un'operazione di grandissimo impegno: esso non può e non deve essere ripetuto di frequente. I principi così stabiliti, quindi, sono considerati fondamentali. E poiché l'autorità dalla quale essi procedono è suprema, e solo raramente può agire, essi sono destinati ad essere permanenti.

Questa volontà originaria e suprema organizza il sistema di governo, ed assegna ai diversi apparati i loro rispettivi poteri. Essa può fermarsi qui, oppure stabilire certi limiti che tali apparati non debbono superare.

Il sistema di governo degli Stati Uniti risponde a quest'ultima descrizione. I poteri del legislativo sono definiti e limitati; e perché questi limiti non siano male intesi o dimenticati, la costituzione è scritta. A quale scopo i poteri sono limitati, e a quale scopo questa limitazione è confidata ad un atto scritto, se questi limiti possono essere in qualsiasi momento superati da coloro stessi che se ne prefiguravano astretti? La distinzione tra governi con poteri limitati o illimitati vien meno, se questi limiti non restringono coloro ai quali sono imposti e se gli atti proibiti e quelli consentiti hanno la stessa efficacia. È una proposizione troppo ovvia per esser contestata che o la costituzione si impone su qualsiasi atto legislativo in contrasto con essa, oppure il legislativo può alterare la costituzione con una legge ordinaria.

Tra queste soluzioni alternative non c'è alcuna via di mezzo. O la costituzione è una legge di assoluta superiorità [*«a superior paramount law»*], immutabile coi mezzi ordinari; oppure essa è allo stesso livello degli atti legislativi ordinari e, come gli altri atti, è modificabile quando al legislativo piaccia di modificarla.

Se la prima parte dell'alternativa è vera, allora un atto legislativo contrario alla costituzione non è diritto [*«is not law»*]; se è vera la seconda parte, allora le costituzioni scritte sono assurdi tentativi, da parte del popolo, di limitare un potere per sua natura illimitabile.

Certamente tutti coloro che hanno formato costituzioni scritte le hanno considerate come legge fondamentale e suprema della nazione, e per conseguenza la teoria di ogni regime cosiffatto deve essere che un atto del legislativo, contrastante con la costituzione, è invalido.

Questa teoria è collegata in modo essenziale ad una costituzione scritta e conseguentemente dev'esser considerata da questa corte come uno dei prin-

cipi fondamentali della nostra società. Ciò non va quindi perso di vista nell'ulteriore analisi di questo argomento.

Se un atto del legislativo, contrastante con la costituzione, è invalido, esso, nonostante la sua invalidità, vincola le corti e le obbliga a metterlo in effetto? O, in altre parole, sebbene esso non sia diritto, esso costituisce una regola operativa come se fosse diritto? Ciò sarebbe ribaltare nei fatti quello che si era stabilito in teoria, e sembrerebbe, a prima vista, un'assurdità troppo grande perché occorra soffermarvisi. Il punto deve tuttavia ricevere una più attenta considerazione.

È primariamente competenza e dovere del potere giudiziario dire in che cosa consista il diritto. Coloro che applicano una regola a casi particolari debbono di necessità enucleare ed interpretare quella regola. Se due leggi confliggono tra loro, le corti debbono decidere sull'operatività dell'una e dell'altra.

Così, se una legge è in opposizione alla costituzione; e se sia la legge, sia la costituzione si applicano ad un caso particolare, allora la corte deve decidere quel caso o conformemente alla legge, disattendendo la costituzione, o conformemente alla costituzione, disattendendo la legge; il diritto deve stabilire quali di queste regole confliggenti governi il caso. Questa è la vera essenza del compito del giudice.

Se dunque le corti debbono aver riguardo alla costituzione, e la costituzione è superiore ad ogni atto ordinario del legislativo, sarà la costituzione, e non simili atti ordinari, a governare il caso a cui entrambi gli atti si applicano.

Coloro che contestano il principio che la costituzione debba essere considerata presso le corti come una legge suprema, sono ridotti alla necessità di sostenere che le corti debbono chiudere i loro occhi sulla costituzione, e vedere solo la legge.

Questa dottrina sovvertirebbe il vero fondamento di tutte le costituzioni scritte. Essa affermerebbe che un atto, secondo i principi e la teoria della nostra forma di governo, sia del tutto invalido e nondimeno sia, in pratica, pienamente obbligatorio. Affermerebbe che, se il legislatore fa ciò che è espressamente vietato, un simile atto, ad onta dell'espressa proibizione, sarebbe in realtà efficace. Essa darebbe in pratica al legislativo una vera e propria onnipotenza, con lo stesso fiato con cui professa di restringerne i poteri entro stretti limiti. Essa prescrive limiti, e dichiara che questi limiti possono essere superati a piacimento.

Il fatto che in tal modo essa riduca a nulla ciò che abbiamo considerato il massimo perfezionamento nelle istituzioni politiche, la costituzione scritta, sarebbe di per sé sufficiente, in America, dove le costituzioni scritte sono state riguardate con tanta reverenza, per rigettare una simile costruzione. Ma le peculiari espressioni della costituzione degli Stati Uniti forniscono ulteriori argomenti in favore della sua reiezione.

Il potere giudiziario degli Stati Uniti è esteso a tutti i casi che rilevano per la costituzione. Poteva essere intenzione di coloro che attribuirono questo potere, di dire che nell'impiegare la costituzione non vi si sarebbe dovuto guardare dentro? Che un caso rilevante per la costituzione avrebbe dovuto essere

deciso senza esaminare lo strumento giuridico per il quale esso assume rilevanza?

Ciò è troppo stravagante per esser sostenuto.

In alcuni casi, poi, la costituzione deve essere considerata intrinsecamente dai giudici. E se essi possono aprirla in linea di principio, quale parte di essa è vietato loro di leggere o di osservare?

Vi sono numerose altre parti della costituzione che servono ad illustrare questo argomento.

Si dichiara che «nessun tributo o diritto potrà essere imposto su merci esportate da alcuno degli Stati». Supponiamo un diritto sull'esportazione del cotone, o del tabacco, o della farina: e che sia intentata una causa per recuperarlo. Dovrà darsi un giudizio in un caso simile? Dovranno i giudici chiudere i loro occhi sulla costituzione, e vedere solo la legge?

La costituzione dichiara che «non potrà approvarsi alcun decreto di confisca o alcuna legge penale retroattiva». Se tuttavia un simile provvedimento sia approvato, e una persona sia perseguita in forza di esso, deve la corte condannare a morte queste vittime che la costituzione si sforza di proteggere?

«Nessuno – dice la costituzione – sarà dichiarato colpevole di tradimento se non per la deposizione di due testimoni che siano stati presenti allo stesso atto manifesto, o per confessione in un processo pubblico».

Qui la lettera della costituzione è indirizzata specificamente alle corti. Essa prescrive, direttamente per loro, una regola probatoria da cui non ci si può discostare. Se il legislatore dovesse cambiare questa regola, e render sufficiente per la condanna un solo testimone, o una confessione al di fuori del processo, deve il principio costituzionale cedere all'atto legislativo?

Da questi, e da molti altri passi che potrebbero essere scelti, è evidente che i creatori della costituzione considerarono tale strumento come una regola per l'azione delle corti, così come per quella del legislatore.

D'altro canto, perché la costituzione impone ai giudici di prestare il giuramento di sostenerla? Questo giuramento certamente vale in modo particolare per il loro comportamento nelle loro vesti ufficiali. Quanto sarebbe immorale imporglielo, se essi giudici dovessero venire adoperati come strumenti, e strumenti consapevoli, per violare ciò che essi giurano di sostenere! [...]

Non è altresì del tutto indegno di nota che, nel dichiarare quale sia la legge suprema del paese, la costituzione stessa è menzionata per prima; e non le leggi degli Stati Uniti in genere hanno un simile rango, ma solo quelle che saranno fatte in esecuzione della costituzione.

Così, la specifica fraseologia della costituzione degli Stati Uniti conferma e rafforza il principio, che si è ritenuto essenziale a tutte le costituzioni scritte, che una legge contrastante con la costituzione è invalida; e che le corti, così come gli altri poteri, sono vincolate da tale strumento giuridico [...].

12. Dichiarazione sulla costituzione dell'Assemblea (17 giugno 1789)

L'Assemblea, deliberando dopo la verifica dei poteri, riconosce che questa Assemblea è già composta dei rappresentanti inviati direttamente dai novantasei centesimi, almeno, della nazione.

Una tale massa di deputazione non potrebbe restare inattiva per l'assenza dei deputati di alcuni baliaggi, o di alcune classi di cittadini; gli assenti infatti che sono stati chiamati non possono impedire ai presenti di esercitare la pienezza dei loro diritti, soprattutto quando l'esercizio di questi diritti è un dovere imperioso e presente.

Inoltre, poiché spetta soltanto ai rappresentanti i cui poteri sono stati verificati di concorrere a formare il voto nazionale, e poiché tutti i rappresentanti che hanno avuto la verifica devono essere in questa Assemblea, è ancora indispensabile concludere che spetta ad essa, e soltanto ad essa, di interpretare e presentare la volontà generale della nazione; non può esistere fra il trono e questa Assemblea alcun *veto*, alcun potere negativo.

L'Assemblea dichiara dunque che l'opera comune della restaurazione nazionale può e deve essere cominciata senza ritardo dai deputati presenti e che essi debbono proseguirla senza interruzione come senza ostacolo.

La denominazione di *Assemblea nazionale* è la sola che si addica all'Assemblea allo stato attuale delle cose, sia perché i membri che la compongono sono i soli rappresentanti legittimamente noti e verificati, sia perché essi sono inviati direttamente dalla quasi totalità della nazione, sia infine perché, essendo la rappresentanza una e indivisibile, nessuno dei deputati, in qualunque ordine o classe sia scelto, ha il diritto di esercitare le sue funzioni separatamente dalla presente Assemblea.

L'Assemblea non deporrà mai la speranza di poter riunire nel proprio seno tutti i deputati oggi assenti; essa non cesserà di chiamarli ad assolvere l'obbligo loro imposto di concorrere alla tenuta degli Stati generali. In qualunque momento i deputati assenti si presenteranno nel corso della sessione che sta per aprirsi, essa dichiara sin d'ora che si farà premura di riceverli e di dividere con loro, dopo la verifica dei loro poteri, la serie dei grandi lavori che devono procurare la rigenerazione della Francia.

L'Assemblea delibera che i motivi della presente dichiarazione saranno subito messi per iscritto e presentati al Re e alla Nazione.

13. Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (28 agosto 1789)

I Rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in ASSEMBLEA NAZIONALE, considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le sole cause delle sfortune pubbliche e delle corruzioni dei governi, hanno deciso di esporre, in una solenne Dichiarazione, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa Dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, ricordi ad essi i loro senza posa i loro diritti e i loro doveri; affinché gli atti del Potere legislativo e quelli del Potere esecutivo, potendo essere in ogni momento confrontati coi fini di tutte le istituzioni politiche, vengano maggiormente rispettati; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora in poi su principi semplici ed incontestabili, siano sempre rivolti al mantenimento della Costituzione ed alla felicità di tutti.

In conseguenza, l'ASSEMBLEA NAZIONALE riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere supremo, i seguenti Diritti dell'Uomo e del Cittadino.

Articolo primo. Gli uomini nascono e rimangono liberi ed eguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune.

2. Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza, e la resistenza all'oppressione.

3. Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo, nessun individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa.

4. La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo non ha confini se non quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento dei medesimi diritti. Questi confini non possono essere determinati che dalla Legge.

5. La Legge non ha diritto di vietare se non le azioni nocive alla società. Tutto ciò che non è vietato dalla Legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina.

6. La Legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere di persona, o mediante loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere la stessa per tutti, sia che protegga, sia che punisca. Tutti i cittadini essendo eguali ai suoi occhi, sono egualmente ammessi a tutte le dignità, posizioni ed impieghi pubblici, secondo la loro capacità, e senza altre distinzioni che quelle delle loro virtù e dei loro talenti.

7. Nessun uomo può essere accusato, arrestato o detenuto se non nei casi determinati dalla Legge, e secondo le forme che essa ha prescritto. Coloro che sollecitano, spediscono, eseguono o fanno eseguire ordini arbitrari, debbono essere puniti; ma ogni cittadino chiamato o arrestato in virtù della Legge, deve obbedire istantaneamente: egli si rende colpevole se oppone resistenza.

8. La Legge non deve stabilire se non pene strettamente ed evidentemente necessarie, e nessuno può essere punito se non in virtù di una legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto, e legalmente applicata.

9. Poiché ogni uomo si presume innocente finché non sia stato dichiarato colpevole, se si sia giudicato indispensabile arrestarlo ogni rigore che non sarà necessario per assicurarsi della sua persona dev'essere severamente represso dalla Legge.

10. Nessuno dev'essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la loro manifestazione non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla Legge.

11. La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo: tutti i cittadini possono dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge.

12. La garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino necessita di una forza pubblica; questa forza è dunque istituita a vantaggio di tutti, e non per l'utilità particolare di coloro ai quali essa è affidata.

13. Per il mantenimento della forza pubblica, e per le spese dell'amministrazione, una contribuzione comune è indispensabile: essa dev'essere egualmente ripartita fra tutti i cittadini, in ragione delle loro facoltà.

14. Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante loro rappresentanti, la necessità della contribuzione pubblica, di consentirla liberamente, di seguirne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, l'esazione e la durata.

15. La società ha il diritto di chieder conto a tutti gli agenti pubblici della loro amministrazione.

16. Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha una Costituzione.

17. Poiché la proprietà è un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, se non quando la necessità pubblica, legalmente constatata, lo esiga in modo evidente, e sotto la condizione di una giusta e previa indennità.

14. Costituzione francese (13 settembre 1791)

DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO E DEL CITTADINO

[*si omette: è riportata come documento a sé nel n. precedente*]

COSTITUZIONE FRANCESE

L'ASSEMBLEA NAZIONALE, volendo stabilire la Costituzione francese sui principi che essa ha riconosciuto e dichiarato, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti. – Non vi è più né nobiltà, né paria, né distinzioni ereditarie, né distinzione di ordini, né regime feudale, né giustizie patrimoniali, né alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano, né alcun ordine di cavalierato, né alcuna delle corporazioni o decorazioni, per le quali si esigevano prove di nobiltà, o che presupponevano distinzioni di nascita, né alcuna altra superiorità se non quella dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. – Non vi è più né venalità, né ereditarietà di alcun ufficio pubblico. – Non vi è più, per alcuna parte della Nazione, né per alcun individuo, alcun privilegio, né eccezione al diritto comune di tutti i Francesi. – Non vi sono più né giurande, né corporazioni di professioni, arti e mestieri. – La legge non riconosce più né voti religiosi, né alcun altro impegno che sia contrario ai diritti naturali, o alla Costituzione.

TITOLO I DISPOSIZIONI FONDAMENTALI GARANTITE DALLA COSTITUZIONE

La Costituzione garantisce, come diritti naturali e civili: 1° Che tutti i cittadini sono ammissibili ai posti ed agli impegni, senza altra distinzione che quella delle virtù e dei talenti; 2° Che tutte le contribuzioni saranno ripartite fra tutti i cittadini egualmente in proporzione delle loro facoltà; 3° Che gli stessi delitti saranno puniti con le stesse pene, senza alcuna distinzione personale.

La Costituzione garantisce parimenti, come diritti naturali e civili: – La libertà di ogni uomo di andare, di restare, di partire, senza poter essere arrestato né detenuto se non nelle forme determinate della Costituzione; – La libertà di ogni uomo di parlare, di scrivere, di stampare e di pubblicare i suoi pensieri, senza che gli scritti possano essere sottoposti ad alcuna censura né ispezione prima della loro pubblicazione, e di esercitare il culto religioso al quale aderisce; – La libertà dei cittadini di riunirsi pacificamente e senza armi, soddisfacendo alle leggi di polizia; – La libertà di indirizzare alle autorità costituite petizioni firmate individualmente.

Il Potere legislativo non potrà fare leggi che attentino o ostacolino l'esercizio dei Diritti naturali e civili indicati nel presente titolo, e garantiti dalla Co-

stituzione; ma poiché la libertà non consiste che nel poter fare tutto ciò che non nuoce né ai diritti altrui, né alla sicurezza pubblica, la legge può stabilire pene contro gli atti che, attaccando o la sicurezza pubblica o i diritti altrui, sarebbero nocivi alla società.

La Costituzione garantisce l'invulnerabilità delle proprietà, o la giusta e previa indennità di quelle di cui la necessità pubblica, legalmente constatata, esiga il sacrificio. — I beni destinati alla spesa del culto e a tutti i servizi di utilità pubblica appartengono alla Nazione, e sono in ogni tempo a sua disposizione.

La Costituzione garantisce le alienazioni che sono state o saranno fatte secondo le forme stabilite dalla legge.

I cittadini hanno diritto di eleggere o di scegliere i Ministri dei loro culti.

Sarà creata un'istituzione generale dei *Soccorsi pubblici*, per allevare i fanciulli abbandonati, assistere i poveri infermi, e fornire lavoro ai poveri validi che non abbiano potuto procurarsene.

Sarà creata e organizzata una *Istruzione pubblica*, comune a tutti i cittadini, gratuita per quanto riguarda le parti d'insegnamento indispensabili a tutti gli uomini, e le cui istituzioni saranno distribuite gradualmente, in rapporto alla suddivisione del Regno. — Saranno stabilite feste nazionali per conservare il ricordo della Rivoluzione francese, per mantenere la fraternità fra i cittadini, e legarli alla Costituzione, alla Patria e alle Leggi.

Sarà fatto un Codice di leggi civili comuni a tutto il Regno.

TITOLO II DELLA DIVISIONE DEL REGNO, E DELLO STATO DEI CITTADINI

1. Il Regno è uno e indivisibile; il suo territorio è distribuito in ottantatré dipartimenti, ogni dipartimento in distretti, ogni distretto in cantoni.

2. Sono cittadini francesi: — Coloro che sono nati in Francia da un padre francese; — Coloro che, nati in Francia da un padre straniero, hanno fissato la loro residenza nel Regno; — Coloro che, nati in un paese straniero da un padre francese, si sono stabiliti in Francia prestando il giuramento civico; — Infine coloro che, nati in un paese straniero e discendendo in un qualsiasi grado da un Francese o da una Francese emigrati per motivo di religione, vengano a dimorare in Francia e prestino il giuramento civico.

3. Coloro che, nati fuori dal Regno da genitori stranieri, risiedono in Francia, diventano cittadini francesi dopo cinque anni di domicilio continuato nel Regno se vi abbiano inoltre acquistato degli immobili o sposato una Francese, o creato un'azienda agricola o commerciale, e se hanno prestato il giuramento civico.

4. Il Potere legislativo potrà, per motivi importanti, conferire ad uno straniero un atto di naturalizzazione, senza altre condizioni che di fissare il suo domicilio in Francia e di prestarvi il giuramento civico.

5. Il giuramento civico è: *Io giuro di essere fedele alla Nazione, alla Legge e al Re e di sostenere con tutte le mie possibilità la Costituzione del Regno,*

decretata dall'Assemblea Nazionale Costituente negli anni 1789, 1790 e 1791.

6. La qualità di cittadino francese si perde: 1° per la naturalizzazione in un paese straniero; 2° Per la condanna a pene che comportano la degradazione civica, finché il condannato non è riabilitato; 3° Per un giudizio in contumacia, finché il giudizio non è annullato; 4° Per l'affiliazione a qualsiasi ordine cavalleresco straniero o a qualsiasi corporazione straniera che presupponga sia delle prove di nobiltà, sia delle distinzioni di nascita, o che esiga dei voti religiosi.

7. La legge non considera il matrimonio che come contratto civile. — Il Potere legislativo stabilirà per tutti gli abitanti, senza distinzione, il modo col quale le nascite, i matrimoni e i decessi saranno constatati; e designerà gli uffici pubblici che riceveranno e conserveranno i relativi atti.

8. I cittadini francesi, considerati sotto il profilo delle relazioni locali che nascono dalla loro riunione nelle città e in determinate circoscrizioni del territorio delle campagne, formano i *Comuni*. Il Potere legislativo potrà fissare l'estensione della circoscrizione di ciascun comune.

9. I cittadini che compongono ciascun comune hanno il diritto di eleggere a tempo, secondo le forme determinate dalla Legge, quelli tra loro che, col titolo di *Ufficiali municipali*, sono incaricati di gestire gli affari particolari del comune. — Si potranno delegare agli ufficiali municipali funzioni relative all'interesse generale dello Stato.

10. Le regole che gli ufficiali municipali saranno tenuti a seguire nell'esercizio delle loro funzioni, tanto quelle municipali quanto quelle che saranno state loro delegate per l'interesse generale, saranno fissate dalle leggi.

TITOLO III DEI POTERI PUBBLICI

1. La Sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna frazione del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio.

2. La Nazione, dalla quale sola emanano tutti i Poteri, non può esercitarli che per delega. — La Costituzione francese è rappresentativa: i rappresentanti sono il Corpo legislativo ed il Re.

3. Il Potere legislativo è delegato ad una Assemblea Nazionale composta da rappresentanti temporanei, liberamente eletti dal popolo, per essere esercitato da essa, con la sanzione del Re, nella maniera che sarà fissata qui di séguito.

4. Il Governo è monarchico: il Potere esecutivo è delegato al Re, per essere esercitato sotto la sua autorità, da ministri ed altri agenti responsabili, nella maniera che sarà fissata qui di séguito.

5. Il Potere giudiziario è delegato a giudici eletti a tempo dal popolo.

CAPITOLO PRIMO
DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE LEGISLATIVA

1. L'Assemblea nazionale che costituisce il Corpo legislativo è permanente, e non è composta che da una Camera.
2. Essa sarà formata ogni due anni con nuove elezioni. – Ogni periodo di due anni formerà una legislatura.
3. Le disposizioni dell'articolo precedente non avranno applicazione con riguardo al prossimo Corpo legislativo, i cui poteri cesseranno l'ultimo giorno di aprile del 1793.
4. Il rinnovo del Corpo legislativo si farà di pieno diritto.
5. Il Corpo legislativo non potrà essere sciolto dal Re.

Sezione prima. – Numero dei rappresentanti. Basi della rappresentanza.

1. Il numero dei rappresentanti al Corpo legislativo è di settecentoquarantacinque, in ragione degli ottantatré dipartimenti di cui il Regno è composto, e indipendentemente da quelli che potranno essere accordati alle Colonie.
2. I rappresentanti saranno distribuiti tra gli ottantatré dipartimenti, secondo i tre parametri del territorio, della popolazione, e del tributo diretto.
3. Dei settecentoquarantacinque rappresentanti, duecentoquarantasette sono connessi al territorio. – Ciascun dipartimento ne eleggerà tre, con l'eccezione del dipartimento di Parigi, che ne eleggerà solo uno.
4. Duecentoquarantanove rappresentanti sono attribuiti alla popolazione. – La massa totale della popolazione attiva del Regno è divisa in duecentoquarantanove parti, e ciascun dipartimento nomina tanti deputati quante parti della popolazione comprende.
5. Duecentoquarantanove rappresentanti sono connessi al tributo diretto. – La somma totale del tributo diretto del Regno è parimenti divisa in duecentoquarantanove parti, e ciascun dipartimento nomina tanti deputati quante parti del tributo paga.

Sezione II. – Assemblee primarie. Nomina degli elettori

1. Per formare l'Assemblea nazionale legislativa, i cittadini attivi si riuniranno ogni due anni in assemblee primarie nelle città e nei cantoni. Le assemblee primarie si formeranno di pieno diritto la seconda domenica di marzo, se esse non sono state convocate prima dai funzionari pubblici stabiliti dalla Legge.
2. Per essere cittadino attivo, occorre: – Essere nato o divenuto Francese; – Avere l'età di venticinque anni compiuti; – Essere domiciliato nella città o nel cantone per il tempo determinato dalla legge; – Pagare, in una qualsiasi parte del Regno, un tributo diretto almeno uguale al valore di tre giornate di lavoro, e presentarne la ricevuta; – Non essere in stato di domesticità, cioè di servitore a salario; – Essere iscritto nella municipalità del proprio domicilio nel ruolo delle guardie nazionali; – Aver prestato il giuramento civico.

3. Ogni sei anni, il Corpo legislativo fisserà il *minimum* e il *maximum* del valore di una giornata di lavoro, e gli amministratori dei dipartimenti ne faranno una determinazione locale per ciascun distretto.

4. Nessuno potrà esercitare i diritti di cittadino attivo in più di un luogo, né farsi rappresentare da un'altra persona.

5. Sono esclusi dall'esercizio dei diritti di cittadino attivo: – Coloro che sono in stato d'accusa; – Coloro che, dopo esser stati posti in stato di fallimento o di insolvenza, provato per documenti autentici, non presentano una quietanza generale dei loro creditori.

6. Le Assemblee primarie nomineranno gli elettori in proporzione del numero dei cittadini attivi domiciliati nella città o nel cantone. – Sarà nominato un elettore in ragione di cento cittadini, presenti o no all'Assemblea. – Ne saranno nominati due da centocinquanta fino a duecentocinquanta, e così di séguito.

7. Nessuno potrà essere nominato elettore, se alle condizioni necessarie per essere cittadino attivo non riunisce queste: – Nelle città al di sopra delle seimila anime, quella di essere proprietario od usufruttuario di un bene valutato sui ruoli tributari a una rendita eguale al valore locale di duecento giornate di lavoro, o di essere locatario di un'abitazione valutata sui medesimi ruoli a una rendita eguale al valore di centocinquanta giornate di lavoro; – Nelle città al di sotto delle seimila anime, quella di essere proprietario od usufruttuario di un bene valutato sui ruoli tributari a una rendita eguale al valore locale di centocinquanta giornate di lavoro, o di essere locatario di un'abitazione valutata sui medesimi ruoli a una rendita eguale al valore di cento giornate di lavoro; – E nelle campagne, quella di essere proprietario od usufruttuario di un bene valutato sui ruoli tributari a una rendita eguale al valore locale di centocinquanta giornate di lavoro, o di essere fattore o mezzadro di beni valutati sui medesimi ruoli al valore di quattrocento giornate di lavoro; – Quanto a coloro che saranno a un tempo proprietari o usufruttuari da una parte, e locatari, fattori e mezzadri dall'altra, le loro facoltà economiche a questi diversi titoli saranno cumulate sino al tasso necessario a stabilire la loro eleggibilità.

Sezione III. – Assemblee elettorali. Nomina dei rappresentanti

1. Gli elettori nominati in ciascun dipartimento si riuniranno per eleggere il numero di rappresentanti la cui nomina sarà attribuita al loro dipartimento, ed un numero di supplenti eguale a un terzo di quello dei rappresentanti. – Le Assemblee elettorali si formano di pieno diritto l'ultima domenica di marzo, se esse non sono state convocate prima dai funzionari pubblici stabiliti dalla legge.

2. I rappresentanti ed i loro supplenti sono eletti a maggioranza assoluta dei suffragi, e non potranno essere scelti che tra i cittadini attivi del dipartimento.

3. Tutti i cittadini attivi, quale che sia il loro stato, professione o tributo, potranno essere eletti rappresentanti della Nazione.

4. Saranno nondimeno obbligati ad optare i ministri e gli altri agenti del Potere esecutivo revocabili a volontà, i commissari della Tesoreria nazionale,

i percettori e i ricevitori delle imposte dirette, le persone preposte alla percezione ed alle regie dei tributi indiretti e dei demani nazionali, e coloro che sotto qualsiasi denominazione sono legati ad impieghi della casa militare e civile del Re. – Saranno egualmente tenuti ad optare gli amministratori, sottoamministratori, ufficiali municipali, e i comandanti delle guardie nazionali.

5. L'esercizio delle funzioni giudiziarie sarà incompatibile con quello di rappresentanti della Nazione, durante tutta la durata della legislatura. – I giudici saranno sostituiti dai loro supplenti, e il Re provvederà con brevetti di commissione alla sostituzione dei suoi commissari [*procuratori*] presso i tribunali.

6. I membri del Corpo legislativo potranno essere rieletti alla legislatura successiva, e non potranno esserlo in séguito se non dopo l'intervallo di una legislatura.

7. I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della Nazione intera, e non si potrà dar loro alcun mandato.

Sezione IV. – Tenuta e regime delle Assemblee primarie ed elettorali

1. Le funzioni delle Assemblee primarie ed elettorali si limitano alle elezioni; esse si separeranno subito dopo fatte le elezioni, e non potranno formarsi di nuovo che quando saranno convocate, se non ricorre il caso dell'articolo primo della Sezione II e dell'articolo primo della Sezione III qui sopra.

2. Nessun cittadino attivo può entrare o dare il suo suffragio in un'Assemblea, se è armato.

3. La forza armata non potrà essere introdotta all'interno senza il voto espresso dell'Assemblea, a meno che non vi si commettano delle violenze; in tal caso, l'ordine del presidente basterà per chiamare la forza pubblica.

4. Ogni due anni saranno formate, in ciascun distretto, delle liste per cantoni dei cittadini attivi, e la lista di ciascun cantone vi sarà pubblicata ed affissa due mesi prima dell'epoca dell'Assemblea primaria. – I reclami che potranno aver luogo, sia per contestare la qualità dei cittadini iscritti nella lista, sia da parte di coloro che si pretenderanno omissi ingiustamente, saranno portati ai tribunali per esservi giudicati in via sommaria. La lista servirà da regola per l'ammissione dei cittadini nella prossima Assemblea primaria, in tutto ciò che non sarà stato rettificato con giudizi tenuti prima della seduta dell'Assemblea.

5. Le Assemblee elettorali hanno il diritto di verificare la qualità e i poteri di coloro che vi si presenteranno, e le loro decisioni saranno provvisoriamente esecutive, salvo il giudizio del Corpo legislativo in sede di verifica dei poteri dei deputati.

6. In nessun caso e sotto nessun pretesto, il Re, né alcun altro degli agenti da lui nominati, potranno prender conoscenza delle questioni relative alla regolarità delle convocazioni, alla tenuta delle Assemblee, alla forma delle elezioni, né ai diritti politici dei cittadini, senza pregiudizio delle funzioni dei

commissari [*procuratori*] del Re nei casi determinati dalla legge, in cui le questioni relative ai diritti politici dei cittadini debbono essere portate dinanzi ai tribunali.

Sez. V. – Riunione dei rappresentanti in Assemblea nazionale legislativa

1. I rappresentanti si riuniranno il primo lunedì del mese di maggio, nel luogo delle sedute dell'ultima legislatura.

2. Essi si formeranno provvisoriamente in Assemblea, sotto la presidenza del decano d'età, per verificare i poteri dei rappresentanti presenti.

3. Quando saranno in numero di trecentosettantatré membri verificati, essi si costituiranno col nome di *Assemblea nazionale legislativa*: essa nominerà un presidente, un vicepresidente e dei segretari, e comincerà ad esercitare le sue funzioni.

4. Durante tutto il corso del mese di maggio, se il numero dei rappresentanti presenti è al di sotto di trecentosettantatré, l'assemblea non potrà fare alcun atto legislativo. – Essa potrà emettere un'ordinanza per ingiungere ai membri assenti di assumere le loro funzioni nel termine di quindici giorni al più tardi, a pena di tremila *livres* di ammenda, se non offrono una scusante che sia giudicata legittima dell'Assemblea.

5. L'ultimo giorno di maggio, quale che sia il numero dei membri presenti, essi si costituiranno in Assemblea Nazionale legislativa.

6. I rappresentanti pronunceranno tutti insieme, in nome del Popolo francese, il giuramento di *sostenere con tutte le loro possibilità la Costituzione del Regno, decretata dall'Assemblea Nazionale Costituente negli anni 1789, 1790 e 1791, di nulla proporre o consentire, nel corso della legislatura, che possa attentare ad essa, e di essere in tutto fedeli alla Nazione, alla Legge ed al Re.*

7. I rappresentanti della Nazione sono inviolabili: essi non potranno essere ricercati, accusati né giudicati in qualsiasi tempo per ciò che avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti.

8. Essi potranno, per fatti criminali, essere arrestati in flagrante delitto, o in virtù di un mandato di cattura; ma ne sarà dato avviso senza ritardo al Corpo legislativo; e il procedimento non potrà esser continuato se non dopo che il Corpo legislativo avrà deciso che vi è luogo ad accusa.

CAPITOLO II

DELLA DIGNITÀ' REGALE, DELLA REGGENZA E DEI MINISTRI

Sezione prima. – Della dignità regale e del Re

1. La dignità regale è indivisibile, e delegata ereditariamente alla dinastia regnante di maschio in maschio, per ordine di primogenitura, con l'esclusione perpetua delle donne e della loro discendenza. – (Niente è pregiudicato per effetto di rinunce, nella dinastia attualmente regnante).

2. La persona del Re è inviolabile e sacra; il suo solo titolo è *Re dei Francesi*.

3. Non vi è in Francia autorità superiore a quella della Legge. Il Re non regna che per essa, e solo in nome della Legge egli può esigere obbedienza.

4. Il Re, al suo avvento al trono, o quando avrà raggiunto la maggiore età, presterà alla Nazione, in presenza del Corpo legislativo, il giuramento di essere fedele alla Nazione ed alla Legge, d'impiegare tutto il potere che gli è delegato per sostenere la Costituzione decretata dall'Assemblea Nazionale Costituente negli anni 1789, 1790 e 1791, e per far eseguire le Leggi. Se il Corpo legislativo non è riunito, il Re farà pubblicare un proclama, in cui saranno espressi questo giuramento e la promessa di reiterarlo non appena il Corpo legislativo sarà riunito.

5. Se un mese dopo l'invito del Corpo legislativo, il Re non ha prestato questo giuramento, o se dopo averlo prestato lo ritratta, s'intenderà che abbia abdicato alla dignità regale.

6. Se il Re si mette alla testa di un'armata e ne dirige le forze contro la Nazione, o se non si oppone con un atto formale ad una simile impresa che fosse eseguita in suo nome, s'intenderà che abbia abdicato alla dignità regale.

7. Se il Re, essendo uscito dal Regno, non vi rientra dopo l'invito che gli sarà fatto dal Corpo legislativo e nel termine che sarà fissato dal relativo proclama, che non potrà essere minore di due mesi, s'intenderà che abbia abdicato alla dignità regale. – Il termine comincerà a decorrere dal giorno in cui il proclama del Corpo legislativo sarà stato pubblicato nel luogo delle sue sedute; e i Ministri saranno tenuti, sotto la loro responsabilità, ad eseguire tutti gli atti del potere esecutivo, in cui esercizio sarà sospeso dalle mani del Re assente.

8. Dopo l'abdicazione espressa o legale, il Re sarà nella classe dei cittadini e potrà essere accusato e giudicato come loro per gli atti successivi alla sua abdicazione.

9. I beni particolari che il Re possiede al suo avvento al trono sono riuniti irrevocabilmente alla proprietà della Nazione; egli ha la disponibilità di quelli che acquista a titolo personale; se non ne ha disposto, essi sono parimenti riuniti alla fine del suo regno.

10. La Nazione provvede allo splendore del trono con una lista civile, di cui il Corpo legislativo determinerà l'ammontare ad ogni cambiamento di regno, per tutta la durata del regno.

11. Il Re nominerà un amministratore della lista civile, che eserciterà le azioni giudiziarie del Re e contro il quale saranno dirette tutte le azioni e pronunziate le sentenze a carico del Re. Le condanne ottenute dai creditori della lista civile saranno esecutive contro la persona dell'amministratore e sui suoi beni.

12. Il Re, indipendentemente dalla guardia d'onore che gli sarà fornita dai cittadini guardie nazionali del luogo della sua residenza, avrà una guardia pagata sui fondi della lista civile; essa non potrà eccedere il numero di milleduecento uomini a piedi e di seicento uomini a cavallo. – I gradi e le regole di promozione saranno ivi gli stessi che nelle truppe di linea; ma coloro che comporranno la guardia del Re otterranno tutti i gradi esclusivamente su di loro,

e non potranno ottenerne nell'esercito di linea. – Il Re non potrà scegliere gli uomini della sua guardia se non tra coloro che sono attualmente in servizio nelle truppe di linea, o tra i cittadini che hanno prestato per un anno il servizio di guardie nazionali, purché siano residenti nel Regno e abbiano precedentemente prestato il giuramento civico. – La guardia del Re non potrà essere comandata né impiegata per alcun altro servizio pubblico.

Sezione II. – Della Reggenza

1. Il Re è minore fino all'età di diciotto anni compiuti; e durante la sua minorità vi è un Reggente del regno.

2. La reggenza appartiene al parente del re più prossimo in grado, secondo l'ordine di successione al trono, e dell'età di venticinque anni compiuti, purché sia Francese e regnicolo, non sia erede presuntivo di un'altra corona, ed abbia prestato precedentemente il giuramento civico. – Le donne sono escluse dalla reggenza.

3. Se un Re minore non ha alcun parente che riunisca le qualità qui sopra indicate, il Reggente del regno sarà eletto secondo quanto sarà detto negli articoli seguenti.

4. Il Corpo legislativo non potrà eleggere il Reggente.

5. Gli elettori di ciascun distretto si riuniranno nel capoluogo del distretto, a séguito di un proclama che sarà fatto nella prima settimana del nuovo regno dal Corpo legislativo, se è riunito; e se non fosse riunito, il Ministro della Giustizia sarà tenuto a fare tale proclama nella stessa settimana.

6. Gli elettori nomineranno in ogni distretto, a scrutinio individuale ed alla maggioranza assoluta dei suffragi, un cittadino eleggibile e domiciliato nel distretto, al quale daranno, mediante il processo verbale d'elezione, un mandato speciale limitato alla sola funzione di eleggere il cittadino che egli giudicherà nel suo animo e nella sua coscienza il più degno di essere il Reggente del regno.

7. I cittadini mandatari nominati nei distretti saranno tenuti a riunirsi nella città dove il Corpo legislativo tiene le sue sedute, il quarantesimo giorno al più tardi a partire da quello dell'avvento del re minore al trono; essi vi formeranno l'assemblea elettorale, che procederà alla nomina del Reggente.

8. L'elezione del Reggente sarà fatta a scrutinio individuale, ed a maggioranza assoluta dei suffragi.

9. L'assemblea elettorale non potrà occuparsi che dell'elezione, e si separerà non appena l'elezione sarà terminata; ogni altro atto che essa dovesse prendere l'iniziativa di compiere è dichiarato incostituzionale e di nessun effetto.

10. L'assemblea elettorale farà presentare dal suo presidente il processo verbale dell'elezione al Corpo legislativo, che dopo aver verificato la regolarità dell'elezione, la farà pubblicare in tutto il regno con un proclama.

11. Il Reggente esercita, fino alla maggiore età del Re, tutte le funzioni regali e non è personalmente responsabile degli atti della sua amministrazione.

12. Il Reggente non può iniziare ad esercitare le sue funzioni se non dopo aver prestato alla Nazione, in presenza del Corpo legislativo, il giuramento

di esser fedele alla Nazione, alla Legge ed al Re, d'impiegare tutto il potere delegato al Re, e il cui esercizio gli è affidato durante la minorità del Re, per sostenere la Costituzione decretata dall'Assemblea Nazionale Costituente negli anni 1789, 1790 e 1791, e per far eseguire le Leggi. Se il Corpo legislativo non è riunito, il Reggente farà pubblicare un proclama, in cui saranno espressi questo giuramento e la promessa di reiterarlo non appena il Corpo legislativo sarà riunito.

13. Finché il Reggente non è entrato nell'esercizio delle sue funzioni, la sanzione delle leggi resta sospesa; i ministri continueranno a fare, sotto la loro responsabilità, tutti gli atti del Potere esecutivo.

14. Appena il Reggente avrà prestato il giuramento, il Corpo legislativo determinerà il suo trattamento, che non potrà esser cambiato durante il corso della Reggenza.

15. Se, a ragione della minore età del parente chiamato alla reggenza, essa è stata devoluta ad un parente più lontano, o conferita per elezione, il Reggente che sarà entrato nel suo esercizio continuerà le sue funzioni fino alla maggiore età del Re.

16. La reggenza del regno non dà alcun diritto sulla persona del re minore.

17. La custodia del Re minore sarà affidata a sua madre; e se non c'è la madre, o se ella si è risposata all'epoca dell'avvento del figlio al trono, o se ella si risposa durante la minorità, la custodia sarà conferita dal Corpo legislativo. – Non possono essere scelti per la custodia del Re minore, né il Reggente e i suoi discendenti, né le donne.

18. Il caso di demenza del Re, notoriamente riconosciuta, legalmente constatata, e dichiarata dal Corpo legislativo dopo tre deliberazioni prese successivamente di mese in mese, si fa luogo alla reggenza, finché la demenza persiste.

Sezione III. – Della famiglia del Re

1. L'erede presuntivo porterà il nome di *Principe reale*. – Egli non può uscire dal regno senza un decreto del Corpo legislativo ed il consenso del Re. – Se ne è uscito, e se, giunto all'età di diciotto anni, non rientra in Francia dopo esserne stato richiesto da un proclama del Corpo legislativo, s'intenderà che abbia abdicato al diritto di successione al trono.

2. Se l'erede presuntivo è minore, il parente maggiore, primo chiamato alla reggenza, è tenuto a risiedere nel regno. – Nel caso in cui ne fosse uscito, se non vi rientra sulla richiesta del Corpo legislativo, s'intenderà che abbia abdicato al suo diritto alla reggenza.

3. La madre del Re minore che ne abbia la custodia o il custode eletto, se escono dal regno, decadono dalla custodia. Se la madre dell'erede presuntivo minore esce dal regno ella non potrà, anche dopo il suo ritorno, avere la custodia del figlio minore divenuto Re, se non per un decreto del Corpo legislativo.

4. Sarà fatta una legge per regolare l'educazione del Re minore e quella dell'erede presuntivo minore.

5. I membri della famiglia del Re chiamati all'eventuale successione al trono, godono dei diritti di cittadino attivo, ma non sono eleggibili ad alcuno dei posti, impegni e funzioni che sono di nomina popolare. – Tranne i dipartimenti del ministero, sono suscettibili di posti e impieghi di nomina regia; tuttavia, non potranno avere il comando in capo di alcuna armata di terra o di mare, né avere le funzioni di ambasciatori se non col consenso del Corpo legislativo, accordato sulla proposta del Re.

6. I membri della famiglia del Re chiamati all'eventuale successione al trono aggiungeranno la denominazione di *Principe francese* al nome che sarà stato dato loro nell'atto civile di constatazione della loro nascita, e questo nome non potrà essere né patronimico, né formato da alcuna delle qualificazioni abolite dalla presente Costituzione. – La denominazione di *principe* non potrà esser data a nessun altro individuo e non comporterà alcun privilegio, né alcuna eccezione al diritto comune di tutti i Francesi.

7. Gli atti coi quali saranno legalmente constatate le nascite, i matrimoni e i decessi dei Principi francesi saranno presentati al Corpo legislativo, che ne ordinerà il deposito nei suoi archivi.

8. Non sarà accordato ai membri della famiglia reale alcun appannaggio in diritti reali. I figli cadetti del Re riceveranno all'età di venticinque anni compiuti, o al loro matrimonio, una rendita di appannaggio, che sarà fissata dal Corpo legislativo, e finirà all'estinzione della loro discendenza maschile.

Sezione IV. – Dei ministri

1. Al Re solo appartiene la scelta e la revoca dei ministri.

2. I membri dell'Assemblea nazionale attuale e delle legislature successive, i membri del Tribunale di cassazione e quelli che serviranno nell'alto giurì non potranno essere promossi al ministero, né ricevere posti, donativi, pensioni, trattamenti o commissioni dal Potere esecutivo o dai suoi agenti, per la durata delle loro funzioni, né per dieci anni dopo averne cessato l'esercizio. – Lo stesso sarà per coloro che saranno soltanto iscritti sulla lista dell'alto giurì, per il tempo in cui durerà la loro iscrizione.

3. Nessuno può entrare nell'esercizio di alcun impiego, sia negli uffici del ministero, sia in quelli degli appalti e dell'amministrazione delle rendite pubbliche, né in generale di alcun impiego di nomina del Potere esecutivo, senza prestare il giuramento civico, o senza dimostrare di averlo prestato.

4. Nessun ordine del Re potrà essere eseguito, se non è stato firmato da lui e controfirmato dal ministro o dal tesoriere del dipartimento.

5. I ministri sono responsabili di ogni delitto da loro commesso contro la sicurezza nazionale e la Costituzione; – Di ogni attentato alla proprietà ed alla libertà individuale; – Di ogni dissipazione del denaro destinato alle spese del loro dipartimento.

6. In nessun caso l'ordine del Re, verbale o scritto, può sottrarre un ministro alla sua responsabilità.

7. I ministri sono tenuti a presentare ogni anno al Corpo legislativo, all'apertura della sessione, lo schema delle spese da fare nel loro dipartimento, a ren-

der conto dell'impiego delle somme ed esso destinate, e di indicare gli abusi che abbiano potuto introdursi nelle diverse parti del governo.

8. Nessun ministro in carica, o fuori di carica, può essere perseguito penalmente per un fatto della sua amministrazione, senza un decreto del Corpo legislativo.

CAPITOLO III DELL'ESERCIZIO DEL POTERE LEGISLATIVO

Sezione prima. – Poteri e funzioni dell'Assemblea Nazionale legislativa

1. La Costituzione delega esclusivamente al Corpo legislativo i poteri e le funzioni seguenti: 1° Proporre e decretare le leggi: il Re può solo invitare il Corpo legislativo a prendere un oggetto in considerazione; 2° Fissare le spese pubbliche; 3° Stabilire le contribuzioni pubbliche, determinandone la natura, la quantità, la durata e il modo di percezione; 4° Fare la ripartizione del tributo diretto tra i dipartimenti del regno, sorvegliar l'impiego di tutte le rendite pubbliche e farsene render conto; 5° Decretare la creazione o la soppressione degli uffici pubblici; 6° Determinare il titolo, il peso, l'impronta e la denominazione delle monete; 7° Permettere o vietare l'introduzione di truppe straniere sul territorio francese e di forze navali straniere nei porti del regno; 8° Decidere annualmente, su proposta del Re, sul numero di uomini e di navi di cui le armate di terra e di mare saranno composte; sulla paga e sul numero di individui di ciascun grado; sulle regole di ammissione e di promozione, le forme dell'arruolamento e del congedo, la formazione degli equipaggi di mare; sull'ammissione delle truppe o delle forze navali straniere al servizio della Francia; e sul trattamento delle truppe in caso di licenziamento; 9° Decidere sull'amministrazione e ordinare l'alienazione delle proprietà nazionali; 10° Perseguire davanti all'Alta Corte nazionale la responsabilità dei ministri e degli agenti principali del Potere esecutivo; accusare e perseguire davanti alla stessa Corte coloro che saranno accusati di attentato e di complotto contro la sicurezza generale dello Stato o contro la Costituzione; 11° Stabilire le leggi secondo le quali i segni d'onore e le decorazioni puramente personali saranno accordati a coloro che abbiano reso dei servizi allo Stato; 12° Il solo Corpo legislativo ha il diritto di decretare gli onori pubblici alla memoria dei grandi uomini.

2. La guerra non potrà esser decisa che per un decreto del Corpo legislativo, reso su proposta formale e necessaria del Re, e sanzionato da lui. – Nei casi di ostilità imminenti o iniziate, di un alleato da sostenere, o di un diritto da tutelare con la forza delle armi, il Re ne darà, senza alcun ritardo, notifica al Corpo legislativo, e ne farà conoscere i motivi. Se il Corpo legislativo è in vacanza, il Re lo convocherà immediatamente. – Se il Corpo legislativo decide che la guerra non deve esser fatta, il Re prenderà immediatamente le misure per farla cessare o per prevenire tutte le ostilità, e i ministri resteranno responsabili dei ritardi. – Se il Corpo legislativo trova che le ostilità iniziate costituiscono una colpevole aggressione da parte dei ministri o di qualsiasi altro

agente del Potere esecutivo, l'autore dell'aggressione sarà perseguito in sede penale. – Durante tutto il corso della guerra, il Corpo legislativo può chiedere al Re di negoziare la pace; e il Re è tenuto ad attenersi a tale richiesta. – Nel momento in cui la guerra cesserà, il Corpo legislativo fisserà il termine entro il quale le truppe arruolate al di là del contingente di pace saranno congedate, e l'armata ridotta al suo stato ordinario.

3. Appartiene al Corpo legislativo ratificare i trattati di pace, di alleanza e di commercio; e nessun trattato avrà effetto se non in base a tale ratifica.

4. Il Corpo legislativo ha il diritto di determinare il luogo delle sue sedute, di continuarle finché lo giudicherà necessario, e di aggiornarsi. All'inizio di ogni regno, se non è riunito, sarà tenuto a riunirsi senza ritardo. – Esso ha il diritto di polizia nel luogo delle sue sedute e nel perimetro esterno che avrà determinato. – Esso ha il diritto di disciplina sui suoi membri; ma non può pronunciare una punizione più forte della censura, dell'arresto per otto giorni e della prigione per tre giorni. – Esso ha in diritto di disporre, per la propria sicurezza e per mantenere il rispetto che gli è dovuto, delle forze che, col suo consenso, saranno stabilite nella città dove terrà le sue sedute.

5. Il Potere esecutivo non può far passare o soggiornare alcun corpo di truppe di linea alla distanza di trentamila tese dal Corpo legislativo, se non su sua richiesta o con la sua autorizzazione.

Sezione II. Tenuta delle sedute e forma delle deliberazioni

1. Le deliberazioni del Corpo legislativo saranno pubbliche, e i processi verbali delle sue sedute saranno stampati.

2. Il Corpo legislativo potrà tuttavia, in ogni occasione, formarsi in *Comitato generale*. – Cinquanta membri avranno il diritto di esigerlo. – Per la durata del Comitato generale, coloro che assistono si ritireranno, il seggio del presidente sarà vuoto, l'ordine sarà mantenuto dal vicepresidente.

3. Nessun atto legislativo potrà essere deliberato e decretato se non nella forma seguente.

4. Saranno fatte tre letture del progetto di decreto, a tre intervalli, di cui ciascuno non potrà essere più breve di otto giorni.

5. La discussione sarà aperta dopo ogni lettura; tuttavia dopo la prima o la seconda lettura, il Corpo legislativo potrà dichiarare che vi è luogo all'aggiornamento o che non vi è luogo a deliberare; in quest'ultimo caso il progetto di decreto potrà essere ripresentato nella stessa sessione. – Ogni progetto di decreto sarà stampato e distribuito prima che la seconda lettura possa esser fatta.

6. Dopo la terza lettura, il presidente sarà tenuto a mettere in deliberazione, e il Corpo legislativo deciderà se si trova in condizione di esprimere un decreto definitivo o se vuole rinviare la decisione ad un altro momento, per raccogliere più ampi chiarimenti.

7. Il Corpo legislativo non può deliberare, se la seduta non è composta di almeno duecento membri, e nessun decreto sarà formato se non con la mag-

gioranza assoluta dei suffragi.

8. Ogni progetto di legge che, sottoposto a discussione, sarà stato rigettato dopo la terza lettura, non potrà essere ripresentato nella stessa sessione.

9. Il preambolo di ogni decreto definitivo indicherà: 1° Le date delle sedute in cui le tre letture del progetto saranno state fatte; 2° Il decreto col quale sarà stato deciso, dopo la terza lettura, di decidere definitivamente.

10. Il Re rifiuterà la sua sanzione al decreto il cui preambolo non attesterà l'osservanza delle forme qui sopra indicate; se qualcuno di questi decreti sarà stato sanzionato, i ministri non potranno apporvi il sigillo né promulgarlo, e la loro responsabilità a questo riguardo durerà sei anni.

11. Sono eccettuati dalle disposizioni precedenti i decreti riconosciuti e dichiarati urgenti con una delibera preliminare del Corpo legislativo; ma essi potranno esser modificati o revocati nel corso della stessa sessione. Il decreto col quale la materia sarà dichiarata urgente ne enuncerà i motivi, e sarà fatta menzione di questo decreto preliminare nel preambolo del decreto definitivo.

Sezione III. Della Sanzione reale

1. I decreti del Corpo legislativo sono presentati al Re, che può rifiutare ad essi il suo consenso.

2. Nel caso in cui il re rifiuta il suo consenso, questo rifiuto non è che sospensivo. — Quando le due legislature che seguiranno quella che avrà presentato il decreto avranno successivamente ripresentato il medesimo decreto negli stessi termini, si riterrà che il Re abbia dato la sanzione.

3. Il consenso del Re è espresso su ciascun decreto con questa formula firmata dal Re: *Il Re acconsente e farà eseguire.* — Il rifiuto sospensivo è espresso da questa: *Il Re esaminerà.*

4. Il Re è tenuto ad esprimere il suo consenso o il suo rifiuto su ciascun decreto, entro due mesi dalla presentazione.

5. Ogni decreto al quale il Re abbia rifiutato il suo consenso non potrà esser ripresentato durante la stessa legislatura.

6. I decreti sanzionati dal Re, e quelli che gli saranno stati presentati per tre legislature consecutive, hanno forza di legge, e portano il nome e l'intitolazione di *Leggi*.

7. Saranno nondimeno eseguiti come leggi, senza esser soggetti alla sanzione, gli atti del Corpo legislativo concernenti: la sua costituzione in Assemblea deliberante; — La sua polizia interna, e quella che potrà essere esercitata nel perimetro esterno che esso avrà determinato; — La verifica dei poteri dei membri presenti; — Le ingiunzioni ai membri assenti; — La convocazione delle Assemblee primarie in ritardo; — L'esercizio della polizia costituzionale sugli amministratori e sugli ufficiali municipali; — Le questioni sia di eleggibilità, sia di validità delle elezioni; — Non sono parimenti soggetti a sanzione gli atti relativi alla responsabilità dei ministri e i decreti che stabiliscono che vi è luogo ad accusa.

8. I decreti del Corpo legislativo concernenti lo stabilimento, la proroga e la percezione dei tributi pubblici, porteranno il nome e l'intitolazione di *Leg-*

gi. Essi saranno promulgati ed eseguiti senza esser soggetti a sanzione, se non per le disposizioni che stabilissero pene diverse da ammende e sanzioni pecuniarie. — Questi decreti non potranno essere resi che nell'osservanza delle forme prescritte dagli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della sezione II del presente capitolo; e il Corpo legislativo non potrà inserirvi disposizioni estranee al loro oggetto.

Sezione IV. — Relazioni del Corpo legislativo con il Re

1. Quando il Corpo legislativo è definitivamente costituito, esso invia al Re una deputazione per informarlo. Il Re può fare ogni anno l'apertura della sessione, e proporre gli oggetti che crede debbano essere presi in considerazione nel corso di tale sessione, senza tuttavia che tale formalità possa essere considerata necessaria per l'attività del Corpo legislativo.

2. Quando il Corpo legislativo vuole aggiornarsi per più di quindici giorni, deve prevenirne il Re con una deputazione con almeno otto giorni di anticipo.

3. Almeno otto giorni prima della fine di ciascuna sessione, il Corpo legislativo invia al Re una deputazione, per annunciarli il giorno in cui si propone di terminare le sue sedute: il Re può venire a fare la chiusura della sessione.

4. Se il Re ritiene che importa al bene dello Stato che la sessione sia continuata, o che l'aggiornamento non abbia luogo, o che abbia luogo per un tempo meno lungo, egli può a tal fine inviare un messaggio sul quale il Corpo legislativo è tenuto a deliberare.

5. Il Re convocherà il Corpo legislativo, nell'intervallo delle sue sessioni, tutte le volte che l'interesse dello Stato gli parrà esigerlo, e così nei casi che saranno stati previsti e determinati dal Corpo legislativo prima di aggiornarsi.

6. Tutte le volte che il Re si porterà nel luogo delle sedute del Corpo legislativo, egli sarà ricevuto e accompagnato da una deputazione; egli non potrà essere accompagnato dentro la sala che dal Principe reale e dai ministri.

7. In nessun caso il presidente potrà far parte di una deputazione.

8. Il Corpo legislativo cesserà di essere corpo deliberante, finchè il Re sarà presente.

9. Gli atti di corrispondenza del Re col Corpo legislativo saranno sempre controfirmati da un ministro.

10. I ministri del Re avranno ingresso nell'Assemblea nazionale legislativa; vi avranno un posto assegnato. — Saranno ascoltati tutte le volte che lo chiederanno sugli oggetti relativi alla loro amministrazione o quando saranno richiesti di dare chiarimenti. — Saranno parimenti ascoltati sugli oggetti estranei alla loro amministrazione quando l'Assemblea nazionale concederà loro la parola.

CAPITOLO IV DELL'ESERCIZIO DEL POTERE ESECUTIVO

1. Il Potere esecutivo supremo risiede esclusivamente nelle mani del Re. — Il Re è il capo supremo dell'amministrazione generale del regno: la cura di vegliare al mantenimento dell'ordine e della tranquillità pubblica è a lui con-

fidata. – Il Re è il capo supremo dell'armata di terra e dell'armata navale. – Al Re è delegata la cura di vegliare alla sicurezza esterna del regno, e di mantenerne i diritti e i possessi.

2. Il Re nomina gli ambasciatori, e gli altri agenti delle negoziazioni politiche. – Egli conferisce il comando delle armate e delle flotte, e i gradi di Maresciallo di Francia e di Ammiraglio. – Nomina i due terzi dei contrammiragli, la metà dei luogotenenti generali, dei marescialli di campo, dei capitani di vascello, e dei colonnelli della gendarmeria nazionale. – Nomina un terzo dei colonnelli e dei luogotenenti colonnelli, e un sesto dei luogotenenti di vascello: il tutto conformandosi alle leggi sulle promozioni. – Nomina, nell'amministrazione civile della marina, gli ordinatori, i controllori, i tesorieri degli arsenali, i capi dei lavori, i sottocapi dei bastimenti civili, la metà dei capi delle amministrazioni e dei sottocapi delle costruzioni. – Nomina dei commissari [*procuratori*] presso i tribunali. – Nomina coloro che sono posti a capo alle regie dei contributi indiretti, ed all'amministrazione dei demani nazionali. – Sorveglia la fabbricazione delle monete, e nomina i funzionari incaricati di esercitare questa sorveglianza nella commissione generale e nelle zecche. – L'effigie del Re è impressa su tutte le monete del regno.

3. Il Re fa consegnare le lettere patenti, i brevetti e le commissioni ai funzionari pubblici o agli altri che debbono riceverle.

4. Il Re fa redigere la lista delle pensioni e gratifiche, perché sia presentata al Corpo legislativo in ogni sua sessione, e se è il caso da esso decretata.

Sezione prima. – Della promulgazione delle leggi.

1. Il potere esecutivo è incaricato di far apporre alle leggi il sigillo dello Stato e di farle promulgare. – È parimenti incaricato di far promulgare ed eseguire gli altri atti del Corpo legislativo che non han bisogno della sanzione del Re.

2. Saranno fatti due originali di ciascuna legge, entrambi firmati dal Re, controfirmate dal Ministro della Giustizia e sigillate col sigillo dello Stato. – Uno resterà depositato negli archivi del Sigillo, e l'altro sarà rimesso agli archivi del Corpo legislativo.

3. La promulgazione sarà così concepita: – «N. (il nome del Re) per grazia di Dio, e per Legge costituzionale dello Stato, Re dei Francesi. A tutti i presenti e futuri, Salute. L'Assemblea nazionale ha decretato, e Noi vogliamo e ordiniamo quanto segue:» (la copia letterale del decreto sarà inserita senza alcun cambiamento). «Diamo mandato ed ordiniamo a tutti i corpi amministrativi ed ai tribunali, che facciano consegnare le presenti nei loro registri, leggere, pubblicare ed affiggere nei loro rispettivi dipartimenti e circoscrizioni, ed eseguire come Legge del Regno: in fede di che noi abbiamo firmato le presenti, alle quali abbiamo fatto apporre il sigillo dello Stato».

4. Se il Re è minore, le leggi, i proclami e gli altri atti emanati dall'autorità reale durante la Reggenza, saranno concepiti come segue: «N. (il nome del Reggente), Reggente del Regno, in nome di N. (il nome del Re) per grazia di Dio, e per Legge costituzionale dello Stato, Re dei Francesi, etc.»

5. Il potere esecutivo è tenuto a inviare le leggi ai Corpi amministrativi e ai tribunali, a far certificare questo invio, e a darne prova al Corpo legislativo.

6. Il Potere esecutivo non può fare alcuna legge, anche provvisoria, ma solo dei proclami conformi alle leggi, per ordinarne o richiamarne l'esecuzione.

Sezione II. Dell'amministrazione interna

1. Vi è per ogni dipartimento un'amministrazione superiore, e in ogni distretto un'amministrazione subordinata.

2. Gli amministratori non hanno alcun carattere rappresentativo. – Essi sono agenti eletti a tempo dal popolo, per esercitare, sotto la sorveglianza e l'autorità del Re, le funzioni amministrative.

3. Essi non possono né ingerirsi nell'esercizio del Potere legislativo, o sospendere l'esecuzione delle leggi, né compiere alcun atto sull'ordine giudiziario, né sulle disposizioni od operazioni militari.

4. Gli amministratori sono essenzialmente incaricati di ripartire i contributi diretti, e di sorvegliare il danaro proveniente da tutte le contribuzioni e le rendite pubbliche nel loro territorio. – Appartiene al Potere legislativo determinare le regole e il modo delle loro funzioni, tanto sugli oggetti qui sopra indicati, quanto su tutte le altre parti dell'amministrazione interna.

5. Il Re ha il diritto di annullare gli atti degli amministratori di dipartimento, contrari alle leggi o agli ordini che avrà loro indirizzato. – Egli può, nel caso di perseverante disobbedienza, o se compromettono coi loro atti la sicurezza o la tranquillità pubblica, sospenderli dalle loro funzioni.

6. Gli amministratori di dipartimento hanno del pari il diritto di annullare gli atti dei sottoamministratori di distretto, contrari alle leggi o alle ordinanze degli amministratori di dipartimento, o agli ordini che questi ultimi avranno loro dati o trasmessi. – Essi possono egualmente, nel caso di perseverante disobbedienza dei sottoamministratori, o se questi ultimi compromettono coi loro atti la sicurezza o la tranquillità pubblica, sospenderli dalle loro funzioni, a condizione di informarne il Re, che potrà togliere o confermare la sospensione.

7. Il Re può, quando gli amministratori di dipartimento non avranno fatto uso del potere loro delegato dall'articolo precedente, annullare direttamente gli atti dei sottoamministratori, e sospenderli negli stessi casi.

8. Tutte le volte che il Re avrà pronunciato o confermato la sospensione degli amministratori o dei sottoamministratori, ne informerà il Corpo legislativo. – Questo potrà o togliere la sospensione, o confermarla, o anche sciogliere l'amministrazione colpevole, e se è il caso rinviare tutti gli amministratori o alcuni di essi ai tribunali penali, o portare contro di loro il decreto di accusa.

Sezione III. Delle relazioni esterne

1. Il Re solo può intrattenere relazioni politiche all'esterno, condurre le negoziazioni, fare preparativi di guerra proporzionati a quelli degli Stati vicini, distribuire le forze di terra e di mare come giudicherà conveniente, e regolar-

ne la direzione in caso di guerra.

2. Ogni dichiarazione di guerra sarà fatta in questi termini: *Da parte del Re dei Francesi, in nome della Nazione.*

3. Appartiene al Re di decidere e di firmare con tutte le potenze straniere tutti i trattati di pace, di alleanza e di commercio, ed altre convenzioni che giudicherà necessarie al bene dello Stato, salvo la ratifica del Corpo legislativo.

CAPITOLO V DEL POTERE GIUDIZIARIO

1. Il Potere giudiziario non può in nessun caso essere esercitato dal Corpo legislativo o dal Re.

2. La giustizia sarà resa gratuitamente da giudici eletti a tempo dal popolo, e istituiti con lettere patenti del Re, che non potrà rifiutarle. – Essi non potranno essere né destituiti se non per violazione dei doveri pubblici debitamente giudicata, né sospesi se non per un'accusa ammessa. – L'Accusatore pubblico sarà nominato dal popolo.

3. I tribunali non possono né ingerirsi nell'esercizio del Potere legislativo, o sospendere l'esecuzione delle leggi, né compiere atti sulle funzioni amministrative, o citare davanti a loro gli amministratori in ragione delle relative funzioni.

4. I cittadini non possono essere distolti dai giudici che la legge assegna loro, per alcuna commissione o per altre attribuzioni o avocazioni diverse da quelle determinate dalle leggi.

5. Il diritto dei cittadini di chiudere in via definitiva le loro contestazioni per la via dell'arbitrato, non può ricevere alcun attentato mediante gli atti del Potere legislativo.

6. I tribunali ordinari non possono ammettere alcuna azione in sede civile, se non sia data loro la prova che le parti sono comparse, o che l'attore ha citato la parte avversa davanti a dei mediatori per pervenire ad una conciliazione.

7. Vi saranno uno o più giudici di pace nei cantoni e nelle città. Il loro numero sarà determinato dal Potere legislativo.

8. Appartiene al Potere legislativo regolare il numero e le circoscrizioni dei tribunali, ed il numero di giudici di cui ciascun tribunale sarà composto.

9. In materia penale, nessun cittadino può esser giudicato che in base a una accusa accolta da giurati, o decretata dal Corpo legislativo, nei casi in cui ad esso spetti di fare l'atto d'accusa. – Dopo ammessa l'accusa le circostanze di fatto saranno riconosciute e dichiarate dai giurati. – L'accusato avrà la facoltà di ricusarne fino a venti senza darne i motivi. – I giurati che dichiareranno le circostanze di fatto non potranno essere più di dodici. – L'applicazione della legge sarà fatta dai giudici. – L'istruzione sarà pubblica, e nessuno potrà rifiutare agli accusati il soccorso di un difensore. – Ogni uomo assolto da una giuria legale non può esser nuovamente arrestato o accusato per lo stesso fatto.

10. Nessuno può esser preso che per esser condotto dinanzi all'ufficiale di polizia; e nessuno può esser messo in stato d'arresto o detenuto, se non in vir-

tù di un mandato degli ufficiali di polizia, di un mandato di cattura di un tribunale, di un decreto d'accusa del Corpo legislativo nel caso in cui spetta ad esso pronunciarsi o di un giudizio di condanna alla prigione o alla detenzione corzonale.

11. Ogni uomo preso e condotto davanti all'ufficiale di polizia sarà interrogato immediatamente, o al più tardi nelle ventiquattro ore. – Se risulta dall'interrogatorio che non c'è alcun motivo di imputazione contro di lui, sarà subito rimesso in libertà; o se è il caso di mandarlo alla casa di detenzione vi sarà condotto nel più breve tempo, che in nessun caso potrà eccedere i tre giorni.

12. Nessun arrestato può esser trattenuto se dà una cauzione sufficiente, in tutti i casi in cui la legge gli permette di restar libero su cauzione.

13. Nessuno, nei casi in cui la detenzione è autorizzata dalla legge, può esser condotto e detenuto se non nei luoghi legalmente e pubblicamente designati per fungere da casa di detenzione, da carcere giudiziario o da prigione.

14. Nessun custode o secondino può ricevere o trattenere alcuno se non in virtù di un mandato o ordine di cattura, un decreto d'accusa o un giudizio di condanna di cui all'art. 10 che precede, e senza che ne sia fatta trascrizione sul suo registro.

15. Ogni custode o secondino è tenuto, senza che alcun ordine possa dispensarlo, a presentare la persona del detenuto all'ufficiale civile che gestisce la polizia della casa di detenzione, tutte le volte che ne sarà da lui richiesto. – La presentazione della persona del detenuto non potrà del pari esser rifiutata ai suoi parenti e amici, latori dell'ordine dell'ufficiale civile, che sarà sempre tenuto ad accordarlo, salvo che il custode o secondino non presenti un'ordinanza del giudice, trascritta sul suo registro, di tenere l'arrestato in segregazione.

16. Ogni uomo, quale che sia il suo posto o impiego, diversi da quelli cui la legge conferisce il diritto di arrestare, che darà, firmerà, eseguirà o farà eseguire l'ordine di arrestare un cittadino, ovvero chiunque, anche nel caso di arresto autorizzato dalla legge, condurrà, riceverà o tratterà un cittadino in un luogo di detenzione non pubblicamente e legalmente designato, e ogni custode o secondino che contravverrà alle disposizioni dei precedenti artt. 14 e 15, saranno colpevoli del delitto di detenzione arbitraria.

17. Nessuno può essere ricercato o perseguito a motivo degli scritti che avrà fatto stampare o pubblicare su qualsiasi materia, se non abbia premeditadamente provocato la disobbedienza alla legge, la menomazione dei poteri costituiti, la resistenza ai loro atti, o alcuna delle azioni dichiarate crimini o delitti dalla legge. – La censura sugli atti dei Poteri costituiti è permessa; le calunnie volontarie contro la probità dei funzionari pubblici e la dirittura delle loro intenzioni nell'esercizio delle loro funzioni potranno esser perseguite da coloro che ne sono oggetto. – Le calunnie e le ingiurie contro qualsiasi persona relative alle azioni della sua vita privata saranno punite su sua denuncia.

18. Nessuno può essere giudicato, sia in sede civile sia in sede penale, a causa di scritti stampati o pubblicati, a meno che non sia stato riconosciuto da un giurì: 1° Se c'è un delitto nello scritto denunciato; 2° Se la persona perseguita

ne è responsabile.

19. Ci sarà per tutto il Regno un solo tribunale di Cassazione, stabilito presso il Corpo legislativo. Esso avrà per funzioni di pronunciarsi: – Sulle domande di cassazione contro i giudizi resi in ultima istanza dai tribunali; – Sulle domande di rinvio da un tribunale all'altro, per causa di legittima suspicione; – Sui regolamenti dei giudici e le denunce contro un intero tribunale.

20. In materia di cassazione, il tribunale di Cassazione non potrà mai conoscere il merito delle questioni; ma dopo aver cassato il giudizio che sarà stato reso con una procedura in cui siano state violate le forme, o che conterrà una espressa violazione di legge, rinvierà il merito del processo al tribunale che deve giudicarlo.

21. Quando dopo due cassazioni il giudizio del terzo tribunale sarà impugnato con gli stessi mezzi che per i due precedenti, la questione non potrà più esser discussa dinanzi al tribunale di Cassazione senza esser stata sottoposta al Corpo legislativo, che emetterà un decreto dichiaratorio della legge, al quale il tribunale di Cassazione dovrà conformarsi.

22. Ogni anno, il tribunale di Cassazione sarà tenuto ad inviare alla tribuna del Corpo legislativo una deputazione di otto dei suoi membri, che presenteranno ad esso lo stato dei giudizi resi, accanto ad ognuno dei quali saranno posti la sintesi della questione e la legge che avrà determinato la decisione.

23. Un'Alta Corte nazionale, formata dai membri del tribunale di Cassazione e da alti giurati, giudicherà i reati dei ministri ed agenti principali del potere esecutivo, e dei crimini che attaccheranno la sicurezza generale dello Stato, quando il Corpo legislativo avrà emesso un decreto d'accusa. – Essa si riunirà solo in base ad un proclama del Corpo legislativo, e a una distanza di almeno trentamila tese dal luogo dove il Corpo legislativo terrà le sue sedute.

24. Le formule esecutive delle sentenze dei tribunali saranno concepite come segue: – «N. (il nome del Re) per grazia di Dio, e per Legge costituzionale dello Stato, Re dei Francesi. A tutti i presenti e futuri, salute. Il tribunale di... ha reso il seguente giudizio – (qui sarà copiata la sentenza, in cui sarà fatta menzione del nome dei giudici) – Diamo mandato ed ordiniamo a tutti gli Uscieri a ciò richiesti, di mettere il detto giudizio in esecuzione, ai nostri commissari presso i tribunali di darvi assistenza, e a tutti i Comandanti e Ufficiali della forza pubblica di prestare man forte, quando ne saranno legalmente richiesti. In fede di che, la presente sentenza è stata firmata dal Presidente del tribunale e dal Cancelliere».

25. Le funzioni dei commissari del Re presso i tribunali saranno di richiedere l'osservanza delle leggi nei giudizi da farsi, e di far eseguire le sentenze rese. – Essi non saranno accusatori pubblici ma saranno ascoltati su tutte le accuse e faranno richieste nel corso dell'istruzione per la regolarità delle forme, e prima della sentenza per l'applicazione della legge.

26. I commissari del Re presso i tribunali denunceranno al direttore del giurì, sia d'ufficio, sia in base agli ordini che saranno dati loro dal Re: – Gli attentati contro la libertà individuale dei cittadini, contro la libera circolazione dei generi alimentari ed altri oggetti di commercio e contro la percezione dei

tributi; – I delitti per i quali l'esecuzione degli ordini dati dal Re nell'esercizio delle funzioni che gli sono delegate, sarà turbata o impedita; – E le ribellioni nei confronti dell'esecuzione delle sentenze e di tutti gli atti esecutori emanati dai poteri costituiti.

27. Il Ministro della Giustizia denuncerà al tribunale di Cassazione, per il tramite del Commissario del Re e senza pregiudizio dei diritti delle parti interessate, gli atti per i quali i giudici avranno ecceduto i limiti del loro potere. – Il tribunale li annullerà; e se essi danno luogo a violazione dei doveri pubblici, il fatto sarà denunciato al Corpo legislativo, che emetterà il decreto d'accusa, se è il caso, e rinvierà gli imputati davanti all'Alta Corte nazionale.

TITOLO IV DELLA FORZA PUBBLICA

1. La forza pubblica è istituita per difendere lo Stato contro i nemici esterni, e per assicurare all'interno il mantenimento dell'ordine e l'esecuzione delle leggi.

2. Essa è composta: – Dall'armata di terra e di mare; – Dalle truppe specialmente destinate al servizio dell'interno; – E sussidiariamente dai cittadini attivi e dai loro figli in grado di portare le armi, iscritti nel ruolo della guardia nazionale.

3. Le guardie nazionali non formano né un corpo militare, né un'istituzione nello Stato; sono gli stessi cittadini chiamati al servizio della forza pubblica.

4. I cittadini non potranno mai costituirsi né agire come guardie nazionali, se non in virtù di una richiesta o di una autorizzazione legale.

5. Essi sono sottoposti, in questa qualità, ad un'organizzazione determinata dalla legge. – Essi non possono avere per tutto il regno che una stessa disciplina ed una stessa uniforme. – Le distinzioni di grado e di subordinazione non sussistono che relativamente al servizio e per la sua durata.

6. Gli ufficiali sono eletti a tempo, e non possono essere rieletti che dopo un intervallo di servizio come soldati. – Nessuno comanderà la guardia nazionale in più di un distretto.

7. Tutte le parti della forza pubblica, impiegate per la sicurezza dello Stato contro i nemici esterni, agiranno sotto gli ordini del Re.

8. Nessun corpo o distaccamento di truppe di linea può agire all'interno del Regno senza una richiesta legale.

9. Nessun agente della forza pubblica può entrare nella casa di un cittadino, se non è per l'esecuzione di mandati di polizia e di giustizia o nei casi formalmente previsti dalla legge.

10. La richiesta della forza pubblica all'interno del Regno spetta ai funzionari civili, secondo le regole determinate dal Potere legislativo.

11. Se dei disordini agitano tutto un dipartimento, il Re darà, sotto la responsabilità dei suoi ministri, gli ordini necessari per l'esecuzione delle leggi e il ristabilimento dell'ordine, ma a condizione di informare il Corpo legislativo, se è riunito, e di convocarlo se è in vacanza.

12. La forza pubblica è essenzialmente obbediente; nessun corpo armato può deliberare.

13. L'armata di terra e di mare, e le truppe destinate alla sicurezza interna, sono soggette a leggi particolari, sia per il mantenimento della disciplina, sia per la forma dei giudizi e la natura delle pene in materia di delitti militari.

TITOLO V DEI CONTRIBUTI PUBBLICI

1. I tributi pubblici saranno deliberati e fissati ogni anno dal Corpo legislativo, e non potranno permanere al di là dell'ultimo giorno della sessione seguente, se non saranno stati espressamente rinnovati.

2. Sotto nessun pretesto i fondi necessari al rimborso del debito nazionale ed al pagamento della lista civile potranno essere né rifiutati né sospesi. – Il trattamento dei ministri del culto cattolico pensionati conservati, eletti o nominati in virtù dei decreti dell'Assemblea nazionale costituente, fanno parte del debito pubblico. – Il Corpo legislativo non potrà in nessun caso caricare la Nazione del pagamento dei debiti di qualsiasi individuo.

3. I conti dettagliati delle spese dei dipartimenti ministeriali, firmati e certificati dai ministri o ordinatori generali, saranno resi pubblici mediante la stampa all'inizio delle sessioni di ciascuna legislatura. – Sarà lo stesso del gettito delle diverse imposte, e di tutte le rendite pubbliche. – I quadri di queste spese ed entrate saranno classificati secondo la loro natura, e indicheranno le somme incassate e spese anno per anno in ciascun distretto. – Le spese particolari per ciascun dipartimento, e relative ai tribunali, ai corpi amministrativi e agli altri istituti saranno parimenti rese pubbliche.

4. Gli amministratori di dipartimento e i sottoamministratori non potranno stabilire alcun tributo pubblico, né fare alcuna ripartizione oltre il tempo e le somme fissate dal Corpo legislativo, né deliberare o permettere, senza esserne autorizzati, alcun prestito locale a carico dei cittadini del dipartimento.

5. Il Potere esecutivo dirige e sorveglia la percezione e il versamento dei tributi, e dà tutti gli ordini necessari a tal fine.

TITOLO VI DEI RAPPORTI DELLA NAZIONE FRANCESE CON LE NAZIONI STRANIERE

La Nazione francese rinunzia ad intraprendere qualsiasi guerra al fine di fare delle conquiste e non impiegherà mai le proprie forze contro la libertà di alcun popolo. – La Costituzione non ammette il diritto di albinaggio. Gli stranieri, residenti o meno in Francia, succedono ai loro parenti stranieri o Francesi. Essi possono gestire contrattualmente, acquistare o ricevere beni situati in Francia, e disporvi, al pari dei cittadini francesi, di tutti i mezzi autorizzati dalle leggi. – Gli stranieri che si trovano in Francia sono sottoposti alle stesse leggi penali e di polizia dei cittadini francesi, salve le convenzioni stipulate con le Potenze straniere; le loro persone, i loro beni, le loro professioni, i loro

culti sono egualmente protetti dalla legge.

TITOLO VII DELLA REVISIONE DEI DECRETI COSTITUZIONALI

1. L'Assemblea nazionale costituente dichiara che la Nazione ha il diritto imprescrittibile di cambiare la sua Costituzione; e tuttavia, considerando che è più conforme all'interesse nazionale usare soltanto, coi mezzi previsti dalla stessa Costituzione, del diritto di riformarne gli articoli di cui l'esperienza avrà fatto sentire gli inconvenienti, decreta che vi si procederà attraverso una Assemblea di Revisione nella forma seguente:

2. Quando tre legislature consecutive avranno emesso un voto uniforme per il cambiamento di qualche articolo costituzionale, si darà luogo alla revisione richiesta.

3. La prossima legislatura e la successiva non potranno proporre la riforma di alcun articolo costituzionale.

4. Delle tre legislature che potranno in seguito proporre qualche cambiamento, le due prime non si occuperanno di questo oggetto che negli ultimi due mesi della loro ultima sessione, e la terza alla fine della sua prima sessione annuale, o all'inizio della seconda. – Le loro deliberazioni in materia saranno soggette alle stesse forme degli atti legislativi; ma i decreti coi quali esse avranno emesso il loro voto non saranno soggetti alla sanzione del Re.

5. La quarta legislatura, aumentata di duecentoquarantanove membri eletti in ciascun dipartimento, mediante il raddoppio del numero ordinario dato a ciascun [dipartimento] dalla sua popolazione, formerà l'Assemblea di Revisione. – Questi duecentoquarantanove membri saranno eletti dopo che la nomina dei rappresentanti del Corpo legislativo sarà terminata, e ne sarà fatto un processo verbale separato. – L'Assemblea di Revisione non sarà composta che da una camera.

6. I membri della terza legislatura che avrà richiesto il cambiamento non potranno essere eletti all'Assemblea di Revisione.

7. I membri dell'Assemblea di Revisione, dopo aver pronunciato tutti insieme il giuramento di *vivere liberi o morire*, presteranno individualmente quello di *limitarsi a statuire sugli oggetti che saranno stati loro sottomessi per il voto uniforme delle tre legislature precedenti; di mantenere, per il resto, con tutte le loro possibilità, la Costituzione del Regno, decretata dall'Assemblea Nazionale Costituente negli anni 1789, 1790 e 1791, e di essere in tutto fedeli alla Nazione, alla Legge ed al Re.*

8. L'Assemblea di Revisione sarà tenuta ad occuparsi subito, e senza indugio, degli oggetti che saranno stati sottoposti al suo esame: appena il suo lavoro sarà terminato, i duecentoquarantanove membri nominati in aumento si ritireranno senza poter prendere parte, in alcun caso, agli atti legislativi.

Le colonie e i possedimenti francesi in Asia, Africa e America, sebbene facciano parte dell'Impero francese, non sono compresi nella presente Costituzione.

Nessuno dei poteri istituiti dalla Costituzione ha il diritto di cambiarla nel suo insieme né nelle sue parti, salvo le riforme che potranno esser fatte mediante revisione, conformemente alle disposizioni del precedente titolo VII.

L'Assemblea Nazionale Costituente ne affida il deposito alla fedeltà del Corpo legislativo, del Re e dei Giudici, alla vigilanza dei padri di famiglia, alle spose e alle madri, all'affetto dei giovani cittadini, al coraggio di tutti i Francesi.

I decreti emanati dall'Assemblea Nazionale Costituente, che non sono compresi nell'Atto costituzionale che precede, saranno eseguiti come leggi; e le leggi anteriori alle quali esso non ha derogato saranno egualmente osservate, finché gli uni o le altre non saranno state revocate o modificate dal Potere legislativo.

L'Assemblea Nazionale, avendo ascoltato la lettura dell'Atto costituzionale che precede, dichiara che la Costituzione è compiuta, e che essa non vi ha nulla da mutare. – Sarà nominata all'istante una deputazione di sessanta membri per offrire, in giornata, l'Atto costituzionale al Re.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (a cura del Conseil Constitutionnel), Paris 1989
- Acquarone A. - Negri, G., - Scelba, C., *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Pisa 1961
- Alatri, P., *Parlamenti e lotta politica nella Francia del 700*, Bari 1977
- Allegretti, U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Cagliari 1983
- Anson, W.R., *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. Le Parlement* (tr.franc.), Paris 1903
- Archives parlementaires de 1787 à 1870. Première série (1787 à 1799)*, Paris 1900
- Baeque, A. (de) - Schmale, W. - Vovelle, M., *L'an I des droits de l'homme*, Paris, 1988
- Bartole, S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto IV ed.*, Torino 1990
- Bartole, S., *Sul diritto costituzionale e la scienza politica*, in *Il Politico* 1986
- Bastid, P., *Le gouvernement d'assemblée*, Paris 1956
- Baylin, B., *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Mass.-London 1967
- Biscaretti di Ruffia, P., *Costituzionalismo*, in *Enc.dir.*, XI, Milano 1962
- Blackstone, W., *Commentaires sur les lois anglaises* (tr.fr.), Paris 1822-1823
- Bloch, M., *La società feudale* (1939), Torino 1987
- Bognetti, G., *Per il bicentenario del "Federalista"*, in *Giur.cost.* 1986, I
- Bonazzi, T., *Il sacro esperimento. Teologia e politica nell'America puritana*, Bologna 1970
- Brunialti, A., *Il governo parlamentare in Inghilterra e in Italia*, in Id., *Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di scienze politiche*, 1ª serie, III, Torino 1886
- Burke, E., *Riflessioni sulla rivoluzione in Francia* (tr.it.), in Id., *Scritti politici*, Torino 1963
- Burton Adams, G., *Constitutional History of England*, London 1951
- Cambridge University, *Storia del mondo moderno*, VIII e IX, Milano 1982
- Caracciolo, A. (cur.), *La formazione dello Stato moderno*, Bologna 1970
- Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1920-22.
- Chevallier, J.-J., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958)*, Paris 1967

- Coke E., *The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England: Concerning the Jurisdiction of Courts*, London 1648.
- Comanducci, P., *Contrattualismo, utilitarismo, garanzie*, Torino 1991
- Costanzo, P., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, I, Milano 1984
- Costituzionalisti inglesi, *Antologia degli scritti politici*, a cura di N. Matteucci, Bologna 1962
- Crisafulli, V., *Costituzione*, in *Enc. del Novecento*, I, Milano 1976
- Crosskey, W.W. - Jeffrey, W., *Politics and Constitution in the History of the United States*, Chicago-London 1980
- De Jouvenel, B., *La sovranità* (tr.it.), Milano 1971
- De Maistre, J. de, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques e Du Pape*, in Id., *Œuvres complètes*, Genève 1979
- De Vergottini, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1991
- Dicey, A.V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1959
- Du Bus, Ch., *Stanislas de Clermont-Tonnerre et l'échec de la Révolution monarchique, 1757-1792*, Paris 1931
- Dumont, S., *Souvenirs sur Mirabeau et sur le deux premières assemblées législatives*, Paris 1832.
- Ellul, J. *Storia delle istituzioni. L'età moderna e contemporanea*, Milano 1976
- Elton, G.R., *The Tudor Constitution*, Cambridge 1960
- Fassò, G., *Carte dei diritti*, in *Nss.Dig.It.*, II, Torino 1958
- Fiaschi, G., *Rivoluzione*, in *Enc.Dir.*, XLI, Milano 1989
- Finnis, J., *Natural Law and Natural Rights*, Oxford 1980
- Fois, S., *La riserva di legge. lineamenti storici e problemi attuali*, Milano 1963.
- Galizia, M., *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964.
- Ghisalberti, C., *Costituzione. I. Costituzione dello Stato. a) premessa storica*, in *Enc.dir.*, XI, Milano 1962
- Gneist, H.R., von, *Il parlamento inglese nelle sue mutazioni durante il millennio dal IX alla fine del XIX secolo* (tr.it.), Livorno 1891
- Godechot, J., *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951
- Guizot, F.-P.-G., *Storia della civiltà in Europa* (tr.it.), Torino 1956
- Hamilton, A. - Jay, J. - Madison, J., *Il Federalista* (tr.it.), Pisa 1955
- Hamilton, A., *Antologia degli scritti politici*, a cura di V. De Caprariis, Bologna 1961
- Hatschek, J., *Englisches Staatsrecht. I, Die Verfassung*, Tübingen 1905

- Hegel, G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto* (tr.it.), Bari 1978
- Ideologi francesi del settecento, *Antologia degli scritti politici*, a cura di A. Maffey, Bologna 1961
- James I (Stuart, King of England), *True Law of Free Monarchies* (1598), in *King James' Works*, London 1918
- Jaurès, J., *Storia socialista della rivoluzione francese* (tr.it.), Milano 1953-1956
- Kemp, B., *The King and Commons, 1660-1832*, London 1957
- L'illuminismo giuridico. Antologia di scritti giuridici*, a cura di P. Comanducci, Bologna 1978
- Lefebvre, J., *La rivoluzione francese* (tr.it.), Torino 1958
- Locke, J., *Two Treatises of Government* (1690), London 1980
- Lombardi, G., *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino 1970
- Lucifredi, P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato, 3. Il sistema statunitense*, Milano 1989
- Lyon, B., *A Constitutional and Legal History of Medieval England*, New York 1960
- Lyon, H. - Block, H., *Edward Coke*, New York 1929
- Mackintosh, J.P., *The British Cabinet*, London 1977
- Maitland, F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge 1961
- Manzoni, A., *La rivoluzione francese del 1789 e la rivoluzione italiana del 1859. Osservazioni comparative* (post.), Milano 1970
- Maranini, G., *Classe e Stato nella rivoluzione francese*, Firenze 1964
- Marongiu, A., *Lo Stato moderno*, Roma 1971
- Marshall, T.H., *Constitutional Conventions*, Oxford 1984
- Mathiez, A. - Lefebvre, G., *La rivoluzione francese* (tr.it.), Torino 1955 e 1950-51
- Matteucci, N., *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna 1987
- McIlwain, Ch.H., *Costituzionalismo antico e moderno* (tr.it.), Venezia 1956
- McIlwain, Ch.H., *La Rivoluzione americana: una interpretazione costituzionale*, (tr.it.), Bologna 1965
- McIlwain, Ch.H., *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New Haven 1910
- McKechnie, W.S., *Magna Carta. A Commentary on the Great Charter of King John. With an Historical Introduction*, Glasgow 1914
- Mitchell, B., *Alexander Hamilton: Youth to Maturity, 1755-1788*, New York 1957
- Modugno, F., *Costituzione*, in *Enc.giuridica*, estr., Roma 1980

- Montesquieu, Ch.-L. Secondat, bar. de, *De l'esprit des Lois*, texte établi par G. Truc, Paris 1949
- Mortati, C., *Le forme di governo*, Padova 1973
- Neale, J.E., *The Elizabethan House of Commons*, London 1949
- Negri, G., *Il Federalista: 200 anni dopo*, Bologna 1988
- Olivetti Rason, N., *La dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova 1984
- Perassi, T., *Parlamenti medievali e parlamenti moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1910
- Pollard, A.F., *The Evolution of Parliament*, London 1934
- Reid, J.Ph., *Constitutional History of the American Revolution. The Authority of Rights*, Madison-London 1986
- Reposo, A. - Patrono, M., *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Milano 1985
- Reposo, A., *The Federalist, Judicial Review e Stato federale*, in *Il Politico* 1987
- Rescigno, G.U., *Le convenzioni costituzionali*, Padova 1972
- Reynaert, A., *Histoire de la discipline parlementaire* (tr.franc.), Paris 1884
- Rials, S., *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, 1988
- Richardson, H.G. - Sayles, G.O., *Parliament and Great Council in Medieval England*, London 1961
- Romano, S., *Le prime carte costituzionali*, in Id., *Scritti minori*, I, Milano 1950
- Rossiter, C., *L'alba della repubblica* (tr.it.), Pisa 1963
- Rotelli E. - Schiera P. (curr.), *Lo Stato moderno*, Bologna 1971-74
- Rousseau, J.-J., *Il contratto sociale* (tr.it.), Milano 1971
- Saitta, A., *Costituenti e costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano 1975
- Salvemini, G., *La rivoluzione francese, 1788-92*, Milano 1905
- Sartori, *Costituzione*, in *Elementi di politica*, Bologna 1987
- Schmitt, K., *Dottrina della Costituzione* (tr.it.), Milano 1984
- Smith, T., *De Republica Anglorum* (Alston ed.), Cambridge 1906
- Soboul, A., *La rivoluzione francese* (tr. it.), Bari 1974
- Stanwood, F., *History and Procedure of the House of the Representatives*, Boston-New York 1916
- Stubbs, W., *The Constitutional History of England*, Oxford 1890
- Taine, H., *L'Ancien Régime* (tr.it.), Torino 1961
- Tanner, J.R., *Tudor Constitutional Documents, A.D. 1485-1603. Whith an Historical Commentary*, Cambridge 1903
- Tarello, G., *Storia della cultura giuridica moderna. I. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976

- Taswell-Langmead, T., *British Constitutional History* (XI ed. a cura di T. F.T. Plucknett), London 1960
- Thiers, A., *Storia della rivoluzione francese* (tr. it.), Milano 1963
- Thomann, M., *Origines et sources doctrinales de la Déclaration des droits*, in *Droits* 1988
- Tocqueville, A. de, *L'antico regime e la rivoluzione e La democrazia in America*, in Id., *Scritti politici*, Torino 1968-69
- Todd, A., *Il governo parlamentare in Inghilterra* (tr. it.), in Brunialti, *Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di scienze politiche*, III, Torino 1886
- Trevelyan, G.M., *La rivoluzione inglese del 1688-89* (tr.it.), Torino 1979
- Troper, M., *La séparations des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, 1973
- Troper, M., *Tre esercizi di interpretazione costituzionale*, in *Analisi e diritto* 1990
- Veca, S., *Rivoluzione*, in *Enc.Einaudi*, XII, Torino 1981
- Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1967
- Wachsmann, P., *Naturalisme et volontarisme dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789*, in *Droits* 1986, 2
- Weber, M., *Economia e società* (tr.it.), Milano 1981
- Wilkinson, B., *Constitutional History of England in the Fifteenth Century*, London 1964
- Williams, E.N., *The XVIII Century Constitution*, Cambridge 1960
- Wittke, C., *The History of English Parliamentary privilege*, Columbus 1921 (rist. New York 1970)