

Le comunità intermedie e l'avventura costituzionale

Un percorso storico-istituzionale

a cura di

MICHELE ROSBOCH

*EDITO CON UN CONTRIBUTO DEL DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO*

HERITAGE CLUB

è un marchio di Heritage srl

Corso Ferrucci 77/9 – 10138 Torino

info@heritage-srl.it

Proprietà letteraria riservata

© 2017 – Michele Rosboch, Andrea Pennini,

Enrico Genta Temavasio, Fabrizio Cassella

Versione elettronica – ISBN 978-88-940473-3-2

Introduzione

di FABRIZIO CASSELLA

Che posto occupano i corpi intermedi in una comunità organizzata? Lo spazio tra la parte politica e quella sociale, tra lo Stato e la nazione, tra i rappresentanti e i rappresentati, come emerge chiaramente dai tre scritti degli storici del diritto Genta, Rosboch e Pennini proposti in questa raccolta.

In qualsiasi organizzazione complessa l'articolazione delle sue parti e i relativi snodi sono tanto importanti come il tutto. Oltre un secolo di studi in ambito sociologico, economico e politologico, svolti proprio con riferimento alle organizzazioni che via via andavano assumendo definitivamente i caratteri della modernità in ambito tecnologico-produttivo e sociale-economico, hanno diversamente considerato il ruolo delle organizzazioni particolari (talvolta di micro dimensioni) rispetto a quella statale (sempre macrodimensionata): la burocrazia statale indispensabile apparato del potere legale (Weber, 1904) è stata integrata sia dalla considerazione attribuita all'esistenza di diversi gruppi di interesse all'interno della società – che, quindi, non doveva essere analizzata, dal punto di vista del suo funzionamento, come un organismo unitario (Merton e il funzionalismo debole, 1949-57) – sia dalla finalità di condividere le regole, quale conseguenza della comune competenza professionale, da osservare

nella dialettica tra enti generali e realtà particolari, e, complessivamente, tra i diversi livelli, orizzontali e verticali, di ciascuna struttura organizzata (la cosiddetta burocrazia rappresentativa tra i modelli normativi elaborati da Gouldner, 1954).

Nell'effettiva realizzazione di un disegno geometrico che utilizzi il risultato dell'evoluita teoria dell'organizzazione trova compimento la partecipazione democratica all'interno di una comunità in grado di auto-organizzarsi non solo le essenziali attività del quotidiano ma, soprattutto, la progettazione strategica, la propria proiezione verso il futuro in condizioni di maggiore sicurezza e benessere. Ed è un disegno indispensabile per sostenere la struttura rappresentativa dello Stato contemporaneo, di cui la partecipazione è un elemento centrale dotato di tre valenze – componente analitica del rapporto rappresentativo, aspetto caratterizzante la cittadinanza e diritto sociale e politico – che non può essere banalizzato attraverso la sua formale proceduralizzazione, escludendo ogni apporto discrezionale: tale è proprio stata la critica di Merton a Weber evidenziando il rischio, allora latente oggi presente, che le procedure ostacolino qualsiasi cambiamento a scapito del perseguimento dei fini originari degli ambiti di partecipazione, che possono arricchirsi di competenze professionali, strumenti tecnici e prospettive di futuri assetti e obiettivi.

Le precedenti considerazioni intendono affermare che i corpi intermedi non sono uno strumento dell'organizzazione sociale e neanche di quella politica: hanno un'autonoma funzione rispetto a entrambi e svolgono un ruolo specifico che non si esaurisce in alcuno dei contraddittori rispetto ai quali, appunto, interme-

diano, cioè fanno rispettare le reciproche distanze o, meglio, i reciproci ruoli.

Società civile e organizzazione politico-statale, pur agitando nello stesso contesto organizzativo, devono rimanere separate per poter perseguire le rispettive, diverse, finalità: nel senso che non devono riuscire, sebbene possano tentare, di sovrapporsi per annullarsi reciprocamente (nel saggio di Pennini, la legge Le Chapelier del 1791 appare proprio come lo strumento giuridico, utilizzato per finalità politiche, di sopraffazione dei cittadini di uno stesso stato o professione vietando loro di contribuire a regolare e a elaborare decisioni *sur leurs prétendus intérêt communs*, escludendo, d'altra parte, la dialettica delle realtà collettive con gli enti statali e municipali).

Nella nostra concezione giuspubblicistica occidentale, certamente di derivazione germanica ma elaborata con originalità da oltre un secolo soprattutto dagli studiosi italiani, politica e società, Stato e nazione, rappresentanti e rappresentati sono binomi inscindibili: non solo nel senso che devono esistere, ma devono esistere proprio come binomi e, perché ciò avvenga, è necessario che ciascun componente tenga un'adeguata distanza dall'altro. Questa è la funzione dei corpi intermedi: svolgere il ruolo di tenere collegati ma escludere la fagocitazione della società e della politica, della nazione e dello stato, dei rappresentati e dei rappresentanti. Ognuno di essi deve trovare sempre presente e attivato il proprio contraddittore dialettico: non deve mai trovarsi a cantare un assolo. Se così dovesse accadere ne risentirebbe la qualità della decisione politica e poi legislativa, nel senso della sua capacità di essere accettata e, quindi, applicata, costituendo, come dovrebbe, un pilastro che fonda ulteriormente la convivenza e lo sviluppo della comunità.

L'ordinamento giuridico statale moderno, sin dalla elaborazione di Romano, è pluralistico, quindi non è la fusione degli ordinamenti particolari preesistenti, anzi trae origine dall'esistenza di una pluralità di ordinamenti normativi di diverso tipo (concorrenti e/o in conflitto) che si mescolano e si mediano, salvaguardandosi l'un l'altro, secondo il grado di legittimazione che è loro riconosciuto. L'ordinamento giuridico statale, pertanto, è la sintesi eventuale degli ordinamenti particolari laddove il primo esercita le sue funzioni istituzionali: la forza e la legittimazione dell'ordinamento giuridico statale è direttamente proporzionale alla capacità degli ordinamenti particolari di svolgere, a loro volta, la funzione di sintesi del disordine atomico che si agita tra le loro componenti e offrirle al processo decisionale comune.

In chiave storica, le comunità intermedie sono lo strumento attraverso cui si è mantenuto vitale, offrendolo alla modernità, il pluralismo medievale pur in un assetto civile trasformato: dalle antiche concezioni di pluralità e collettività, attraverso quelle di unità e sovranità, fino alla nazione e alla legittimazione della democrazia partecipativa, rappresentativa e responsabile. È una storia che viene da lontano e non è superata: nella lunga tradizione giuridica occidentale, infatti, non vi è cesura tra medievale e moderno, ma anzi continuità: tutt'al più, assunta la profondità e la persistenza delle radici medievali, in particolare del suo pluralismo, nell'esperienza giuridica moderna, si tratta di riaffermare che quest'ultima scaturisce da un complesso di tematiche medievali portate alle estreme conseguenze.

La Rivoluzione inglese, cui siamo debitori sia quanto all'affermazione ed evoluzione del costituzionalismo sia all'organizzazione in senso comunitario delle sedi delle decisioni politiche,

«fu segnata in tutte le sue fasi dalla formazione di uno strettissimo intreccio di comunità religiose, politiche, economiche professionali e di altro genere ancora. Lo stretto rapporto tra questo tipo di comunitarismo e le scienze naturali è evidente nella tesi avanzata da Robert Boyle e accolta dagli scienziati fino a oggi, che la verità scientifica in un particolare ambito è stabilita dalle successive conferme dei risultati degli esperimenti ad opera della comunità degli scienziati al lavoro in quello stesso ambito. Il suo legame con la scienza giuridica è evidente nella tesi analoga avanzata dai giuristi del *common law*: che la validità delle regole e delle dottrine giuridiche è stabilita dalla loro conferma da parte di uno stretto intreccio professionale di giudici e avvocati nella loro applicazione ai casi analoghi. Il verdetto della comunità professionale in un caso analogo deve, tuttavia, giustificarsi di per sé nei termini dell'intera scienza. La particolarità del procedimento riposa sul riconoscimento che ci sono una interdipendenza e una interazione soggiacenti alle scoperte, o alle ragioni sottese alle decisioni dei casi, con l'intero "corpo" della scienza. Che le singole leggi – sia nel senso delle leggi del moto sia nel senso delle leggi che regolano i contratti – formino parte di un sistema di tali leggi, è una premessa fondamentale sulla quale si fondano tanto la scienza della natura quanto la scienza del diritto».¹

Quella dei corpi intermedi è una storia di origine premoderna che si attualizza nei diversi ambiti in cui può adeguatamente riferirsi, quelli degli scambi commerciali, delle arti e delle professioni e delle iniziative filantropiche e sociali tra cui le misure per arginare gli effetti della povertà intraprese, ai primordi della funzione sociale dell'organizzazione collettiva, in Francia e in Inghilterra ai diversi livelli dello stato centrale monarchico e delle *parrocchie*, come illustra il saggio di Genta.

Si è detto quindi che i corpi intermedi sono componenti essenziali delle moderne organizzazioni complesse delle comunità che si sono elevate a stato secondo i paradigmi otto-novecenteschi della democrazia rappresentativa. Un'ultima considerazione riguarda proprio la caratteristica di tali corpi negli assetti costituzionali contemporanei. La migliore garanzia della loro futura esistenza è superare la natura meramente rappresentativa degli interessi particolari della categoria di cittadini, professionisti e lavoratori, che danno loro vita: ci si riferisce alla rappresentanza istituzionale che cercò di essere loro attribuita con la Camera dei fasci e delle corporazioni. Il rischio è il loro annullamento all'interno delle procedure e degli organi rispetto ai quali, invece, dovrebbero porsi come efficaci contraddittori dialettici. La loro funzione – costituzionalizzata, come avvenuto in Italia sulle basi del dibattito costituente ricostruito nel saggio di Rosboch – dovrebbe essere quella di facilitare il processo democratico oltre rendere semplicemente presenti le istanze dei loro appartenenti nelle sedi istituzionali deliberative (ruolo di sintesi), bensì, soprattutto, dovrebbe consistere nel rendere applicabili, facendo accettare, ai destinatari-governati le decisioni assunte in sede legislativa. Insomma, attraverso i corpi intermedi un'organizzazione sociale completa può realizzare quello scambio dinamico tra partecipazione e responsabilità che, insieme e solo se attive entrambe, consentono di dare pienezza alla funzione dell'istituto della rappresentanza politica che si attiva proprio con la forza delle idee e dei progetti elaborati dalla parte propositiva dei cittadini, spontaneamente e con autonomia dalle istituzioni, senza fare ricorso a eccessivi vincoli di procedura che rischiano di vanificare e far apparire ipocrita il loro ruolo, con conseguenza di delegittimazione

INTRODUZIONE

ed esclusione dalla dinamica del confronto e della proposta di cui, come emerge dagli scritti qui raccolti, i corpi intermedi sono un essenziale elemento di vitalità e progresso civile.

NOTE

1 HAROLD JOSEPH BERMAN, *Diritto e rivoluzione. II. L'impatto delle riforme protestanti sulla tradizione giuridica medievale*, a cura di Diego Quaglioni, Il Mulino, Bologna 2010, pp. 551 ss.

MICHELE ROSBOCH

Le comunità intermedie tra storia e istituzioni

1. Introduzione

Alcune recenti ed autorevoli pubblicazioni hanno messo in risalto l'importanza del pluralismo istituzionale e il ruolo dei "corpi intermedi" sia nelle vicende storiche sia nell'attuale ricerca di un equilibrio politico ed istituzionale nell'epoca della globalizzazione.¹

Il principio associativo e lo spirito di aggregazione si sono mostrati – nel corso della storia – come elementi fondativi e "strutturali" della *societas*; tale indole si è esplicitata soprattutto attraverso la formazione nelle diverse epoche di "comunità" (dal latino *communitas*), ad indicare il l'ambito in cui si vive 'in comune'; in senso più esteso si può individuare anche un gruppo di persone accomunate dai medesimi interessi; la locuzione "corpo intermedio" sta a rappresentare, invece, ogni aggregato che si colloca fra il singolo individuo e lo Stato, nelle sue diverse sue manifestazioni storiche.²

Com'è noto, già il pensiero greco (in specie con Aristotele e ripreso in epoca medievale) aveva individuato nella *Polis* la forma della vita sociale alla quale, in una visione pluralistica, erano attribuiti non soltanto compiti istituzionali, ma anche lo scopo di "vivere in modo da realizzare pienamente le capacità proprie degli esseri umani, che Aristotele chiama anche *felicità*".³ Pertanto

se spetta alla famiglia il compito di soddisfare i bisogni quotidiani, spetta invece alla società politica, alla *communitas*, il soddisfacimento dei bisogni comuni, fino alla *perfezione*.⁴

La centralità della dimensione comunitaria quale nucleo della società politica conosce varie trasformazioni in epoca romana, fino ad essere ridefinita nei primi secoli dell'era cristiana. Infatti, con l'editto di Costantino del 313 ed i padri della Chiesa, si apre la strada all'affermazione nel corso del medioevo di una visione secondo cui la persona risulta nello stesso tempo inserita nell'ambito di diverse "comunità" ciascuna con una propria finalità (terrena o ultraterrena), ma tutte collegate nel più ampio contesto della *Respublica cristiana*.⁵

In questa visione Chiesa e Impero rappresentano l'orizzonte ideale ed istituzionale dell'intera società medievale, senza esaurire – peraltro – le forme della socialità che proprio nel periodo medievale tendono a frammentarsi in una pluralità di forme e di appartenenze cetuali, territoriali, religiose e professionali.⁶

L'epoca medievale si caratterizza pertanto per un o spiccato pluralismo politico e istituzionale, in cui le comunità acquistano un preciso valore "costituzionale" quale dimensione essenziale e irrinunciabile per la persona singola. Inoltre, nel multiforme assetto sociale, comunitario e fortemente relazionale della civiltà medievale spicca l'importanza delle città, che assumono nel periodo bassomedievale una particolare importanza, fino a denotare quel periodo storico come "civiltà comunale", che evolve poi nella signoria e nel "principato", con la trasformazione delle città libere in veri e propri governi autocratici con l'accentuarsi anche nei domini cittadini degli elementi centralistici.⁷

Le vicende dell'epoca moderna individuano, invece, una tendenza quasi “ineluttabile” all'erosione delle attribuzioni delle comunità locali e dei cosiddetti corpi intermedi, che vedono una progressiva limitazione del proprio ruolo politico e istituzionale a favore di quelle del nascente Stato moderno: delle antiche istituzioni comunali vengono abbandonate le prerogative politiche, mentre restano, caratterizzando poi tutto il percorso successivo, quelle propriamente amministrative.⁸

Nell'epoca dell'assolutismo si fa strada – soprattutto nel Settecento – un processo di livellamento dell'amministrazione delle comunità locali e un tendenziale irrigidimento delle procedure di controllo da parte del potere centrale;⁹ valgano come esempi le vicende emblematiche degli Stati sabaudi con il *Regolamento dei pubblici* del 1733 e quelle della Toscana: nel primo caso si realizza nel secolo XVIII una regolamentazione generale obbligatoria – il “Regolamento dei pubblici” – di tutte le comunità locali (che peraltro avevano già visto nel secolo XVII sottoposti a controllo di legittimità da parte dei Senati tutti i loro statuti e bandi); nel secondo caso si può osservare – sempre nel XVIII secolo – una progressiva crescita delle prerogative del sovrano, che mette sotto la propria “tutela” le comunità locali e le loro amministrazioni.¹⁰

In linea generale pare possibile un'interessante ricostruzione delle vicende giuridiche della modernità proprio secondo l'ottica delle relazioni fra il potere politico e i gruppi intermedi, individuando alcuni punti fermi della generale ostilità dello Stato moderno dal Settecento fino ai suoi sviluppi ottocenteschi nei confronti di esse: una tendenziale esigenza di normalizzazione e di accentramento caratterizza, infatti, le vicende della moderna stualità in una crescente ostilità verso le diverse espressioni del

particolarismo territoriale, cetuale, economico e religioso.¹¹

Ma è soprattutto l'affermazione dei capisaldi dogmatici dello Stato moderno a confliggere sempre più chiaramente con il pluralismo giuridico (esso stesso peraltro non scevro da rischi) figlio di un'epoca come quella medievale i cui fondamenti venivano a poco a poco abbandonati:¹² si può rilevare pertanto una crescente svalutazione del fenomeno comunitario e della compartecipazione del singolo alla vita e alla condizione dei propri vicini, con una tendenza alla semplificazione della complessità sociale e – dal punto di vista più strettamente giuridico – la statuizione dell'irrelevanza delle stesse comunità nell'ambito dell'ordinamento.¹³

Più precisamente ci si deve riferire anzitutto allo statalismo moderno: la costruzione dello Stato sovrano, sempre più accentrato e unico protagonista della vita pubblica (fino all'espressione estrema secondo cui "lo Stato è tutto in tutto") comporta, evidentemente, il venir meno delle prerogative giuridiche e politiche delle società intermedie; in questo senso si può mettere in evidenza una sorta di rimozione moderna delle comunità intermedie operata proprio dalle nuove entità statuali in nome di affermazioni di principio e di una radicata ripugnanza delle questioni fattuali e concrete.¹⁴

E in questa linea si può anche cogliere il valore eversivo rispetto alle comunità intermedie operato dalla legge, quale espressione della volontà generale, strumento del potere sovrano destinato a regolare i diversi aspetti della vita sociale senza alcuna mediazione. Proprio attraverso lo strumento legislativo – e con i conseguenti apparati burocratici ed amministrativi – viene distrutta la vecchia e composita costruzione sociale fondata sui

corpi e le organizzazioni intermedie e realizzato un nuovo (più semplice e razionale) edificio progettato dall'alto. Viene perciò a mancare l'autonomia delle organizzazioni intermedie, ora fiscalmente e legislativamente controllate dallo Stato.¹⁵

Nel corso del secolo XIX, con il processo di unificazione nazionale, si provvede a inserire anche l'organizzazione comunale nell'ambito del *corpus* di leggi sull'unificazione amministrativa (1865), disegnando un assetto unico per tutti i comuni della penisola, quale organo del decentramento amministrativo senza autonomia, senza soggettività politica e con una scarsa rappresentanza locale.¹⁶

Al contempo – con l'estensione delle norme dello Statuto albertino al Regno d'Italia – si riprende il dibattito circa il ruolo dei corpi intermedi, che non godono di “copertura” in un testo costituzionale privo dell'esplicita previsione della libertà di associazione; inoltre, le frequenti disposizioni “eversive” delle organizzazioni ecclesiastiche documentano la difficoltà dello Stato liberale post-unitario a comprendere e collocare le organizzazioni sociali nell'ambito del nuovo edificio statale.¹⁷

Le vicende delle comunità intermedie e degli stessi enti locali s'intersecano poi con la ripresa d'interesse da parte del diritto per l'inevitabile complessità della vita sociale, individuata a suo tempo da Alexis de Tocqueville con riferimento alla democrazia americana, che caratterizza il passaggio dal XIX al XX secolo: la crisi della modernità è anche e soprattutto la crisi del rigido modello monistico statale, insidiato – non senza difficoltà e qualche velleitarismo – dalla riscossa della società civile nelle sue innumerevoli articolazioni politiche, assistenziali, economiche e religiose.¹⁸

2. *Il paradigma personalista*

Al di là di specifiche considerazioni tecniche o più strettamente politiche un adeguato discorso sul valore delle comunità e dei “corpi intermedi” discende da una scelta antropologica, storicamente operativa:¹⁹ si tratta del privilegio accordato alla nozione di persona in contrapposizione a quella di individuo o – in contrapposto di collettività.²⁰ A proposito del paradigma “personale” si può argomentare solo in una prospettiva libera e relazionale, in cui la comunità costituisce il necessario e insostituibile ambito di sviluppo dell’umana libertà e quindi dell’uomo in tutte le sue dimensioni, pubbliche e private.²¹

A differenza della relazionalità, l’individualismo – per lo più sviluppatosi in epoca moderna a partire dal venir meno dell’ordinamento unitario e pluralista del medioevo – consiste piuttosto nella valutazione del singolo quale solitario soggetto della vita, tendenzialmente insulare, astrattamente libero da ogni condizionamento sociale o comunitario, avvertito “come un’ingombrante e soffocante ragnatela”.²²

Si può cogliere anche nella parabola storica la concretezza dell’opzione antropologica individualista generalmente compiuta dalla modernità a scapito della relazionalità e quindi della persona, fino a disegnare uno scenario sociale assai semplificato: da una parte lo Stato – inteso come unico ente sovraperpersonale superstite – e di fronte a lui il “nudo cittadino”.²³

L’individuo si trova ora “nudo”, spogliato delle sue antiche casacche religiose, comunitarie, locali, economiche, familiari, pressoché solo di fronte allo Stato, chiamato ora a farsi carico di tutti i suoi bisogni e di tutelarne adeguatamente la libertà;²⁴ senza

voler tacere le aporie di un sistema politico “chiuso”, spesso irrazionale e per certi versi soffocante quale era l’ordine cetuale caratteristico dell’Antico regime, non si possono però nascondere però le innegabili conseguenze di impoverimento nel panorama giuridico e sociale determinate dalle semplificazioni della mentalità illuministico-giacobina.²⁵

Il “nudo cittadino” (liberato dai lacci e dalle incrostazioni in cui era imbrigliato dal sistema giuridico precedente) è ora l’unico destinatario delle norme giuridiche, nonché il solo protagonista della vita politica, a cui può prendere parte attraverso i nuovi meccanismi di rappresentanza ora individuati al fine di determinare – per quanto possibile – le decisioni statali che lo riguardano. Egli è chiamato a dimenticare le sue appartenenze (salvo quella familiare), così come a rinunciare alle sue tradizioni più o meno risalenti: entra perciò nell’ambito giuridico e politico in “felice” solitudine, per lo più quale *homo oeconomicus*, interessato soprattutto a difendere e accrescere le proprietà e ricchezze personali, che trovano tutela e garanzie nei nuovi strumenti della legislazione.²⁶

Come ha osservato Pietro Costa: “Il massimo dell’egualianza coincide con l’apoteosi dell’egoismo e della de-politicizzazione dell’individuo, con l’avvento insomma (per usare il neologismo impiegato da Tocqueville) dell’individualismo. A una siffatta trasformazione socio-antropologica corrisponde un mutamento nel rapporto fra i soggetti e il potere”.²⁷

La scelta antropologica fra individuo e persona e la preferenza accordata nella modernità giuridica alla prima nozione, oltre alla progressiva liquidazione del valore giuridico e del peso sociale delle comunità intermedie, reca con sé anche i presupposti

di un nuovo modo di intendere le relazioni fra cittadino e Stato: sorge qui l'assolutismo giuridico con le inevitabili conseguenze dell'affermazione del positivismo giuridico, oggi peraltro in netta crisi.²⁸

Nel passaggio dalla tradizionale incertezza e arbitrarietà degli ordinamenti di Antico regime – peraltro caratterizzati da significativi argomenti di fedeltà alla tradizione insieme a una spiccata adattabilità casistica – alle strettoie del positivismo, si assiste oggi a un'altrettanto problematica incertezza della legge, figlia della bulimia e dell'incostanza del legislatore, a cui si aggiunge spesso l'incomprensibile incertezza nei giudicati, che condannano ambiti interi dell'attuale diritto a una nuova e spesso problematica arbitrarietà legale e giudiziaria.²⁹

3. Comunità intermedie e libertà di associazione: verso l'Assemblea Costituente

Si può cercare a questo punto di esaminare l'evoluzione del legame fra comunità intermedie e libertà di associazione, soprattutto nel contesto della generale ostilità dello Stato moderno, fino ai suoi sviluppi ottocenteschi nei confronti di esse;³⁰ la già registrata esigenza di normalizzazione e di accentramento si presenta infatti limitante non solo le preesistenti comunità intermedie, ma pure la stessa libertà associativa, in una crescente ostilità verso le nuove manifestazioni del particolarismo territoriale, cetuale, economico e religioso.³¹

Oltre alla mutazione antropologica già sommariamente enunciata e ai cambiamenti ermeneutici e gnoseologici, spicca la crisi degli universalismi di Chiesa e Impero (messi in discussione

soprattutto dalla riforma protestante e dell'avvento degli stati sovrani e nazionali), che si collocavano quale garanzia dei particolarismi e ambito di operatività dello *ius commune* e degli *iura propria*.³²

Accanto alla crescente svalutazione del fenomeno comunitario, si deve osservare pure la limitazione della libertà associativa, la tendenza alla semplificazione della complessità sociale e – dal punto di vista più strettamente giuridico – la statuizione dell'irrelevanza delle realtà comunitarie e associate da parte dell'ordinamento statale.³³

Al contrario, una ripresa del valore giuridico dello “spirito associativo”, secondo la felice espressione di Alexis de Tocqueville,³⁴ segna infatti più recentemente una significativa rivalutazione dei corpi intermedi non soltanto nel loro rilievo sociale, ma anche nelle specifiche prerogative giuridiche di cui sono titolari;³⁵ tutto ciò sfocia pure in un esplicito e fondamentale riconoscimento da parte della Costituzione repubblicana, così come pure in molte carte costituzionali del secolo XX.³⁶

Su alcuni di tali sviluppi si sofferma in questa stessa pubblicazione Andrea Pennini;³⁷ può essere utile, però, dedicare qualche considerazione al dibattito svoltosi nell'Assemblea Costituente eletta, com'è noto, contestualmente al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e che ha portato all'inserimento nella Costituzione di chiari riferimenti pluralistici, a partire da quello contenuto nell'art. 2.

Il dibattito dei Costituenti, peraltro, non si colloca come discussione teorica, ma ha un preciso riferimento storico: a partire dall'epoca liberale, infatti, a fronte dello scarso riconoscimento

istituzionale dell'associazionismo (derivante anche dalla costante politica per molti aspetti "neogiurisdizionalista" dello Stato sabaudo prima e di quello unitario poi) il mondo delle comunità "associate" si riorganizza in nuove e più raffinate forme (come testimoniato dallo sviluppo del movimento sindacale, di quello cooperativo, dal rifiorire delle istituzioni caritative, professionali ed educative anche in forme nuove),³⁸ che arricchiscono il panorama sociale ben oltre lo schema semplificante Stato-cittadino e ben oltre le strettoie giuridiche dell'ordinamento unitario.³⁹

In effetti, il percorso del diritto di associazione si muove costantemente tra l'affermarsi nei fatti delle associazioni (attori principali fra i "corpi intermedi") come momento inestirpabile di espressione concreta della "socialità" dell'individuo e le esigenze del riconoscimento istituzionale dell'associazionismo che ne colga e consolidi adeguatamente il ruolo non solamente a livello sociale e fattuale, ma pure giuridico ed economico. Dal riconoscimento aristotelico della socialità dell'individuo al "principio associativo" della *civitas* medievale, il divenire storico della società ha visto – almeno nella sua concezione ideale – pressoché sempre nelle associazioni un motore costante ed essenziale del suo sviluppo.⁴⁰

Seguendo i lavori della Costituente si possono richiamare soprattutto gli interventi di alcuni dei "padri". E fra i componenti dell'Assemblea Costituente (eletta – com'è noto – contestualmente al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e composta da 556 costituenti, fra i quali spiccano numerosi giuristi quali Gaspare Ambrosini, Lelio Basso, Giuseppe Bettiol, Aldo Bozzi, Piero Calamandrei, Giuseppe Dossetti, Aldo Moro, Giovanni

Leone, Costantino Mortati, Vittorio Emanuele Orlando, Tomaso Perassi, Paolo Rossi, Meuccio Ruini ed Egidio Tosato) spiccano per l'attenzione alla dimensione plurale delle istituzioni le figure di Giorgio La Pira⁴¹ e Giuseppe Dossetti.⁴²

Nel complesso, il dibattito della Costituente fu segnato proprio dagli interventi di La Pira e Dossetti, capaci di orientare – a proposito del riconoscimento della centralità delle formazioni sociali – l'intero dibattito, fino alla formulazione e all'approvazione dell'articolo 2.

Nello specifico è merito di Giorgio La Pira l'aver elaborato la *Relazione* della I sottocommissione della “Commissione dei settantacinque”, contenente le linee guida generali dell'intero assetto costituzionale;⁴³ proprio qui spicca la centralità del riconoscimento del valore delle comunità intermedie quale ambito di effettiva garanzia ed esercizio dei diritti essenziali della persona,⁴⁴ non riconosciuti né dalla concezione “atomistica” né in quella “totalitaria”, per cui: «Nell'una concezione e nell'altra non v'è posto per un pluralismo degli ordinamenti sociali che permetta alla persona un graduale e progressivo svolgimento della sua libertà».⁴⁵

Dall'impostazione generale, discende poi una proposta di articolato, che si apre proprio con una formulazione del rapporto società-stato-comunità naturali, poi ripresa – nella sostanza e a seguito di una serie di importanti mediazioni e modifiche – dall'articolo inserito come art. 2 nel testo definitivo della Carta.⁴⁶

Altrettanto significativo è stato pure l'ordine del giorno proposto da Giuseppe Dossetti il 9 settembre 1946 nel corso del dibattito sulla *Relazione* di Giorgio La Pira, a proposito anch'esso dell'opzione personalista, quale carattere fondativo dell'intero

ordito costituzionale, da considerarsi alternativa sia all'impostazione individualista (di stampo liberale), sia a quella collettivista (di stampo marxista).⁴⁷

Di estrema importanza risultano anche due interventi di Aldo Moro del marzo del 1947, che consentono di favorire il raggiungimento di un equilibrio verso la formulazione dell'art. 2 della Carta.⁴⁸

Infine, fra le altre voci, di rilievo è anche il contributo di Costantino Mortati nell'introdurre il concetto di "Stato comunitario". Così come delineato nell'opera del grande giurista, esso indica come la "persona umana" costituisca la vera e propria pietra angolare dell'intero edificio costituzionale, che si esplicita anzitutto nella concezione pluralista e sociale dello Stato, da intendersi come garante della dimensione tanto delle libertà individuali quanto della partecipazione associata.⁴⁹

4. Società civile e società intermedie: tra particolarismo ed universalismo

Dopo aver sommariamente richiamato alcuni elementi del percorso storico delle comunità intermedie, può essere ora di un certo interesse riflettere intorno ad alcuni dei caratteri intrinseci di tali realtà sociali, soprattutto con riferimento all'attuale contesto politico e giuridico. Una volta documentato il valore irrinunciabile delle comunità intermedie quale ambito in cui si svolge e si sviluppa la personalità dei singoli, può essere opportuno domandarsi quale contributo possano offrire nell'ambito dello spazio pubblico nell'odierna situazione giuridica e politica.⁵⁰

Al di là degli ovvi profili degli elementi costitutivi e necessari per l'attuale riconoscimento giuridico delle comunità intermedie (individuabili nella presenza di una pluralità di soggetti,

di una organizzazione stabile e di uno scopo comune ovviamente lecito) occorre riflettere sulla ricaduta giuridica e “politica” di tali corpi.⁵¹

A ben vedere, l'attuale riflessione politica e giuridica, dopo avere evidenziato in profondità tutti i profili e le “tecniche” della rappresentanza ed averne pure riconosciuto i limiti – evidenziando anche nell'insufficienza degli attuali meccanismi di rappresentanza uno dei fattori della crisi della politica quale elemento della generale crisi dello Stato contemporaneo – ha posto a più riprese l'esigenza di individuare nuovi “meccanismi” di partecipazione al fine di salvaguardare nella sostanza le esigenze più genuine di una democrazia sostanziale.⁵²

Pertanto, anche l'alternativa netta fra pubblico e privato va forse ripensata per superare vecchi steccati e favorire un'educazione genuina e “pulita” della socialità.⁵³

In questa direzione, pare dunque di rilievo recuperare appieno il valore istituzionale delle comunità intermedie quale ambito di sviluppo dei legami sociali e quindi di un effettivo pluralismo giuridico come ben delineato anche dalla Costituzione repubblicana, anche se non va taciuto che nell'attuale contesto sociale anche gli stessi corpi intermedi – ad esempio i partiti ed i sindacati – subiscono i segni di un declino e di una effettiva crisi di fiducia e di effettiva rappresentatività, a cui ha tentato di dare voce il riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà nelle sue differenti articolazioni.⁵⁴

Un contributo rilevante al recupero del genuino valore delle comunità intermedie viene, oltre che dal richiamo dei giuristi più avveduti del secolo XX, anche dalla lezione dei maggiori intellet-

tuali dell'est europeo, che hanno individuato proprio nella vitalità dei corpi intermedi (o “polis parallele”, secondo la felice espressione di Vaclav Benda) il maggiore contributo alla difesa dell'uomo nei confronti dei totalitarismi ideologici.⁵⁵

Fra questi, soprattutto Vaclav Havel evidenzia con precisione il valore delle aggregazioni umane (non solo nei paesi dell'Est, ma anche in Occidente) quale baluardo contro ogni «irrazionale automatismo del potere anonimo, impersonale e disumano dell'Ideologia, dei Sistemi, degli Apparati, della Burocrazia, delle Lingue artificiali e degli slogan politici»;⁵⁶ agli elementi di organizzazione ed istituzionalizzazione delle comunità che sorgono dal basso può essere affidato anche nell'odierna società tecnologica e complessa il compito di «approfondire la responsabilità verso il tutto e per il tutto, come scoperta del luogo più adatto per questo approfondimento e non come fuga da tale responsabilità».⁵⁷

Anche alle comunità particolari, pertanto, non può essere estranea un'etica della responsabilità, quale inserimento dei propri particolari interessi e delle proprie specifiche visioni nell'ottica di soluzioni generali, che impediscono alle “strutture parallele” di isolarsi, stabilendo invece legami operativi con le più diverse “situazioni comuni”.⁵⁸

Peraltro, nell'ambito delle stesse comunità intermedie possono riprodursi – anche se in scala più ridotta e con maggiori anticorpi – i difetti del conformismo e della chiusura propri delle grandi istituzioni politiche, che non solo ne hanno minato la credibilità nel corso della storia, ma che pure ne limitano il contributo effettivo nel processo di ricostruzione di una effettiva partecipazione politica e sociale;⁵⁹ proprio da questo punto di vista

pare condivisibile la semplice osservazione proposta dal Nigro: «La protezione del terzo è, invece, affidata in primo luogo all’atteggiamento, il più ampio e generale possibile, delle formazioni sociali alla *rule of law*». ⁶⁰

Si possono perciò auspicare forme di autocontrollo interno e il rispetto delle vere tradizioni e degli interessi plurali da cui sorgono le differenti (e variegate) comunità intermedie, al fine di assicurare pure il pieno rispetto dei diritti dei singoli anche all’interno delle compagini comunitarie e un effettivo contributo allo sviluppo delle diverse personalità. ⁶¹

In linea generale risiede forse proprio in questa attitudine a realizzare e difendere attraverso strutture aperte, dinamiche, comunitarie – senza tralasciare la responsabilità verso l’intera società – una lezione assai utile anche per l’odierna situazione del diritto e della politica nella società tecnologica complessa. ⁶²

5. *Due esempi organizzati*

Alle considerazioni storiche e generali fin qui proposte, si possono accostare a questo punto alcune sintetiche osservazioni esemplificative a proposito di due articolazioni “intermedie” di indubbia importanza quali le Università e gli Ordini forensi, di cui molto si è ragionato e discusso in Italia (anche in una logica riformatrice) negli ultimi decenni; ciò non sminuisce ovviamente il rilievo delle numerosissime altre realtà intermedie (molte delle quali, per così dire, “minori” o “spontanee”), spesso con matrice religiosa, culturale, solidale, ecc., a cui a ben vedere ci si è soprattutto riferiti per dare consistenza alle considerazioni fin qui esposte.

La prima realtà si configura come “ordine”, da intendersi

quale «ordinamento, cioè una istituzione, nella quale si realizza, in piena autonomia, la normativa professionale. Autonomia significa che l'ordine, pur essendo nello Stato, non si identifica con esso, anzi, in quanto autonomo, gli si oppone; vale a dire, poiché questo è in definitiva quello che conta, sono gli stessi appartenenti all'ordine quelli che lo realizzano». ⁶³

La seconda riguarda, invece, una fra le maggiori istituzioni “libere”, oggi qualificata nel nostro ordinamento come “autonomia funzionale”, a indicare la posizione di assoluto rilievo nel contesto del pluralismo istituzionale che presiede alla libertà della conoscenza e dell'insegnamento. ⁶⁴

5a. Gli ordini professionali forensi ⁶⁵

Le vicende delle professioni legali in Italia nell'ultimo secolo hanno costituito un punto importante della storia del nostro Paese e rappresentano a tutt'oggi uno snodo decisivo per il suo sviluppo e per la garanzia essenziale dei diritti e delle libertà civili nell'attuale società complessa post-moderna. Essi costituiscono un significativo esempio di organizzazione intermedia, finalizzata a presiedere all'effettivo diritto alla giustizia e alla diffusione di una cultura della legalità. ⁶⁶

Da secoli le professioni forensi sono state alla base delle garanzie legali e del corretto svolgimento del traffico giuridico, in cui le attività dei notai e degli avvocati (o procuratori) si collocano in una posizione di rilievo nell'assicurare la certezza del diritto alla convivenza “civile” e la tutela dei diritti; in epoca moderna – con l'avvento dello Stato moderno e del particolarismo giuridico – queste assumono connotazioni peculiari a seconda dei territori di riferimento. ⁶⁷

Il contesto degli Stati sabaudi risulta in proposito di un certo rilievo, poiché si realizza nel XVIII secolo la previsione di una precisa disciplina pubblica delle professioni legali; tale disciplina, dopo le temperie napoleoniche, prosegue nel Regno di Sardegna all'epoca della Restaurazione. Inoltre la presenza di avvocati nelle file dei patrioti risorgimentali è assai significativa (come documentato da recenti studi), così come il contributo di professionisti subalpini alla vita politica e istituzionale preunitaria (in specie nel decennio “di preparazione”).⁶⁸

Pochi anni dopo la raggiunta unità politica (1861) e giuridico-amministrativa (1865) lo Stato italiano realizza una piena unificazione normativa alla quale pongono mano molti avvocati piemontesi, di cui merita ricordare il consistente contributo.⁶⁹ Anche nel campo della legislazione forense è un guardasigilli piemontese che emana le prime leggi unitarie del 1874 e 1875 sull'avvocatura e sul notariato, che nella penisola tendono a uniformare la disciplina di ciascuna delle due professioni legali, superando diverse tradizioni preunitarie (pur con una sostanziale comunanza d'impostazione derivante dalle risalenti vicende dello *ius commune*).⁷⁰

Con la legge del 1874 vengono istituiti a livello locale i Consigli dell'ordine e le modalità di accesso alla professione; poco dopo ciò si riporta per la professione notarile.⁷¹ A livello locale – come già ricordato – sono presenti i Consigli dell'ordine, su base distrettuale, con competenze organizzative e deontologiche, che caratterizzano ancora oggi l'assetto degli ordini professionali forensi; in seguito, con i primi decenni del nuovo secolo e la Grande Guerra, non viene a modificarsi la situazione tardo ottocentesca, salvo una piccola modifica introdotta nel 1919 che consente alle

donne l'accesso all'avvocatura; il divieto è invece proseguito per il notariato fino al 1962.⁷²

Sempre nello stesso periodo si istituisce la Cassa nazionale per il notariato, mentre nel 1926 si giunge a prevedere un concorso unico nazionale per i notai con riferimento ai posti disponibili nelle diverse tappe notarili. È il sistema che vale ancora oggi, con la previsione complessiva di circa 4000 posti (quando i notai erano circa 6000 nel 1914...⁷³).

L'avvento del Fascismo e del regime corporativo di Stato comporta un'evoluzione autoritaria anche dell'organizzazione forense, con la riorganizzazione del "Consiglio Nazionale" con funzioni amministrative volte specialmente al controllo della deontologia dei professionisti (e un certo controllo anche della "fedeltà" al regime della categoria). Manca – invece – un analogo organo per il notariato, che prosegua lo svolgimento del proprio "pubblico ufficio" attraverso il mantenimento dell'organizzazione del 1875; è previsto però per i notai un "sindacato pubblico fascista di categoria", che non esiste per gli avvocati.⁷⁴

Nel complesso l'attività notarile si svolge nell'ambito di controlli rigorosi da parte dello Stato e degli Archivi notarili locali, che conservano un esemplare di ogni atto redatto e alla fine della carriera raccolgono tutti gli atti dei diversi notai; al contrario l'avvocatura resta un "ordine" con una certa autonomia, che provvede anche al reclutamento dei nuovi avvocati, affidato a un concorso aperto a livello locale.⁷⁵

Avvocati e notai – che pure svolgono attività diverse – sono accomunati dalla stessa formazione – universitaria – e operano con le stesse basi culturali giuridiche, documentate, ad esempio, dalla collaborazione di docenti e professionisti alla redazione

delle maggiori riviste giuridiche (a cominciare da «Giurisprudenza italiana», fondata – com'è noto – nel 1848 a Torino, da due avvocati).⁷⁶

Il periodo della seconda guerra mondiale vede numerosi avvocati impegnati nella resistenza prima e nelle istituzioni provvisorie del CLN, poi (soprattutto nell'Italia nord-occidentale); e notevole è la partecipazione di notai ed avvocati alla rinascita della vita e della partecipazione democratica a tutti i livelli.⁷⁷

Con la stabilizzazione della vita costituzionale e istituzionale le professioni forensi riprendono i propri ruoli, mantenendo la tradizionale organizzazione delineatasi all'inizio del XX secolo e svolgendo compiti essenziali per una società in forte sviluppo e in evoluzione rapidissima. Il numero dei notai resta invariato (circa 4000), mentre cresce esponenzialmente quello degli avvocati: oggi circa 250.000, quando nel 1913 erano 21.300! Nel frattempo si modificano l'attività e le stesse funzioni degli avvocati (meno dei notai) e gli studi professionali assumono dimensioni nuove, mentre lo Stato tende ad attribuire in specie ai notai ulteriori funzioni di controllo sulla legalità nella redazione degli atti.⁷⁸

La realtà della sempre maggiore integrazione europea e la diffusione del diritto della globalizzazione ha portato profondi e radicali cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e nella stessa formazione dei giuristi (avvocati e notai su tutti), ma in linea generale gli assetti organizzativi delle professioni forensi si sono mantenuti in linea con la tradizione nazionale.⁷⁹

Le riforme avviate soprattutto negli ultimi anni hanno portato a dibattiti interessanti, anche a livello di opinione pubblica, e comportano l'esigenza di ricomprendere al meglio i ruoli e le

responsabilità dei giuristi nell'attuale scorcio della vita italiana e della stessa Europa, rendendo sempre più necessaria una proficua integrazione – a seguito di adeguata comparazione critica – con i diversi (spesso assai distanti dal nostro) ordinamenti forensi europei.⁸⁰

Nel complesso, dunque, gli ordini forensi svolgono una precipua funzione di giustizia, collocandosi – come corpi intermedi – fra il cittadino e l'apparato statale, senza abbandonare alla mera iniziativa individuale o alle logiche di mercato la tutela dei diritti e la delicata e sensibile materia della giustizia e del corretto traffico giuridico, svolgendo un ruolo per sua natura “pubblico”.⁸¹

5b. Le università

Nel corso della storia l'Università ha costituito, fin dalle sue origini medievali, un esempio di rilievo di autonomia ed autoorganizzazione – più o meno marcata a seconda delle epoche dei contesti – svolgendo una insostituibile funzione pubblica nella formazione e nell'elaborazione del sapere.⁸²

Con riferimento più specifico alle vicende italiane recenti, com'è noto, l'Italia unita eredita dal Regno di Sardegna l'organizzazione dell'istruzione – frutto specialmente delle riforme Alfieri di Sostegno e Boncompagni del biennio 1846-48 – di cui anche le Università fanno parte. In effetti, fin dal secolo XIX le diverse riforme del sistema universitario si collocano sempre nel più ampio contesto di rivisitazione del complesso del sistema dell'istruzione in Italia.⁸³

L'organizzazione del sistema universitario nel periodo dell'Unità (frutto dell'estensione all'Italia unita della legge Casati, approvata nel 1859 utilizzando i pieni poteri governativi del

tempo di guerra) si caratterizza per una spiccata vocazione didattica (mentre resta sullo sfondo l'organizzazione della ricerca, per lo più lasciata all'intraprendenza dei singoli docenti), con un'impronta assai centralistica dal punto di vista organizzativo e di governo del sistema.⁸⁴

Spettano, infatti, al Ministero dell'Istruzione (anche successivamente ai Regolamenti dei ministri Mamiani e Matteucci del 1860 e 1862) le nomine delle principali autorità accademiche (su tutte i rettori) e dei docenti di ruolo, oltre alle attribuzioni finanziarie. Alcuni docenti universitari partecipano, poi, al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (costituito nel 1881 con una composizione di 16 membri individuati dal ministro e altrettanti indicati dai professori), chiamato a sovrintendere al sistema dell'istruzione e a fornire pareri al Ministro sia per l'istruzione scolastica che per quella universitaria.⁸⁵

Le Università si configurano alla stregua delle altre pubbliche amministrazioni, senza essere dotate di personalità giuridica, nel quadro del sistema scolastico nazionale rigorosamente diretto e amministrato dal Governo centrale del Regno. Nelle Università operano i Consigli universitari, con un presidente scelto dal Re, cinque docenti, i rappresentanti delle Facoltà (solitamente cinque: Teologia, Giurisprudenza, Medicina, Lettere, Scienze) e due personalità illustri del mondo della cultura; fra i componenti del consiglio che appartengono ai ruoli dei professori universitari il Re designa il Rettore dell'Università, anche se in alcuni casi la scelta può cadere su docenti nel frattempo "distaccati" ad altri incarichi pubblici.⁸⁶

Fra le Università si distinguono (per la legge Matteucci, n.

719 del 31.7.1862) quelle di primo livello da quelle di secondo livello: le prime (“Università regie o libere”) si distinguono dalle seconde (“Istituti diversi d’istruzione superiore”) per il numero di docenti, i livelli retributivi e la complessità organizzativa; poche differenze rilevano, invece, per i livelli di autonomia e di autogoverno, molto limitati per istituzioni non dotate di personalità giuridica.⁸⁷

Non mancano, peraltro, accanto ai pochi margini di autonomia organizzativa degli atenei, garanzie di autonomia nell’insegnamento, con la tutela della libertà di pensiero e d’insegnamento.⁸⁸

La situazione evolve nel periodo liberale fino agli interventi messi in atto nel periodo giolittiano, che non mutano però l’impostazione di fondo del sistema unitario dell’istruzione universitaria, uniformando espressamente con il R.D. 795 del 1910 tutte le istituzioni superiori alla disciplina a suo tempo prevista dalla legge Casati. Nello stesso periodo si assiste a una certa discussione intorno all’opportunità di riconoscere alle Università, oltre a un’effettiva autonomia, anche la personalità giuridica, cosa che – al di là dei pareri generalmente favorevoli fra i giuristi – sarà raggiunta solo con le riforme successive alla Prima guerra mondiale.⁸⁹ Fino alla riforma Gentile, infatti, l’amministrazione delle università resta equiparata a quella di tutte le altre pubbliche amministrazioni, senza una disciplina specifica.

Costituisce, infatti, un momento di svolta la riforma del ministro Gentile (R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, in forza delle delega al Governo ex legge 3 dicembre 1922, n. 1601), risalente al periodo fascista, in cui – ancora una volta – l’assetto del sistema universitario e dei singoli Atenei viene ad essere modificato nel

contesto di una completa riforma dell'intero sistema scolastico nazionale. Pur accentuando alcuni caratteri centralistici e dirigitici del sistema (propri del contesto di realizzazione dello Stato fascista)⁹⁰ la riforma del ministro Gentile colloca le università in una posizione preminente nell'ambito del sistema scolastico nazionale, potenziandone le attribuzioni didattiche di alto livello ed incrementando la funzione accademica della ricerca scientifica e di diffusione della cultura nazionale.⁹¹

Peraltro, alcuni degli effetti della stessa riforma vennero poi stravolti da successivi interventi normativi, fra cui spicca il RDL 30/6/1935 n. 1071 nel quale “sull'altare dello statalismo venivano sacrificati i più essenziali poteri di autodeterminazione delle università”;⁹² peraltro – significativamente – tali disposizioni sono state abrogate già con il DLL 5/4/1945 relativamente alle facoltà del ministro dell'istruzione di sostituirsi alle autorità accademiche.

Il passaggio alla Costituzione Repubblicana dota di una piena copertura costituzionale – art. 33 – l'autonomia delle Università (ed implicitamente del sistema universitario) prevedendo anche la previsione di un preciso diritto allo studio in ambito universitario (art. 34) a beneficio degli «studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi».⁹³

In effetti, il concetto di “autonomia” si configura come un concetto tipicamente *relativo*, implicando una serie di relazioni asimmetriche fra gli attori dell'ordinamento, capace di modellarsi secondo diverse articolazioni a seconda delle previsioni normative e delle circostanze di fatto.⁹⁴ Volendo utilizzare un'immagine tratta dalle scienze chimiche, l'autonomia può descriversi alla stregua di un materiale gassoso, che tende ad

espandersi (o comprimersi) e modellarsi secondo gli spazi e le forme del “contenitore” in cui viene a trovarsi.

Le vicende storiche, recenti e non solo, di un’istituzione come l’università (che fa dell’autonomia un suo carattere intrinseco, fin dalle origini medievali) sono assai significative, rappresentando questa il baluardo “istituzionale” della libertà di ricerca e d’insegnamento a cui mira direttamente la previsione costituzionale.⁹⁵

L’autonomia si può quindi configurare anzitutto come auto-dichia, come autarchia, e infine come autonormazione;⁹⁶ oggi assume anche significativamente il carattere dell’autovalutazione a garanzia di un più efficace sviluppo dell’intero sistema della ricerca e della didattica.⁹⁷

La tradizionale distinzione fra autonomia originaria (proveniente dal basso) e autonomia ottriata (da intendersi come concessione da parte di un potere sovrano) si risolve – peraltro non senza difficoltà – nel caso delle università a favore della sua qualifica di istituzione da sempre libera e preesistente alle rigide determinazioni statuali, secondo una condizione giuridica oggi sintetizzabile nella formula dell’*autonomia funzionale*.⁹⁸

Da questo punto di vista il dibattito successivo alla Costituzione evidenzia con chiarezza la doppia natura delle istituzioni universitarie, con conseguente diversa considerazione dei livelli delle autonomie: da un lato come ente “erogatore” di servizi, dall’altra come specifico “corpo intermedio” che contribuisce allo sviluppo della personalità dei cittadini.⁹⁹

Come ha scritto acutamente Giorgio Lombardi: «Viene quasi spontaneo il collegamento fra l’art. 33, 6° comma e l’art. 2

Cost.: nel quadro pluralista della Costituzione le università tendono a configurarsi anche quali “formazioni sociali” in cui si svolge e si completa la persona umana, tanto più se si considera nella sua giusta luce il significato di promozione e di liberazione che l’istruzione, specie se raggiunta a livelli di elevato valore scientifico e critico, assume in uno Stato di cultura». ¹⁰⁰

I successivi sviluppi del sistema, con frequenti interventi di dettaglio, vedono invece – a cavallo degli anni Ottanta del secolo scorso – una serie di interventi normativi di ben più ampio respiro, che contribuiscono a cambiare radicalmente nell’arco di un decennio l’intero sistema universitario. ¹⁰¹ E qui si inseriscono gli ultimi due significativi interventi, risalenti al 1989-91 con le leggi proposte dal ministro Ruberti istitutive del Miur e di riforma del diritto allo studio universitario e degli ordinamenti didattici, fino alla più recente legge 240/2010. ¹⁰²

La già ricordata legge istitutiva del Miur (legge 168/89) porta ad attuazione il dettato costituzionale conferendo una piena autonomia alle istituzioni universitarie, sia nel senso della loro autorganizzazione sia nel senso di un’autonomia finanziaria e contabile. La mancata approvazione di uno specifico provvedimento sull’autonomia universitaria ha lasciato peraltro non del tutto chiariti alcuni nodi di sistema (soprattutto con riferimento ai rapporti fra Miur e Atenei), mentre le leggi 341/90 e 390/91 hanno dettato disposizioni di rilievo ancora in ambito didattico (con l’avvio a regime dei corsi “brevi” e delle attività dei master universitari, oltre all’istituzionalizzazione delle attività di tutorato e orientamento per gli studenti) e per il diritto allo studio universitario. ¹⁰³

Si può così apprezzare il tentativo del legislatore (e ben compreso dalla dottrina più accorta) di realizzare – come già ricordato – una sorta di autonomia funzionale delle Università, quale momento di sintesi e coesistenza delle diverse nature di espressione di una *societas* accademica, da un lato, e di ente erogatore di servizi pubblici dall'altro.¹⁰⁴

Di una certa importanza sono stati anche successivi interventi di razionalizzazione del sistema universitario nel suo complesso (contenuti per lo più nelle leggi Bassanini degli anni Novanta), interventi sui ruoli docenti (leggi 210/1998 e 90/2005) e l'avvio della riforma degli ordinamenti didattici con l'introduzione dei percorsi di primo livello (triennale) e di secondo livello (biennale), ora confluiti nel DM 270/2010.¹⁰⁵

La stessa Corte costituzionale ha ribadito ancora recentemente (sentenze 217/2011, 68/2011 e 233/2006) e a più riprese l'intangibilità dell'autonomia universitaria e il principio della leale collaborazione fra enti dotati di autonomie diverse (come nel caso delle Regioni in materia di diritto allo studio e di ricerca applicata). A sua volta un'importante pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 2006, in materia di non operatività del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura di Stato per gli atenei, aveva espressamente ribadito che «alle Università dopo la legge 168/1989, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di Enti pubblici autonomi».¹⁰⁶

Nel suo complesso, al di là delle numerose polemiche che ne hanno accompagnato l'iter e l'approvazione, la legge 240/2010 presenta numerosi elementi d'interesse e di significativo aggiornamento dell'assetto degli Atenei e dell'intero sistema universitario.

Proprio da questo di vista si può individuare una rilevante inversione di rotta di un percorso ormai più che ventennale; se dal 1989 al 2010 la linea di sviluppo aveva mirato ad incrementare l'autonomia degli atenei (anche se vi erano stati alla fin degli anni Novanta alcuni significativi ritorni a un certo "centralismo"),¹⁰⁷ con la legge approvata su proposta del ministro Gelmini tale autonomia subisce una compressione. Anzitutto, in confronto con la legge 168/89, aumentano i vincoli per gli Statuti universitari (soprattutto rispetto all'articolazione della *governance* interna); in secondo luogo cresce il ruolo del Miur che viene oggi a indicare «obiettivi ed indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti» (art. 1, c. 4), verificandone e valutandone anche i risultati tramite l'Anvur. Tale potere d'indirizzo si esplica specialmente nella facoltà di distribuzione delle risorse agli atenei proprio sulla base degli «obiettivi strategici del sistema» e «nel rispetto del principio della coesione nazionale» (art. 1, cc. 4-5).

La progressiva estensione dell'autonomia universitaria pare dunque subire un battuta d'arresto, pur restando in vigore le disposizioni della l. 168/89 e della l. 127/97 (salvo l'espressa abrogazione da parte della legge 240/10 di alcuni articoli di rilievo minore), mentre cresce esponenzialmente il peso della "valutazione" del sistema universitario e delle sue componenti, che – come notato di recente dal Pinelli – presenta non pochi elementi di criticità riguardo alla compatibilità dell'attività di istituzioni come l'Anvur rispetto alla libertà di ricerca e alla stessa autonomia delle università.¹⁰⁸

Da un altro punto di vista, invece, la legge 240/10 prosegue e compie il percorso, avviato già nel secolo XX, di rincorsa delle

attività di ricerca rispetto a quelle didattiche; l'equilibrio paritario fra le funzioni didattiche e di ricerca disegnato dalla legge 382/80 (che pure resta in vigore in quanto compatibile con le nuove norme) viene alterato a tutto beneficio della ricerca.

È questa, infatti, ad assumere un ruolo centrale nel sistema individuato dalla vigente normativa, sia con riferimento alla valutazione – e conseguente allocazione di risorse – sia con riguardo alla determinazione dello *status* dei docenti e dei ricercatori a tempo determinato.

Anche la scelta operata nel senso di una dipartimentalizzazione dell'organizzazione interna delle Università va senza dubbio in tale direzione, orientando l'articolazione degli aggregati interni degli Atenei su base scientifica (affinità di discipline ed interessi di ricerca) e non sulla base delle esigenze d'insegnamento (come nelle attuali Facoltà). La presenza, poi, di strutture di "raccordo" serve proprio a correggere ed indirizzare anche a beneficio della didattica e dei servizi agli studenti tale *favor* dell'organizzazione scientifica dipartimentale.¹⁰⁹

Il mutato quadro, anche a livello europeo, impone peraltro la presa di coscienza della necessità di strutturarsi in un contesto di maggiore competitività, soprattutto a livello internazionale;¹¹⁰ in tal senso si tratta di lavorare positivamente per individuare una "via italiana" all'università, che si colloca, per la sua lunga e prestigiosa tradizione storica, oltre la tradizionale diarchia tra un sistema indifferenziato e centralista come quello della Francia e un sistema concorrenziale e differenziato su basi privatistiche come quello americano.¹¹¹

Dunque una "via italiana" all'università che, pur nelle obiettive difficoltà economiche e organizzative, è chiamata a svolgere

ancora un ruolo essenziale nell'odierna società complessa, accentuando la sua natura di *universitas* e di comunità intermedia, espressione di una *communitas* autonoma composta di docenti, studenti, ricercatori e personale tecnico-amministrativo.¹¹²

Da questo punto di vista la sua autonomia e la sua collocazione intermedia fra le realtà sociali insostituibili per il perseguimento del bene comune e pubblici interessi, restano connotati non negoziabile per la vita stessa delle università e per la garanzia delle libertà di ricerca e d'insegnamento.¹¹³

6. *Cenni conclusivi*

Per concludere, l'odierno assetto dei poteri nell'epoca della globalizzazione ha visto da più parti un ritorno d'interesse per il ruolo delle comunità locali e dei gruppi intermedi quali attori importanti per una democrazia di sostanza, non basata sulla sola enunciazione, spesso astratta, dei diritti e delle libertà individuali: pertanto si sta facendo strada una prospettiva di integrazione e non di contrapposizione fra le dimensioni *local* e *global*, propria del nuovo diritto della globalizzazione.¹¹⁴

Può essere utile anche in questa sede ribadire l'importanza della tematica del pluralismo sociale (e della sottostante scelta antropologica "personalista") per un'adeguata comprensione del nostro tempo e della complessa situazione attuale;¹¹⁵ una simile impostazione può risultare, infatti, feconda per una comprensione delle dinamiche sociali, in cui anche il diritto si collochi nella sua complessità e "agilità" al cuore di una società libera, in funzione di una educazione del senso della responsabilità verso il bene comune,¹¹⁶ sia a livello locale sia a livello generale.¹¹⁷

E in tale direzione, possiamo conclusivamente aderire

all'acuta osservazione di Mary Ann Glendon: «Gli stati democratici e il libero mercato potrebbero sentire il bisogno di astenersi dall'imporre i loro propri valori indiscriminatamente a tutte le istituzioni della società civile. Essi potrebbero persino aver bisogno, per il loro stesso bene, di aiutare attivamente i gruppi e le strutture la cui principale fedeltà non è nei confronti dello Stato e i cui valori più alti non sono l'efficienza, la produttività o l'individualismo. [...] Duecento anno dopo che la Rivoluzione francese ha attaccato la società civile, egli [Claude Lévi Strauss] ha indicato al legislatore che oggi il problema è di rimettere in salute la società civile».¹¹⁸

NOTE

1 Mi riferisco a: ENRICO BERTI, *Il bene di chi? Bene pubblico e bene privato nella storia*, a cura di Giovanni Maddalena e Antonio Di Chiro, Marietti 1820, Genova 2014; PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie fra moderno e pos-moderno*, a cura di Michele Rosboch, Marietti 1820, Genova 2015. Fra i classici, si vedano anche: ARTHUR FRIDOLIN UTZ, *Sozialethic. Die Prinzipien der Gesellschaftslehre*, Heidelberg 1958 e secondo una diversa ottica, cfr. RODOLFO SACCO, *Antropologia giuridica*, Il Mulino, Bologna 2007.

2 Per un quadro sintetico mi permetto di rinviare a MICHELE ROSBOCH, *Comune, comunità e corpi intermedi*, in *Parole in divenire. Vademecum per l'uomo occidentale*, a cura di Alberto Sciumè e Aldo Andrea Cassi, Giappichelli, Torino 2016, pp. 29-42; significative considerazioni generali in ADAM SELIGMAN, *L'idea di società civile*, Garzanti, Milano 1993. Per una definizione di corpo intermedio richiamo, per tutte, quella di un giurista come Egidio Tosato: «I corpi intermedi comprendono tutte quelle società, variamente denominate, che si pongono come centri di vita e di azione sociale, interna ed esterna, nell'ambito della più vasta società statale» (EGIDIO TOSATO, *Corpi intermedi e bene comune*, in *Persona, Società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano 1989, p. 139).

3 ENRICO BERTI, *Il bene di chi? Bene pubblico e bene privato nella storia*, cit., p. 25.

4 Per tutti con considerazioni di sintesi: GABRIO LOMBARDI, *L'editto di Milano del 313 e la laicità dello Stato*, Pontificia Università Lateranense, Roma 1984; ORIO GIACCHI, *Lo Stato laico*, Vita e Pensiero, Milano 1986 e PAOLO PRODI, *Homo Europaeus*, Il Mulino, Bologna 2015, in specie le pp. 7-46; cfr. anche *Da Costantino a oggi. La libera convivenza delle religioni*, a cura di Ilaria Zuanazzi, Editoriale scientifica, Napoli 2015; va osservato in proposito che ci si riferisce talvolta oggi all'*epoca costantiniana* facendovi rientrare esperienze politiche ed istituzionali assai diverse – se non opposte – fra loro.

MICHELE ROSBOCH

5 Il riferimento è soprattutto alle “due città” di S. Agostino o alle diverse “societates” individuate dal pensiero tardoantico e medievale: per tutti, JEAN JACQUES CHEVALIER, *Storia del pensiero politico. I. Antichità e Medioevo*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 187-310.

6 Per tutti GIORGIO FALCO, *La santa romana repubblica. Profilo storico del Medio Evo*, Ricciardi, Napoli 1973 [1965].

7 Cfr. fra i molti: FRANCESCO CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del Rinascimento medievale*, Giuffrè, Milano 1965 [1949] e MARIO CARVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Il Mulino, Bologna 1994; assai significativo DIEGO QUAGLIONI, *Civitas: appunti per una riflessione sull'idea di città nel pensiero politico dei giuristi medievali*, in *Le ideologie della città europea dall'Umanesimo al Romanticismo*, a cura di Vittorio Conti, Olschki, Firenze 1993, p. 59-76; cfr. anche ALBERTO TENENTI, *Lo Stato: un'idea, una logica. Dal comune italiano all'assolutismo francese*, Il Mulino, Bologna 1997.

8 In generale, per recenti e specifiche osservazioni, LUCA MANNORI, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel vocabolario amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in «Il Piemonte delle Autonomie», 1-I (2014), pp. 26-37 e MICHELE ROSBOCH, «Ubi societas, ibi ius». *Considerazioni storico-giuridiche su persona, autonomie e società intermedie*, in «Il Piemonte delle autonomie», 2-III (2015), pp. 29-37. Assai significativo in prospettiva generale DIEGO QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari 2004.

9 A proposito della conservazione fino al XVIII secolo di alcune prerogative “politiche” dei corpi intermedi in epoca moderna, coglie nel segno Luca Mannori: «A questo livello si scopre immediatamente che la forza dei corpi intermedi, misurata in capacità di autogoverno quotidiano e di resistenza passiva alle sollecitazioni del centro, è ancora intatta e che tale rimarrà fintanto che tutto il sistema amministrativo statale continuerà ad appoggiarsi sulla ricerca della continua collaborazione dell'universo comunitario. Abituato fin dal Medioevo a guardare a quest'ultimo come al terminale inevitabile della propria stessa amministrazione, lo Stato ritrova continuamente, a un livello per così dire di base, quello stesso dualismo che sembra aver superato sul piano del grande *théâtre de l'histoire*» (LUCA MANNORI, *Le istituzioni politiche dell'antico regime*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, a cura

di Marco Meriggi e Leonilda Teodoli, Carocci, Roma 2014, p. 31).

10 In generale si veda LUCA MANNORI e BERNARDO SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2006, in specie le pp. 75-221; nello specifico, per gli Stati sabaudi, ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Inteventi e comunità nel Piemonte settecentesco*, in *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, CUEN, Napoli 1996, pp. 47 ss.; per la Toscana, LUCA MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)*, Giuffrè, Milano 1994. Importante anche *Gli inizi del diritto pubblico*, I-III, a cura di Gerhard Dilcher e Diego Quagliani, Il Mulino-Duncker & Humblot, Bologna-Berlino 2007-2011. Significativa la ricostruzione della situazione francese in STEFANO MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, I-II, Giuffrè, Milano 1994-1996.

11 Sinteticamente già GIANFRANCO MIGLIO, *Monocrazia*, in *L'Umana Avventura*, Milano 1986, pp. 54-56; agile sintesi in ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Nazione-Stato*, in *Parole in divenire: un vademecum per l'uomo occidentale*, cit., pp. 157-170; un altro esempio significativo delle dinamiche centro/periferia e del ruolo svolto dai corpi intermedi (soprattutto locali) nel confronto con il nascente Stato moderno è quello della Valle d'Aosta: in merito mi permetto di rinviare a MICHELE ROSBOCH, *L'accentramento sabauda nel ducato di Aosta*, in *Pouvoirs et territoires dans les Etats de Savoie. Actes du colloque international de Nice, 29 novembre-1^{er} décembre 2007*, a cura di Marc Ortolani, Serre editeur, Nizza 2010, pp. 217-224 (con ulteriore bibliografia citata), oltre a *Liberté et libertés. VIII^e centenaire de la Charte de franchises d'Aoste*, a cura di Anne Fosson e Joseph-Gabriel Rivolin, Aosta 1993; inoltre si veda CARLO GUIDO MOR, *Il probabile passaggio dalle udienze generali all'organizzazione per stati in Valle d'Aosta*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, IV, Giuffrè, Milano 1963, pp. 279-296.

12 Per tutti, GUIDO ASTUTI, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Giappichelli, Torino 1967 e *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di Maurizio Fioravanti, Laterza, Roma-Bari 2002; cfr. anche PIER PAOLO PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna 2007. Fra le tipologie delle comunità intermedie vanno anche ricordate le istituzioni culturali ed aggregative, su cui esemplificativamente – con riguardo alle zone

alpine transfrontaliere – cfr. *Accademie, Salotti, Circoli nell'Arco alpino occidentale. Il loro contributo alla formazione di una nuova cultura tra Ottocento e Novecento*, a cura di Claudia De Benedetti, Centro Studi Piemontesi, Torino 1995.

13 Per uno sguardo d'insieme PAOLO GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2007 [2001]; per un'accurata disamina complessiva delle vicende del diritto pubblico (soprattutto in Germania) con attenzione alle relazioni Stato/società/poteri intermedi cfr. MICHAEL STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, I-II, Giuffrè, Milano 2008-2014.

14 In generale, cfr. ROBERT ALEXANDER NISBET, *La comunità e lo Stato. Studio sull'etica dell'ordine e della libertà*, Edizioni di Comunità, Milano 1957; la frase sulla «totalizzazione» dello Stato è riferita dal Talmon e richiama le valutazioni di Edmund Burke sulla rivoluzione francese: cfr. JACOB LEIB TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, Il Mulino, Bologna 2000 p. 176; sulla stessa linea Arturo Carlo Jemolo precisa però come «il fascismo potrà proclamare “tutto per lo Stato, tutto entro lo Stato, nulla contro lo Stato”, e potrà agitare i fantasmi della romanità e della risurrezione dell'impero. [...] La devozione, il culto, vanno alla persona del Duce; non agli organi dello Stato [...] Lo Stato non è dunque oggetto di una fede, oggetto di un mito. Ma vive in mezzo ad una costellazione di altri miti» (ARTURO CARLO JEMOLO, *La crisi dello Stato moderno*, Laterza, Bari 1954, pp. 149-50).

15 Per tutti: COSTANTINO MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, ERI, Torino 1971 [1959]; PIERO AIMO, *Stato e poteri locali in Italia: dal 1848 ad oggi*, Carocci, Roma 2010 [NIS, Roma 1997]. Di rilievo e assai originale l'approccio di LUCIO D'ALESSANDRO, *Dalla “tenda dell'alleanza” al tecnicismo della governance. Note sul diritto nelle rappresentazioni sociali*, in *Filosofia Politica Diritto. Scritti in onore di Francesco Maria De Sanctis*, a cura di Giulia Maria Labriola, Editoriale scientifica, Napoli 2014, pp. 3-30.

16 Cfr. ETTORE ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna 1981 e *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di Feliciano Benvenuti e Gianfranco Miglio, Neri Pozza, Vicenza 1969; inoltre cfr. GIAN SAVINO PENE VIDARI, *Note e considerazioni su unità e unificazione legislativa ed amministrativa*, in «Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino»,

CXIII (II-2015), pp. 519-566 e ID., *A proposito del 150° dell'unificazione amministrativa in «Annale» I.S.A.P. 23/2015*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXXXIX (2016), pp. 486-506.

17 Osservazioni importanti in GIANFRANCO MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, cit., pp. 25-43.

18 Di rilievo MICHAEL S. OLMSTED, *I gruppi sociali elementari*, Il Mulino, Bologna, 1978; ROBERT DAVID PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1994; cfr. anche, su piani assai diversi, PIETRO PERLINGIERI, *La persona umana nell'ordinamento giuridico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1972 e CHARLES TAYLOR, *Il disagio della modernità*, Laterza, Roma-Bari 2006 [1994].

19 Le considerazioni qui esposte riprendono MICHELE ROSBOCH, *Le comunità intermedie fra libertà e potere nella tradizione occidentale*, in PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie fra moderno e pos-moderno*, cit., pp. 7-33; con riferimento ai più recenti approdi, particolarmente significativi – fra i molti – sono i contributi di: ISAIAH BERLIN, *Libertà*, Feltrinelli, Milano 2005; MICHAEL J. SANDEL, *Il liberalismo e i limiti della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1984; ID., *Giustizia. Il nostro bene comune*, Feltrinelli, Milano 2010; CHARLES TAYLOR, *La democrazia e suoi dilemmi*, Diabasis, Parma 2014 [Transeuropa, Massa 2009]; significativo anche LUCIEN JAUME, *L'individu effacé, ou le paradoxe du libéralisme français*, Fayard, Parigi 1997. In senso critico cfr. GIULIO CIANFEROTTI, *Considerazioni sulla sineddoche della persona nella filosofia italiana e sul dualismo tra soggetto e persona nella civilistica del secondo Novecento*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXXXVII (2014), pp. 399-432.

20 Una contrapposizione di questo genere ha ricadute di grande rilievo non solo in ambito giuridico e nel mondo politico, ma anche nel settore economico; per tutti, recentemente STEFANO ZAMAGNI, *Mercato*, Rosenberg & Sellier, Torino 2014; ANGELO MIGLIETTA e GIOVANNI QUAGLIA, *Etica e finanza: per un nuovo rapporto tra persona e mercato*, Cittadella, Assisi 2012 e PASCAL SALIN, *Liberiamoci!*, Liberilibri, Macerata 2014; importanti osservazioni anche in KENNETH JOSEPH ARROW, *Scelte sociali e valori individuali*, Etas, Milano 2003 [1977].

21 Alle considerazioni antropologiche qui richiamate si lega la riflessione sullo

sviluppo delle libertà nel corso della modernità ove, lasciando in disparte quella “maior” (l’adesione al “bene”) si tende ad evidenziare in modo quasi ossessivo quella “minor” (la scelta), ottenendo il risultato di assolutizzare la solitudine delle scelte e sminuire proprio il valore sostanziale dei contesti comunitari e delle tradizioni: per un’efficace sintesi GIOVANNI MADDALENA, *Il dramma della libertà all’epoca della crisi dello Stato nazionale*, in ENRICO BERTI, *Il bene di chi? Bene pubblico e bene privato nella storia*, cit., pp. 7-18; si vedano anche PIERRE MANENT, *Storia intellettuale del liberalismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010 e AUGUSTO DEL NOCE, *Tramonto o eclissi dei valori tradizionali?*, in UGO SPIRITO e AUGUSTO DEL NOCE, *Tramonto o eclissi dei valori tradizionali?*, Rusconi, Milano 1971 [1970], pp. 59-294.

22 PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie fra moderno e pos-moderno*, cit., pp. 41-51.

23 Ritengo possa essere riproposta anche qui l’espressione “nudo cittadino”, a indicare la situazione dell’individuo sorto dalla rivoluzione francese, “primitivo” e indifeso, salve le garanzie formali previste dalle dichiarazioni dei diritti.

24 Il riferimento è ovviamente alla legge Le Chapelier del 14-17 giugno 1791, che porta a compimento un percorso di progressiva astrazione del soggetto e di rottura dei legami sociali e giuridici che ne avevano al contempo protetto e limitato l’esistenza. Essa prevede infatti la soppressione delle corporazioni e delle società benefiche ed educative, nonché delle organizzazioni dei lavoratori, delle società artigiane e delle organizzazioni politiche. Per tutti, SPIROSIMITIS, *La legge Le Chapelier tra storia e attualità*, in «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 48 (1990), pp. 756 ss.; GIOVANNI CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 360-364; LUCIEN JAUME, *Le citoyen sans les corps intermédiaires: discours de Le Chapelier*, in «Les Cahiers de CEVIPOF», 39 (2005), pp. 20-30; cfr. anche, per un inquadramento storico, RAN HALÉVI, *Foglianti*, in *Dizionario Critico della Rivoluzione Francese*, a cura di FRANÇOIS FURET e MONA OZOUF, Bompiani, Milano 1988, pp. 319-325 e – secondo una diversa impostazione – FRANCESCO BONINI, *Amministrazione e Costituzione: il modello francese*, Carocci, Roma 1999.

25 Come già accennato, *supra* nota 14, in tale direzione si è voluta identificare l'origine delle possibili derive "totalitarie" anche degli ordinamenti democratici moderni; per tutti cfr. JACOB LEIB TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, cit., *passim* e HANNAH ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1967. Di rilievo anche le osservazioni di ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di GEMINELLO PRETEROSSO, Laterza, Roma-Bari 2007. Acutamente il Tosato ha osservato come si possa parlare di un vero e proprio "totalitarismo burocratico o parastatale" (EGIDIO TOSATO, *Corpi intermedi e bene comune*, cit., p. 161). In generale cfr. anche AUGUSTO DEL NOCE, *Il suicidio della rivoluzione*, Aragno, Torino 2004 [Rusconi, Milano 1978].

26 Fra i molti, mettono in evidenza i caratteri di questo percorso, secondo diversi punti di vista: MARIO CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2012; ADRIANO CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, 2, Giuffrè, Milano 2005; ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna 2007; PIO CARONI, *Saggi sulla storia della codificazione*, Giuffrè, Milano 1998 e UGO PETRONIO, *La lotta per la codificazione*, Giappichelli, Torino 2002. Osservazioni originali in MASSIMO MECCARELLI, *Arbitrium: un aspetto sistematico degli ordinamenti giuridici in età di diritto comune*, Giuffrè, Milano 1998.

27 PIETRO COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 67-68; cfr. anche per efficaci osservazioni EGIDIO TOSATO, *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato*, in *Persona, Società intermedie e Stato. Saggi*, cit., pp. 223-255 e con riguardo alla pubblicistica italiana MARIA TERESA NAPOLI, *Stato e individuo nella riflessione della giuspubblicistica italiana postunitaria*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXXXIX (2016), pp. 111-200.

28 Com'è noto, questa espressione risale agli scritti di Paolo Grossi; in specie cfr. PAOLO GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano 1998 e ID., *Uno storico del diritto alla ricerca di se stesso*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 94-100.

29 A cui non sempre riescono a porre argine le buone intenzioni delle Supreme corti (giudicanti e di costituzionalità) nei tentativi di "dare voce alla società"

e di contribuire a modellare il “diritto vivente”: in generale per sintetici approcci storici (con spunti sull’attualità) alla questione si vedano per tutti GIAN SAVINO PENE VIDARI, *Un problema sempre aperto: giustizia e giudici fra passato e presente*, in «Quaderni dell’Accademia delle Scienze di Torino», 10 (2002), pp. 55-65; NICOLA PICARDI, *La giurisdizione all’alba del terzo millennio*, Giuffrè, Milano 2007 e ALBERTO SCIUMÈ, *Giustizia-Legge*, in *Parole in divenire. Vademecum per l’uomo occidentale*, cit., pp. 77-96; di rilievo anche GUIDO ALPA, *L’arte di giudicare*, Laterza, Roma-Bari 1996 e *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di Marta Cartabia, Il Mulino, Bologna 2007. Osservazioni originali in UGO PETRONIO, *Attività giuridica moderna e contemporanea*, Giappichelli, Torino 2012.

30 Si vedano per tutti: *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, cit.; *Storia delle istituzioni politiche. Dall’antico regime all’era globale*, cit. e FRANCESCO BONINI, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2002.

31 «Tutte le tradizioni esistenti, le istituzioni operanti, e gli ordinamenti sociali dovevano essere rovesciati e ricostituiti, con il solo fine di assicurare all’uomo la totalità dei suoi diritti e delle sue libertà, e di liberarlo da qualunque subordinazione. [...] Tutto l’accento venne ad essere posto sulla distruzione delle disuguaglianze, sulla discesa dei privilegiati al livello dell’umanità comune, e sull’eliminazione di tutti i centri intermedi di potere e di fedeltà a un partito, classi sociali, comunità regionali, gruppi professionali o corporazioni. Nulla fu lasciato sopravvivere fra l’uomo e lo stato. Il potere dello stato, non controllato da organizzazioni intermedie, divenne illimitato» (JACOB LEIB TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, cit., p. 342). Cfr. anche *Lo Stato moderno*, a cura di Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera, 3 voll., Il Mulino, Bologna 1971-74 e NICOLA MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, UTET, Torino 1988.

32 In proposito sempre valide sono le considerazioni generali di PAUL HAZARD, *La crisi della coscienza europea*, a cura di Paolo Serini, Einaudi, Torino 1946 e, per il piano strettamente giuridico, ADRIANO CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, 1, Giuffrè, Milano 1982, pp. 191-377. Cfr. anche *Diritto generale e diritti particolari nell’esperienza storica. Atti del Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto* (Torino, 19-21

novembre 1998), a cura di Gian Savino Pene Vidari, Fondazione Sergio Mochi Onory per la storia del diritto italiano, Roma 2001.

33 «Insomma la società civile può esistere, ma neutralizzata e spoliticizzata, per non minare la vera obbedienza, che è dovuta soltanto al sovrano» (NICOLA MATTEUCCI, *Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville*, Il Mulino, Bologna 1984, p. 136). Cfr. specificamente PAOLO GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, cit., pp. 232-234, in cui si fa espressamente riferimento al fenomeno dell'esilio delle società intermedie dal diritto moderno.

34 «Nei paesi democratici la scienza dell'associazione è la scienza madre, quella dalla quale dipende il progresso di tutte le altre. Fra le leggi che reggono le società umane, ve ne è una che appare più chiara e precisa di tutte le altre: perché gli uomini restino civili o lo divengano, bisogna che l'arte di associarsi si sviluppi e si perfezioni presso di loro nello stesso rapporto con cui si accresce l'uguaglianza delle condizioni» (ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La Democrazia in America*, a cura di Giorgio Candeloro, BUR, Milano 1999 p. 526). È certamente merito del giurista francese avere descritto il valore inestimabile per la democrazia sostanziale delle articolazioni sociali, che assicurano una diffusa partecipazione politica dei cittadini e rappresentano un efficace antidoto agli inevitabili conformismi propri delle rappresentanze formali figlie dei momenti rivoluzionari: ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., in specie parte I, II, IV e parte II, V e ID., *L'antico regime la rivoluzione*, a cura di Giorgio Candeloro, BUR, Milano 2006, *passim*); in proposito, per tutti, cfr. SALVATORE ABBRUZZESE, *La sociologia di Tocqueville*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; ANDRÉ JARDIN, *Alexis de Tocqueville. 1805-1859*, Jaca Book, Milano 1994 [Hachette, Milano 1984]; LUCIEN JAUME, *Tocqueville: les sources aristocratiques de la liberté: biographie intellectuelle*, Fayard, Parigi 2008; SILVIA ROTA GHI-BAUDI, *Rousseau, Tocqueville e il dispotismo*, in «Il Pensiero Politico. Rivista di Storia delle Idee Politiche e Sociali», XXV, 2 (1992), pp. 193-219 e NICOLA MATTEUCCI, *Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville*, cit., pp. 193-261 e ALESSANDRO CIATTI, *I diritti dei cittadini in Tocqueville*, «Rivista di storia del diritto italiano», LXXVIII (2005), pp. 383-398.

35 In proposito mi permetto di rimandare a MICHELE ROSBOCH, *Associazione*, in «Lessico di etica pubblica», 3 (2012), pp. 173-177. Per alcuni accenni alle vicende delle comunità intermedie in periodo fascista e sull'idea corporativa

dell'epoca cfr., fra i molti, ALBERTO AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, con *Introduzione* di Giorgio Lombardi, Einaudi, Torino 1995 e IRENE STOLZI, *Gli equilibri e i 'punti di vista': 'interno' ed 'esterno' nella rappresentazione della dinamica corporativa. Un'ipotesi di dialogo tra Lorenzo Mossa e Widar Cesarini Sforza*, in *Ordo Iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 219-258. Fra le disposizioni limitative della libertà di associazione spicca la legge 26.11.1926 sulla "Regolarizzazione dell'attività delle Associazioni e dell'appartenenza alla medesima del personale dipendente dello Stato".

36 Cfr. GIULIO ENA VIGEVANI, *Associazione (libertà di)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* diretto da Sabino Cassese, Giuffrè, Milano 2006, I, pp. 472-482; significativo anche LUCIEN JAUME, *Une liberté en souffrance: l'association au XIX^e siècle*, in *Associations et champ politique. La loi de 1901 à l'épreuve du siècle, sous la direction de Claire Andrieu, Gilles Le Béguec e Danielle Tartakowsky*, Publications de la Sorbonne, Parigi 2001, pp. 75-100. Si veda anche MARIO NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, 3, Giuffrè, Milano 1977, pp. 851-882.

37 Di rilievo, pur con tagli diversi: *Persona, società intermedie e Stato*, Roma 1958; ROBERTO ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino 1998 e sulle origini del problema ROMAN SCHNUR, *Individualismo e assolutismo. Aspetti della politica europea prima di Thomas Hobbes (1600-1640)*, Giuffrè, Milano 1979.

38 Per un'interessante lettura in chiave comparata, si veda ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Note su centralismo, autonomie, e condizioni di povertà, con uno sguardo su Francia e Inghilterra*, in «CDCT-working paper», 36-2015, pp. 1-15 e il saggio dello stesso Autore pubblicato nel presente volume.

39 «Nell'evoluzione dello Stato moderno la tutela della libertà di associazione segna il passaggio dalla democrazia liberale alla democrazia pluralistica. Nel costituzionalismo europeo, il momento iniziale è negli esiti dell'ideologia rivoluzionaria francese che giustifica la repressione di siffatta libertà, sia in campo economico [...], sia in campo politico» (FRANCESCO RIGANO, *Art. 18*, in *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti, UTET, Torino

2006, p. 405). Significativo è il contributo di PAUL HIRST, *Dallo statalismo al pluralismo: saggi sulla democrazia associativa*, Bollati Boringhieri, Torino 1999. Si veda anche UGO DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, I, UTET, Torino 1987, pp. 484-500.

40 Per tutti, in generale, cfr. GLADIO GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Giuffrè, Milano 1993; LARRY SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2001 e GIOVANNI GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi: libertà, autonomia, promozione*, Giuffrè, Milano 2003 [2000]. Fondamentali anche gli scritti di PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna 1966 e ID., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. 2-3, CEDAM, Padova 1988-1999.

41 In generale sui lavori della Costituente si vedano: VITTORIO FALZONE e PIER FRANCESCO GROSSI, *Assemblea costituente italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Giuffrè, Milano 1958, pp. 370-384; PAOLO POMBENI, *La Costituente: un problema storico-politico*, Il Mulino, Bologna 1995; PIETRO SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra stato e società civile*, Il Mulino, Bologna 1981, pp. 17-46 ed ENZO CHELI, *I giuristi alla Costituente*, in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2012, pp. 583-588.

42 Cfr. in sintesi PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie fra moderno e pos-moderno*, cit., pp. 64-75 e PAOLO POMBENI e MICHELE MARCHI, *La politica dei cattolici dal Risorgimento ad oggi*, Città Nuova, Roma 2015, pp. 103-134. Ulteriori riferimenti essenziali in: ANTONELLO MATTONE, *La Pira, Giorgio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, a cura di Italo Birocchi, Ennio Cortese, Antonello Mattone e Marco Nicola Miletta, Il Mulino, Bologna 2013, I, pp. 1130-1133 e PAOLO POMBENI, *Dossetti, Giuseppe*, ivi, pp. 783-784.

43 Cfr. GIORGIO LA PIRA, *Relazione introduttiva*, in *Atti dell'Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione-Atti della prima Sottocommissione*, Roma 1946, pp. 14-28.

44 «I diritti essenziali della persona umana non sono rispettati e lo Stato, perciò, non attua i fini per i quali è costruito – se non sono rispettati i diritti della comunità familiare, della comunità religiosa, della comunità di lavoro, della comunità locale, della comunità nazionale: perché la persona è necessaria-

mente membro di ognuna di queste comunità, e ne possiede lo *status*: la violazione dei diritti essenziali di queste comunità costituisce una violazione dei diritti essenziali della persona umana ed indebolisce o addirittura rende illusoria quelle affermazioni di libertà, di autonomia e consistenza sociale che sono contenute nelle dichiarazioni dei diritti» (GIORGIO LA PIRA, *Relazione introduttiva*, cit., p. 16).

45 *Ibidem*.

46 L'art. 1 della bozza di articolato proposta da La Pira è il seguente: «Nello Stato italiano che riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari ed imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona» (GIORGIO LA PIRA, *Relazione introduttiva*, cit., p. 19).

47 Ecco il testo: «La sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; – esclusa quella che si ispira ad una visione soltanto individualistica; – esclusa quella che si ispiri ad una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; – ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale; anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità famigliari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, allo Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato» (GIUSEPPE DOSSETTI, *Ordine del giorno*, in *Atti dell'Assemblea Costituente-Commissione per la Costituzione-Prima Sottocommissione, Resoconto della seduta del 9 settembre 1946*, Roma 1946, pp. 21-22). La discussione si svolge sui testi delle relazioni – assai

diverse fra loro – presentate da Giorgio La Pira e Lelio Basso. Va rilevato come proprio nella stessa discussione interviene anche il segretario del Pci, Palmiro Togliatti, esprimendo la disponibilità per un accordo sulle proposte di La Pira, così come sintetizzate dallo stesso relatore e chiosate negli interventi di Dossetti. Nella stessa seduta intervengono – sotto la presidenza dell'on. Tupini e con opinioni assai differenti – anche agli onorevoli Mastrojanni, Mancini, Lombardi, Lucifero, Cevolotto, Marchesi e Caristia (*ivi*, pp. 1-22); la ripresa della discussione nei giorni successivi porta a un accordo da cui deriva poi il testo definitivo: cfr. in sintesi VINCENZO CERULLI IRELLI e RENATO CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/prin/principio-sussidiariet--assemblea-costituente.pdf>, pp. 1-6.

48 Cfr. ALDO MORO, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea Costituente. Resoconto sommario della seduta del 13 marzo 1947*, Roma 1947, pp. 2039-2044: «Sta di fatto che la persona umana, la famiglia, le altre libere formazioni sociali, quando si siano svolte sia pure con il concorso della società, hanno una loro consistenza e non c'è politica di Stato veramente libero e democratico che possa prescindere da questo problema fondamentale e delicatissimo di stabilire, fra le personalità e le formazioni sociali, da un lato, lo Stato dall'altro dei confini, delle zone di rispetto, dei raccordi. Ed io insisto, onorevoli colleghi, su questo punto: quello dei raccordi da stabilire, perché, quando noi parliamo di autonomia della persona umana, evidentemente non pensiamo alla persona isolata nel suo egoismo e chiusa nel suo mondo. Non intendiamo – ritorneremo su questo fra qualche giorno, studiando gli argomenti della famiglia e della scuola – non intendiamo di attribuire ad esse un'autonomia che rappresenti uno splendido isolamento. Vogliamo dei collegamenti, vogliamo che queste realtà convergano, pur nel reciproco rispetto, nella necessaria solidarietà sociale» (*ivi*, p. 2043). Nel secondo intervento Moro insiste ancora sull'importanza del principio personalistico e sullo stretto legame fra diritti fondamentali e principio associativo: ALDO MORO, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea Costituente. Resoconto della seduta pomeridiana del 24 marzo 1947*, Roma 1947, pp. 2415-2419.

49 Ad esempio cfr. COSTANTINO MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, cit., in specie pp. 7-144 e ID., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore*

Pugliatti, III, Giuffrè, Milano 1978, pp. 1563 ss., oltre a *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di MARIO GALIZIA e PAOLO GROSSI, Giuffrè, Milano 1990 e *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di Mario Galizia, Giuffrè, Milano 2007; fra i Costituenti, va segnalata anche la presenza di Egidio Tosato (1902-1984), che ha dedicato molti dei suoi scritti proprio al ruolo dei corpi intermedi nell'ordinamento costituzionale, ma che durante i lavori dell'Assemblea è intervenuto su altre tematiche per lo più legate ai rapporti fra i poteri ed all'organizzazione degli stessi: cfr. *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, a cura di Mario Galizia, Giuffrè, Milano 2010. Sempre sulla stessa linea si pone un ulteriore intervento di Giorgio La Pira nel marzo del 1947: GIORGIO LA PIRA, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea Costituente. Resoconto della seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947*, Roma 1947, pp. 1981-1992.

50 In proposito può essere opportuno un richiamo all'attualità istituzionale, che vede diffondersi una certa sfiducia nelle organizzazioni pubbliche intermedie (Regioni e Province su tutte) e proposte di limitazione delle loro prerogative giuridiche con un ritorno ad un certo centralismo; tale nodo si riscontra pure nel testo della riforma costituzionale approvata nel 2016 e poi sottoposta a referendum confermativo non approvato nel dicembre 2016 dalla maggioranza degli elettori.

51 Fra i moltissimi, per tutti FABRIZIO CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli 1997; HASSO HOFFMAN, *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè, Milano 2007; PIER LUIGI ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano 1965; HANNAH FENICHEL PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1967; GIUSEPPE COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza d'interessi*, Giuffrè, Milano 2005 e GIUSEPPE DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano 2003; con riferimento specifico alla posizione della dottrina circa i partiti politici si veda MASSIMILIANO GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2013.

52 Oltre ai riferimenti già proposti, cfr. anche OTTFRIED HÖFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2007 e JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUSA, *La rappresentanza politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009; Da ultimo si veda MARCO CESARE GIORGIO, *Political representatives: historical perspectives and up to date problems*, in «Politica.eu», 1-2016, pp. 80-88.

53 Si vedano, rispettivamente, in prospettiva storica e secondo un approccio attuale: BERNARDO SORDI, *Verso la grande dicotomia: il percorso italiano*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XLV (2016), pp. 193-209 e FRANCESCO VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in «Diritto e Società», (3/2016), pp. 381-398. Cfr. anche GIULIANO AMATO, *Aspetti vecchi e nuovi del pubblico e del sociale in Italia*, in «Problemi della transizione», (1972), pp. 48 ss.

54 Su cui, per tutti, EGIDIO TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Persona, Società intermedie e Stato. Saggi*, cit., pp. 83-101; ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001; GIORGIO LOMBARDI e LUCA ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in «Diritto e Società», 1 (2003), pp. 155-185; TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Principio di sussidiarietà (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, II, 2, Giuffrè, Milano 2008, pp. 1133-1150 (con ampia bibliografia); ILENIA MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli 2003 e più recentemente: *La città intraprendente: comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, a cura di Grazia Brunetta e Stefano Moroni, Carocci, Roma 2011 e FILIPPO MAISTO, *Autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016. Molto opportunamente è stato osservato: «Oggi che si parla tanto – e opportunamente – di sussidiarietà, non sarebbe male, invece di sciacquarsi la bocca con affermazioni che diventano retorica, applicarla concretamente. Ma sussidiarietà vuol dire non imposizione di schemi anchilosati a formazioni sociali spontanee, bensì rispetto delle varie e diverse articolazioni in cui la società civile si sfacetta; vuol dire rispetto di autonomie in essa germinate, tanto più se sono di carattere spontaneo, ciascuna delle quali porta ricchezza alla complessa realtà di un popolo; vuol dire rispetto della complessità in cui si esprime un popolo, rifiutando di fare di esso una superficie piatta, compatta ed anche anonima.

Sussidiarietà significa valorizzazione delle *diversità*, utilizzando lo strumento rispettoso ad auto-normazioni scaturenti dal basso e spesso frutto di un lungo collaudo storico. Solo così il principio di sussidiarietà, anziché ledere l'unità dello Stato, lo riavvicina alla società evitando quei rischiosi scollamenti fra apparato statale di potere e complessità sociale, scollamenti che sono, ohimè! uno degli aspetti negativi del tempo attuale. Siamo ancora gli inconsci – o consapevoli? – portatori di una visione giacobina, ingombrante invasiva intollerante, dello Stato, mentre dovremmo essere più attenti alla ricchezza di un tessuto sociale, che non è lesione dell'autorità statale, ma piuttosto la sua forza» (PAOLO GROSSI, “*Usi civici*”: *una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, Giuffrè, Milano 2008, p. 27).

55 L'espressione di Václav Benda è ripresa soprattutto da Václav Havel: cfr. VÁCLAV BENDA, *Parallel Polis, or an independent Society in Central and Eastern Europe: an Inquiry*, in «*Social Research*», 55/1.2, pp. 214-222 e VÁCLAV HAVEL, *Il potere dei senza potere*, con prefazione di Marta Cartabia, Itaca, Castelfranco Veneto 2013, pp. 92-133; cfr. anche VÁCLAV BELOHRADSKY, *Il mondo della vita: un problema politico*, Jaca Book, Milano 1981.

56 VÁCLAV HAVEL, *Il potere dei senza potere*, cit., p. 159. Molto significative sono le osservazioni svolte da un sociologo Pier Paolo Donati a proposito del rilievo delle comunità intermedie nella società “dopo-moderna”: PIER PAOLO DONATI, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 2000 e PIER PAOLO DONATI e LUIGI TRONCA, *Il capitale sociale degli italiani: le radici familiari, comunitarie e associative del civismo*, Franco Angeli, Milano 2008.

57 VÁCLAV HAVEL, *Il potere dei senza potere*, cit., p. 111.

58 *Ivi*, pp. 110-111 e pp. 128-133; può essere di un certo interesse richiamare qui anche la “meditazione” sul valore delle comunità di un grande romanziere del secolo XX, Vasilij Grossman, capace di evidenziare la destinazione allo sviluppo effettivo di ogni singola persona delle «assemblee umane»: «Le assemblee umane hanno un unico scopo: conquistare il diritto ad essere diversi, speciali, il diritto di sentire, pensare e vivere ognuno a suo modo, ognuno a suo piacimento. È per conquistarsi questo diritto, per difenderlo o estenderlo, che le persone si riuniscono. Di qui, tuttavia, ha origine anche il pregiudizio tremendo ma fortissimo che l'unione in nome di una razza, di un Dio, di un

partito o di una nazione non sia un mezzo, bensì il senso della vita. No e poi no! L'unica ragione vera ed eterna della lotta per la vita è l'uomo, la sua pudica unicità, il suo diritto ad essere unico» (VASSILIJ GROSSMAN, *Vita e destino*, Adelphi, Milano 2008, p. 211). Mi permetto di rimandare a: MICHELE ROSBOCH, *Luoghi, tradizioni e diritti nell'opera di Vasilij Grossman*, in «CDCT working paper», 28/2014, pp. 1-15; GIOVANNI MADDALENA, *Grossman and Arendt: three paradoxes of "experiential liberalism"*, in «Politica.eu», 1-2016, pp. 5-16; infine, cfr. il recentissimo volume *Grossman Studies: The Legacy of a Contemporary Classic*, a cura di Maurizia Calusio, Anna Krasnikova e Pietro Tosco, EDUCatt, Milano 2016.

59 Di rilievo, con prospettive diverse: GIOVANNI BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, Milano 1998 e LORENZO ORNAGHI E SILVIO COTELLESA, *Interesse*, Il Mulino, Bologna 2000; si veda anche NICOLA MATTEUCCI, *L'enciclopedia liberale*, in «Il Mulino», XXXVIII (1989), pp. 755-795. Su un piano sostanziale, Paolo Grossi ha richiamato la necessità di riscoprire la «necessaria dimensione oggettiva del soggetto», che si concreta in tre elementi: una dimensione comunitaria; il recupero della tradizione e la dimensione della «natura delle cose» (PAOLO GROSSI, *Un recupero per il diritto: oltre il soggettivismo moderno*, in *Persona e Stato*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2007, pp. 50-52).

60 MARIO NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, cit., p. 874; in generale si veda anche ARTURO CARLO JEMOLO, *Lo Stato, i gruppi, gl'individui*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, cit., 3, pp. 183-196.

61 Per tutti, PAOLO RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano 1987. Già nella celebre prolusione torinese del 1919 Francesco Ruffini metteva in guardia dalle aporie dei meccanismi di rappresentanza formali individuati dalle democrazie liberali, cogliendo pure alcune istanze del mondo «corporativo»: FRANCESCO RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, Principio maggioritario, Elezione proporzionale, Rappresentanza organica*, in *Annuario della R. Università di Torino 1919-1920*, Stamperia Reale, Torino 1920, pp. 5-98; a ben vedere la dialettica fra i diversi tipi di rappresentanza (formalizzati e non) costituisce un nodo vitale (e non risolto) anche delle riflessioni

attuali: cfr. in chiave storica – fra i molti – LORENZO ORNAGHI, *Stato e corporazione: storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano 1984 e IRENE STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano 2007. Già Jemolo aveva messo in guardia dalle possibili aporie e dai difetti dei corpi intermedi e delle “società di società”: ARTURO CARLO JEMOLO, *Lo stato, i gruppi, gl'individui*, cit., pp. 184-196.

62 Si può parlare a tale proposito di “istituzioni liberanti”, da intendersi quali soggetti capaci di difendere l'individua sia dal conformismo democratico che dalle diverse forme di totalitarismo: «Ora sono liberanti quelle istituzioni che, pur dando sostegno all'azione e quindi stabilità e sicurezza all'individuo, sono potenzialmente aperte all'esperienza e consentono un'emancipazione dell'uomo attraverso una interpretazione culturale e sociale dei propri bisogni: solo attraverso le istituzioni i grandi ideali di libertà e di giustizia hanno avuto la possibilità di materializzarsi» (NICOLA MATTEUCCI, *Libertà (scienze sociali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Giuffrè, Milano 1974, p. 251). Molto significativo anche PETER HÄBERLE, *Diritto e verità*, Einaudi, Torino 2000.

63 SALVATORE SATTA, *L'ordinamento professionale degli avvocati e procuratori*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano 1959, p. 655.

64 Per tutti, precisamente, ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., in specie pp. 55-168; interessante l'approccio di STEFANO SICARDI, *Le autonomie territoriali e funzionali in contesti non metropolitani e transfrontalieri: riflessioni e prospettive*, in *Le autonomie territoriali e funzionali nella Provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, a cura di STEFANO SICARDI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2011, pp. 1-14 (con una sottolineatura sul rilievo dell'intero volume).

65 Per una serie di studi approfonditi, rimando – per l'avvocatura – alle pregevoli pubblicazioni promosse dalla “Commissione per la Storia dell'Avvocatura” del Consiglio Nazionale Forense, il cui progetto è sintetizzato nel volume dedicato a *Un progetto di ricerca sulla storia dell'avvocatura*, a cura di Guido Alpa e Remo Danovi, Il Mulino, Bologna 2003; per il notariato richiamo, invece, la serie di volumi pubblicati dalla “Commissione per gli Studi Storici sul

Notariato”, promossa dal Consiglio Nazionale del Notariato. Cfr. anche le pregevoli voci su *Avvocato e procuratore*, con premessa di Francesco Carnelutti, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano 1959, pp. 645-670 e *Notaio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVIII, Giuffrè, Milano 1978, pp. 553-641.

66 Cfr. per tutti *Sapere accademico e pratica legale fra Antico Regime e Unificazione Nazionale*, a cura di Vito Piergiovanni, Accademia ligure di scienze e lettere, Genova 2009 e GIAN SAVINO PENE VIDARI, *Identità nazionale, notariato, Unità d'Italia*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXXXV (2012), pp. 23-39.

67 GIAN SAVINO PENE VIDARI, *In margine al convegno di storia dell'avvocatura su “Edizioni, studi, e fonti sulla storia dell'avvocatura in Italia nelle realtà locali”*, in «Rassegna forense», XLII (2009), pp. 669-689; un esempio sullo sviluppo dell'avvocatura in un piccolo territorio del Piemonte in *Avvocati canavesani*, a cura di Franco Macocco e Gian Savino Pene Vidari, Castellamonte 2016

68 Fra i molti, FRANCESCO AIMERITO, *Note per una storia delle professioni forensi: avvocati e causidici negli stati sabaudi del periodo preunitario*, in «Rassegna forense», XXXVII (2004), pp. 379-412; CHIARA MICHELIS, *Note sulla disciplina sabauda d'Ancien Régime riguardo all'avvocatura*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXXXVI (2013), pp. 125-185; ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Giappichelli, Torino 2012, in specie pp. 221-291; sulla Sicilia, *Cultura e tecnica forense tra dimensione siciliana e vocazione europea*, a cura di Francesco Migliorino e Giacomo Pace Gravina, Il Mulino, Bologna 2013; per la Toscana, FLORIANA COLAO, *Avvocati del Risorgimento nella Toscana della Restaurazione*, Bologna 2006.

69 *Avvocati che fecero l'Italia*, a cura di Stefano Borsacchi e Gian Savino Pene Vidari, Il Mulino, Bologna 2011.

70 In tal senso l'attività forense s'incontra con lo sviluppo del sapere accademico, nelle sue diverse forme: cfr. *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, a cura di Giovanni Cazzetta, Il Mulino, Bologna 2013; mi permetto di rinviare anche a MICHELE ROSBOCH, *Unità politica, formazione dei giuristi e sviluppi istituzionali*, in «CDCT working paper», 2-2012, pp. 1-6; in generale sulle vicende delle relazioni società-Stato nell'Italia unita, cfr. RAFFAELE ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1995 [1988].

71 *Avvocati e avvocatura nell'Italia dell'Ottocento*, a cura di ANTONIO PADOA-

SCHIOPPA, Il Mulino, Bologna 2009.

72 FRANCESCA TACCHI, *Gli avvocati italiani dall'Unità al fascismo*, Il Mulino, Bologna 2002 e *Secondo rapporto sull'avvocatura italiana. "Dall'Avvocatura alle Avvocature"*, Centro Studi dell'Avvocatura Civile Italiana, Roma 2013.

73 Cfr. MARCELLO DI FABIO, *Notaio. Diritto vigente*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVIII, Giuffrè, Milano 1978, pp. 565-639.

74 SALVATORE SATTA, *L'ordinamento professionale degli avvocati e procuratori*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 653-659.

75 In sintesi sul periodo, ALDO MAZZACANE, *La cultura degli avvocati in Italia nell'età liberale*, in *Un progetto di ricerca sulla storia dell'avvocatura*, cit., pp. 81-88.

76 GIAN SAVINO PENE VIDARI, *Lo Stato unitario e la Giurisprudenza italiana*, in «*Giurisprudenza italiana*», 163 (2011), pp. 494-504.

77 Secondo una tradizione d'impegno civile che origina già nel Risorgimento e prosegue poi nel corso del XIX e XX secolo: cfr. *L'unità d'Italia nella tradizione dell'avvocatura. Discorsi, testimonianze, memorie*, Consiglio Nazionale Forense, Roma 2011 e *La lotta per i diritti. Identità e ruolo dell'avvocatura nelle assise congressuali*, Consiglio Nazionale Forense, Roma 2010.

78 Cfr. *Unità d'Italia e tradizione notarile. Relazioni storiche*, Roma 2012; *Secondo rapporto sull'avvocatura in Italia. "Dall'avvocatura alle avvocature"*, cit.

79 Cfr. *L'avvocatura nei principali ordinamenti giuridici*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1990 e MARCELLO DI FABIO, *Notaio*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, III, Giuffrè, Milano 1999, pp. 791-814.

80 «In fondo, è un realistico messaggio di ottimismo che io intendo trasmettere a questa grande assisa di avvocati: il loro ruolo non potrà che crescere, così come crescerà il ruolo di ogni giurista. Il nuovo ordine giuridico non potrà fare a meno dei costruttivi apporti di coloro che sanno di diritto» (PAOLO GROSSI, *Nobiltà culturale degli avvocati dell'Italia unita*, in *L'unità d'Italia nella tradizione dell'avvocatura. Discorsi, testimonianze, memorie*, cit., p. 20).

81 In tal senso le considerazioni sull'importanza della deontologia e dell'etica forense, si legano alle valutazioni circa la speculare responsabilità dei magistrati e dell'intero comparto della giustizia in una prospettiva oggi, necessariamente, europea: alcuni spunti in *La magistratura ordinaria nella storia dell'Italia unita. Atti del convegno di studi del CSM. Torino, 6 marzo 2012*, Giappichelli,

Torino 2012; cfr. anche ANTONELLA MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna 2013.

82 Fra i moltissimi e per ulteriori indicazioni, si vedano: MANLIO BELLOMO, *Saggio sull'Università nell'età del diritto comune*, Il cigno Galileo Galilei, Roma 1996 [1992]; ALAN B. COBBAN, *The Medieval Universities. Their Development and Organization*, Methuen, Londra 1975; JACQUES VERGER, *Le Università nel Medioevo*, Il Mulino, Bologna 1991 [1982] e *L'Università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e problemi*, a cura di Gian Paolo Brizzi e Angelo Varni, CLUEB, Bologna, 1991. Alcune delle considerazioni qui esposte riprendono MICHELE ROSBOCH, *L'autonomia universitaria fra passato e presente*, in «Rivista di storia dell'Università di Torino», 2 (1-2013), pp. 117-124. Rimando, inoltre, alle pregevoli pubblicazioni monografiche e periodiche dei numerosi Centri di studio per la storia dell'Università, operanti in molti Atenei (italiani e stranieri). Significativo anche il contributo di LORENZA VIOLINI, *La politica comunitaria in materia di istruzione superiore*, in *L'Europa e l'università: le competenze della CEE, le borse per la mobilità universitaria*, a cura di Lorenza Violini e Mario Gatti, Pirola, Milano 1991.

83 Per tutti ed in generale, con ulteriori indicazioni bibliografiche ivi contenute: *Contributi dei docenti dell'Ateneo di Torino al Risorgimento e all'Unità*, a cura di Clara Silvia Roero, Torino 2013; *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, a cura di Gian Savino Pene Vidari, Giappichelli, Torino 2010; inoltre, cfr. FLORIANA COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Giuffrè, Milano 1995, in specie pp. 1-146 e ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 125-139.

84 Cfr. ANTONIO MORELLI, *Istruzione superiore*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XVII, UTET, Torino 1938, pp. 372-374 e pp. 387-395 e FLORIANA COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, cit., pp. XVI-XVII: «Il quadro organizzativo sottostante al principio della statualità del sistema universitario italiano[...] è parso in grado di saldare quel legame tra istruzione superiore e scienza nazionale, percepito come la condizione per l'unificazione culturale, il progresso civile, la modernizzazione del paese; nodo cruciale, questo, alla base di politiche universitarie di segno anche diverso, ma concordi nel riconoscere

la centralità del nesso fra Stato e Università, nel pensare la questione universitaria come questione politica e amministrativa. Questa costante pare spiegare numerose scelte alla base della normazione, a partire da Risorgimento fino alla riforma Gentile, che della legge Casati e del suo “autentico” liberalismo voleva recuperare congiuntamente i principi della libertà scientifica e della responsabilità ministeriale, indeboliti, secondo il filosofo salito alla Minerva nel ministero Mussolini, da quelle disposizioni successive che avevano ad esempio introdotto il criterio della elettività degli organi di governo universitari, tra questi i rettori, i presidi, e parte dei membri del Consiglio superiore».

85 Per tutti, ANTONIO MORELLI, *Istruzione superiore*, cit., pp. 389-395.

86 Cfr. R.D. 13 novembre 1859, n. 3725, con successive modificazioni e regolamenti attuativi.

87 Cfr. fra i molti, AUGUSTO GRAZIANI, *Ordinamento dell'istruzione superiore*, in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, a cura di Vittorio Emanuele Orlando, VIII, Società Editrice Libreria, Milano 1905, pp. 879-885.

88 Rimando in proposito all'ampia e completa ricostruzione di FLORIANA COLAO, *La libertà d'insegnamento*, cit., *passim*. Indicazioni anche sulle matrici determinanti il sistema universitario italiano, e per gli aspetti giuridici, fra i molti, ANTONMICHELE DE TURA, *L'autonomia delle Università statali*, Cedam, Padova 1992 [Roma 1990]; RENATO BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in «Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», 2-3 (2004), pp. 263-283 e FULVIO FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, Milano 1991; più recente LUISA AZZENA, *L'università italiana: l'attuazione del disegno costituzionale tra tecnica e politica*, Edizioni Scientifiche, Napoli 2013.

89 Cfr. per tutti ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 128-134; sul dibattito dell'epoca si veda AUGUSTO GRAZIANI, *A proposito della personalità giuridica delle nostre Università*, in «Rivista pratica di dottrina e giurisprudenza», 1 (1900), *passim* ed ID., *Ordinamento dell'istruzione superiore*, cit., pp. 875-878.

90 Per tutti, in generale. cfr. ALBERTO AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., in specie pp. 111-289 e ANTONIO MORELLI, *Istruzione superiore*,

cit., pp. 371-425; inoltre cfr. in generale RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista. II. L'organizzazione dello Stato fascista. 1925-1929*, Einaudi, Torino 1968, pp. 297-381 ed EMILIO GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Carocci, Roma 2008 [Nuova Italia Scientifica 1995].

91 La legge prevede che: «Le Università e gli istituti hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente testo unico e sotto la vigilanza dello Stato, esercitata dal Ministero della Pubblica Istruzione» (art. 1). In proposito si può condividere l'osservazione secondo cui: «In questo scenario la formulazione testuale dell'art. 1 della riforma Gentile, e con essa l'assimilazione dell'autonomia alla personalità giuridica, costituisce per un verso il vertice della teorizzazione liberale dell'Università come organo dello Stato e, per altro verso, il primo punto di crisi di quella stessa teorizzazione. [...] Ed è propriamente nell'utilizzo del termine autonomia che si esprime compiutamente questo punto di crisi. Nel momento in cui essa entra a pieno titolo nel dibattito sulla dinamica dei rapporti Stato-altri soggetti (collettivi) dell'ordinamento, esprimendo il complesso delle realtà sociali che intendono contribuire alla definizione di quella dinamica con il proprio apporto e con le proprie esigenze, si inizia a mettere in discussione la riduzione dell'autonomia nella personalità giuridica. L'avvento del regime sospende questa dialettica. Sorprendentemente la sua ripresa nell'Assemblea costituente non assume l'ampiezza di prospettiva che ci si sarebbe potuti attendere e le discussioni sull'istruzione sono quasi completamente assorbite dalla questione politica dei rapporti scuola pubblica-scuola privata» (ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 134).

92 ALDO MAZZINI SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali*, in *Studi in memoria di Luigi Cosattini*, Università di Trieste, Trieste 1948, p. 62 (vol. XVIII degli «Annali Triestini»).

93 In proposito, mi permetto di rimandare ai risultati di una ricerca compiuta qualche anno fa nell'Università di Torino: *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, a cura di Enrico Genta Ternavasio, L'artistica, Savigliano 2003 e al pregevole volume su *Il diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, a cura di Lorenza Violini, Giuffrè, Milano 2002; cfr., inoltre, LORENZA VIOLINI, *La riforma del diritto allo*

studio universitario nei processi di attuazione della legge 240/2010, in *L'Università possibile. Note a margine della riforma*, a cura di Giorgio Vittadini, Guerini-Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2012, pp. 141-150.

94 Per tutti, ALBERTO ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, UTET, Torino 1987, in specie pp. 32-33; significativo, in generale, FRANCESCO BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Le Monnier, Firenze 2004.

95 Va segnalato che anche in occasione della discussione in Assemblea Costituente (con interventi ed emendamenti proposti da: Tupini, Colonnetti, Leone, Bettiol, Ermini, Medi, Martino, Labriola, Della Seta, Lucifero, Corbino) sul punto – che pure non fu particolarmente ampia – si segnalò il problema della tutela dello stato giuridico dei docenti universitari e della loro inamovibilità, da taluni significativamente equiparato nelle garanzie ai magistrati; cfr. PIETRO GIUSEPPE GRASSO, *Libertà d'insegnamento, autonomia universitaria, "programmazione" della ricerca scientifica*, in «Diritto e società», I (1979), pp. 161-165; NICOLA OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *L'autonomia universitaria*, CEDAM, Padova 1990 e ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 134-139.

96 Cfr. fra i moltissimi: PAOLO GROSSI, *Un diritto senza Stato. (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, ora in ID., *Absolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 275-292; SABINO CASSESE, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XL (1990), pp. 755-768; CORRADO PECORELLA, *Un potere in discussione, l'autonomia universitaria*, in «Studi Parmensi», XIX (1977), pp. 49-63 ora in ID., *Studi e ricerche di storia del diritto*, Giappichelli, Torino 1995, pp. 347-359 e ALDO MAZZINI SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali*, in *Studi in memoria di Luigi Cosattini*, cit., pp. 61-99.

97 Per tutti CESARE PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in «Rivista telematica periodica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 3 (2011), pp. 1-10. Sulle aporie delle attuali vicende della valutazione nel sistema universitario, si vedano SABINO CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione* (2012), in

<http://www.roars.it/online/lanvur-ha-ucciso-la-valutazione-viva-la-valutazione> e GIANFRANCO REBORA, *Nessuno mi può giudicare? L'università e la valutazione*, Guerini, Milano 2013.

98 Cfr. ANNA MARIA POGGI, *Autonomie funzionali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, I, cit., pp. 578-583 e bibliografia ivi richiamata; cfr. anche PAOLO PRODI, *Università dentro e fuori*, Il Mulino, Bologna 2013.

99 Cfr. per tutti MARIA AMATA GARITO, *L'università nel XXI secolo fra tradizione e innovazione*, McGraw-Hill, Milano 2015 e, in ottica socio-economica, ALDO GEUNA, *L'università e il sistema economico*, Il Mulino, Bologna 2013.

100 GIORGIO M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Sassaresi*, I (1967-68), pp. 839-840. Occorre ancora evidenziare la differenza fra autonomie "originarie", caratteristiche per lo più dei periodi medievali e premoderni, da quelle "ottriate", che caratterizzano – invece – gli sviluppi ottoneovecenteschi; cfr. anche CORRADO PECORELLA, *Un potere in discussione, l'autonomia universitaria*, cit., pp. 349-354 e ID., *Cenni storici sulle Facoltà di Giurisprudenza (a partire dal XVIII secolo)*, in ID., *Studi e ricerche di storia del diritto*, cit., pp. 243-265.

101 In proposito, fra i moltissimi secondo prospettive diverse, si vedano: EMILIO CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista*, Giuffrè, Milano 1992; PAOLO GROSSI, *Pagina introduttiva (con una "lettera aperta" al ministro Berlinguer)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 25, 1996, pp. 1-8 e *Autonomia universitaria: studi sul caso italiano*, Bulzoni, Roma 1978.

102 Peraltro la presenza di un autonomo Ministero per l'Università e la Ricerca ha avuto vita breve, essendo da qualche anno nuovamente ricompreso in quello dell'Istruzione; cfr. ALBERTO BARETTONI ARLERI e F. MATARAZZO, *Università degli studi*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, 1992, pp. 822-858. Di rilievo anche le considerazioni generali di SERGIO FOÀ, *L'istruzione tra diritto sociale e interesse legittimo*, in *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, a cura di Rosario Ferrara e Stefano Sicardi, CEDAM, Padova 1998, pp. 229-248.

103 Fra i molti, ANNA MARIA POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Giuffrè, Milano

1998, pp. 129-216. Si vedano anche i saggi contenuti nel volume *Il diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, cit.

104 Cfr. ANNA MARIA POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., in specie pp. 169-303 ed UMBERTO POTOSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in «Giurisprudenza costituzionale», XXXIII (1988), pp. 2305-2315 (anche in *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 27-42). Come ha rilevato efficacemente Valerio Onida si possono individuare "due fondamenti o due punti di vista in tema di autonomia universitaria: uno che parte dalla considerazione dell'Università come luogo di esercizio di libertà, una libertà da tutelare nei confronti dei poteri pubblici; l'altro che intende l'Università come luogo in cui si esplica una funzione d'interesse pubblico, che riguarda anche, o principalmente, oggetti esterni rispetto all'organizzazione universitaria" (VALERIO ONIDA, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, cit., p. 101).

105 Il processo d'integrazione europea degli ordinamenti d'istruzione superiore ha preso l'avvio dalle dichiarazioni di Parigi e Bologna (del 1998 e 1999) sullo spazio comune europeo dell'istruzione, nell'apprezzabile intendimento di favorire una migliore integrazione fra i sistemi universitari dei paesi dell'Unione; nel sistema italiano, peraltro, l'applicazione del nuovo assetto in seguito delineato ha comportato numerose criticità e talune distorsioni dell'intero sistema (su tutte l'eccessiva proliferazione dei corsi e delle sedi universitarie) a cui anche la legge 240/10 cerca in qualche modo di porre rimedio. In senso molto critico rispetto alla riforma degli ordinamenti didattici a suo tempo disegnata, cfr. *Tre più due uguale zero. La riforma dell'Università da Berlinguer alla Moratti*, a cura di Gian Luigi Beccaria, Garzanti, Milano 2004; alcune considerazioni positive si possono leggere – invece – in ANDREA CAMELLI, *Le performance dei laureati figli della riforma nella documentazione di Alma Laurea*, in *L'Università possibile. Note a margine della riforma*, cit., pp. 45-55. Mi permetto di rinviare anche ad alcune considerazioni esposte in MICHELE ROSBOCH, *Il diritto allo studio universitario fra autonomie e sussidiarietà: un confronto fra Italia e Francia*, in *Le autonomie territoriali e funzionali nella Provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, cit., pp. 437-

447.

106 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 10700/2006; alcune considerazioni in VINCENZO REINA, *I ricorsi ministeriali avverso gli Statuti degli Atenei Italiani: la recente giurisprudenza amministrativa (Tar Piemonte, Tar Liguria, Tar Sicilia) sulla questione dell'elettività dei membri componenti i Cda delle Università*, relazione al Convegno ANLUI, Torino 10-11 dicembre 2012, reperibile sul sito www.unito.it; sulla natura giuridica delle Università non statali come “enti pubblici non economici”, cfr. da ultimo MIRIAM MAROTTA, *La natura giuridica delle Università non statali*, <http://www.altalex.com/documents/news/2016/10/05/la-natura-giuridica-delle-universita-non-statali>.

107 Cfr. ANNA MARIA POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, cit., pp. 68-73.

108 CESARE PINELLI, *Autonomia universitaria*, cit., pp. 1-10; si veda anche *L'università e la sua organizzazione: questioni ricorrenti e profili evolutivi*, a cura di Giuseppe Piperata, Editoriale Scientifica, Napoli 2014.

109 Cfr. *Governare le università. Il centro del sistema*, a cura di Chiara Bologna e Giovanna Endrici, Il Mulino, Bologna 2011.

110 Cfr. MORIS TRIVENTI, *Sistemi universitari comparati. Riforme, assetti istituzionali e accessibilità agli studenti*, Bruno Mondadori, Milano 2012.

111 Cfr. TOMMASO AGASISTI e GIORGIO VITTADINI, *Fatti e misfatti del sistema universitario italiano: un quadro d'insieme e le prospettive alla luce della Riforma Gelmini*, in *L'Università possibile. Note a margine della riforma*, cit., pp. 9-23.

112 Come esempio: «L'Università è una Comunità di studio e di ricerca, cui partecipano, ciascuno con le rispettive responsabilità e i rispettivi compiti, professori, ricercatori, collaboratori ed esperti linguistici, dirigenti, personale tecnico-amministrativo, studenti, nonché tutti coloro che vi svolgono a qualsiasi titolo, anche temporaneamente, attività di ricerca, di insegnamento e di studio, di supporto amministrativo contabile alle attività istituzionali» (*Statuto dell'Università di Torino*, art. 2, comma 1, consultabile in <http://www.unito.it/ateneo/statuto-e-regolamenti/statuto-e-regolamenti-attuativi>).

113 Come è stato correttamente osservato: «Occorre riflettere sulla circostanza che se da un lato il mondo universitario non ha mai cessato di manifestare la

MICHELE ROSBOCH

propria pretesa all'autonomia, attuandola ogni qual volta ciò fosse possibile, essa non è un *quid* aggiuntivo al concetto di università ma è l'unico modo di essere dell'università» (CORRADO PECORELLA, *Un potere in discussione, l'autonomia universitaria*, cit., p. 359).

114 Fra i molti si vedano: ANTONIO BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2002; MARIA ROSARIA FERRARESE, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2002 ed EAD., *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna 2010; cfr. pure STEFANO MANNONI, *Globalizzazione, diritto, Stato*, in *Ordo Iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica*, cit., pp. 361-372.

115 Sono ancora oggi valide e condivisibili le osservazioni proposte tempo addietro da Nicola Matteucci a proposito dell'opportunità di promuovere «una nuova filosofia pubblica»: «La realtà contemporanea resta difficile da decifrare: di fatto c'è l'eclissi dello Stato, come luogo della sintesi politica, e il tutto è occupato dalle amministrazioni. Declinano le “istituzioni” e si rafforzano le “organizzazioni”, mentre ci investe la rivoluzione tecno-tronica, che con la sua apparente neutralità, regolerà sempre più i rapporti fra gli uomini, con i suoi linguaggi specialistici, “barbari”, perché incomprensibili, ma in realtà senza alcuna profondità semantica, perché lontani dalla vita vissuta. Così è scomparsa dall'attenzione la *res publica* e le sue forme, come il vero centro della politica, e la mente è sviata dalle organizzazioni e dalla tecnica, che sono realtà – in sé – non politiche» (NICOLA MATTEUCCI, *Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville*, cit., p. 26). Per osservazioni generali, di diverso tenore, si possono menzionare i saggi pubblicati in *Alla ricerca della politica. Voci per un dizionario*, a cura di Angelo d'Orsi, Bollati Boringhieri, Torino 1995. Da ultimo, assai significativi: ERIC VOEGELIN, *La politica: dai simboli alle esperienze*, Giuffrè, Milano 1993 e la recente ristampa dei saggi di GEORG JELLINEK, *Il tutto e l'individuo. Scritti di Filosofia, Politica e Diritto*, a cura di Sara Lagi, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015.

116 In generale si possono anche richiamare le sempre attuali osservazioni di AMARTYA SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2001 [2000]; cfr. anche GEORGE W. LIEBMANN, *Solving*

LE COMUNITÀ TRA STORIA E ISTITUZIONI

Problems Without Large Government, Westport-CT 1999; sulle vicende costituzionali, *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di Francesco Viola, Il Mulino, Bologna 2012; cfr. anche il recente saggio di SABINO CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna 2016.

117 Mi permetto di rimandare per alcune osservazioni sintetiche a MICHELE ROSBOCH, *Ragioni e forme della politica in età contemporanea: tra diritto e comunità intermedie*, in «Politica.eu», 2-2015, pp. 100-107; oltre alle indicazioni già offerte, significativi per la disamina delle diverse tappe della crisi novecentesca della compagine statale, SABINO CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Il Mulino, Bologna 2013; *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, a cura di Roberto Ruffilli, Il Mulino, Bologna 1979 e *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, a cura di Olivia Guaraldo e Leonida Tedoldi, Ombre Corte, Verona 2005.

118 MARY ANN GLENDON, *Tradizioni in subbuglio*, a cura di Paolo G. Carrozza e Marta Cartabia, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, p. 25; il saggio di CLAUDE LÉVI STRAUSS a cui si fa riferimento è *Lo sguardo da lontano*, a cura di Primo Levi, Einaudi, Torino 1984.

ANDREA PENNINI

Dalla *Societas* al *Citoyen*. Lo *anéantissement* delle comunità intermedie nel percorso costituzionale della Francia rivoluzionaria

1. *Un sistema composito alla vigilia della Rivoluzione francese*

Per sua natura, il concetto di comunità intermedia presuppone l'esistenza di una realtà più grande che la contiene e di una più piccola di cui è contenitore. In un ambito politico-istituzionale, queste comunità sono degli aggregati sociali composti da singoli individui che si pongono all'interno del sistema degli stati-nazione. La semplicità – forse troppa – di questa definizione fa tuttavia da *pendant* alla sua quotidianità. Infatti oggi l'idea di comunità intermedia, pur declinata in numerose accezioni, appare agli occhi del lettore europeo contemporaneo come un dato acquisito. Tuttavia, nella sua convenzionalità, quanto affermato finora presuppone tre concetti non facili da individuare e riconoscere nel loro divenire storico: lo Stato, gli individui e il grande magma rappresentato dalle realtà intermedie. È necessario dunque, prima di addentrarsi nel tortuoso percorso costituzionale, considerare con rapidi accenni l'origine politico-istituzionale dei tre concetti in modo tale da poter non dare per scontato la loro esistenza.¹

Oggi è infatti inconcepibile o, quantomeno, difficile da definire l'esistenza di una società priva di un ente forte che rappresenti un potere politico in grado di regolare tutte, o almeno in larga parte, le proprie manifestazioni.² Eppure, escludendo realtà distanti dalle teorie politiche occidentali, le vicende storiche del medioevo europeo raccontano di una sostanziale inesistenza di un potere paragonabile agli attuali Stati e, soprattutto, di una struttura sociale ed economica «formata da tante coagulazioni identificate dalla diffusa coscienza come necessarie al singolo, realtà fragile assolutamente bisognosa di protezione e di integrazione».³ Nella cosiddetta età di mezzo – quindi – tutto è comunità intermedia e la relazione contemporanea che ripartisce la vita politica tra individuo capace di diritto ed ente Stato a un tempo garante e dispensatore di diritto o di “diritti” è semplicemente impensabile.

La *societas* medievale utilizza categorie politico-istituzionali differenti. Vi è infatti una stretta correlazione tra l'immanente e il trascendente che si esplica nella concezione del diritto naturale come scritto nel libro di Geremia: «Dabo legem meam in visceribus eorum et in corde eorum scribam eam; et ero eis in Deum, et ipsi erunt mihi in populum».⁴ Il titolare del potere, aderendo a questa concezione, non è perciò chiamato a “scrivere” il diritto secondo un suo arbitrio ma, “semplicemente”, a leggere un sistema inscritto nella natura degli uomini e nella tradizione di un popolo.

Pur di un interesse assolutamente rilevante, tuttavia, l'analisi sul millennio medievale, non può aver luogo in questa sede, troppo distante nel tempo dal focus della trattazione. Si rimanda a tal fine alla lezione di Paolo Grossi e della “scuola fiorentina”,⁵

il che permette di svincolare queste pagine da un'analisi puntuale del complesso mondo giuridico-istituzionale medievale, consentendo di proseguire il discorso con qualche accenno sulla affermazione degli Stati nella Prima età moderna.

Fin dai primi cicli delle scuole si insegna che lo Stato si contraddistingue per alcune caratteristiche fondamentali riassumibili in una popolazione all'interno di un territorio definito in cui opera un governo dotato di piena sovranità e indipendenza. Tuttavia la questione, anche in questo caso, è decisamente più complessa e mutevole nei secoli della prima età moderna rispetto all'assioma appena citato. Infatti se appare pacifico che, da un punto di vista della storia delle istituzioni, il passaggio dal medioevo alla prima età moderna sia segnato dal sorgere dello Stato, è decisamente meno pacifico che cosa si intenda per Stato. Alcune tesi di microstorici, anzi, tendono a postularne l'insistenza senza però considerare che gli stessi documenti prodotti a partire dal XVI secolo parlano esplicitamente di *Stato* e *Stati*. Va da sé, dunque, che l'ente Stato che si forma nel Rinascimento europeo, o per meglio dire nei rinascimenti europei,⁶ e che interessa al discorso qui condotto non è per forma, natura e concezione assimilabile ai nostri stati contemporanei.

Per avere contezza di quale fosse la dottrina politica nel Cinquecento europeo si ritiene necessario fare riferimento a Jean Bodin. Il giurista francese infatti nella prima frase dei suoi *Six livres de la République* afferma che la «*République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et ce qui leur est commun, avec puissance souveraine*».⁷ Il testo bodiniano indica tre elementi costitutivi dello Stato, qui definito *Republique*: un "giusto governo", una pluralità di famiglie e una potenza sovrana. Permane dunque

una sorta di modello aristotelico che in forza di una stabilità maggiore, spinge via via i nuclei primi e più piccoli di una società, ossia le famiglie, ad una libera aggregazione. Nascono così comunità sempre più grandi fino ad arrivare all'insorgenza di un ente superiore dotato di sovranità che gestisce e armonizza le istanze a lui sottoposte.

Lo Stato dunque, pur avendo la suprema podestà che in età moderna si associa al sovrano,⁸ si caratterizza per la compresenza di aggregati sociali più piccoli che, oltre a conservarsi, tendono ad autogovernarsi. Le relazioni tra aggregati maggiori e quelli minori viene descritta da Bodin con una metafora:

*La différence de la famille aux corps et Collèges, et de ceux-ci à la République, est telle que [le] tout à ses parties ; car la communauté de plusieurs chefs de famille ou d'un village, ou d'une ville, ou d'une contrée, peut être sans République, aussi bien que la famille sans Collège.*⁹

D'altro canto lo Stato, secondo uno schema politico che affonda le sue origini in Aristotele, non può fare a meno dei corpi intermedi, perché ne sono parte costituente.¹⁰

Inoltre, per leggere le istituzioni politiche d'antico regime è necessario capovolgere il paradigma contemporaneo per cui vi è un centro direzionale e una filiera burocratico-amministrativa in grado di trasmettere le decisioni in "periferia". Invece, come ben sintetizzato da Luca Mannori, il centro – o la corte del sovrano – è «la sede in cui i sudditi si rivolgevano per comporre i loro conflitti o per chiedere conferme ed estensioni dei loro privilegi».¹¹ Tale contrattazione continua è la cifra caratterizzante l'intero percorso politico della prima età moderna e non troverà una compiuta composizione nemmeno nel "Settecento riformatore"¹² in

cui più forti si fanno le istanze del potere principesco e della sua organizzazione all'interno degli Stati. L'affermazione parziale delle riforme illuministiche, infatti, pur limitando il raggio d'azione delle molteplici realtà intermedie (*stände*, confraternite, corporazioni, ordini religiosi, cavallereschi, professionali, e così via) non ne intacca la loro natura contrattuale sia verso il principe, sia verso i suoi aderenti. Tuttavia – prima in maniera carica, poi sempre più esplicitamente la seconda metà del XVIII secolo ha visto l'insorgenza di nuovi paradigmi politici che non rifacendosi più alla tradizione giuridica del diritto comune, affermano di tendere a esaltare la relazione tra produzione univoca delle norme e generale recezione non mediata delle stesse.¹³ Questa nuova tradizione filosofico-giuridica, sommata alle tensioni sociali e politiche della Francia dell'ultimo quarto del XVIII secolo, è alla base della distruzione del tessuto connettivo degli Stati d'antico regime, del rovesciamento dello Stato-contenitore in una realtà di individui che si aggregano volontariamente e del passaggio da una società di ordini per diritto ad una di classi e “stili di vita”.

2. Dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino alla «*loi Le Chapelier*»

Il 26 agosto 1789, circa due mesi dopo il cosiddetto giuramento della Pallacorda, l'Assemblea nazionale costituente produce un documento destinato a segnare la storia dell'intero continente europeo: la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*. Lasciando il commento generale del testo della dichiarazione, dei suoi antecedenti storici e della sua formazione ad altri studi più approfonditi e specialistici, in questa sede ci si limita ad osservare

alcuni aspetti peculiari e, soprattutto, a soffermarsi su quegli articoli che esplicitamente minano il sistema corporativo tipico della società d'antico regime.¹⁴

Precipitato storico delle idee dei *philosophes*, che hanno caratterizzato in larga parte il dibattito culturale francese, senza però intervenire direttamente nel governo del regno,¹⁵ la dichiarazione ha per referente diretto il singolo uomo francese, che diventa in quanto tale capace di diritto.

Questo cambio di paradigma modifica non solo il quadro istituzionale, ma la stessa società francese, andando a sovvertire gli equilibri tradizionali e, quindi, a minare le basi dell'esistenza delle comunità intermedie. Fin dalle prime righe i rappresentanti del popolo francese sottolineano l'importanza dei diritti «*naturels, inaliénables et sacrés*» del singolo individuo, il quale – dal canto suo, come «*membres du corps social*» – non ha bisogno di una realtà terza per essere messo in connessione con ogni istituzione politica. Questo concetto è rafforzato dall'art. 1 in cui si afferma che «*les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune*». È interessante notare come le distinzioni sociali debbano fondarsi esclusivamente sull'utilità comune, ossia sul compimento dei doveri nazionali, intesi come lo sviluppo delle attività economiche o il prendersi carico di una funzione pubblica, da parte del singolo cittadino capace dei diritti elencati nell'art. 2:¹⁶ la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione. Prima di questa breve elencazione l'Assemblea nazionale indica, secondo un'evidente tradizione giusnaturalistica, il senso ultimo delle associazioni politiche, ossia: «*la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme*».

Assumendo poi la Nazione, intesa come concetto generale e astratto, quale principio fondante ogni sovranità, si viene a formare una sorta di dualismo nella società francese: da un lato il cittadino portatore di diritti fondamentali e dall'altro la Nazione che ne diviene garante unica, dal momento che «nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément». Il passaggio successivo riguarda la Legge, che viene intesa – anche in questo caso come principio generale ed astratto – come limite alla libertà del singolo. In quanto espressione «de la volonté générale», alla formazione della legge devono concorrere tutti i cittadini in quanto tali, o attraverso i propri rappresentanti. Anche se in questo caso vengono citate realtà che tendono a interpersi tra il generale (la Nazione) e il particolare (il cittadino), ovvero i *Représentans*, queste non possono essere considerate come comunità intermedie, perché il legislatore fa riferimento semplicemente a dei liberi cittadini che, in base alle loro virtù e ai loro talenti, occupano una funzione pubblica.

Dunque, a differenza dell'assolutismo politico tipico della monarchia borbonica, in cui trovavano spazio enti e realtà non necessariamente dipendenti né tantomeno ordinate dal potere sovrano, la Rivoluzione francese genera un vero e proprio assolutismo giuridico.¹⁷ Infatti, almeno a livello concettuale, l'Assemblea nazionale elimina ogni relazione inter-sociale e inter-politica nell'amministrazione della cosa pubblica. Tale passaggio è impresso a chiare lettere nel *Discours préliminaire* al progetto di Codice Civile del 1801 composto da Jean-Étienne-Marie Portalis, che a buon diritto si può definire uno dei protagonisti della codificazione napoleonica:¹⁸

L'expérience prouve que les hommes changent plus facilement de domination que de lois. De là cette prodigieuse diversité de coutumes que l'on rencontrait dans la même empire: on eût dit que la France n'était qu'une société de sociétés. La patrie était commune; et les États, particuliers et distincts: le territoire était un; et les nations diverses.¹⁹

La società francese d'antico regime è quindi riconducibile a una somma di consuetudini divenute legge e tante società e tanti stati uniti insieme da una patria comune che, ancorché non esplicitato nel testo, coincide con la condizione di sudditi di Sua Maestà Cristianissima. Poche righe dopo Portalis, in merito alla ragione per cui il processo di codificazione è stato successivo agli eventi rivoluzionari, sostiene che

Toute révolution est une conquête. Fait-on des lois dans le passage de l'ancien gouvernement au nouveau ? Par la seule force des choses, ces lois sont nécessairement hostile, partiales, éversives. On est emporté par le besoin de rompre toutes les habitudes, d'affaiblir tous les liens, d'écartier tous les mécontents. On ne s'occupe plus des relations privées des hommes entre eux: on ne voit que l'objet politique et général; on cherche des confédérés plutôt que des concitoyens. Tout devient droit public.²⁰

Per Portalis la frattura che si è consumata nei primi anni rivoluzionari, come si avrà modo di approfondire nel percorso costituzionale, è funzionale alla costruzione di un ordine nuovo in cui non vi sia più spazio per le antiche consuetudine. All'interno di un *esprit révolutionnaire* che funge da terreno di coltura per le istituzioni e le norme che si andranno a costituire in età napoleonica, trova spazio la legge che pone fine all'esistenza delle comunità intermedie, intese come libere aggregazioni di uomini con delle

regole e finalità proprie. Essa è la famigerata *loi Le Chapelier*, emanata dall'Assemblea nazionale il 17 giugno 1791. Questa legge rappresenta il punto d'arrivo dell'utopia rivoluzionaria che Simitis ha definito «individualismo radicale»²¹ e che vede presenti nell'agone politico e sociale solo due soggetti, ossia il cittadino e lo Stato-nazione.

Art. 1. L'anéantissement de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit.²²

Il termine *anéantissement* utilizzato per abolire tutte le associazioni professionali è molto incisivo ed esprime a chiare lettere uno dei principali obiettivi della Rivoluzione: annientare una tradizione sociale fondata su “comunità di scopo”. Il nascente stato borghese – quindi – decide scientemente di porre «al disotto della propria organizzazione una piattaforma sociale assolutamente liscia, assolutamente priva di interruzioni e frammentazioni, e su cui il potere centrale può proiettarsi in tutta la sua imperiosità».²³ Viene fatto così esplicito divieto a cittadini di uno stesso stato o professione, anche se all'interno dello stesso posto di lavoro, di nominare rappresentanti, di tenere registri, di prendere decisioni comunitarie e di stilare regolamenti «sur leurs prétendus intérêt communs».²⁴ Gli stessi enti statali e municipali non possono ricevere né, tantomeno, rispondere a petizioni e missive indirizzate loro da realtà collettive.

A questa prima parte della legge “affermativa” dei principi in essa contenuti, segue un altrettanto dura e incisiva seconda

parte “repressiva” nei confronti dei trasgressori. Se infatti, contro i principi costituzionali, un insieme di cittadini agisse da corporazione, ossia deliberasse su questioni interne a esso o stabilisse prezzi per le prestazioni offerte, tali azioni sarebbero dichiarate dal corpo amministrativo e dai municipi, a cui è affidata l’osservanza della legge, «inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l’homme»²⁵ e perciò nulle. I trasgressori dovrebbero essere condotti su richiesta del procuratore davanti al tribunale di polizia e condannati a cinquecento lire d’ammenda e alla sospensione di un anno dall’esercizio attivo della cittadinanza. Una sorte peggiore è prevista per quegli autori di delibere o per i capi di assemblee corporative che minaccino forestieri o soggetti che non sottostanno alle decisioni di tali assise, con l’aumentare dell’ammenda a mille lire e a tre mesi di prigione.

Infine, l’ultimo articolo della legge pone in essere un conflitto tra «le libre exercice de l’industrie et du travail»,²⁶ che è un diritto inalienabile del singolo individuo, e tutti gli assemblamenti di lavoratori che, per loro natura, tendono a difendere sé stessi e i loro privilegi. Questa dicotomia rispecchia l’idea del lavoro che ha la Rivoluzione, la quale sostanzialmente ricalca il bipolarismo astratto delle istituzioni politiche cittadino/nazione. Esiste infatti da un lato l’interesse privato di ciascun cittadino di poter godere del diritto di lavorare, dall’altro è compito della nazione quello di fornire il lavoro a chi ne è sprovvisto. Si crea così un paradosso: quella che è una legge contraria a ogni principio sindacale, diventa la base per lo stato assistenziale che si ritrova nelle teorie dei socialisti francesi del XIX secolo.²⁷

La legge Le Chapelier appare dunque un’interessante cartina

di tornasole sulle ideologie che hanno mosso gli autori della Rivoluzione. L'astrazione del concetto di lavoro come diritto ineliminabile di ogni individuo, porta a concepire norme teoriche che prescindono da qualsivoglia natura contingente. Tale concezione, almeno per quanto riguarda la fine del XVIII secolo e la prima metà del secolo successivo, taglia fuori l'informe massa di uomini e donne che formalmente si trova ad avere riconosciuti notevoli diritti, tra cui quello al lavoro, e l'uguaglianza di fronte alla legge ma, privata di qualsivoglia rete associativa, si trova impossibilitata a goderne.

3. *L'avventura costituzionale della Francia rivoluzionaria*

La legge Le Chapelier segna un punto di partenza, e per certi versi anche d'arrivo, che condiziona l'intera dottrina costituzionale della Francia rivoluzionaria. Infatti nessuna delle quattro costituzioni francesi della fine del XVIII secolo rinuncia, ancorché con sfumature diverse, a esplicitare il divieto di costruzione di corpi che si frappongano tra il singolo cittadino francese e gli organismi istituzionali dello stato. Premessa questa sottolineatura, può apparire ridondante l'analisi dei testi costituzionali che segue; tuttavia, per evitare di omettere passaggi che potrebbero risultare importanti per questa disamina, si procede a una breve lettura delle singole costituzioni, ancorché soltanto, nelle parti che interessano le comunità intermedie.

Il 13 settembre 1791 Luigi XVI accetta la costituzione approvata dall'Assemblea nazionale costituente il 3 dello stesso mese. Il giorno successivo il *Roi des Français* presta il dovuto giuramento al testo costituzionale, a cui viene premessa la dichiarazione del 1789. La monarchia per diritto divino scompare dalla

scena politica francese, poiché la sovranità non è più in capo al sovrano per grazia di Dio, ma appartiene alla Nazione e l'autorità regia deriva unicamente da essa. Il re assume per sé e per i suoi discendenti il potere esecutivo, mentre il potere legislativo è affidato a un'Assemblea nazionale legislativa. L'aspetto più interessante per il discorso che si vuole portare avanti non risiede però nei 210 articoli di cui è composta la prima costituzione francese, ma nel breve preambolo che si situa tra la Dichiarazione dei diritti e il corpo della costituzione. In tale porzione di testo si esplicita la funzione ordinatrice della costituzione. Infatti l'Assemblea nazionale, facendosi interprete di quello che sono i principi emersi dalla Rivoluzione, intende costruire nuovo ordine politico, sociale e normativo privo di quelle «institutions qui blessaient la liberté et l'égalité des droits».²⁸ Gli ostacoli e i limiti che, in quanto parte costitutiva dell'antico regime, rendevano impossibile tale enunciato prima degli eventi rivoluzionari sono cinque e sono sintetizzati e negati in questo preambolo. In primo luogo vi è l'abolizione, *latu sensu*, della nobiltà, e dei privilegi che essa aveva per nascita nella Francia d'antico regime, in particolare nel governo della cosa pubblica.²⁹ In secondo luogo si abolisce la venalità e l'ereditarietà delle cariche pubbliche, eliminando così definitivamente la *paulette* nata con Enrico IV all'inizio del XVII secolo.³⁰ La terza "negazione" colpisce i privilegi o le eccezioni alle leggi date in capo a singoli individui (i monarchi) o a gruppi sociali identificabili, genericamente definiti «aucune partie de la Nation», che affondavano le proprie radici in parte dalla monarchia borbonica, in parte – addirittura – dall'ordine giuridico medievale. La quarta negazione riguarda esplicitamente i corpi intermedi "corporativi". Infatti si afferma che «il n'y a plus

ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers». A questi corpi che si possono definire “interni” alla società francese, si vanno ad aggiungere quelli che – per certi versi – hanno un’origine esterna, ossia gli ordini religiosi. Si afferma così che la legge «ne reconnaît plus ni voeux religieux, ni aucun autre engagement qui serait contraire aux droits naturels, ou à la Constitution».

Le vicende storiche politico-istituzionali della Francia rivoluzionaria, in particolare la difficile armonizzazione dell’antico e del nuovo nella persona di Luigi XVI,³¹ portano alla formazione – tramite nuove elezioni a suffragio universale – di una Convenzione chiamata a redigere una nuova costituzione. Il 21 settembre 1792, durante la sua prima seduta, tale assise proclama la repubblica. La guerra esterna e i contrasti interni alla Francia rallentano i lavori della Convenzione. La maggioranza girondina arriva a una prima bozza di costituzione il 15 febbraio 1793.³² Presentato da Nicolas de Condorcet, tale progetto prevede la divisione dei poteri tra il legislativo e l’esecutivo (entrambi elettivi) e – soprattutto – un’attenzione alle realtà locali, favorendo il decentramento amministrativo.³³ Apposta al testo costituzionale, vi è una *Déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes* in cui, agli artt. 25-27, si afferma che la sovranità nazionale risiede nel popolo intero e che ogni cittadino ha un diritto eguale di concorrere al suo esercizio.³⁴ Inoltre, all’art. 28, afferma che «nulle réunion partielle de Citoyens, et nul individu ne peuvent s’attribuer la Souveraineté, exercer aucune autorité, et remplir aucune fonction sans une délégation formelle de la Loi».³⁵ Questo rafforzamento dell’individuo come portatore unico di diritti è confermato all’art. 1, titolo VIII, sezione quarta, in cui viene

consentito al singolo cittadino «d'exciter la surveillance des Représentants du Peuple sur des actes de Constitution, de Législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle».

La caduta della “Gironda” e la presa del potere da parte dei giacobini porta ad un accantonamento del progetto girondino e l'elaborazione di una nuova costituzione che vede la luce il 24 giugno 1793.³⁶ Anche a essa, come nel progetto precedente, si premette una nuova dichiarazione dei diritti. Decisamente democratica, tale *déclaration* pone in capo al popolo la sovranità che è una, indivisibile, imprescrittibile e inalienabile. Ma cos'è mai questo popolo sovrano? A ben vedere il percorso rivoluzionario dalla presa della Bastiglia in avanti, esso risulta essere un ente informe «composto da milioni di individui atomisticamente isolati l'uno dall'altro»,³⁷ senza alcuna realtà associativa se non quella dei suoi rappresentanti. La mancanza di un tessuto connettivo tra individui, da un lato consente di ottenere – finalmente – una formale uguaglianza giuridica; dall'altro però, ponendo come unico mezzo di distinzione la ricchezza personale, lascia sostanzialmente inalterato lo squilibrio interno alla società tra facoltosi e indigenti.³⁸

Riprendendo la dichiarazione dei diritti giacobina, il suo *incipit* richiama alla mente quello della costituzione americana, dal momento che come quella anche questa ha nella parola popolo il suo punto d'abbrivio.³⁹ Tuttavia vi è una differenza di fondo: nella costituzione statunitense il popolo è un'aggettivazione del soggetto noi; in quella giacobina il popolo francese è un soggetto astratto. Tale sfumatura si evidenzia poche parole più tardi, quando si afferma che tale costituzione è nata «afin que tous les

citoyens pouvant comparer sans cesse les actes du gouvernement avec le but de toute institution sociale, ne se laissent jamais opprimer, avilir par la tyrannie». Interessante è la sovrapposizione di due enunciati che si ritrova all'art. 1. Infatti, da un lato si conferma che lo scopo precipuo del governo è quello di garantire all'uomo il godimento dei diritti naturali; dall'altro si enuncia una realtà collettiva: «Le but de la société est le bonheur commun». Vengono meno, poi, le fragili barriere poste contro l'esistenza di società politiche: infatti nella dichiarazione all'art. 7 si prevede, oltre alla libertà di culto, il diritto di riunirsi pacificamente in assemblea e – soprattutto – all'art. 122 viene garantito «le droit de se réunir en sociétés populaires». Tale diritto viene confermato in un decreto del 25 luglio del 1793, in cui si afferma che è vietato a qualsivoglia autorità impedire alle società popolari di riunirsi o, addirittura, di scioglierle. Queste società, così come i club e le società fraterne, nascono all'interno del brulicante “brodo primordiale” rappresentato dalla Francia (e da Parigi) degli anni 1789-91. Esse sono – in sintesi – centri di formazione e di informazione politica che dominano la dialettica post-rivoluzionaria.⁴⁰ In qualche modo esse, presenti in tutto la Francia e in molti casi collegate tra di loro, rappresentano una nuova concezione di comunità intermedia più vicina alle nostre organizzazioni politiche che non alle antiche confraternite.⁴¹ Infatti le loro finalità si riducono essenzialmente alla difesa pubblica – quando possibile – di idee comuni, formando una sorta di anello di congiunzione tra le istituzioni statali e il singolo cittadino.

La costituzione dell'anno I, però, non ha mai trovato applicazione. Infatti la difficile condizione economica, politica e militare della Francia rivoluzionaria porta gli stessi giacobini artefici

del dettato costituzionale a promulgare un decreto, il 10 ottobre 1793, che pone in essere una sorta di “costituzione del governo rivoluzionario”. Infatti in tale atto si dichiara che «il governo provvisorio della Francia è rivoluzionario fino alla pace». Questo atto che, nei fatti, poneva in capo al *Comité de salut public* poteri straordinari, unito alla precedente Legge dei sospetti del 17 settembre, segna la fine delle libertà individuali enunciate nelle dichiarazioni dei diritti.

Conclusa l'esperienza del Terrore con la cosiddetta “reazione termidoriana” che ha portato alla caduta di Maximilien de Robespierre, il 25 agosto 1795 si perviene a una nuova costituzione.⁴² Essa – a differenza delle precedenti – contempla, dopo un'elencazione dei diritti, una dei doveri dell'uomo e del cittadino.⁴³ La ragione storica di tale dichiarazione è certamente da ricercare negli abusi della Rivoluzione, mentre i fondamenti teorici vengono esplicitati nell'art. 1, quando il legislatore afferma che «la Déclaration des droits contient les obligations des législateurs: le maintien de la société demande que ceux qui la composent connaissent et remplissent également leurs devoirs». Resta ferma la dicotomia tra uomo e stato, ma si declinano meglio le modalità di adesione del cittadino alla società, intesa come nazione. Tra questi obblighi, oltre al rispetto delle leggi e della proprietà privata, spuntano quelli di natura “famigliare” enunciati all'art. 4: «Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux». Ecco – dunque – che si riafferma l'unica vera comunità intermedia approvata dalla rivoluzione: la famiglia.

La costituzione del 1795 è piuttosto lunga (377 artt.) e ha un carattere eminentemente negativo, volto a controllare e dividere

il potere piuttosto che a organizzare positivamente le istituzioni politiche. Il potere legislativo viene suddiviso in due camere: un Consiglio dei Cinquecento che propone leggi e un Consiglio degli Anziani che le approva o le respinge, senza potere d'emendamento; mentre il potere esecutivo, staccato dal legislativo, è dato in capo a un Direttorio di cinque membri che decadono a rotazione.⁴⁴ Tralasciando gli innumerevoli aspetti di tale dettato costituzionale, si focalizza l'attenzione sul XIV e ultimo titolo, ovvero le *dispositions générales*. In esse si trova una sorta di differenziazione tra francesi, infatti si afferma che non esiste alcuna superiorità tra i cittadini salvo quella dei «fonctionnaires publics» nell'esercizio delle loro funzioni. Dopodiché, oltre a riaffermare la nullità dei voti religiosi, viene scritto:

Il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté de la presse, du commerce, et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce. Toute loi prohibitive en ce genre, quand les circonstances la rendent nécessaire, est essentiellement provisoire, et n'a d'effet que pendant un an au plus, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée.

Ovviamente lo spazio di costruzione di un percorso professionale viene garantito dallo stato senza l'intervento di alcuna realtà particolare. In ogni caso se questa prima sezione delle disposizioni generali pare più incline ad una visione plurale della società, gli artt. 360-368 ricollocano la costituzione all'interno del solco segnato nel 1791 da Le Chapelier. Vengono espressamente vietate le corporazioni contrarie all'ordine pubblico e, soprattutto, è fatto divieto a qualsivoglia assemblea cittadina di definirsi società popolare. Tale negazione fa chiaramente riferimento alla plethora di

club (non solo giacobini) e società nate all'ombra della Rivoluzione e che, dopo il Termidoro, vengono accusate di essere alla base del regime del terrore. Non bisogna stupirsi – quindi – se il costituente all'art. 362 scrive:

Aucune société particulière, s'occupant de questions politiques, ne peut correspondre avec une autre, ni s'affilier à elle, ni tenir des séances publiques, composées de sociétaires et d'assistants distingués les uns des autres, ni imposer des conditions d'admission et d'éligibilité, ni s'arroger des droits d'exclusion, ni faire porter à ses membres aucun signe extérieur de leur association.

I cittadini restano comunque liberi di esercitare i loro diritti politici, ma solo all'interno delle istituzioni statali. Inoltre gli stessi cittadini possono presentare petizioni alle autorità pubbliche, ma esse devono necessariamente essere, come prescritto dalla legge Le Chapelier, individuali. Addirittura più autorità costituite non possono riunirsi per deliberare alcunché. Sempre in funzione preventiva si vietano esplicitamente gli assembramenti, siano essi armati – definiti «un attentat à la Constitution»⁴⁵ – o pacifici. In ultimo viene fatto divieto di portare «*marques distinctives qui rappellent des fonctions antérieurement exercées, ni des services rendus*».⁴⁶

Il sistema istituzionale delineato nel 1795 è risultato immediatamente fragile, ma nonostante una serie di piccoli colpi di stato rimane in vigore fino al 1799, quando si incontrano il “teorico della rivoluzione” Emmanuel Joseph Sieyès,⁴⁷ e il suo ultimo prodotto Napoleone Bonaparte. I due, in seguito a un colpo di stato nel novembre 1799 attuato dal giovane generale, danno vita a una commissione il cui obiettivo è quello di produrre una nuova

costituzione. Di fatto il testo che viene licenziato, privo – per la prima volta in Francia – di una dichiarazione di diritti (e/o di doveri), è più attento a delineare le funzioni dei cinque poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario, conservatore e di governo) e le relazioni dirette con la regia data in capo al primo console (lo stesso Napoleone), che non a costruire un sistema organico della normativa. Infatti a differenza di quanto affermato nel periodo rivoluzionario, quando si pensava che la costituzione avesse l'obiettivo di costruire una risposta adeguata alle esigenze dei singoli,⁴⁸ Napoleone vede nella sua costituzione “soltanto” un efficace strumento del potere. Infatti nel 1802 arriva ad affermare: «Una Costituzione dev'essere fatta in modo tale da non ostacolare l'azione del governo, e da non costringerlo a violarla».⁴⁹ Tale principio, mutuato dalla famosa affermazione attribuita a Sieyès «la fiducia viene dal basso, ma il potere viene dall'alto»,⁵⁰ rende impensabile la costruzione, almeno a livello costituzionale, di realtà intermedie tra il cittadino e le istituzioni statali.

La costituzione napoleonica, non approvata da alcuna assemblea ma sottoposta a plebiscito, chiude – per esplicita dichiarazione dei suoi consoli⁵¹ – la stagione rivoluzionaria per aprirne una nuova. Tuttavia la legislazione soppressiva delle realtà intermedie considerata nelle pagine precedenti e le norme di “stabilizzazione” poste in essere da Napoleone nei primi anni del XIX secolo,⁵² non rimangono costrette nei confini storici della Francia, ma si estendono di pari passo con l'avanzare della *Grande Armée* a quasi tutta l'Europa continentale.

4. *Una mancata restaurazione*

Per concludere il rapido percorso tracciato nelle pagine precedenti, è necessario valutare gli effetti che il processo rivoluzionario di “annientamento” delle comunità intermedie ha causato

nella successiva età della Restaurazione. È infatti pacifico sostenere che se il ritorno dei “legittimi” sovrani sugli antichi troni europei comporta per alcune realtà il tentativo di ripristino *tout court* della normativa precedente (spesso fallito), per altre rappresenta invece un eclettico riadattamento delle istanze d’antico regime in chiave moderna.⁵³ In entrambi i casi, però, l’ideale borghese che si è ormai radicato nella società europea non permette il reintegro, se non parziale, delle realtà intermedie.⁵⁴ In questo solco possiamo collocare la *charte* del 4 giugno del 1814 che il “restaurato” Luigi XVIII concede ai suoi sudditi.⁵⁵

Questa carta costituzionale, nel suo silenzio, pare sostanzialmente confermare l’irrelevanza sociale e giuridica data alle comunità intermedie nel lungo percorso rivoluzionario e napoleonico. Infatti si confermano tutte le libertà individuali dei francesi, «*quels que soient d’ailleurs leurs titres et leurs rangs*».⁵⁶ Dunque si reintroduce esplicitamente – cosa che, tra l’altro, aveva già fatto Napoleone⁵⁷ – il concetto di nobiltà che, però, non dà seguito ad alcun “privilegio” per essa, salvo la possibilità di essere nominati per la camera dei Pari. In questo senso è significativo il fatto che il sovrano affermi tra i diritti garantiti dallo stato che

la noblesse ancienne reprend ses titres. La nouvelle conserve les siens. Le Roi fait des nobles à volonté; mais il ne leur accorde que des rangs et des honneurs, sans aucune exemption des charges et des devoirs de la société.⁵⁸

Inoltre confermando la Legion d’onore,⁵⁹ lega il processo di “normalizzazione” dell’Impero napoleonico con il processo di restaurazione che sta per compiere. La nobiltà, svuotata della realtà feudale, resta così un titolo importante per la società del tempo,

agognato da larga parte della classe borghese, ma sostanzialmente onorifico.

L'indifferenza delle carte costituzionali per le comunità intermedie prosegue per larga parte dell'Ottocento⁶⁰ e anche lo Statuto Albertino, costituzione fondamentale del regno di Sardegna prima e dell'Italia unita poi, non fa alcun cenno – salvo per quanto riguarda il problema degli Ordini Cavallereschi e dei titoli nobiliari⁶¹ – a realtà intermedie tra il Sovrano e gli organi statali da un lato e i «regnicoli» dall'altro. Le comunità intermedie riprenderanno valore all'interno delle società liberali e un peso determinante nelle dinamiche costituzionali nella seconda metà del XIX secolo quando si affacciano alla ribalta della storia le masse popolari e le loro esigenze.⁶²

NOTE

1 Per avere uno sguardo sintetico e una bibliografia aggiornata sulle “Comunità Intermedie” cfr. MICHELE ROSBOCH, *Comune, Comunità e corpi intermedi*, in *Parole in divenire. Un vademecum per l'uomo occidentale*, a cura di Alberto Sciumè e Aldo Andrea Cassi, Giappichelli, Torino 2016.

2 È la nascita dell'ente Stato il primo spartiacque di tale definizione. È difficile sintetizzare una bibliografia sull'origine ed evoluzione del concetto di stato. Tuttavia, tra gli altri, cfr. *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di Maurizio Fioravanti, Laterza, Roma-Bari 2011 [2002]; DANIELA BIANCHI, *Nascita del Leviatano. Materiali per lo studio della storia dello Stato (IX-XIX secolo)*, Libreria Stampatori, Torino 2010; CORRADO CAVALLO, *La nascita dello Stato burocratico moderno. Concetti di sovranità e democrazia*, Aracne, Roma 2007; PIERANGELO SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, CLUEB, Bologna 2004; GIAN GIACOMO ORTU, *Lo stato moderno. Profili storici*, Laterza, Roma-Bari 2001; MICHAEL STOLLEIS, *Stato e ragion di Stato nella prima età moderna*, Il Mulino, Bologna 1998 e, nonostante sia piuttosto risalente, GUIDO ASTUTI, *La formazione dello Stato moderno in Italia. Lezioni di storia del diritto italiano*, Giappichelli, Torino 1967.

3 PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie tra “moderno” e “pos-moderno”*, a cura di Michele Rosboch, Marietti 1820, Genova 2015, p. 42.

4 Ger XXXI, 33. Tale affermazione viene riproposta nel Nuovo Testamento in Ebr 8,10.

5 Si fa riferimento al Centro di Studi per la storia del pensiero giuridico moderno che dal 1972 pubblica la rivista *Quaderni fiorentini*, punto di riferimento per gli studi del settore. Sempre da un punto di vista editoriale, a titolo esemplificativo, non si può non fare citare il volume PAOLO GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari 1995.

6 Cfr. ÉLISABETH CROUZET-PAVAN, *Rinascimenti italiani 1380-1500*, Viella, Roma 2012; JACK GOODY, *Rinascimenti: uno o molti?*, Donzelli, Roma 2010; PETER BURKE, *Il Rinascimento europeo. Centri e periferie*, Laterza, Roma-Bari 1999 [Bari 1998]; ALBERTO TENENTI, *I rinascimenti: 1350-1630*, Le Monnier, Firenze 1981. Senza dimenticare il punto di partenza di tale categoria di periodizzazione: JACOB BURCKHARDT, *Die Cultur der Renaissance in Italien*, Schweighauser'schen Verlagbuchhandlung, Basel 1860 (1 ed. italiana: *La civiltà del Rinascimento italiano*, Sansoni, Firenze 1876).

7 JEAN BODIN, *Le six Livres de la République*, Paris 1576, livre I, cap. 1.

8 In merito a ciò scrive Bodin: «La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République, que les Latins appellent majestatem [...]. Non pas que le Prince soit tenu à ses lois, ou [à celles] de ses prédécesseurs, mais aux justes conventions et promesses qu'il a faites, soit avec serment ou sans aucun serment, tout ainsi que ferait un particulier». *Ivi*, livre I, cap. VIII.

9 *Ivi*, livre III, cap. VII.

10 L'evidente riferimento è la *Politica*, in cui Aristotele esordisce dicendo: «Poiché vediamo che ogni stato è una comunità e ogni comunità si costituisce in vista di un bene (perché proprio in grazia di quel che pare bene tutti compiono tutto) è evidente che tutte tendano a un bene, e particolarmente e al bene più importante tra tutti quella che è di tutte la più importante e tutte le altre comprende: questa è il cosiddetto "stato" e cioè la comunità statale». ARISTOTELE, *Politica*, Laterza, Roma-Bari 2000 (5 ed.). Per avere qualche ragguaglio in merito cfr. ENRICO BERTI, *Il pensiero politico di Aristotele*, Laterza, Roma-Bari 1997 e GAETANO CALABRÒ, *Storia e ragione politica. Tra antico e moderno*, Giappichelli, Torino 2012.

11 LUCA MANNORI, *Le istituzioni politiche dell'antico regime*, in *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, a cura di Marco Meriggi e Leonida Teoldi, Carocci, Roma 2014, pp. 21-22.

12 FRANCO VENTURI, *Il Settecento Riformatore*, 5 voll., Einaudi, Torino 1969-1990.

13 GIOVANNI TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Il Mulino, Bologna 1998.

14 Cfr. *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Histoire, analyse et commentaires*, sous la direction de Gérard Conac, Marc Debene e Gérard Teboul, Economica, Paris 1993.

15 Cfr. GIOVANNI TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, cit.

16 FRANÇOISE FORTUNET, *La Révolution, la déférence et l'égalité*, in «Communications», 69 (2000), p. 105.

17 Cfr. PAOLO GROSSI, *Epicedio per l'assolutismo giuridico. Dietro gli "Atti" di un Convegno milanese, e alla ricerca di segni*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 17 (1988), pp. 517-532.

18 ID., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2005 [2001], p. 89.

19 JEAN-ETIENNE-MARIE PORTALIS, *Discours Préliminaire du premier projet de Code Civil*, in *Motifs e discours prononcés lors de la publication du Code Civil par les divers orateurs du Conseil d'Etat et du Tribunat*, Didot, Paris 1838, p. 1. Oggi leggibile anche in *La naissance du Code Civil. La raison du législateur. Travaux préparatoires du Code civil*, rassembles par Pierre-Antoine Fenet, Flammarion, Paris 1989, p. 36.

20 *Ibidem*.

21 SPIROS SIMITIS, *La legge Le Chapelier tra storia e attualità*, in «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 48 (1990), p. 756.

22 *Décret relatif aux Assemblées de Citoyens d'un même état ou profession (14 Juin 1791)*, in *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée Nationale avec la mention des sanction et acceptations données par le Roi*, vol. XV, Baudouin, Paris 1791, pp. 167-169.

23 PAOLO GROSSI, PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie tra "moderno" e "post-moderno"*, cit., p. 52.

24 Nella sua interezza, così recita l'art. 2: «Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs».

25 Art. 4.

26 Art. 8.

27 PIERRE ROSANVALLON, *Liberismo, stato assistenziale e solidarismo*, Armando, Roma 1994, pp. 40-41.

28 Il testo della costituzione è reperibile in CHARLES DEBBASH e JEAN MARIE PONTIER, *Les Constitutions de la France*, Dalloz, Paris 1989 (2 ed.), pp. 10-39.

29 «Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distinctions d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivait, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations, pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité, que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions» (*Ibidem*).

30 È il diritto annuale versato allo stato francese da un funzionario pubblico, in cambio della possibilità di trasmettere in via ereditaria la propria carica. Sul sistema impositivo fiscale e sulla tassazione nella Francia della Prima età moderna cfr. CESARE BELLUZZI, *Il denaro del Re. Forme ed itinerari del potere impositivo. Dalle origini alla crisi dell'Antico Regime in Francia*, CEDAM, Padova 2013.

31 AMBROGIO A. CAIANI, *Louis XVI and the French Revolution, 1789-1792*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

32 Il testo della costituzione qui citato fa riferimento a *Réimpression de l'Ancien Moniteur depuis la réunion des états-généraux jusqu'au consulat (Mai 1789 - Novembre 1799)*, tome XV, Imprimerie D'Arene, Paris 1840, pp. 476-488.

33 GIUSEPPE MARANINI, *Classe e stato nella Rivoluzione francese*, Vallecchi, Firenze 1964, pp. 209-210.

34 Sui diritti dell'uomo e la Rivoluzione, cfr. MARCEL GAUCHET, *La Révolution des droits de l'homme*, Gallimard, Paris 1989.

35 Cfr. SERGIO LUZZATTO, *L'autunno della rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Termidoro*, Einaudi, Torino 1994, pp. 428-429.

36 Per il testo si fa riferimento a CHARLES DEBBASH e JEAN MARIE PONTIER, *Les Constitutions de la France*, cit., pp. 44-55.

37 PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie tra "moderno" e "pos-moderno"*, cit., p. 53.

38 Cfr. PIO CARONI, *Il codice disincantato*, in ID., *Saggi sulla storia della codificazione*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 99-134.

39 Nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino il legislatore francese scrive: «Le peuple Français, convaincu que l'oubli et le mépris des droits naturels de l'homme, sont les seules causes des malheurs du monde, a résolu d'exposer dans une déclaration solennelle»; mentre nella costituzione americana si afferma: «We, the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America». Per avere uno sguardo più completo si consideri l'interessante comparazione tra le realtà inglese, americana e francese condotta in ETTORE ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Il Mulino, Bologna 2005.

40 Cfr. FRANÇOIS FURET e DENIS RICHEL, *La Revolution*, 2 voll., Réalités-Hachette, Paris 1965-1966.

41 Cfr. MICHEL VOVELLE, *La scoperta della politica. Geopolitica della rivoluzione francese*, Edipuglia, Bari 1995.

42 Sulla reazione termidoriana e il costituzionalismo cfr. ANGELO GRIMALDI, *Il disegno storico del costituzionalismo moderno*, Armando, Roma 2007, pp. 151-153.

43 CHARLES DEBBASH e JEAN MARIE PONTIER, *Les Constitutions de la France*, cit., pp. 60-96.

44 Sulla figura istituzionale del direttorio cfr. MICHEL PONIATOWSKI, *Storia del Direttorio*, Bompiani, Milano 1984 e GEORGES LEFEBVRE, *Le Directoire*, Colin, Paris 1946.

45 Art. 365.

46 Art. 368.

47 Cfr. EDMUND BURKE, *Reflections on the revolution in France edited with an introduction and notes by L.G. Mitchell*, Oxford University Press, Oxford 1999, pp. VIII-IX.

48 In tal senso risulta interessante quanto Robespierre afferma nell'*incipit* del suo discorso *Necessità di revocare il decreto sul marco d'argento* letto alle Assemblée popolari e pubblicato nel 1791: «Perché mai siamo in questo tempio di leggi? Senza dubbio, per riconoscere alla nazione francese l'esercizio dei diritti imprescrittibili che appartengono a tutti gli uomini. Questo è l'obiettivo di

ogni Costituzione politica. Se lo raggiunge allora essa è giusta e libera; se l'ostacola, allora essa non è altro che un attentato contro l'umanità». MAXIMILIEN DE ROBESPIERRE, *Sul marco d'argento*, in *Scritti della Rivoluzione Francese. Economia e società (1789-1794)*, a cura di Saverio Di Bella e Placido Currò, Il Grano, Messina 2012, pp. 55-56.

49 BRONISŁAW BACZKO, *Napoleone e Washington. Bonaparte e il modello americano dal Consolato all'Impero*, Donzelli, Roma 2009, p. 19.

50 ANGELO GRIMALDI, *Il disegno storico del costituzionalismo moderno*, cit., pp. 156-157.

51 Scrivono i consoli nel proclama del 15 dicembre 1799: «Une Constitution vous est présentée. Elle fait cesser les incertitudes que le Gouvernement provisoire mettait dans les relations extérieures, dans la situation intérieure et militaire de la République. Elle place dans les institutions qu'elle établit les premiers magistrats dont le dévouement a paru nécessaire à son activité. La Constitution est fondée sur les vrais principes du Gouvernement représentatif, sur les droits sacrés de la propriété, de l'égalité, de la liberté. Les pouvoirs qu'elle institue seront forts et stables, tels qu'ils doivent être pour garantir les droits des citoyens et les intérêts de l'État. Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée: elle est finie». Citato in appendice in *Constitutionalism, Legitimacy, and Power. Nineteenth-Century Experiences*, edited by KELLY L. GROTKÉ and MARCUS J. PRUTSCH, Oxford University Press, Oxford 2014.

52 Primo fra tutti il Codice Civile del 1804.

53 Pur facendo riferimento al limitato mondo sabauda, in questo senso è interessante considerare il volume ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, Diplomazia, Personaggi*, Giappichelli, Torino 2012. In particolare la prima parte dove si sofferma sull'eclettismo giuridico della Restaurazione.

54 Sugli ideali borghesi cfr. ROGER MAGRAW, *Il secolo borghese in Francia (1815-1914)*, Il Mulino, Bologna 1987, PETER GAY, *Il secolo inquieto. La formazione della cultura borghese (1815-1914)*, Carocci, Roma 2002 e, per quanto riguarda la realtà italiana, UMBERTO LEVRA, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia (1896-1900)*, Feltrinelli, Milano 1975 [1973] e ANGELO D'ORSI,

L'Italia delle idee. Il pensiero politico in un secolo e mezzo di storia, Bruno Mondadori, Milano 2011.

55 Il testo, insieme ad una breve introduzione e ad una bibliografia aggiornata sono in PAOLO ALVAZZI DEL FRATE, *La Charte del 4 giugno 1814: una introduzione*, in «Historia et Ius», 3 (2013), 1-21.

56 Art. 1.

57 Art. 71.

58 Art. 72.

59 Cfr. JEAN TULARD, *Napoléon et la noblesse d'empire. Avec la liste complète des membres de la noblesse impériale (1808-1815)*, Tallandier, Paris 1979.

60 Cfr. *Le carte storiche dei diritti. Raccolta di carte, dichiarazioni e costituzioni con note esplicative*, a cura di Alarico Mariani Marini e Umberto Vincenti, Pisa University Press, Pisa 2013 e, anche se più sintetico e concentrato soltanto sulla realtà italiana del biennio costituzionale 1848-49, PAOLO CASANA, *Aspirazioni e realizzazione. L'Italia costituzionale del 1848-'49*, Giappichelli, Torino 2012

61 L'analisi sugli artt. 77-80 dello Statuto albertino, ovvero quelli che riguardano gli Ordini Cavallereschi e la Nobiltà i testi classici FRANCESCO RACIOPPI e IGNAZIO BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, dall'art. 48 all'art. 84 ed ultimo, UTET, Torino 1909, pp. 665-725 e GIUSEPPE MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Vallecchi, Firenze 1926, pp. 248-250. Per uno sguardo generale cfr. ISIDORO SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto albertino. Studi e fonti*, Giappichelli, Torino 2004.

62 Non a caso Paolo Grossi scrive: «Per tutto il corso dell'Ottocento, tempo della piena stabilità del regime borghese, i miti rivoluzionari hanno una sostanziale tenuta nella coscienza generale, fino a quando, a fine secolo, appare in tutto il suo squallore il disastro sociale del regime borghese in Italia». PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, cit., p. 54.

ENRICO GENTA TERNAVASIO

Autonomie, centralismo e comunità intermedie: le condizioni di povertà tra Francia e Inghilterra

1. Premessa

Si è più volte notato come la Rivoluzione francese, attuando per molti versi i programmi giusnaturalistici, abbia fatto emergere e sottolineato la dimensione individuale: l'uomo, dicevano i "padri" dell'Ottantanove, vessato per secoli da ordinamenti arcaici e irrazionali, risultava completamente soffocato dalle strutture comunitaristiche, che tradizionalmente trovavano nel "sistema feudale" la loro perfetta collocazione, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello economico.

Per distruggere questo modello politico-sociale era indispensabile l'annientamento di ogni tipo di forma associativa: si sarebbe così passati, come tutti sappiamo, dalla *société de sociétés* descritta da Portalis, a una miriade di *grains de sable*, che altro non erano se non i *citoyens* del nuovo ordine territoriale e statale (e che tanto garbavano per la loro lillipuziana statura a Napoleone).

Le "mitologie giuridiche della modernità" cominciavano: Paolo Grossi, da par suo ha illustrato lo sconvolgimento dell'assetto sociale programmato con la legge Le Chapelier del 1791. Anche altri successivi provvedimenti (si pensi alla legge 18 agosto

1792 che sopprime le confraternite) mirarono efficacemente all'*anéantissement* delle formazioni sociali: doveva essere chiaro che, da quel momento, non esisteva «plus que l'intérêt particulier de chacun individu et l'intérêt général». La modernità giuridica significò dunque - oltre al resto - anche l'estirpazione delle società intermedie, «come una malerba infestante».¹

È importante quindi tener presente, in queste poche note e senza pretese di esaustività e di originalità, che alla nuova coppia individuo/Stato non si confacevano gli usi, gli spontaneismi, i localismi, le diversità, le concretezze; che, inevitabilmente, partendo da quella nuova impostazione, si arrivava a ridisegnare radicalmente la relazione dello Stato con gli enti locali - diciamo pure, per brevità e per andare al cuore del problema - i comuni; che si stava costruendo il rapporto tra governo centrale e i comuni in termini di sempre maggiore subordinazione gerarchica; che il comune, l'"ente primario", veniva largamente esautorato di molte delle funzioni fino a quel momento svolte, gelosamente custodite per secoli come espressione della sua autonomia.²

Ciò detto, nei limiti di spazio di questo breve intervento, vorrei proporre una linea discorsiva che percorra l'accidentato ma essenziale cammino che vede l'oscillazione tra il centralismo "democratico" (l'uso dell'aggettivo è volutamente provocatorio e va riferito all'avvenuta rivoluzione "egualitaria"), con la conseguente negazione delle autonomie locali, e le forme di sopravvivenza di tali autonomie; e, all'interno di questo scenario, abordar il tema del trattamento della condizione di povertà, che nelle sue molte e tristi componenti (miseria, malattia, disoccupazione, vagabondaggio ecc.) continua a pervadere il nostro mondo attuale.

Si cercherà di esporre il “modo” francese di impostare e risolvere il problema, e il ”modo” inglese, per più versi alternativo.

Con questo, è appena il caso di dirlo, non si intende né invadere i campi dell’indagine comparatistica, né fornire un quadro completo di fatti e principi giuridici, che si presentano assai ardui da dominare in poche pagine. Ma, semplicemente, si vuole proporre qualche riflessione, auspicabilmente stimolante anche per i problemi di oggi, rileggendo, seppur rapidamente, le vicende storico-giuridiche che riguardano il purtroppo eterno problema del pauperismo: l’esame di come questo tema sia stato trattato, emblematicamente in modo differente, in Francia e in Inghilterra, mi è sembrato interessante.

2. *La Francia*

Il lettore benevolo perdonerà se in questa sede considereremo – senza fornire un adeguato corredo di fonti e di dottrina – come storiograficamente sostenibili i seguenti dati: la asserzione che l’individualismo giusnaturalistico e il centralismo amministrativo siano legati da una catena dura e forte, che non può essere spezzata; la constatazione che l’adozione del modello di amministrazione rigidamente centripeto sia un risultato acquisito non solo per la Francia ma anche per vasti territori europei, che ereditarono, spesso senza beneficio d’inventario, gli ordinamenti della “Grande Sorella” giacobina e napoleonica; l’idea che da queste premesse scaturiscano nuovi complessi di “valori”, che assumono molteplici nomi, quali, tra gli altri, il positivismo giuridico, il laicismo, la secolarizzazione; e, infine, la convinzione che il nuovo scenario sia contrassegnato da un egualitarismo che pre-

senta spiccate connotazioni astratte (è “disincarnato”, come direbbe Grossi), nella forma del più schietto individualismo.³

Volendo mantenere il carattere colloquiale di questo scritto, mi piacerebbe ora partire dall’osservazione di alcuni aspetti del trattamento della condizione di povertà che dipendono strettamente dalle convinzioni ideologiche di fondo.

I fondamenti teorici medievali che spiegano l’esistenza della “beneficenza”, in un senso ampio del termine, e le modalità della sua attuazione, sono comuni alle diverse aree europee e si trovano, com’è pacifico, nella fede cristiana. Dovunque regnava la convinzione che i poveri fossero figli di Cristo e che aiutarli facesse del bene non solo a loro ma anche a chi forniva l’aiuto. L’obiettivo era di alleviare la povertà, non di prevenirla o risolverla, nella certezza che essa fosse un atto imperscrutabile della Provvidenza divina.

Quasi tutti gli ospedali erano fondazioni ecclesiastiche o realizzate da privati che, dotandoli, assolvevano ai loro obblighi morali nei confronti dei fratelli meno fortunati, così acquisendo indubbi meriti per l’aldilà; la concezione privatistica dell’assistenza volontaria era totalmente dominante e lo Stato (ammesso che esistesse) era completamente, o quasi, indifferente di fronte al problema dei malati, dei mendicanti, dei disoccupati, degli anziani, degli orfani, degli invalidi. Aiutare, sollevare, assistere, questo era il compito tradizionale della Chiesa. Essa agiva per lo più su di una base regionalizzata, attenta cioè alle realtà locali, essendo evidentemente impensabile un’assistenza in termini uniformemente generali: ogni concreta situazione di bisogno, ogni diversa condizione di povertà meritava un trattamento specifico.

Era quindi chiaramente avvertibile la dimensione totalmente “localistica” dei diversi provvedimenti da assumere: la comunità di villaggio formava un tessuto fitto, caratterizzato da legami familiari e personali, stretti ed evidenti, e ben conosceva le diverse situazioni: un raccolto mancato o insufficiente, la diffusione di malattie, specialmente invasive su una popolazione cronicamente male alimentata, le scorrerie di bande armate, amiche od ostili, causavano macroscopiche condizioni per un forte disagio, avvertito in primissimo luogo al livello locale.

Si ricollega precisamente a questa dimensione “comunitaristica” il fatto che, generalmente, non fosse reperibile una definizione di *chi fossero* i poveri: tutti nel villaggio lo sapevano perfettamente. Il povero non era un’entità astratta, ma una *persona*, nota ai suoi compagni di vita, più o meno fortunati.

Dunque in Francia, fino a tutto il Settecento, l’aiuto ai poveri rimaneva prevalentemente riservato agli ecclesiastici e a quei privati, abbienti e volenterosi, che destinavano parte del loro denaro al sollievo delle numerosissime occasioni di miseria, materiale e morale, risolte perlopiù all’interno di ogni *Hopital* e *Hotel-dieu* (circa 2000 in Francia).⁴ Ma, come sappiamo, in quel secolo “illuminato” la “scristianizzazione” fu assai marcata, gli attacchi nei confronti dei vari ordini e corporazioni religiose si moltiplicarono, insistendo molto anche sull’inefficienza e sulla faziosità del sistema di assistenza: il nuovo clima intellettuale fece sì che si spostasse l’attenzione sullo Stato, che doveva farsi carico dell’obbligazione sociale e intervenire decisamente. In questi termini si esprimono Voltaire, Helvétius, d’Holbach, per citare personaggi particolarmente “laici”, i quali manifestano tutti una

spiccata acrimonia nei confronti specialmente dei monaci. Peraltro, già la monarchia, negli anni Sessanta del XVIII secolo, aveva provato a creare, in un'ottica nazionale, una rete di *dépôts de mendicité*, dove rifugiare (o rinchiudere...) le diverse figure di "poveri" esistenti, ma fu solo l'Ottantanove ad imprimere una svolta decisamente rivoluzionaria.

In che senso?

In primo luogo, formulando la nozione nuova di *droit à la subsistance*, secondo cui ogni francese aveva il diritto di cibarsi e di vestirsi: è evidente la funzione essenziale della legge, che individua nello Stato l'autorità che, sola, può dare la definizione di "povero" e che deve organizzarne il trattamento su base nazionale.

Attenzione: accanto all'enunciazione di quel diritto si accompagnava immediatamente il sospetto che la povertà potesse essere una colpa, quando derivante dall'inerzia e dall'ozio; convinzione questa non nuova, certamente, ma specialmente fatta propria da molti esponenti del nuovo corso rivoluzionario, notoriamente "borghese".

Fu però un grande aristocratico, educatore e filantropo, partecipe attivo della prima fase della Rivoluzione, François-Alexandre-Frédéric de la Rochefoucauld-Liancourt, ad esprimere, già nel 1790, nella sua qualità di presidente del *Comité de Mendicité*, un nuovo approccio al problema del pauperismo, attraverso il quale si definiva il concetto di *welfare*, destinato a lasciare una profonda traccia: non i contributi individuali, forniti dai ricchi ai poveri, o dalla Chiesa, erano la soluzione, ma lo Stato, espressione suprema e sublime dell'intera nazione francese, doveva provvedere.

In questo scorcio di secolo, sedotto da molte nuove idee e anche dalle neonate dottrine economiche, non mancavano, a suffragare questa impostazione, le argomentazioni dei fisiocrati, che trattavano la povertà facendo uso di valutazioni per la verità più rispondenti alle costruzioni teoriche da loro elaborate che alle concrete circostanze.

Si dava inizio così ad una totale sovversione dell'antico sistema, che, come s'è detto, era stato già intaccato dalle riforme del tardo assolutismo ma che conservava ancora una sostanziale integrità, insistendosi ora sulla indispensabile *centralizzazione* del problema, che doveva essere affrontato e risolto attraverso criteri generali e razionali, da essere validi per tutto il territorio nazionale.

Solo lo Stato centrale poteva assicurare un'equa distribuzione delle risorse, purtroppo sempre carenti; queste erano poi destinate a ridursi ulteriormente nel corso degli anni successivi, a causa soprattutto delle continue guerre, di per sé molto costose, dalle quali derivava un enorme aumento di bisogni sociali, a causa dei feriti, degli invalidi da pensionare, delle famiglie dei caduti, spesso in miseria, e così via.

Come si mosse dunque la Rivoluzione?

A "colpi di leggi" si programmò il centralismo giacobino: i beni delle istituzioni caritative, prevalentemente ecclesiastiche, dovevano essere considerati (seppure con qualche incertezza) come *biens nationaux* e venduti (legge 23 messidoro anno II), ma, purtroppo, il ricavato delle alienazioni non venne se non in piccola parte destinato alla *bienfaisance* pubblica, bensì ingoiato dall'insaziabile macchina di guerra. Patrimoni costruiti nel corso dei secoli, grazie soprattutto a legati, donazioni, cessioni varie di

privati, vennero così sacrificati per soddisfare bisogni finanziari immediati; mentre pochissimi furono i reimpieghi di denaro per le finalità caritative.

Quindi, l'indipendenza economica degli ospedali era finita, così come la loro autonomia, per lasciare il posto a un potere di controllo illimitato da parte dell'autorità centrale. La scelta fatta avrebbe potuto, in teoria, essere giustificata se mirata a razionalizzare il vecchio sistema, che non era certo privo di difetti, ma in realtà i vari provvedimenti non produssero diffusi, concreti miglioramenti. I "poveri" ottennero, astrattamente, nuovi diritti (il diritto a sopravvivere, in qualche occasione il diritto di voto, la cittadinanza, l'uguaglianza), ma tutti questi ebbero poco impatto sulla parte più misera della popolazione. Essa non avvertì se non pochi benefici e finì per ritenere che la Rivoluzione fosse soprattutto al servizio di altri, e cioè dei borghesi dei ceti medio-alti, che dominavano la scena politica; se si escludono alcune, marginali, posizioni, come quella di François-Noel Babeuf, per citare il più noto, fortemente egualitaria e, almeno a parole, attenta ai bisogni dei disagiati, il nuovo corso si caratterizzò per essere l'espressione di teorie, a volte sicuramente nobili e altruistiche, che raramente però si traducevano in qualche cosa di praticamente utile. Per di più, la moderna concezione laicistica finiva per liberare il buon cittadino francese da ogni senso di disagio nei confronti di coloro che – quasi sempre colpevolizzati – si trovavano nella deplorabile condizione di essere poveri: a costoro doveva ormai pensare esclusivamente lo Stato!

Inoltre, assai spesso, dovendosi decidere se sacrificare gli interessi dei poveri pur di affermare i nuovi principi, non si ebbero esitazioni: lo si vide bene quando le *soeurs grises*, che da secoli si

occupavano dell'assistenza a poveri e infermi, e che spesso provenivano dai ceti più alti, volontariamente disposte ai più grandi sacrifici in quanto motivate dalla loro fede, vennero sostanzialmente soppresse e sostituite da infermiere laiche, per lo più impreparate e in ogni caso interessate soprattutto al salario e ai limiti dell'orario di lavoro: è assodato che le condizioni dei bisognosi subirono a causa di questo provvedimento, e di altri consimili, un netto peggioramento, ma il dogma dell'eguaglianza e del laicismo era salvo.⁵

Ma in questa sede vorrei soprattutto insistere non sui meriti o demeriti della Rivoluzione, quanto piuttosto sulla *nuova idea della centralizzazione* del problema della povertà e delle sue soluzioni.

Com'era inevitabile viste le premesse rousseauiane, la povertà venne essenzialmente combattuta a colpi di leggi e decreti, reputati invincibili strumenti emanati dalla nuova autorità legislativa nazionale. Gli enti locali venivano consultati esclusivamente quando era necessario ottenere informazioni sul grado delle necessità, ma non si pensava per nulla a delegare loro la potestà di decidere i mezzi concreti, o quantomeno a coinvolgerli, se non a livello meramente esecutivo: tutte le decisioni venivano prese a Parigi.

Il concetto di carità venne sostituito da quello di *bienfaisance*, intesa come un dovere nazionale; a questo punto si doveva però chiarire, in modo sempre generale, *chi* fossero i poveri, in modo da distinguere le classi da aiutare, senza incoraggiare l'ozio, essendo l'etica del lavoro assai forte durante la Rivoluzione. Si decise quindi che mentre i ciechi, i malati, gli storpi, quelli cioè che erano evidentemente impossibilitati a lavorare, potevano essere

aiutati, la variegata classe dei *pauvres valables* non meritava alcun sussidio: a costoro si sarebbe dovuto dare non una sovvenzione, ma un lavoro; sfortunatamente, poco ci si curò di vedere, *in concreto*, se esistevano lavori da offrire...

Si pensi ancora alla categoria dei *pauvres honteux*: coloro che, nobili o borghesi, erano decaduti dalla condizione di agiatezza. Se il medioevo aveva conosciuto i *privilegia pauperum*, l'antico regime aveva individuato e tutelato – tra le altre – la composita serie dei poveri vergognosi: i *déclassés* costituivano un fenomeno in grado di turbare la società cetuale tradizionale.

Con la Rivoluzione, la nuova concezione individualistica, aprioristicamente diffidente nei confronti dei poveri in generale, non ammetterà trattamenti personalizzati tra di essi, considerandoli, *in primis*, come un fenomeno *quantitativo*: sarà il trionfo della prepotente, algida, inesorabile, onnipresente aritmetica dell'uguaglianza (preannunciata dall'abate Siéyès nel suo *Que'est-ce que le Tiers-État?*).

La “modernità giuridica” sarà portata a vedere la “povertà” piuttosto che i “poveri”.

Permettiamoci ora di allungare, solo per un momento, il nostro sguardo fino all'Ottocento piemontese, cavouriano e rattazziano per intenderci: quando il governo del “connubio” decise di attaccare la storica Compagnia di San Paolo, plurisecolare benefica confraternita, si criticò espressamente l'atteggiamento di concreta differenziazione tra i poveri abitualmente adottato dai confratelli: i “poveri vergognosi”, ai quali da secoli la Compagnia prestava assistenza, erano quelli che «o, essendo nobili, per decadimento delle famiglie, o essendo ricchi, per qualche disastroso accidente» erano impoveriti e che, a differenza dei mendicanti,

«arrossivano di confessarsi famelici». A questi poveri pertanto le elemosine dovevano essere somministrate, secondo gli antichi Statuti della Compagnia, segretamente, con discrezione.⁶

Ebbene, è proprio questo modo di procedere che verrà drasticamente condannato nel dibattito al Parlamento subalpino, in quanto «in aperta contraddizione colle odierne civili tendenze»: in base a queste si dovrà prestare la dovuta attenzione ai poveri, da considerarsi però come una “massa”, individuabile e trattabile come un fenomeno essenzialmente quantitativo, statistico, “aritmico”, percentualmente rilevante.

Si è fatta questa breve digressione allo scopo di ricordare quanto è ben noto, e cioè che le innovazioni francesi permearono (sarei tentato di dire contaminarono...) la società liberale ottocentesca, specialmente quella piemontese: a questo punto sarebbe forte la tentazione di vedere, ancora e meglio, quanto ci sia stato di giurisdizionalismo e di separatismo nei provvedimenti di quegli anni, ma è meglio invece ritornare al discorso iniziato, che ci riporta a proporre qualche raffronto tra il modello “rivoluzionario” di trattare la povertà e quello, rimasto un po’ in ombra per il lettore continentale, della tradizione inglese.

3. *L’Inghilterra*

Preliminarmente, vorrei proporre un’osservazione: tendenzialmente, nella Francia rivoluzionaria, l’impostazione centralistica coincide con la politica anticlericale. Abbiamo fatto cenno, come a un dato che fa riflettere, che qualche cosa di molto simile

si può riscontrare nell'impostazione centripeta che nel regno di Sardegna di metà Ottocento viene data, contemporaneamente, al problema dei rapporti tra il governo centrale e i comuni, e al problema della politica da seguire nei confronti degli enti ecclesiastici.

Non ci azzarderemo a sostenere che centralismo statualistico e anticlericalismo siano una coppia indissolubile, né che si possa, troppo banalmente, enunciare come un dato generale e costante la derivazione del secondo dal primo (soprattutto non lo si può affermare senza fornire ampi riscontri probatori, il che comunque non è qui possibile), ma mi pare che sia un po' semplicistico ritenere che si tratti di pure coincidenze. Anche l'Inghilterra dei Tudor presenta, in modo abbastanza chiaro, come subito vedremo, questo "accostamento" singolare che vede, in sostanza, l'accrescimento del peso e del ruolo dello Stato accompagnarsi al ridimensionamento delle libertà locali e, insieme, di quella Chiesa che per secoli il potere politico aveva patito come una rivale invincibile.

Le antiche basi delle autonomie inglesi si collocano nel periodo della monarchia normanna, il che è curioso, visto che questa, notoriamente, presenta precoci tendenze centralistiche, soprattutto se raffrontate alla precedente (dis)organizzazione anglo-sassone.

Si sa che nel medioevo – e ben oltre i confini temporali di quell'età – "amministrare" vuol dire "giudicare": anche in Inghilterra, dallo *Sheriff* ai *Justices of the Peace*, il potere centrale si rende manifesto attraverso il suo compito giustiziale, di sostanziale conservatorismo dell'assetto consuetudinario, che deve corrispondere all'esigenza del mantenimento della pace. Ma proprio i

Giudici di pace si avviano a diventare organi locali stabili, anche nel senso della loro appartenenza alle famiglie locali: questo fatto si rivela decisivo, in quanto si va affermando il convincimento che l'amministrazione della giustizia (e poi l'amministrazione in generale) debba essere esercitata da esponenti dei ceti terrieri locali, i quali, seppure investiti della loro carica dal sovrano, sono la chiara espressione di forze, di rapporti, di equilibri particolari. Essi si affiancano, e in qualche modo si contrappongono, ai giudici itineranti inviati dalla *Curia Regis* per presiedere le Assise.

Un sostanziale "merito" della magistratura dei Giudici di pace fu quello di contrastare efficacemente, oltre alle tendenze accentratrici della monarchia, la giurisdizione feudale che, seppure non del tutto soppiantata, fu certamente ridimensionata: con un tipico processo di sviluppo continuativo si avviò una sorta di metamorfosi del Giudice di pace in un giudice dotato di competenze "feudali", al quale le antiche istituzioni signorili (*Manorial Courts*), e le antiche ripartizioni territoriali delle contee (*the Hundreds*), si vedevano subordinate.

Nel Cinquecento, con l'assolutismo crescente dei Tudor, si cercò di introdurre un maggior controllo con l'istituzione di organi decentrati, in sfida diretta col vecchio sistema, creando, come autorità provinciali, con poteri giudiziari, funzionari nominati dal *Privy Council*, a sua volta potenziato.

È evidente che le principali novità, per l'argomento che ci interessa, sono legate al distacco del regno d'Inghilterra da Roma: con la dissoluzione dei monasteri, che con altri enti ecclesiastici si erano occupati dell'assistenza ai poveri, è lo Stato che subentra; nel periodo elisabettiano, specialmente, la cura dei poveri cominciò dunque ad essere vista come un *national duty*.

A partire da queste premesse, però, il programma di centralizzazione si attuò secondo direttive molto particolari: il controllo doveva sì discendere dall'alto, ma le attività assistenziali erano svolte a livello locale; qui, l'ente prescelto fu la parrocchia (*parish*), *local unit* per eccellenza. Fu così che la *parish*, la più piccola formazione dell'organizzazione ecclesiastica, assunse anche la fisionomia di una *civil unit*; si sovrappose la *parish* ad ogni altra ripartizione e i bisogni, strettamente locali, furono affidati al parroco e a un insieme di supervisori laici (*Churchwardens* e *Overseers of the Poor*). La dipendenza di tutta la gerarchia ecclesiastica dal sovrano implicò che il parroco fosse contemporaneamente anche ufficiale dello Stato. Si attuava in tal modo il disegno che la monarchia, che aveva dissolto conventi e monasteri impadronendosi dei loro patrimoni e costruendo la nazionale *Church of England*, aveva ideato, realizzando tutto sommato una proficua sintesi tra centralismo e *libertates* locali.

Quasi tutti gli storici inglesi sono concordi nel sostenere che questo sistema assistenziale, incentrato sulle necessità e sulle capacità locali, largamente attuato da ufficiali del posto, pur non privo di difetti, creò i presupposti per una maggiore partecipazione democratica.⁷

Accanto alla *Church rate*, la più antica forma inglese di tassazione locale, con il *Poor Relief Act* del 1601 si istituì una tassa locale chiamata la *Poor rate*, imposta a carico di ogni proprietario di casa della parrocchia: si considerò ricchezza tassabile il patrimonio, non la rendita.

Ben presto si presentò il problema di parrocchie troppo povere per far fronte ai bisogni locali, e il controllo centrale intervenne per ripartire il carico su altre parrocchie, appartenenti però

alla medesima *Hundred*.

La supervisione spettava ai Giudici di pace, i quali nominavano gli *Overseers*, che erano anch'essi, come si è detto, espressione sostanziale di realtà notabiliari locali.⁸

La normativa elisabettiana (43 Eliz c. 2) aveva stabilito tre punti essenziali per affrontare la povertà: la parrocchia doveva fornire lavoro ai disoccupati, impartire un'educazione tecnica gratuita ai bambini poveri, aiutare i ciechi, gli storpi, i vecchi, gli incapaci, che non erano in grado di lavorare.

A riprova delle connotazioni, sempre e comunque consuetudinarie, della *machinery* inglese, la legge emanata da Elisabetta è, in realtà, una tipica consolidazione di una prassi preesistente; sempre per consuetudine, i compiti parrocchiali si ampliarono, prevedendosi altresì le cure mediche, il cibo, i vestiti, il pagamento del canone di locazione, le spese funebri, nonché l'assistenza alle famiglie dei carcerati e i prestiti agevolati per stimolare piccole attività commerciali e artigianali (soprattutto più tardi, quando si inizierà la rivoluzione industriale).

Vorrei ribadire che mancò una "definizione normativa" ed esaustiva del "povero", il che non deve stupire: nella comunità di villaggio tutti ben conoscono chi siano i poveri.

Dunque, centralizzazione sì e no: infatti, se spetta al governo regio fissare le attribuzioni sulla base di una ripartizione territoriale, la concreta soluzione del pauperismo dev'essere individuata e risolta a livello locale.⁹

È interessante poi notare che già alla fine dell'età elisabettiana il governo parrocchiale addetto all'assistenza si occupava anche della manutenzione di strade e ponti e di varie attività di polizia. Questo mi pare confermi la traccia che stiamo seguendo,

e cioè la ricerca di una interconnessione tra la cura dei poveri e le più ampie attività amministrative, sempre però di interesse locale.

Come tutti sanno, specialmente per il mondo inglese si insiste molto, e giustamente, sulla prevalenza del fattore consuetudinario; la sua dimensione più autentica la si può ricavare anche da questo fatto: poiché le assemblee parrocchiali si tenevano nella *vestry* (sacrestia), così esse per consuetudine vennero denominate, identificandosi il luogo dei *meetings* con l'organo collegiale che si andava affermando. Grazie a questo sistema si poté sviluppare un modello di partecipazione democratica, che fu assai importante per la storia delle libertà inglesi, anche se, nel prosieguo del tempo, in molte parrocchie si diede vita a una sorta di comitato permanente, reclutato per cooptazione (*Select Vestry*); pertanto, le parrocchie vennero distinte in due classi, quelle organizzate sulle *Open Vestries*, le più rurali e le più modeste, e quelle caratterizzate per essere invece maggiormente l'espressione dei ceti notabiliari.

Un'ulteriore e rilevante svolta conseguì alla Rivoluzione del Seicento: il Parlamento abolì la *Star Chamber* e il *Privy Council* perse la supervisione del governo locale, una delle sue attribuzioni principali; conseguentemente tutti quegli organi regi a cui erano stati nel tempo conferiti poteri di controllo giurisdizionale sulle parrocchie si trovarono quanto meno depotenziati.

Pertanto, a differenza di quanto stava accadendo in Europa, in Inghilterra il processo di controllo dell'amministrazione centrale sulla giurisdizione e sulle autorità locali subì un netto arresto.

Durante la *Restoration* (1660) tutte le questioni insorte a seguito dell'attività di corpi amministrativi vennero demandate alla *High Court* del *King's Bench*, che sostituì il *Privy Council*, con conseguenze enormi, non solo relativamente al tema di cui ci occupiamo, ma per quanto riguarda la possibilità di assoggettare ogni funzionario pubblico ad una corte di giustizia ordinaria: la "concurrent Jurisdiction", straordinaria, del *Privy Council*, che era stata in grado di esercitare un controllo sulle autorità locali, era terminata. Con la eliminazione del controllo da parte del *Privy Council* e con la soluzione delle questioni legali affidata esclusivamente alle corti di giustizia, il controllo del governo locale venne trasmesso alla *Court of Quarter Sessions*, come la prima e – perlopiù – la definitiva corte cui rivolgersi. Anche in conseguenza di ciò si diede un forte impulso alla tendenza *decentralising*.

È stimolante per lo storico del diritto vedere, e apprezzare, che questo decentramento avviene non in forza di *statutes*, ma di *usage*, di interpretazioni.

Il periodo della Restaurazione, dopo l'effimera parentesi cromwelliana, è caratterizzato dalla preoccupazione, da un lato, di controllare il pauperismo e, in particolare, il vagabondaggio, dall'altro di riorganizzare il sistema sotto il profilo finanziario, cercando essenzialmente di mantenere ad un livello ragionevole l'ammontare delle *poor rates*.

Quindi i successivi *Acts of Settlement* imposero un rigido controllo, da effettuarsi a livello locale da parte degli *Overseers*, che potevano espellere dalla parrocchia gli *intruders*, tutti coloro che non dimostravano di essere in grado di pagare almeno 10 ster-

line l'anno per l'affitto di un *cottage*. Ancora una volta, disposizioni centrali, la cui attuazione viene però totalmente affidata alle autorità locali: un decentramento che finisce per sfociare frequentemente in vera e propria autonomia.

La legislazione centrale si affidò totalmente al *parish officer* ed alla *parochial practice*: questo criterio, come s'è detto per più aspetti utile, non fu però senza vistosi difetti, a causa del mal funzionamento e della corruzione degli *Overseers*; non mancarono infinite, penose situazioni di miseria materiale e morale: basti pensare alla frequente separazione delle famiglie tra parrocchie diverse, che cercavano di suddividersi i carichi, e alla vera e propria condizione di dipendenza (qualche osservatore parlava di *slavery*) che si esprimeva attraverso una serie di limitazioni gravi alla libertà personale dei poveri, che – tra l'altro – venivano anche dissuasi dallo sposarsi, per non aumentare il fabbisogno locale (ma erano assai numerosi i bastardi, anch'essi da mantenere...)¹⁰.

Dunque, quello che venne definito il *parochial laissez faire*, se era stato per molti versi apprezzabile, cominciava a rivelarsi alquanto gretto e carente, vista anche la rapida e profonda trasformazione che si stava attuando nell'economia e nella società inglese.

Nel Settecento, che vedrà la rivoluzione industriale, sorsero nuove necessità e nuovi problemi, presi in esame e affrontati dall'organo fondamentale dell'ordinamento politico britannico, il Parlamento. Esso fu il protagonista assoluto nella produzione di migliaia di *Acts* che costituiscono il cuore della cosiddetta *Private Bill legislation*: provvedimenti diversissimi, richiesti sulla base di un diritto di petizione da singoli individui, associazioni, autorità

locali, che avendo l'intenzione di attuare una qualche opera (ad esempio un'*enclosure*) non potevano farlo se non autorizzati. Se volessimo fare un accostamento – peraltro sempre ardito ogni qual volta si raffrontano *common* e *civil law* – a figure del nostro diritto amministrativo, si potrebbe parlare di “leggi-provvedimento”.

Il Parlamento, organo centrale dello Stato, fu anche la suprema autorità amministrativa, con la conseguenza che gli atti legislativi del Parlamento furono anche atti amministrativi. Il Parlamento, che tanto aveva lottato per la propria sopravvivenza contro i tentativi assolutistici della monarchia, una volta vinta la sua battaglia, non abdicò al suo ruolo, che assunse progressivamente un raggio sempre più ampio.

Ben diversamente, come sappiamo, accadde sul Continente, dominato prima dallo statualismo delle monarchie accentratrici e poi dallo Stato amministrativo napoleonico, con la creazione di una «amministrazione-potere, largamente autonoma rispetto alla legge», e il conseguente «iato incolmabile» con il mondo inglese.¹¹ In Inghilterra tutti gli atti amministrativi, derivando dall'autorità suprema del Parlamento, necessitavano per la loro approvazione di una serie di modalità procedurali, formalità, controlli; era pertanto possibile esprimere il dissenso e organizzare un'opposizione che i due rami del Parlamento dovevano valutare con le più ampie garanzie di perspicuità e legalità.

In tal modo il «Parliament became practically the sole High Court and Supreme Council of local government», occupando gli spazi che in Europa erano detenuti dal sovrano e dai suoi burocrati.¹² Dicey sottolineò l'estrema importanza di quanto abbiamo ora visto, evidenziando la contrapposizione tra l'europeo *Droit*

administratif e la *rule of the supremacy of law* inglese.

In precedenza, abbiamo creduto di poter individuare, come strumento “moderno” dell’analisi sulla povertà, il metodo “aritmetico”: a questo punto non si può dimenticare che nel 1798 comparve in Inghilterra il saggio di Thomas Robert Malthus che rivoluzionò la concezione di povertà e di assistenza. Com’è noto, le tesi malthusiane scatenarono forti polemiche provenienti dagli ambienti più diversi, ma soprattutto portarono a considerare la povertà come un fenomeno macroscopico e pressoché ingovernabile; l’idea basilare del tranquillo vicario del Surrey era che quella che lui chiamava *misery* (comprendendo sotto questo nome anche carestie, epidemie, mortalità infantile, disastri metereologici ecc.) non avesse origine dalle istituzioni umane, ma da cause naturali, ineluttabili: facendo piazza pulita dell’ottimismo dei *philosophes*, Malthus individuò, com’è noto, nella sovrappopolazione la principale causa della povertà.¹³

Prescindendo dalle errate valutazioni statistiche e dal rigore dei rimedi proposti, Malthus ebbe l’indubbio merito di evidenziare l’importanza di un’analisi scientifica del fenomeno e di risvegliare la coscienza quietistica delle classi agiate: la sua analisi disincantata, realisticamente utilitaristica, fece sì che si verificasse l’efficienza del sistema dell’assistenza locale e si cercasse un potenziamento delle iniziative a livello centrale. La “libertà signorile” d’Inghilterra – per usare un’espressione di Carlo Cattaneo – caratteristica di una società ancora largamente dominata dai ceti terrieri tradizionali, socialmente preminenti, doveva fare i conti con le nuove istituzioni dell’età vittoriana e borghese: in questo contesto si collocarono i provvedimenti contro la povertà, che presupponevano l’avarizia della Natura, denunciata proprio

da Malthus.

La parrocchia venne progressivamente considerata un'entità troppo piccola e debole, finanziariamente carente, soprattutto di fronte alla moltiplicazione dei bisogni causati dall'inurbamento: tra l'altro, poiché l'indigente, secondo i vari *Acts of Settlement*, poteva richiedere aiuto soltanto alla parrocchia dov'era *settled*, la libera circolazione delle persone era assai impedita e questo creava non pochi problemi, disincentivando l'occupazione; in un'epoca di forte offerta di posti di lavoro conseguente all'industrializzazione, molti poveri preferivano comunque rimanere oziosi nella loro "area protetta", anche perché l'accusa di vagabondare comportava la concreta possibilità di essere frustati a sangue in pubblico.

Arrestiamoci qui, anche se le successive vicende della lotta al pauperismo risveglierebbero ulteriore interesse.

4. Osservazioni conclusive

Pur nelle evidenziate, notevoli differenze esistenti tra il modello francese e quello inglese, sembra che un paio di dati certi, sui quali riflettere, siano emersi.

In primo luogo, è palese il profondo, drammatico, costante *gulf* tra teoria e pratica, riscontrabile ogni qual volta ci si è occupati di *welfare*: il "torrente" di leggi e decreti francesi risultò scarsamente utile in concreto, così come l'*Act of Settlement* inglese, per quanto, lo si è detto, quest'ultimo fosse caratterizzato da elementi meno scopertamente centralistici.

In secondo luogo, non c'è dubbio che le fattive, quotidiane, personalizzate iniziative a sostegno della povertà, che si espres-

sero ad esempio in Francia con l'*assistance à domicile*, e in Inghilterra con l'*out-door relief*, diedero risultati tangibili.

Certamente, questo livello di assistenza si rivelò insufficiente nel momento drammatico del passaggio dal mondo rurale a quello urbano e industriale, ma la comunità di villaggio, la *closely-knit society*, continuò a fornire effettivi vantaggi nel somministrare non solo beni materiali, ma conforto e assicurazione.

Non deve poi stupire che in Francia, alla fine di un percorso bisecolare, si siano lamentati l'eccessivo peso dello Stato centrale e la penalizzazione delle autonomie locali, mentre in Inghilterra si sia invece pervenuti a considerare il governo parrocchiale il responsabile delle carenze del sistema di assistenza: infatti, nel momento in cui ogni "sistema" si rivelava deficitario, era naturale che se ne giudicassero le caratteristiche essenziali come la causa del fallimento e si auspicasse quindi un cambiamento di rotta.

Vorrei concludere ricordando, seppure brevissimamente, quanto accadde nell'Ottocento, nei decenni che precedono il Risorgimento.¹⁴

Anche qui, naturalmente, la povertà si accrebbe a causa della crescita demografica e dell'inurbamento (anche se Torino rimase a lungo una "città di campagna"). Il numero dei vagabondi era notevole e l'accattonaggio molto diffuso, né mancavano le solite, molteplici condizioni di degrado e squallore materiale e morale: basti dire che la durata media della vita si attestava sui 33 anni, a causa della fame endemica e delle malattie.

Il governo centrale, specialmente con re Carlo Alberto, decise di intraprendere numerose attività per ridurre, attraverso nuovi lavori pubblici, la grande disoccupazione; superando la tradizionale parsimonia amministrativa, si autorizzarono perfino i

Comuni a contrarre debiti (“però con moderazione”) per soccorrere i rispettivi poveri, così riconfermandosi lo storico legame tra l’ente primario e l’organizzazione dei rimedi contro la miseria.

Ma, soprattutto, si decise di dare impulso ad una proficua interazione tra le iniziative pubbliche e quelle private, portate avanti da religiosi e laici, rimanendo ancora dominante la convinzione che la beneficenza dovesse essere sempre e comunque esclusivamente volontaria; in quest’ottica si criticò espressamente il sistema inglese della *Poor rate*.

Dopo aver ribadito come essenziale il principio della «localizzazione sul territorio dell’assistenza all’indigenza»,¹⁵ a livello centrale si varò dunque un ambizioso programma mirante alla (ri)educazione dei giovani: tuttavia – e qui sta la specificità del modello piemontese – questo disegno governativo non fu ispirato al laicismo (come in Francia), ma volle fondarsi sulla stretta relazione tra educazione e religione.

Su queste basi poté così fiorire quella grandiosa serie di iniziative, senza dubbio con una forte carica ideale e razionale, ma soprattutto in costante aderenza con la realtà, che videro come protagonisti, oltre ai “Santi sociali” – il canonico Cottolengo, don Cafasso, don Bosco, don Murialdo – anche molti laici – in primo piano i marchesi di Barolo e Francesco Faà di Bruno – la cui attività costituisce il contrassegno peculiare della “beneficenza” ottocentesca in Piemonte: nella concretezza delle opere realizzate, il drammatico divario tra teoria e pratica poteva finalmente ritenersi largamente colmato.¹⁶

NOTE

Il presente scritto riprende alcune considerazioni già esposte in ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Note su centralismo, autonomie e condizioni di povertà*, in «CDCT working paper», 36-2015, pp. 1-15.

1 Cfr. nello specifico PAOLO GROSSI, *Le comunità intermedie tra moderno e post-moderno*, a cura di Michele Rosboch, Marietti 1820, Genova 2015, pp. 41-56 e GIORGIO LOMBARDI e LUCA ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in «Diritto e Società», 1 (2003), p. 156.

2 Osservazioni in proposito nel contributo di Michele Rosboch, pubblicato in questo stesso volume.

3 Cfr. PAOLO GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2007 [2001].

4 In merito richiamo la recente e pregevole pubblicazione su *L'Hotel Dieu di Beuane. Impresa, carità, bellezza*, con Prefazione di Stefano Zamagni, Marietti 1820, Genova 2016.

5 ALAN FORREST, *The French Revolution and the Poor*, Blackwell, Oxford 1981, *passim*.

6 Cfr. ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Gli statuti paolini tra il periodo francese e la Restaurazione*, in *La Compagnia di San Paolo. I. 1563-1852*, a cura di Walter Barberis, Einaudi, Torino 2013, pp. 615-636.

7 JOSEPH REDLICH E FRANCIS W. HIRST, *The History of Local Government in England*, a cura di Bryan Keith-Lucas, Macmillan, Londra 1972 [1958], pp. 12-45.

8 DOROTHY MARSHALL, *The English Poor in the Eighteenth Century. A study in Social and Administrative History*, Routhledge and Kegan, Londra 1926.

9 ALESSANDRO TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna 2005; p. 120 sulla *Poor Law* «come primo momento di autentico empowerment giuridicamente procedente dal centro verso la periferia».

POVERTÀ TRA FRANCIA E INGHILTERRA

10 In generale sempre valido ADRIANO CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. 1. Le fonti e il pensiero giuridico*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 479-610.

11 LUCA MANNORI e BERNARDO SORDI, *Giustizia e amministrazione*, in *Lo Stato moderno in Europa*, a cura di Maurizio Fioravanti, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 59-87.

12 Cfr. JOSEPH REDLICH e FRANCIS W. HIRST, *The History of Local Government in England*, cit., p. 44.

13 JEAN-MARIE POURSIN-GABRIEL DUPUY, *Malthus*, Laterza, Roma-Bari 1974, pp. 16 ss.

14 Per alcune considerazioni generali mi permetto di rimandare a ENRICO GENTA TERNAVASIO, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Giappichelli, Torino 2012.

15 UMBERTO LEVRA, *Il bisogno, il castigo, la pietà. Torino 1814-1848*, in *Torino e Don Bosco*, a cura di Giuseppe Bracco, I, Archivio di Stato di Torino, Torino 1989, p. 13 ss., in particolare p. 94.

16 Cfr. fra i molti: *I cattolici che hanno fatto l'Italia. Religiosi e cattolici piemontesi di fronte all'Unità d'Italia*, a cura di Lucetta Scaraffia, Lindau, Torino 2011.

Sommario

<u>Introduzione (Fabrizio Cassella)</u>	<u>3</u>
---	----------

Le comunità intermedie tra storia e istituzioni (Michele Rosboch) II

1. INTRODUZIONE	11
2. IL PARADIGMA PERSONALISTA	16
3. COMUNITÀ INTERMEDIE E LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE: VERSO L'ASSEMBLEA COSTITUENTE	18
4. SOCIETÀ CIVILE E SOCIETÀ INTERMEDIE: TRA PARTICOLARISMO ED UNIVERSALISMO	22
5. DUE ESEMPI ORGANIZZATI	25
5a. GLI ORDINI PROFESSIONALI FORENSI	26
5b. LE UNIVERSITÀ	30
6. CENNI CONCLUSIVI	39

Dalla *societas* al *citoyen* (Andrea Pennini)

1. UN SISTEMA COMPOSITO ALLA VIGILIA DELLA RIVOLUZIONE FRANCESE	71
2. DALLA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO E DEL CITTADINO ALLA «LOI LE CHAPELIER»	75
3. L'AVVENTURA COSTITUZIONALE DELLA FRANCIA RIVOLUZIONARIA	81
4. UNA MANCATA RESTAURAZIONE	89

Le condizioni di povertà tra Francia e Inghilterra (Enrico Genta Ternavasio)

1. PREMessa	99
2. LA FRANCIA	101
3. L'INGHILTERRA	109
4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	119

*Finito di stampare nel marzo 2017 presso
Press Up, Roma*