

Davide Maddalena

**Alla ricerca dei doveri pubblici dello Stato liberale italiano:
considerazioni iniziali sulla dottrina e le istituzioni
(1861-1915)¹**

*In search of public duties of the Italian liberal State: initial considerations on doctrine
and institutions (1861-1915)*

SOMMARIO: 1. Premesse - 2. Una vittoria dei diritti sui doveri: la Rivoluzione francese - 3. I doveri nello Statuto albertino - 4. Mazzini e i doveri nella Costituzione della Repubblica romana del 1849 - 5. I doveri pubblici individuali nella giuspubblicistica italiana dall'Unità alla Grande Guerra - 6. Dogmi di una religione civile: istituzioni militari e scolastiche per la diffusione di una cultura dei doveri - 7. Strumenti pedagogici per la cittadinanza: i regolamenti di disciplina militare - 8. Conclusioni.

ABSTRACT: But for an important re-emergence of public duties in the works of the school of Vittorio Emanuele Orlando, the role of individual public duties within Italian liberal constitutional science is extremely limited. On the other hand, education of citizens to the awareness and performance of public duties was achieved by the institutions of the Liberal State. Compulsory military service and compulsory school attendance were of notable importance in educating citizens to the principles of a civic religion that was functional for the process of nation-building, where a pre-eminent role was occupied by duties. Of considerable interest is moreover the contribution provided by the internal sources of such institutions, namely, the rules of military discipline and school syllabuses.

KEYWORDS: Constitutional doctrine, Public duties, Obedience, Kingdom of Italy, Civil religion, Army, Public school, Citizenship.

¹ Il saggio è stato sottoposto a valutazione tramite *double-blind peer review*.

1. *Premesse*

«Delle varie figure giuridiche soggettive, che recenti indagini si sforzano di distinguere e definire con sempre maggiore precisione, quella che è rimasta più nell'ombra è senza dubbio la figura del dovere o obbligo»: così esordiva Santi Romano alla voce *Doveri-Obblighi* nella sua opera *Frammenti di un dizionario giuridico* (1947)². L'affermazione è quanto mai veritiera se si volge indietro lo sguardo ai contributi della giuspubblicistica dell'Italia liberale in materia di doveri pubblici individuali³. Il relativo disinteresse del costituzionalismo liberale per il tema dei doveri pubblici si manifesta nella scarsità di contributi in materia e nelle poche pagine dedicate ad esso della manualistica, le quali si connotano spesso per una carente sistematicità e per la mancanza di chiari riferimenti alle fonti. Questi elementi sembrerebbero manifestare un ruolo scarsamente rilevante dei doveri pubblici nella definizione teorico-generale degli equilibri tra libertà e obblighi della cittadinanza, autodeterminazione e responsabilità collettiva, libera

² S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Macerata 2022, p. 119.

³ È ancora oggi evidente come la riflessione in materia di dovere giuridico e, in particolare, di doveri pubblici, rappresenti un campo dove pochi giuristi si sono voluti avventurare. Tanto il tema delle libertà e dei diritti è stato oggetto, fin dall'epoca dello Stato liberale, di una dottrina copiosa e, almeno fino a pochi anni fa, in continua espansione, così il dovere ha ricevuto scarsa attenzione da parte della dottrina accademica – anche nell'Italia repubblicana – e le monografie di riferimento sul tema restano ancora poche; cfr.: G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, Id., *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino 1970 (II ed.) e C. Carbone, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano 1968. Tra le maggiori opere della scienza costituzionalistica sul ruolo dei doveri nell'ordinamento repubblicano: R. Balduzzi – M. Cavino – E. Grosso – J. Luhter (curr.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino 2007; R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (curr.), *La Costituzione italiana: principi fondamentali – Diritti e doveri dei cittadini: commento agli artt. 1-54*, Torino 2007; L. Mazzetti (cur.), *Diritti e doveri*, Torino 2013; D. Florenzano, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Torino 2015; F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna 2016.

Per la filosofia del diritto si segnalano: P. B. Helzel, *Per una teoria generale del dovere*, Assago 2016; G.P. Calabrò – P.B. Helzel, *Il sistema dei diritti e dei doveri*, Torino 2007; A. P. Buffo, *Nel segno di Giano. Il dovere nell'età dei diritti*, Torino 2020.

Dal profilo maggiormente politico sono le riflessioni in: M. Viroli, *L'Italia dei doveri*, Milano 2008; L. Violante, *Il dovere di avere doveri*, Torino 2014; A. Poggi, *I diritti delle persone: lo Stato sociale come repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano 2014; G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino 2017; S. Cassese, *Il buongoverno: l'età dei doveri*, Milano 2020.

Di recente pubblicazione è una miscellanea in ricordo di Giorgio Lombardi: M. Rosboch (cur.), *I doveri costituzionali (in ricordo di Giorgio Lombardi)*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, n. 03/2023, Torino 2023.

espressione della personalità e appartenenza al corpo politico. Nonostante le premesse, si ritiene nondimeno interessante indagare in merito al ruolo ricoperto dai doveri pubblici all'interno della dottrina liberale italiana tra la seconda metà del XIX secolo e il primo decennio del XX secolo. È proprio ai doveri pubblici che viene storicamente demandato il compito di dare concreta realizzazione al vincolo politico che lega sovrano e sudditi attraverso la costruzione di una società civile coesa⁴. La classe dirigente del Regno d'Italia assunse su di sé questo compito e strutturò un difficile processo di *Nation-building* destinato a creare un vincolo di appartenenza politica e culturale dei cittadini italiani al nuovo Stato.

2. *Una vittoria dei diritti sui doveri: la Rivoluzione francese*

Lo sfavore liberale nei confronti della categoria dei doveri pubblici è da ricondursi al dibattito costituzionale della Rivoluzione francese, dal quale i doveri uscirono quale categoria giuridica perdente nella sistematica del nuovo diritto pubblico europeo. Lo Stato liberale-costituzionale sorse come Stato minimo, borghese ed elitario, generalmente non interventista in materia di diritti sociali e, almeno teoricamente, neppure in campo economico; i suoi poteri erano limitati dall'area di libertà individuale riconosciuta dall'ordinamento ai cittadini e la sua legittimazione politico-costituzionale risiedeva nel garantire quei principi di libertà, uguaglianza, tutela del diritto di proprietà e sicurezza dell'individuo funzionali allo sviluppo di una economia di libero mercato. Questo modello politico-costituzionale era frutto dell'operazione di razionalizzazione del diritto pubblico europeo realizzatasi con la Rivoluzione francese, la quale rifondò l'ordinamento politico e giuridico sulla legge statale quale espressione della sovranità nazionale e sul riconoscimento universale dei principi di libertà ed eguaglianza formale, in aperta discontinuità rispetto al particolarismo e ai privilegi dell'Antico regime.

Fu la *Déclaration* del 1789 che pose al centro del diritto costituzionale il diritto soggettivo, il quale divenne lo strumento atto all'abbattimento dell'edificio dell'assolutismo monarchico e la lama con cui dissezionare i rapporti cetuali e comunitari dell'*Ancien Régime*⁵. Da questa rivoluzione del diritto pubblico sorse

⁴ G. Lombardi, *Doveri Pubblici (diritto costituzionale)*, in G. Lombardi, *Scritti scelti*, Napoli-Roma 2011, p. 645.

⁵ Quanto lo stesso riconoscimento di diritti umani e di un generale principio di uguaglianza formale fossero poco condivisi anche all'interno del modo illuminista emerge dalle reazioni di alcuni illuministi tedeschi. Per il dibattito interno al pensiero illuminista tedesco in riferimento ai contenuti della *Déclaration*, vedi: J. Israel, *La rivoluzione francese. Una storia intellettuale dai Diritti dell'uomo a Robespierre*, Torino 2015, p. 95.

una nuova società di individui⁶, formalmente liberi e legalmente eguali tra loro, emancipati dagli antichi vincoli comunitari con la regione storica, il feudo, la corporazione, gli enti morali e religiosi, che costituivano per i liberali una ragnatela imprigionante ma erano, al contempo, una rete assistenziale di sostegno alla persona secondo una concezione ancora pienamente cristiana e medievale.

Non mancò nei dibattiti e nei progetti costituzionali della Rivoluzione francese la riflessione sui doveri, dove i timori dei conservatori per la garanzia dell'ordine sociale ricevettero il concorso del pensiero e della dottrina religiosa, attenta sia alle libertà che alla responsabilizzazione dell'uomo nella società⁷. Ciononostante, nel nuovo contesto politico rivoluzionario, i doveri vennero guardati apertamente con timore e sfavore. Armand Gaston Camus⁸, deputato all'Assemblea nazionale costituente, propose un emendamento per inserire nella *Déclaration* del 1789 un richiamo ai doveri dell'uomo, ma tale soluzione fu vivacemente respinta, e un'ulteriore proposta di un fervente rivoluzionario, l'abate Baptiste-Henri Grégoire⁹, di affiancare alla Dichiarazione universale dei

Al contrario, nella *Déclaration* i rivoluzionari «vedevano [...] il “catechismo” di una religione civile, che, dovendo diffondersi, aveva necessità di essere condensata in testi chiari e sistematici, atti a promuovere fra i cittadini la conoscenza e l'amore per i loro diritti e doveri», cfr.: D. Nocilla, *Introduzione* a G. Jellinek, *La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, Milano 2002, p. XXVII.

⁶ Per una rassegna sulle questioni riguardanti i diritti nell'epoca presa in esame dalla ricerca vedi: P. Ridola, *Il principio di libertà nello Stato costituzionale. I diritti costituzionali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, pp. 2-81.

Sulla *Déclaration* del 1789: M. Gauchet, *Diritti dell'uomo*, in F. Furet – M. Ozouf (curr.), *Dizionario Critico della Rivoluzione Francese* (da ora D.C.R.F.), Milano 1988, pp. 614-623; N. Bobbio, *La Rivoluzione francese e i Diritti dell'uomo, Conferenza tenuta nella sala capriate della Biblioteca della Camera dei deputati il 14 dicembre 1988*, Roma 1988. Sulla genesi storica del concetto di diritto soggettivo vedi: M. la Torre, *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, Milano 1996: in particolare sull'origine del concetto di diritto soggettivo in età moderna, pp. 51 ss. Per una ricostruzione storica della stagione dell'Assemblea nazionale costituente e della redazione della *Déclaration* del 1789: J. Israel, *La rivoluzione francese: una storia intellettuale dai diritti dell'uomo a Robespierre*, Torino 2015, pp. 81-114. Sulle vicende politiche dell'estate 1789, vedi F. Furet – D. Richet, *La rivoluzione Francese*, Bari 2011, pp. 71-109.

⁷ M. Gauchet, *op.cit.*, p. 618.

⁸ Cfr.: Camus, *Armand-Gaston*, in «Dictionnaire des parlementaires français» (in seguito D.P.F.) Aba-Cay, Parigi 1889, pp. 568-569.

⁹ Ben più copiosa è la bibliografia sull'abbé Grégoire: *Grégoire, Baptiste-Henri*, in D.P.F., Fes-Lav, pp. 247-249. Tra le opere più importanti sulla vita e l'opera dell'abate vi sono: L. Maggiolo, *La vie et les œuvres de l'abbé Grégoire 1789-1831*, 2 voll., Nancy 1883-1884; A. Mathiez, *Robespierre et Grégoire à la Constituante*, in «Annales historiques de la Révolution française» (in seguito A.H.R.F.), t. VIII, 1931, pp. 261 ss.; Id., *L'abbé Grégoire*, in A.H.R.F., t. VIII, 1931, pp. 345-348.

diritti dell'uomo e del cittadino una parallela dichiarazione dei doveri venne accolta altrettanto negativamente, ricevendo riscontri favorevoli solo da parte del clero e della nobiltà¹⁰.

Non si tratta tuttavia di uno scontro tra ordini sociali, ma «di un'autentica discussione di fondo. Il fatto di vivere nella società implica limitazioni alla libertà naturale dell'uomo?¹¹». Il dibattito in materia si aprì sul progetto di dichiarazione dei diritti presentato da Emmanuel Joseph Sieyès, ove si afferma che il rapporto tra consociati può basarsi in modo necessario e sufficiente sulla consapevolezza che «ho doveri verso gli altri nella misura in cui riconosco loro gli stessi diritti che ho io¹²». In base a tale teoria generale non rimane che la sola categoria del diritto soggettivo, mentre il dovere si riduce a responsabilizzazione personale dell'individuo nel rispetto dei diritti altrui¹³. L'individualismo spinto che informa questa idea di società è proprio ciò contro cui si batterono i sostenitori della costituzionalizzazione dei doveri: «non è vero che i doveri si deducono dai diritti, obietta in sostanza Grégoire. In altre parole, non bastano i diritti dei suoi membri per fare una società. Il suo funzionamento esige l'esercizio di una costrizione limitativa la cui legittimità attinga ad altre fonti¹⁴». A vincere storicamente fu tuttavia la linea delineata da Emmanuel Joseph Sieyès¹⁵,

Le più recenti monografie su questo importante rivoluzionario sono: J. Boulad-Ayoub, *L'Abbé Grégoire, apologiste de la République*, Paris 2005; J. Dubray, *La pensée de l'abbé Grégoire: despotisme et liberté*, Oxford 2008; A. Goldstein Sepinwall, *The Abbé Grégoire and the French Revolution. The Making of Modern Universalism*, Berkeley - Los Angeles - London 2021; F. Hildesheimer, *L'abbé Grégoire, Une «tête de fer» en révolution*, Paris 2022.

Opere più specifiche, non citate in questa sede, sono dedicate specificamente all'attività politica e al pensiero dell'abbé Grégoire in materia di emancipazione degli ebrei, abolizione della tratta dei neri e della schiavitù, e ruolo della chiesa cattolica nella Francia della Rivoluzione.

¹⁰ Cfr.: *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 – Première série (1787-1799), Tome VIII du 5 mai 1789 au 15 septembre 1789*, J. Mavidal – E. Laurent (curr.), Paris, 1875, p. 340-341.

¹¹ M. Gauchet, *op.cit.*, p. 618.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, p. 619.

¹⁵ Sul pensiero di Sieyès la letteratura è sterminata. Si citano pertanto i soli testi consultati per l'articolo: E. J. Sieyès, *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition Raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen. Lu les 20 et 21 Juillet 1789, au Comité de Constitution*, Parigi 1789; Id., *Opere e testimonianze politiche*, 2 voll., Milano 1993; Sulla teoria costituzionale di Sieyès in particolar modo per quanto riguarda il periodo dalla svolta termidoriana alla costituzione dell'anno VIII: P. Colombo, *Emmanuel Sieyès. Le idee, le istituzioni*, Macerata 2015, pp. 11-64. Per un'ampia disamina del pensiero costituzionalistico di Sieyès: M. Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze 2009.

secondo la quale i doveri dell'uomo e del cittadino, sia come singolo che come individuo politico e relazionale, si sarebbero dovuti desumere dalla legge, espressione della sovranità nazionale e della volontà generale. Quest'impostazione emerge anche dal contributo del deputato Alexandre-Théodore-Victor de Lameth¹⁶, sempre ispirato da Sieyès, e fu poi cristallizzata nell'articolo 4 della *Déclaration*, che recita: «La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi¹⁷». La legge diviene così lo strumento per bilanciare di volta in volta gli spazi di libertà e i doveri dell'individuo nei confronti dello Stato e dei consociati.

L'obbligo politico è tuttavia condizionato, e l'ultimo presidio a garanzia della libertà resta il diritto alla resistenza contro l'oppressione (art. 2 *Déclaration*), che viene solo parzialmente controbilanciato dal dovere per il quale «tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance¹⁸». Quest'ultima disposizione (art. 7 *Déclaration*) non dichiara un generale dovere di obbedienza dei cittadini nei confronti dello Stato e della legge e manca inoltre dell'universalità e solennità di altri articoli, mentre sembra limitarsi, in un'ottica liberale e garantista, alla sola materia penalistica¹⁹. Nemmeno la costituzione del 1791 si discosterà da tale impostazione, prevedendo la legge quale suprema autorità nel Regno di Francia, con un sovrano ormai ridotto a primo funzionario dello Stato, il quale regna solo grazie alla legge e può ricevere l'obbedienza dei sudditi solo in nome e in forza di questa²⁰.

¹⁶ M. Gauchet, *op.cit.*, p. 620. Sul deputato Alexandre-Théodore-Victor de Lameth: *Lameth (Théodore comte de)*, in D.P.F., Fes-Lav, p. 567.

¹⁷ Cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/1789.htm> data di ultima consultazione 09/04/2024.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ La disposizione in oggetto è ancora una volta ispirata dal lavoro di Sieyès, ma proposta da Pierre-Victor Malouet, un monarchico maggiormente attento alle esigenze dell'autorità e dell'ordine rispetto ad altri deputati più apertamente desiderosi di liberare i francesi dall'antico ordine politico. Le esigenze dell'autorità sono chiare anche a Sieyès, il quale si dimostra uno dei maggiori fautori di un potere sovrano forte e unitario che si esprime nella volontà generale della Nazione. Sul concetto di sovranità nella dottrina di Sieyès e, più in generale, della Rivoluzione, vedi: M. Goldoni, *op.cit.*, pp. 12, 42-43, 89-97, 103-106, 155-159, 180-183; K. M. Baker, *Sovranità*, in D.C.R.F., pp. 796-808. Sulla problematica della transizione di sovranità in epoca rivoluzionaria, vedi: P. Viola, *Il trono vuoto, La transizione della sovranità nella rivoluzione francese*, Torino 1989; M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne – Le libertà fondamentali*, Torino 2014, pp. 122-125.

²⁰ M. Gauchet, *op.cit.*, p. 621.

Con la Rivoluzione francese il contrattualismo medievale si trasmuta nel contrattualismo razionalista e illuminista, segnato dal valore della volontà individuale nella costruzione del *pactum* che dà vita alla società civile e politica, il quale definisce diritti e doveri uguali per tutti i cittadini e fissa il principio di corrispettività come regola generale tra situazioni giuridiche attive e passive²¹, nel rispetto di un principio di uguaglianza formale che determina la formazione di una nuova condizione politica e giuridica di appartenenza degli individui allo Stato: la cittadinanza. I doveri manifestano così la sottomissione degli individui allo Stato e alle sue leggi, a loro volta espressione della volontà generale della Nazione o del popolo. Da questa sottomissione «volontaria» allo Stato discenderebbero il dovere generale di fedeltà nei confronti dello stesso e quello di osservanza delle leggi, che i cittadini accoglierebbero alla stipula del *pactum*, segnando la propria appartenenza alla società civile²². Ne consegue che i cittadini, almeno su un piano teorico, partecipano alla formulazione della legge, attraverso la manifestazione di una volontà generale che deve essere obbedita: nell'obbedire ad essa il cittadino obbedisce a se stesso, in quanto soggetto sottomesso alla volontà generale. Tale ideologia dei doveri posti da coloro che ne sarebbero soggetti si sarebbe rivelata ben ipocrita, se raffrontata non solo alla realtà politica rivoluzionaria, ma anche agli effettivi sviluppi dello Stato liberale ottocentesco.

I doveri costituzionali riemersero, a distanza di pochi anni, nel dibattito costituente francese e occuparono nuovamente un piccolo spazio nelle Dichiarazioni dei diritti del 1793 e del 1795.

Un'evoluzione notevole riguardo al problema della costituzionalizzazione dei doveri si ebbe infatti con la *Déclaration* anteposta all'Atto costituzionale del 6 messidoro anno I (24 giugno 1793)²³, che prevedeva, con un salto in avanti

²¹ In ciò differenziandosi dalle pratiche e dalla mentalità del parlamentarismo e del contrattualismo medievale, che coltivava invece un concetto delle libertà fondato sulle particolarità e su concessioni privilegiate.

²² L'impostazione è chiaramente debitrice nei confronti del pensiero di Jean-Jacques Rousseau.

²³ Per ricostruire il pensiero giuridico e politologico che portò all'adozione della costituzione del 1793, vedi: J. Israel, *op.cit.*, pp. 385-417; R. Martucci, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna 2001, pp. 237-261; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, Parigi 2002, pp. 89-106; Marco Fioravanti, *Aspetti del costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'Acte constitutionnel del 24 giugno 1793*, in Id., *Rivoluzione e costituzione. Saggi sulla storia del costituzionalismo*, Torino 2022, pp. 41-63. Per la ricostruzione analitica delle fonti del processo costituente del 1793, vedi: A. Saitta, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano 1975, pp. 284-417. Di riferimento per la ricostruzione del contesto storico resta l'opera F. Furet – D. Richet, *op.cit.*, pp. 187-243. Un'interpretazione storica autorevole, pur accusata di classismo nel libro del

molto ardito per l'epoca, un impegno in chiave solidaristica delle amministrazioni dello Stato²⁴, le quali venivano obbligate a garantire determinate prestazioni. Si tratta di una prima e timida costituzionalizzazione di doveri statuali in alcuni articoli a sfondo sociale e anti-individualistico che furono un compromesso raggiunto rispetto agli emendamenti alla costituzione girondina proposti nel progetto presentato da Maximilien de Robespierre²⁵.

Durante la seconda lettura della dichiarazione dei diritti, il deputato Nicolas Raffron de Trouillet²⁶ propose inoltre che al titolo della stessa dovessero aggiungersi i doveri pubblici, ma, come per le iniziative di Grégoire e Camus nel

Martucci, resta quella di A. Mathiez, *La Constitution de 1793*, in A.H.R.F., t. XXX, 1928, pp. 497-521.

²⁴ Artt. 6, 20, 21, 22, 23 e 30, Atto costituzionale del 6 messidoro anno I (24 giugno 1793), cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/24-6-1793.htm> data di ultima consultazione 06/03/2024.

²⁵ Come riscontrò già Mathiez nella redazione della *Déclaration* del 1793, ogni partito dichiarò i principi più cari ai propri sostenitori e alle proprie clientele; così, mentre i Girondini si dimostrarono fautori dei diritti individuali, i Montagnardi rivendicarono la dichiarazione dei diritti sociali. Gli interventi alla Convenzione sulla limitazione del diritto di proprietà (celebre quello del 24 aprile 1793) e gli emendamenti di Robespierre alla costituzione elaborata dai girondini rimasero, per tutta la prima metà del XIX secolo, un costante punto di riferimento ideologico per socialisti, democratici e radicali e costituiscono un interessante contributo all'interno del pensiero rivoluzionario, poiché presentano, anche alla luce della coeva tragica situazione economica della Repubblica in guerra contro la prima coalizione anti-rivoluzionaria, una prima e innovativa formulazione di doveri pubblici in chiave solidaristica e sociale dello Stato oltre che un tentativo di porre dei limiti legali al diritto di proprietà. Robespierre con i suoi emendamenti intendeva porre in discussione tre punti fondamentali per la futura dichiarazione dei diritti della costituzione repubblicana: i caratteri della proprietà, la necessità di un'imposizione tributaria progressiva e la costituzionalizzazione della *fraternité* rivoluzionaria. Per l'*Incorruttibile* il Comitato aveva infatti dimenticato nel progetto di dichiarazione la dimensione sociale dell'uomo e in particolare «i doveri di fraternità che uniscono tutti gli uomini e tutte le nazioni e il loro diritto ad una mutua assistenza». Proprio nella discussione riguardante la *Déclaration* del 1793 si era cominciato a discutere di doveri sociali dello Stato e di diritti sociali degli individui. La formula dell'articolo 21 della *Déclaration* – per cui «des secours publics sont une dette sacrée» – era stata criticata dai Montagnardi, che la ritenevano scarsamente vincolante per lo Stato. Per il deputato montagnardo Charles-François Oudot, per esempio, la disposizione in oggetto non era abbastanza rigorosa nel chiarire ai ricchi che le prestazioni tributarie non costituivano più un atto di generosa carità, bensì un dovere (di solidarietà o *fraternité*). La disputa in materia fu aspra, anche perché collegata alla natura ed estensione giuridica del diritto di proprietà e all'introduzione dell'imposta progressiva (proposta dai Montagnardi). Alla fine si preferì adottare il testo più vago proposto dai Girondini e si rigettò al contempo l'imposta progressiva. Cfr.: A. Mathiez, *La Constitution de*, cit., pp. 508-509; A. Saitta, *op.cit.*, pp. 356-360.

²⁶ Sul deputato, vedi: Raffron de Trouillet, *Nicolas*, in D.P.F., Pla-Zuy, p. 75.

1789, la proposta venne rigettata dalla Convenzione²⁷. Il dovere che più viene esaltato all'interno della *Déclaration* del 1793 è invece posto a garanzia dell'Atto costituzionale stesso ed è il dovere della società di garantire che il comune agire dei consociati sia finalizzato alla difesa della sovranità popolare. Quale *extrema ratio* a tutela del mantenimento dei diritti, dei valori rivoluzionari sanciti nella dichiarazione e dell'ordinamento costituzionale repubblicano, gli articoli 27, 33, 34, 35²⁸ prevedono il diritto-dovere dei cittadini di ribellarsi all'oppressione qualora il governo violi i diritti del popolo.

La riemersione dei doveri pubblici all'interno dell'ideologia rivoluzionaria e del diritto durante gli anni della Repubblica giacobina (1793-1794) non si limitò ai testi del costituzionalismo. I doveri si declinarono in primo luogo come doveri di partecipazione politica del popolo sia nei club rivoluzionari, sia attraverso la denuncia popolare dei nemici della Rivoluzione, sia nell'appello dei capi rivoluzionari alla rivolta popolare come strumento di salvaguardia dei principi della Rivoluzione. I doveri, nella locuzione poi divenuta celebre nel secolo XIX di «doveri dell'uomo», divennero, in secondo luogo, i dogmi del culto rivoluzionario dell'Essere supremo, istituito da Robespierre e da altri giacobini deisti e imposto come religione civile rivoluzionaria con il decreto del 18 fiorile dell'anno II. Infine, la difficile situazione militare che la Francia rivoluzionaria dovette affrontare tra il 1792 e il 1794 rimise all'ordine del giorno il tema dell'arruolamento di grandi masse di cittadini sotto le bandiere della Repubblica e, di conseguenza, la questione dell'adempimento dei doveri militari da parte dei cittadini francesi. I doveri militari tornarono infatti al centro del dibattito in ragione della necessità della Rivoluzione di difendersi dalla concreta minaccia di un'invasione della Francia da parte dagli eserciti monarchici coalzzatisi contro di essa. Cionondimeno le riforme militari e le leve di massa del 1793, anche se dettate spesso da necessità contingenti, si accompagnarono ad un dibattito, in verità già iniziato in epoca pre-rivoluzionaria, sul ruolo del soldato nella nuova società, sulla tattica e la disciplina militare, sull'etica delle istituzioni militari e sul loro possibile utilizzo per la formazione e il disciplinamento della cittadinanza rivoluzionaria, determinando una fortuna duratura per concetti come quelli di «cittadino-soldato» e «Nazione in armi»²⁹.

²⁷ A. Saitta, *op.cit.*, p. 414.

²⁸ Artt. 27, 33, 34 e 35, *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, Acte constitutionnel de la République 6 Messidor an I (24 juin 1793)*, cfr.: pagina web <http://dir-cost.di.unito.it/cs/docs/24-6-1793.htm> data di ultima consultazione 06/03/2024.

²⁹ Sugli sviluppi del concetto di cittadinanza durante la Rivoluzione francese, cfr.: A. Furia, *La cittadinanza durante la Rivoluzione francese (1789-1799)*, in «Scienza e Politica per una storia delle dottrine», vol. XIV, n. 27/2002; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, pp. 187-228; P. Costa, *Civitas: Storia della cittadinanza*

A segnare un ulteriore, benché diverso, ritorno dei doveri nella cultura giuridica rivoluzionaria fu la svolta termidoriana, la quale produsse nel 1795, quale prefazione della nuova costituzione (5 fruttidoro anno III)³⁰, una nuova *Déclaration des droits et des devoirs de l'Homme et du Citoyen*, nella quale, ai diritti della prima parte, facevano da contraltare nove articoli (nel titolo II)³¹, in verità assai vaghi e moraleggianti, dedicati ai doveri degli individui. La proposta di inserire i doveri nella dichiarazione dei diritti era stata presentata il 29 giugno 1795 dal

in Europa. II – L'età delle rivoluzioni (1789-1848), Bari 2000, pp. 5-94. Sul tema delle denunce nel corso dell'esperienza rivoluzionaria: C. Lucas, *The Theory and Practice of Denunciation in the French Revolution*, in «The Journal of Modern History», University of Chicago Press, december 1996, vol. 68, n. 4, pp. 768-785; V. Martin, *La Révolution française ou «l'ère de soupçon». Diplomatie et dénonciation*, in «Hypothèses», n. 1/2009, pp. 131-140. Sul culto dell'Essere supremo la bibliografia è copiosissima. Si è fatto riferimento alle seguenti opere: A. Mathiez, *Robespierre et le culte de l'Être suprême*, in «Annales révolutionnaires», t. III, n. 2/1910, pp. 209-238; Id., *Robespierre et la Déchristianisation*, in «Annales révolutionnaires» t. II, n. 3/1909, pp. 321-355 e t. II, n. 4/1909, pp. 513-540, Id., *Les origines des cultes révolutionnaires (1789-1792)*, Paris 1904. Per una sintesi sui culti rivoluzionari, vedi: M. Ozouf, *Religione rivoluzionaria*, in D. C. R. F., pp. 535-345. Sulla storia dell'esercito rivoluzionario: A. Forrest, *Armata*, in D. C. R. F.; pp. 387-395; H. Drévillon, *Quatrième partie : une Révolution militaire 1789-1795*, in H. Drévillon – O. Wiewiorka (curr.), *Histoire militaire de la France. I – Des Mérovingiens au Second Empire*, Paris 2021; A. Forrest, *L'armée de l'an II : la levée en masse et la création d'un mythe républicain*, in A. H. R. F., n. 335, janvier-mars 2004 (cfr.: pagina web <https://journals.openedition.org/ahrf/1385> data di ultima consultazione 11/04/2024); P. Catros, «*Tout Français est soldat et se doit à la défense de la Patrie*» (*Retour sur la naissance de la conscription militaire*), in A. H. R. F., n. 348, avril-juin 2007; T. Hippler, *Service militaire et intégration nationale pendant la révolution française*, in A. H. R. F., n. 329, juillet-septembre 2002; A. Crépin – P. Boulanger, *Le soldat-citoyen. Une histoire de la conscription*, in «Documentation photographique», bimestriel n. 8019, février 2001; A. Crépin, *L'armée de 1789 à 1798 : de la régénération à la réforme, de la révolution à la récréation*, in «Inflexions», n. 1/2014, pp. 159-168; J.-P. Bertaud, *Il soldato*, in M. Vovelle (cur.), *L'uomo dell'Illuminismo*, Bari 1992, pp. 71-116. Più analiticamente, sulla storia della coscrizione in Francia: A. Crépin, *Histoire de la conscription*, Paris 2009.

³⁰ Sulla costituzione del 1795, vedi: M. Troper, *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris 2006; J. Israel, *op.cit.*, pp. 685-689; R. Martucci, *L'ossessione*, cit., pp. 273-301; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 115-133. Su entrambi gli atti costituzionali dell'anno I e III: B. Barraud, *La République révolutionnaire – Modernité et archaïsme constitutionnels des premières institutions républicaines de France (1792-1799)*, in «Revue Juridique de l'Ouest», 2014, n. 4, pp. 70-74 e pp. 79 ss. Sul processo costituente: A. Saitta, *op.cit.*, pp. 431-465. Per la ricostruzione del contesto storico della svolta termidoriana e della Repubblica del direttorio: F. Furet – D. Richet, *op.cit.*, pp. 313-441.

³¹ Artt. 1-9, titolo II – Devoirs, *Déclaration des droits et des devoirs de l'Homme et du Citoyen, Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)*. Cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/22-8-1795.htm> data di ultima consultazione 06/03/2024.

deputato della Convenzione Balthazar Faure³², e questa volta la Convenzione la accolse³³.

Si cominciava a comprendere il pericolo derivante dalla forza potenzialmente disgregatrice della sola dichiarazione e del solo esercizio dei diritti soggettivi individuali. Inoltre, dopo gli eccessi della Convenzione giacobina e il terribile operato del Comitato di salute pubblica e del Tribunale rivoluzionario durante la stagione del Terrore, doveva essere diffuso il timore nella classe dirigente termidoriana di una volontà politica priva di limiti etici e del rischio che la comunità nazionale venisse ancor più lacerata dalle fazioni in cui si era frammentato il fronte rivoluzionario. Ne conseguì la rivalutazione dei doveri quali argini alla rivolta popolare e alle derive democratico-dittatoriali della classe politica. Si percepì la necessità di ricostruire un'etica collettiva e di limitare il potere rivendicativo delle dichiarazioni dei soli diritti attraverso la dichiarazione dei doveri degli uomini e dei cittadini in società³⁴.

In passato la dottrina giuridica non mancò certo di criticare le disposizioni sui doveri della *Déclaration* del 1795, così come molte altre disposizioni imprecise, moraleggianti e filosofiche del costituzionalismo rivoluzionario, additandole a fervorino ideologico e vago, utile solo a istituire un catechismo rivoluzionario³⁵.

Dopo la sconfitta di Napoleone e la strutturazione di un nuovo ordine europeo nel Congresso di Vienna, le forze conservatrici della Restaurazione ribadirono, anche se attualizzandola talvolta al superamento delle strutture dell'ancien Régime, la propria preferenza per una costituzione *duty-based* dell'ordinamento, con l'esaltazione dei doveri maggiormente indirizzata verso l'alto, ossia verso il Re e lo Stato amministrativo, ormai impostosi, dopo l'esperienza napoleonica, quale modello stabile di organizzazione politica nel continente. I doveri di fedeltà, obbedienza alla legge e leale servizio nei confronti dello Stato e del Re non ebbero però nel pensiero conservatore europeo un contro-bilanciamento mediante un vincolo di obbligazione dello Stato nei confronti dei sudditi, sia per la ritrosia di molti conservatori nel concepire uno Stato vincolato ed obbligato verso i cittadini, sia per la connotazione sacrale del dovere ancora diffusa nella cultura delle classi dirigenti della Restaurazione³⁶.

³² Sul deputato, vedi: *Faure, Balthazar*, in D.P.F., Cay-Fes, p. 608.

³³ A. Saitta, *op.cit.*, p. 448.

³⁴ Cfr.: M. Griffo, *Dichiarare i diritti dopo il terrore*, in *Dichiarazione dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo e del Cittadino [1795]*, Macerata 2020, pp. XIII-XIV.

³⁵ S. Romano, *Le prime carte costituzionali*, in Id., *Scritti Minori – diritto costituzionale*, Milano 1990, p. 323.

³⁶ Sul pensiero politico conservatore dell'età della Restaurazione si richiamano in particolare: A. Omodeo, *La cultura francese nell'età della Restaurazione*, Milano 1946; C. A. Sainte-Beuve,

Fu per queste dinamiche che il liberalismo ottocentesco si riallacciò alla prima tradizione rivoluzionaria, esemplificata dalla *Déclaration* del 1789. Era divenuto ormai meno spaventoso il ricordo degli eccessi del Terrore, e i liberali tornarono così a prediligere, nel clima di controllo dell'età della Restaurazione, la costituzione del diritto pubblico fondata sui diritti soggettivi e sulla separazione dei poteri, in un contesto storico arricchito ideologicamente dalle lotte per la conquista dell'indipendenza nazionale (Italia 1848- 1859/1861), per la riunificazione tedesca sotto la guida del liberalismo (costituzione della *Paulskirche* 1849) o per la concessione della costituzione (Austria 1848/49-1867).

3. I doveri nello Statuto albertino

Lo Statuto albertino³⁷, costituzione del Regno di Sardegna e poi del Regno d'Italia, è laconico in materia di doveri pubblici individuali, così come su molte

Uomini della restaurazione: Chateaubriand, De Maistre, Bonald, Firenze 1954; Aa.Vv., *La Restaurazione in Italia: strutture e ideologie: atti del 47° Congresso di storia del Risorgimento italiano (Cosenza, 15-19 settembre 1974)*, Roma 1976; L. Marino (cur.), *Joseph de Maistre tra illuminismo e restaurazione: atti del Convegno internazionale (Torino, 7-8 giugno 1974)*, Torino 1974; M. Capurso, *La polemica antiborghese nella Restaurazione*, Reggio Calabria 1974; L. Marino, *La filosofia della Restaurazione*, Torino 1978; D. Fisichella, *Joseph de Maistre pensatore europeo*, Bari 2005; Id., *Sovranità e diritto naturale in Joseph de Maistre*, Roma 2017; E. Genta, *Dalla Restaurazione al Risorgimento: diritto, diplomazia, personaggi*, Torino 2012; E. M. Cioran, *Saggio sul pensiero reazionario. A proposito di Joseph de Maistre*, Milano 2018; C. Schmitt, *La filosofia dello Stato della Controrivoluzione (De Maistre, Bonald, Donoso Cortés)*, in C. Schmitt, *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna 1972. Sul pensiero del più importante artefice del Congresso di Vienna e dell'assetto politico europeo della Restaurazione si segnala: L. Mascilli Migliorini, *Metternich*, Salerno 2014. Tra le opere di riferimento del periodo si segnalano: J. De Maistre, *Saggio sul principio generatore delle costituzioni politiche*, Macerata 2024; L. de Bonald, *Le leggi naturali dell'ordine sociale. Sovranità, governanti e governati*, Crotone 2020.

³⁷ La bibliografia riguardante lo Statuto albertino è vastissima (altre opere verranno specificamente citate nelle note successive). Tra i contributi più recenti, vedi: G. Giannotti, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare e involuzione pseudo-parlamentare*, in «Rivista AIC», n. 4/2022; Y. M. Citino, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in «Nomos», n. 1/2020; A. Lupano, *Tra le premesse costituzionali al costituzionalismo del 1848 nel Regno di Sardegna: Il dizionario di diritto amministrativo di Luigi Vigna e Vincenzo Aliberti*, P. Casana, *Lo Statuto albertino: un savant mélange de continuité et de rupture*, M. Rosboch, *La libertà di associazione e il 1848: il contributo di Luigi Tapparelli d'Azeglio*, R. Braccia, *La libera stampa «prima fra i baluardi dei popolari diritti»: l'editoria giuridica genovese dopo il 1848*, in M. Ortolani – C. Roux – O. Vernier (curr.), *1848 dans les Etats de Savoie. Un pas vers la modernité politique*, Nice 2020; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma 2015, pp. 35-66 (con specifica attenzione alla genesi dello Statuto, alle prerogative regie e al governo, prima come governo del Re e poi sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri); R. Ferrari Zumbini, *Lo statuto albertino*

altre questioni e principi di fondamentale rilievo costituzionale. Nel titolo II, «Dei diritti e doveri dei cittadini», esso contrappone ai diritti individuali o diritti di libertà, secondo una locuzione liberale, la previsione di doveri pubblici individuali a carico dei cittadini del Regno³⁸. Tale titolo si caratterizza tuttavia per disposizioni costituzionali brevi e dal contenuto assai limitato, le quali, a loro

tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo e geometria variabile?, in «Le carte e la storia: rivista di storia delle istituzioni», n. 1/2011; G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna 2003, pp. 71-75 (sulle libertà nello Statuto); I. Soffietti – C. Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi: fonti ed istituzioni (secoli XV-XIX)*, Torino 2008, pp. 163-223 (cap. V, *Il periodo della monarchia costituzionale*). Riassume gli elementi fondamentali della stagione costituzionale del 1848-1849 in Italia: P. Casana, *Aspirazioni e realizzazione. L'Italia costituzionale del 1848-1849*, Torino 2012 (con le costituzioni del 1848-1849 in Appendice). Anche se datato, resta di riferimento il volume: U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna 1989, in particolare pp. 353 ss. (sulla fondazione e l'estensione del regime statutario con l'unificazione nazionale) e pp. 407 ss. (sulle flessibilità dello Statuto, le sue modificazioni e adattamenti negli anni dell'Italia liberale). Il più ampio commento allo Statuto albertino, anche se datato, resta F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, 3 voll., Torino 1909.

³⁸ Ampliando lo sguardo al contesto europeo, anche i testi del costituzionalismo tedesco della Restaurazione – in parte influenzati dal modello della *Charte* francese del 1814 – collocano i diritti soggettivi nei titoli dedicati ai diritti e doveri dei cittadini-sudditi, rifuggendo all'idea di universalità delle dichiarazioni rivoluzionarie francesi e americane, e li distaccano dalle teorie del diritto naturale. Durante la Restaurazione la Germania presceglie un approccio giuspositivista, il quale certo tiene conto dei mutamenti politici, sociali e giuridici avvenuti con la rivoluzione e l'epoca napoleonica, ma intende soprattutto legare la legittimazione dei diritti soggettivi alle normative speciali adottate durante gli anni dell'egemonia napoleonica o ancora da adottarsi in seguito alla concessione della costituzione. In Germania si concede il minimo indispensabile; in particolare si riconoscono nelle costituzioni territoriali tutti quei diritti individuali legati alla svolta liberale in economia, la libertà di coscienza e la parificazione delle fedi cristiane, tanto legata alle vicende storiche e religiose dell'Europa tedesca. Nella cultura giuridica tedesca della Restaurazione la libertà rimane uno spazio per le libere facoltà individuali riconosciute dalla legge positiva: uno spazio limitato ulteriormente da doveri giuridici e morali nei riguardi della società o delle comunità, i quali controbilanciano, all'interno degli stessi testi costituzionali, i pochi diritti concessi. In ambito politico rimane sempre influente il freno al costituzionalismo e al liberalismo esercitato dall'Impero austriaco e dalla politica di Metternich, anche nella Confederazione germanica. Per una ricostruzione generale di questi temi, cfr.: G. Oestreich, *Storia dei diritti e delle libertà fondamentali*, Bari 2001, pp. 96-105. Per i testi delle costituzioni tedesche della Restaurazione, cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/germania.shtml> data di ultima consultazione 06/03/2024.

volta, rimandano a modalità di esercizio dei diritti soggettivi da determinarsi attraverso la legislazione ordinaria³⁹.

All'interno del titolo II pochissimi sono gli articoli dedicati ai doveri pubblici, i quali, per di più, vennero adottati in sede di lavori preparatori senza una particolare discussione da parte del Consiglio di Conferenza⁴⁰. La previsione dei doveri pubblici individuali si esprime in disposizioni vaghe e imprecise, e vengono lasciate alla legge ordinaria, mediante riserva, le concrete modalità per il loro adempimento e le sanzioni per l'inosservanza degli stessi. Nel caso degli obblighi militari, addirittura, il dovere pubblico individuale è solo desumibile attraverso l'esame in combinato degli articoli 75, 76 e 83⁴¹ con le leggi ordinarie aventi ad oggetto l'ordinamento e le forme dell'arruolamento del Regio Esercito (denominato Armata sarda al tempo della concessione dello Statuto).

Si può infatti riscontrare come il bilanciamento tra diritti e doveri dei sudditi del Regno non venga adeguatamente sviluppato, e il riferimento ai secondi si sia limitato ai doveri di natura tributaria dei regnicoli nei confronti dello Stato

³⁹ G.S. Pene Vidari, *I diritti fondamentali nello Statuto albertino*, in A. Romano (cur.), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistici*, Milano 1994, p. 41-42.

⁴⁰ Il conte Stefano Gallina, già Ministro delle Finanze e dell'Interno sotto Carlo Alberto negli anni Quaranta del XIX secolo, oltre a realizzare l'intervento più autenticamente liberale in favore della soluzione costituzionale, introduce nelle discussioni del Consiglio di Conferenza anche il tema dei tributi, e in particolare della *income tax* sul modello inglese. Egli si fa promotore di tale imposta per favorire l'allargamento del suffragio ai contribuenti con redditi derivanti non solo dalla proprietà fondiaria ma anche dall'esercizio dell'industria, del commercio e delle arti liberali. La riflessione sull'imposta non porta quindi ad approfondire il tema dei doveri tributari e si dimostra invece funzionale al dibattito sull'estensione del corpo elettorale e sulle capacità dell'elettorato. Gli interventi in materia di tributi e di Milizia comunale (7 e 10 febbraio 1848) non aprono mai ad una riflessione più approfondita in materia di obblighi tributari e di obblighi militari della cittadinanza. Per quanto attiene invece l'esercizio del potere tributario risulta evidente al Consiglio di Conferenza che, fino alla promulgazione del testo costituzionale, esso si mantiene nelle mani del Re. Cfr.: verbali del Consiglio di Conferenza delle sedute riguardanti la scelta costituzionale, la redazione e la concessione dello Statuto albertino, oggi editi in: G. Negri – S. Simoni (curr.), *Lo Statuto Albertino e i lavori preparatori*, Roma 1989, pp. 216-220, pp. 240-241 (seduta 7 febbraio 1848).

⁴¹ I testi delle costituzioni e delle dichiarazioni dei diritti sono tutti riportati da: pagina web http://dircost.di.unito.it/cs/indice_paesi.shtml data di ultima consultazione 08/01/2024. Per lo Statuto albertino, cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/albertino1848.htm> data di ultima consultazione 06/03/2024. «Art. 75 – La Leva militare è regolata dalla legge [...] Art. 76 – È istituita una Milizia Comunale sopra basi fissate dalla legge. [...] Art. 83 – Per l'esecuzione del presente Statuto il Re si riserva di fare le leggi sulla Stampa, sulle Elezioni, sulla Milizia Comunale, e sul riordinamento del Consiglio di Stato».

(artt. 25-30)⁴² e al dovere per lo Stato – nuovamente gravante sui cittadini contribuenti – di garantire inviolabilmente gli impegni debitori nei confronti dei creditori del debito pubblico (art. 31)⁴³.

Lo Statuto emerge come un testo costituzionale dedito soprattutto a tutelare le prerogative sovrane, garantendo al re un ruolo centrale all'interno dei poteri dello Stato, anche nel nuovo contesto di una monarchia costituzionale⁴⁴. Non sembra emergere, al contrario, né dalla lettura dei verbali del Consiglio di Conferenza, né dal testo stesso dello Statuto, un'idea o progetto di società e dei rapporti tra individui e Stato che vada oltre al riconoscimento dei classici diritti di prima generazione del liberalismo e di una rappresentanza politica ristretta. Le disposizioni dello Statuto dedicate al riconoscimento dei diritti dei cittadini non delineano inoltre con precisione l'effettiva ampiezza del loro esercizio, la cui concreta disciplina viene demandata, con riserva, alla legge ordinaria.

Le criticità e le lacune dello Statuto furono fin da subito oggetto di critica, anche aspra, ma convinti liberali come Cavour si dimostrarono comunque ottimisti, ritenendo che in esso si potessero comunque rinvenire i principi fondamentali delle costituzioni libere, come la rappresentatività delle istituzioni, e i diritti riconosciuti dalle Nazioni più civili, nonché la tutela di un campo d'azione riservato all'esecutivo⁴⁵. Sarebbero poi state le consuetudini costituzionali, l'evoluzione del sistema politico, e l'apporto della dottrina giuspubblicistica liberale a determinare una rapida evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, nonché a legittimare politicamente, filosoficamente e storicamente le libertà riconosciute nel titolo II dello Statuto.

Lo Statuto resta in ultimo una costituzione breve, risultato di un rapido compromesso tra una monarchia restia ad autolimitare il proprio potere⁴⁶ e le

⁴² «Art. 25 – Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato». Per una sintesi della politica fiscale dell'Italia liberale, vedi: G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale (1861-1922)*, Torino 2019 e Id., *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria: profili storici e giuridici*, Torino 1991. Dello stesso autore si segnalano anche le monografie più dettagliate riguardanti la storia dell'ordinamento tributario italiano di epoca liberale.

⁴³ «Art. 31 – Il debito pubblico è garantito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile». Cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/albertino1848.htm> data di ultima consultazione 06/03/2024.

⁴⁴ Cfr.: P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari 2020, pp. 21-44.

⁴⁵ Cfr.: C. Cavour, *Critiche allo Statuto*, originariamente edito in «Il Risorgimento», anno I, n. 63, 10 marzo 1848, oggi in C. Pischetta – G. Talamo (curr.), *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, vol. III, Torino 2016, pp. 1113-1116.

⁴⁶ Le vicende riguardanti la concessione dello Statuto e le diverse dinamiche sociali e politiche che portarono alla scelta costituzionale sono state ben ricostruite in P. Colombo, *Con lealtà di Re e affetto di padre*, Bologna 2003, pp. 13-48; Id., *Storia costituzionale*, cit., pp. 12-14 (sulla

pressioni della nuova cultura politica e giuridica liberale. Il tumultuoso contesto politico del '48 europeo aveva inoltre costretto il Consiglio di Conferenza a concentrarsi più sull'equilibrio dei poteri e sulle competenze tra i vari organi dello Stato che non sulla definizione dei diritti e dei doveri dei sudditi⁴⁷.

In tema di doveri pubblici si delinea complessivamente un quadro costituzionale asistemico, solo successivamente integrato dalla poca dottrina liberale e dagli interventi del legislatore. Sono proprio questi ultimi a strutturare nel tempo un complesso di doveri pubblici individuali, di cui i più rilevanti esempi restano il servizio militare di leva e l'obbligo scolastico.

4. *Mazzini e i doveri nella Costituzione della Repubblica romana del 1849*

A criticare fortemente una teoria liberale incentrata unicamente sui diritti soggettivi è invece Giuseppe Mazzini⁴⁸: egli è tra i pochi pensatori e agitatori

concessione dello Statuto). Al di là dei molti scritti agiografici postunitari, l'animo di Carlo Alberto nei confronti della soluzione costituzionale fu subito chiaro anche ai suoi contemporanei; cfr.: I. Soffietti, *I tempi dello Statuto albertino. Studi e fonti*, Torino 2004, p. 20. Già Emilio Crosa sottolineò come l'opera del Consiglio di Conferenza fosse stata determinante per convincere il Re a concedere una forma di governo che tenesse anche conto delle istanze liberali. Erano state infatti paventate al Re le dimissioni in blocco del Consiglio in caso di mancato ascolto delle medesime; cfr.: E. Crosa, *Lo Statuto del 1848 e l'opera del ministro Borelli (Con lettere inedite di Carlo Alberto)*, in «Nuova Antologia», fasc. 1046, 16 agosto 1915, pp. 533-541; poi sviluppato nella monografia Id., *La concessione dello Statuto e il ministro Borelli 'redattore' dello Statuto (Con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino 1936. La seduta chiave nella quale i consiglieri del Consiglio di Conferenza si espressero – diversi a malincuore – per la soluzione costituzionale della crisi politica è quella del 3 febbraio 1848; cfr.: G. Negri – S. Simoni (curr.), *op.cit.*, pp. 195-211. Per le fonti restano di riferimento i verbali del Consiglio di Conferenza dedicati alla formulazione del testo costituzionale editi in G. Negri – S. Simoni (curr.), *op.cit.* Testi datati, ma spesso ancora oggetto di citazione sono: D. Zanichelli, *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di Conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*, Roma 1898 (alle pagine XII-XVII si sofferma sulla composizione del Consiglio di Conferenza); G. Falco, *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, 1945, pp. 7-23 e G. Maranini, *Le origini dello Statuto*, Firenze 1926, pp. 67-125.

⁴⁷ Cfr.: P. Colombo, *Con lealtà di Re*, cit., pp. 67-91.

⁴⁸ Cfr.: G. Mazzini, *I doveri dell'uomo*, in G. Salvemini, *Mazzini con i «Doveri dell'uomo» di Giuseppe Mazzini*, Milano 2022, pp. 188-189.

Si prescinde, per ragioni di sintesi, da una rassegna bibliografica dalla critica storica del pensiero mazziniano, nella quale spiccano nomi come Francesco De Sanctis, Gaetano Salvemini, Antonio Gramsci, Georges Sorel, Alceste De Ambris, Benito Mussolini, Giovanni Gentile, Piero Gobetti e Benedetto Croce. Per quanto attiene la teoria dei doveri di Mazzini la bibliografia è sterminata, e ci si limita pertanto a citare solo alcune opere recenti che ne hanno ricostruito i lineamenti fondamentali e le fortune storiche: D. Porena, *Tra costituzionalismo rivoluzionario di fine Settecento e costituzionalismo liberale del XIX secolo: alcune*

politici del XIX secolo ad esaltare il ruolo dei doveri per la formazione di una repubblica e di una cittadinanza fortemente connotate in senso etico e sociale. I primi contributi mazziniani dedicati al tema dei doveri sono gli articoli pubblicati negli anni Trenta del XIX secolo sul giornale «Apostolato popolare» e l'opera *Fede e avvenire* (1835): in essi compare già in embrione la centralità che il concetto di dovere assumerà all'interno del pensiero politico e pedagogico mazziniano nei decenni successivi, trovando poi la propria definitiva consolidazione sistematica nell'opera *Doveri dell'uomo* (1860). Mazzini teorizza la necessità di un superamento di un'ideologia liberale e borghese unicamente concentrata sull'individuo e sulla soddisfazione dei suoi interessi economici, ossia sui diritti soggettivi. Gli elementi centrali del discorso mazziniano sono, in contrasto, la cittadinanza, il dovere, il sacrificio, l'unità, l'educazione, il progresso, e la fraternità intesa come associazione, appartenenza ed espressione della solidarietà politica, economica e sociale tra i membri di una Nazione che cerca una propria espressione etica nella storia attraverso la fondazione di una repubblica sovrana, democratica e unita.

L'attenzione mazziniana ai doveri dell'uomo non si tradusse tuttavia in una loro costituzionalizzazione all'interno dell'unica costituzione sulla cui redazione Mazzini poté direttamente influire, ossia la Costituzione della Repubblica romana del 1849⁴⁹. Quest'ultima delinea certo una repubblica unita, democratica,

riflessioni sul contributo di Giuseppe Mazzini, in «Rivista AIC», n. 1/2022; I. Cachia, *Dei doveri dell'uomo di Giuseppe Mazzini: genesi, analisi, fortuna*, Lecce 2022; S. Levis Sullam, *L'apostolo a brandelli. L'eredità di Mazzini tra Risorgimento e fascismo*, Bari 2010, in particolare pp. 3-20 sulla religione dei doveri e della Nazione, pp. 21 ss. sulle fortune e reinterpretazioni del discorso politico mazziniano. Tra le biografie politiche e i saggi che affrontano la teoria dei doveri di Mazzini: G. Belardelli, *Mazzini*, Bologna 2011, pp. 79-88 e pp. 195-201; R. Sarti, *Mazzini. La politica come religione civile*, Bari 2011, pp. 237-239 (specificamente su i *Doveri dell'uomo*); L. La Puma, *Mazzini democratico e riformista europeo*, Firenze 2008, pp. 13-29; P. Costa, *Civitas: Storia della cittadinanza in Europa. II. – L'età delle rivoluzioni (1789-1848)*, Bari 2000, pp. 533 ss. (per una sintesi degli elementi fondamentali del pensiero mazziniano).

⁴⁹ Sulla costituzione della Repubblica romana si è scritto molto, ma permangono forti disparità di vedute sull'interpretazione del testo e dell'esperienza costituente; cfr.: G. Silvestri, *Convegno per il 170° anniversario della costituzione della Repubblica romana. Considerazioni generali*, in «Rivista AIC», n. 2/2020; P. Costa, *Sovranità popolare e identità collettive nel dibattito costituente (Roma 1849)*, in «Rivista AIC», n. 2/2020; P. Ridola, *La costituzione della Repubblica romana del 1849 nella "Rivoluzione europea"*, in «Rivista AIC», n. 2/2020; G. Bascherini, *L'eredità dell'esperienza costituzionale romana del 1849*, in «Rivista AIC», n. 1/2020; S. Lariccia, *A 170 anni dalla costituzione della repubblica romana del 3 luglio 1849*, in «Stato, Chiese e Pluralismo confessionale», n. 5/2019; G. Bascherini, *La costituzione della Repubblica romana del 1849 come modello*, in «Diritto e Società», n. 4/2015; I. Manzi, *L'attività costituente e la Costituzione*, in M. Severini (cur.), *La primavera della nazione. La Repubblica romana del 1849*, Ancona 2006; P. Mariani Biagini (cur.), *I progetti e la costituzione della Repubblica romana del 1849*, Firenze 1999; V.

programmaticamente solidale e partecipativa, nella quale la sovranità viene riconosciuta in capo al popolo: il regime democratico viene fondato sul suffragio universale maschile e sui principi della Rivoluzione francese (uguaglianza, libertà e fraternità). Non è inoltre difficile riconoscere, nei principi fondamentali di tale costituzione – in particolare all'art. III, il quale recita: «La repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini⁵⁰» – una continuità rispetto alla tradizione costituzionale giacobina, inaugurata dalla *Déclaration* e dalla costituzione del 1793, la quale trovò una nuova declinazione – pur in un mutato contesto economico, politico e sociale – nel *Préambule* della *Charte constitutionnelle* della seconda Repubblica francese del 4 novembre 1848. La costituzione romana del 1849 dichiara, già dai principi fondamentali, il dovere della Repubblica di realizzare politiche sociali atte a migliorare le condizioni di vita materiali e morali della cittadinanza: un obiettivo ambizioso al quale la Repubblica si dedicò avviando una breve ma intensa stagione riformatrice⁵¹.

Fu invece il deputato Cesare Agostini, già redattore di un rapporto sulla formazione della costituzione con chiare influenze mazziniane anche in materia di doveri⁵², a proporre, in sede di Assemblea costituente, che la dichiarazione dei

Crisafulli, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze* – «Quaderni di Rinascita», n. 1/1948, pp. 49-56; B. Gatta (cur.), *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, Firenze 1947, pp. 7-53 (testo della costituzione in Appendice). Sulle vicende storiche riguardanti la breve ed intensa stagione costituente che precedette la sua approvazione, cfr.: R. Ugolini, *La Repubblica romana. Il contesto storico e culturale*, in «Rivista AIC», n. 2/2020; G. Monsagrati, *Roma senza il Papa. La Repubblica romana del 1849*, Bari 2020; M. Severini, *La Repubblica romana del 1849*, Venezia 2011; Id. (cur.), *La primavera della nazione*, cit.; R. Sarti, *op.cit.*, pp. 169-180; I. Bonomi, *Mazzini triumviro della Repubblica romana*, Torino 1940; Id., *L'assemblea costituente della Repubblica romana (1849)*, Roma 1958.

⁵⁰ Per il testo della Costituzione della Repubblica romana (1849), cfr.: pagina web <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/romana1849.htm> data di ultima consultazione 29/07/2024.

⁵¹ G. Bascherini, *Le eredità dell'esperienza*, cit., pp. 114-115; I. Manzi, *op.cit.*, p. 127. Sul dibattito costituzionale riguardante la redazione dell'art. III dei principi fondamentali, cfr.: *ivi*, pp. 135-136.

⁵² «La Fratellanza! oh! la fratellanza non è un principio politico, ma religioso e morale, antecedente ad ogni dichiarazione, e indipendente da ogni dichiarazione. Se la libertà e l'uguaglianza sono la base di tutti i diritti e di tutti i doveri politici, la fratellanza è per dir così l'apoteosi dei doveri, e dei diritti; è la fratellanza che ispira l'entusiasmo del sacrificio, il culto della virtù repubblicana. Ma il sacrificio, ma la virtù non si comandano, ma il sacrificio e la virtù si sentono e non s'imparano, si operano per generosità d'animo, non per obbedienza ad una legge politica. La legge politica non può che incoraggiare, ed onorare il sacrificio e la virtù. Il resto è opera di moralità». C. Agostini, *Rapporto sulla formazione della costituzione*, p. 5, oggi edito in P. Mariani Biagini (cur.), cit.

diritti venisse affiancata da una dichiarazione dei doveri⁵³. Il testo definitivo della Costituzione della Repubblica romana, anche se sotto molti aspetti congruente ai fondamentali del pensiero politico mazziniano, non pone invece alcun particolare accento sui doveri pubblici individuali, i quali, seppur menzionati nell'oggetto del titolo I, non vengono poi adeguatamente sviluppati all'interno del medesimo. Il titolo I della costituzione è infatti prettamente dedicato alla dichiarazione dei diritti soggettivi dei cittadini piuttosto che alla costituzionalizzazione dei loro doveri pubblici. Esclusa quindi la previsione dell'articolo 12 – «Tutti i cittadini appartengono alla guardia nazionale nei modi e colle eccezioni fissate dalla legge» –, la quale riecheggia la tradizione del giacobinismo francese della «Nazione in armi» e del «cittadino-soldato», la costituzione romana del 1849 è, in materia di doveri pubblici individuali, ben più simile alle altre costituzioni liberali italiane del biennio 1848-1849 di quanto talvolta è stato sostenuto volendo individuare in essa un'anticipazione della clausola generale di doverosità (intesa come clausola costituzionale d'integrazione) di cui all'art. 2 della costituzione della Repubblica italiana del 1948⁵⁴ o una trasposizione della dottrina mazziniana dei doveri. Anche i doveri tributari (art. 14) – «le spese della Repubblica» – vengono affrontati nell'ottica garantista tipica del liberalismo classico, la quale risale alla *Déclaration* del 1789 ed è comune alle altre costituzioni monarchiche del 1848 italiano. Nemmeno il diritto al lavoro, l'imposta progressiva, o l'obbligo della Repubblica di promuovere l'educazione della cittadinanza, pur proposti in diversi progetti costituzionali o in emendamenti alla costituente, entrano nel testo definitivo della costituzione romana. Anche il titolo VII, «Della Forza Pubblica», non approfondisce il tema dei doveri militari, e anzi viene costituzionalizzato, in materia di reclutamento dell'esercito, il principio del volontariato al posto della leva militare obbligatoria.

In conclusione, la Costituzione della Repubblica romana del 1849 è certo la più mazziniana delle espressioni del Quarantotto⁵⁵, ma non la si può ritenere rivelatrice di una cultura giuridica democratica e solidaristica che si esprime nella costituzionalizzazione attenta dei doveri pubblici individuali. Fare di essa, anche sotto questo aspetto, «una meccanica riproduzione delle idealità mazziniane sarebbe una grossolana semplificazione»⁵⁶.

⁵³ B. Gatta (cur.), *op.cit.*, p. 32.

⁵⁴ Sulla clausola generale di doverosità nel pensiero di Giorgio Lombardi, cfr.: M. Rosboch (cur.), *I doveri costituzionali*, cit., in particolare i saggi di F. Cassella e A. M. Poggi.

⁵⁵ P. Costa, *Sovranità popolare e identità*, cit., p. 167.

⁵⁶ *Ibidem*.

5. *I doveri pubblici individuali nella giuspubblicistica italiana dall'Unità alla Grande Guerra*

Nella manualistica costituzionalistica preorlandiana solo pochi paragrafi vengono dedicati ai doveri pubblici, e quasi tutti i brani in materia sono inseriti nella trattazione delle forme di limitazione dei diritti di libertà. Non si registra un particolare sforzo scientifico e sistematico da parte della dottrina costituzionalistica preorlandiana nella trattazione dei principali e più gravosi doveri pubblici, come gli obblighi tributari, l'obbligo scolastico o la prestazione del servizio militare di leva. Il liberalismo dei docenti determina inoltre l'assenza nei loro manuali della definizione di un dovere generale di solidarietà, il quale viene più spesso esorcizzato nelle pagine dedicate agli obblighi tributari⁵⁷. I doveri pubblici non emergono così come una situazione giuridica fondamentale nella sistematica del costituzionalismo liberale, dove vengono trattati come mere forme di limitazione dei diritti soggettivi; questi ultimi diventano quindi l'unica vera figura giuridica di interesse costituzionale per la definizione dei rapporti tra individuo e Stato e nel bilanciamento tra libertà e obblighi di cittadinanza. Solo pochi autori, forse per un certo loro eclettismo o per l'influenza di altre scienze sui loro scritti, dedicano qualche parola in più sul ruolo educativo svolto dalle forze armate e dalla scuola pubblica⁵⁸, aprendo una finestra sul dibattito coevo in materia di educazione e prestazione del servizio militare di leva.

Questo "esilio" dei doveri dalla giuspubblicistica si lega alle origini storiche del costituzionalismo contemporaneo – con l'esperienza costituente della Rivoluzione francese – e alla particolare concezione del diritto costituzionale nell'Italia liberale. Tale disciplina godette infatti di uno status di particolare rilievo tra le materie di diritto pubblico e venne individuata inequivocabilmente quale

⁵⁷ Sono state consultate le opere dei seguenti autori: Giuseppe Saredo, Carlo Boncompagni di Mombello, Francesco Paolo Contuzzi, Giuseppe Trono, Francesco Filomusi Guelfi, Gabriello Carnazza Puglisi, Augusto Pierantoni, Luigi Palma, Attilio Brunialti, Giorgio Arcoletto, Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli, Vincenzo Miceli, Gaetano Arangio-Ruiz.

⁵⁸ Cfr.: F. Filomusi Guelfi, *Enciclopedia giuridica ad uso di lezioni*, Napoli 1875, pp. 185-186; G. Trono, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli 1875, p. 331. Sulla vita e l'opera di Francesco Filomusi Guelfi, vedi: S. Torre, *Filomusi Guelfi, Francesco*, in D. B. I., vol. 47, pp. 815-818 e I. Biocchi, *Filomusi Guelfi, Francesco*, in D. B. G. I., pp. 863-865; M. G. Esposito, *Diritto e Stato nell'Enciclopedia giuridica di Francesco Filomusi Guelfi*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1993, pp. 112-131. Minori sono i riferimenti per Giuseppe Trono: A. Caravale, *Una incerta idea: Stato di diritto e diritti di libertà tra età liberale e fascismo*, Bologna 2016, p. 24, nota 48 e M. T. Napoli, *Stato e individuo nella riflessione della giuspubblicistica italiana postunitaria*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», anno LXXXIX, vol. LXXXIX, 2016, pp. 155-158.

«scienza della libertà⁵⁹», ossia quella disciplina deputata allo studio dei diritti di libertà e alla definizione dei poteri e dei limiti dell'azione dello Stato.

L'impostazione ideologico-dottrinale maggioritaria nella prima giuspubblicistica liberale⁶⁰ permane fino alla fine degli anni Settanta – pur non mancando differenziazioni nell'impostazione dei diversi autori che non si intende approfondire in questa sede – ancora fortemente influenzata dal giusnaturalismo e dal contrattualismo, secondo quello che è stato definito da Maurizio Fioravanti il modello costituzionale garantista e individualista⁶¹. Ne deriva una teoria generale del diritto pubblico in cui i poteri statuali vengono limitati dai diritti individuali innati, mentre lo Stato nel suo insieme assume il ruolo di garante di tali libertà e di promotore dell'iniziativa individuale attraverso la tutela di un contesto economico e politico connotato da una serie di garanzie come il sistema parlamentare-rappresentativo elitario, la libertà di iniziativa economica, il principio di uguaglianza formale, la tutela della proprietà, il voto censitario e la libertà di stampa⁶². Il bilanciamento tra spazi di libertà individuale e interesse pubblico viene lasciato ai pochi principi dichiarati in costituzione e alla legge approvata dal parlamento: gli equilibri raggiunti in base al progresso storico sociale si cristallizzerebbero di volta in volta, per ogni rapporto giuridico di diritto pubblico e privato, nella legge.

Emerge infine una cultura accademica fortemente concentrata nello studio dei diritti di libertà – che diverrà, in seguito al rinnovamento orlandiano, lo studio della libertà giuridica e dei diritti pubblici soggettivi – la quale trascura e non sembra comprendere la rilevanza dei doveri pubblici nel processo di formazione e consolidamento dell'identità e dello Stato nazionale. Nella manualistica costituzionalistica liberale i doveri pubblici si riducono così a forme di limitazione dei diritti di libertà – pur con lievi differenze determinate

⁵⁹ L'espressione si rinviene nel *Trattato di diritto costituzionale* di Augusto Pierantoni del 1873. Cfr.: M. T. Napoli, *Stato e individuo nella riflessione della giuspubblicistica*, cit., p. 143.

⁶⁰ Fanno parte di questa prima stagione della giuspubblicistica nazionale personaggi come Enrico Pessina, Giuseppe Saredo, Francesco Sulis, Carlo Boncompagni di Mombello, Ludovico Casanova. Ancora Luigi Palma concepisce i diritti di libertà come diritti naturali.

⁶¹ La modellizzazione teorica degli indirizzi del costituzionalismo liberale tra Settecento e Ottocento è mutuata da: M. Fioravanti, *Appunti di storia*, cit., pp. 19 ss. Sul modello individual-garantista, cfr.: *ivi*, pp. 30-43. Sull'individualismo come base filosofica del liberalismo, cfr.: U. Allegretti, *op.cit.*, pp. 35-68.

⁶² L'individualismo alla base di questa concezione del costituzionalismo rimase un principio strenuamente difeso dai liberali per timore di un ritorno dell'autoritarismo dello Stato burocratico bonapartista, dell'assolutismo amministrativo della Restaurazione, dello statualismo emergente da nuove teorie conservatrici del diritto diffuse in Europa sul finire del XIX secolo o, ancora, del comunitarismo socialista e marxista.

dall'impostazione dottrinale dei singoli autori – mentre la trattazione delle forme e delle modalità di sottoposizione del cittadino a prestazioni personali (come il servizio militare) o patrimoniali (come le imposte) dello Stato ricade nel campo di studio della scienza del diritto amministrativo, pur beneficiando di particolari approfondimenti solo nella fase tarda del periodo storico in esame.

Ampliando invece lo sguardo al dibattito della giuspubblicistica europea della seconda metà del XIX secolo in materia di doveri pubblici, si può affermare che l'influenza subita dalla dottrina italiana da parte dei modelli forniti dalla giuspubblicistica tedesca e la scelta di adottare un metodo giuridico-formale anche negli studi di diritto pubblico – come era stato fatto dalla Pandettistica nel campo del diritto privato romano – ebbero degli effetti nell'evoluzione della concezione dei doveri pubblici⁶³.

I giuristi discepoli del rinnovamento orlandiano cominciarono ad affrontare, non tanto nei manuali quanto all'interno del *Trattato* o di interventi in riviste, il tema del vincolo di obbedienza del cittadino allo Stato, separandolo dalla riflessione politologica legata ancora alle origini contrattualiste e volontaristiche dei pensatori dei secoli XVII e XVIII.

⁶³ I classici del pensiero giuridico tedesco del XIX secolo contribuirono alla formazione delle categorie atte alla sistematizzazione dottrinale del diritto pubblico, costituzionale e amministrativo, e alla sua purificazione dagli elementi metagiuridici; tale rivoluzione metodologica nel diritto pubblico nazionale, avviata da Vittorio Emanuele Orlando e proseguita in modo originale e differenziato dagli allievi della sua scuola, si pose l'obiettivo di garantire salde fondamenta dottrinali e legali al debole edificio dello Stato monarchico italiano e divenne un utile strumento per ricondurre in mano allo Stato e alla sua classe dirigente la politica dei diritti e l'azione amministrativa, slegandole dai pericoli della politica, dalla teoria dei diritti naturali e dalla sovranità popolare, e, al contempo, salvando la scienza del diritto pubblico dalla sclerotizzazione di norme e istituzioni di uno Stato-garante e di una costituzione-garanzia, entrambi ormai definitivamente in crisi davanti all'emergere della questione sociale e alla necessità di uno Stato non più solo «carabiniere» ma anche amministratore ed erogatore di servizi pubblici. Per approfondire la svolta metodologica e scientifica orlandiana restano di riferimento: M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, vol. I, Milano 2001, in particolare i saggi *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)* e *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*; Id., *Appunti di storia*, cit., pp. 116-131. Specificamente sull'opera di Vittorio Emanuele Orlando, vedi: F. Cortese - C. Caruso - S. Bossi (curr.), *Vittorio Emanuele Orlando Reloaded*, Milano 2020; V. Teotonico, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, Bari 2018. Un'efficace sintesi degli indirizzi della giuspubblicistica tedesca del XIX secolo è sviluppato anche in P. Costa, *Civitas: Storia della cittadinanza in Europa. III. – La civiltà liberale*, Bari 2001, pp. 137-194.

Con il rinnovamento della giuspubblicistica nazionale, costituzionalistica e amministrativistica⁶⁴, secondo i principi e i modelli del formalismo giuridico, alla concezione dei doveri pubblici come forme di limitazione dei diritti soggettivi si aggiunse anche il tema dell'estensione da conferire al dovere generale di obbedienza del cittadino nei confronti dello Stato. Tale tema venne spesso trattato nelle pagine dedicate al diritto di resistenza da parte del cittadino ai provvedimenti illegittimi della pubblica autorità. Pur presupponendo il dovere generale di obbedienza dei cittadini nei confronti dello Stato come regola fondamentale e incondizionata di partenza, quindi emancipata dal giusnaturalismo e dal contrattualismo, nemmeno Orlando e gli aderenti alla sua svolta metodologica dedicarono maggiore spazio ai doveri pubblici all'interno dei loro manuali, e anch'essi continuarono a porre al centro della propria sistematica la libertà giuridica e le sue garanzie secondo un'impostazione tipica del liberalismo. All'obbligo politico incondizionato essi contrapposero tuttavia un'obbedienza agli atti dello Stato-pubblica amministrazione condizionata al rispetto del principio di legalità da parte di questi ultimi.

È inoltre interessante notare come i doveri pubblici siano tornati al centro della discussione della giuspubblicistica italiana anche grazie alla riflessione degli autori tedeschi in materia di diritti pubblici soggettivi e di *Reflexrechte*⁶⁵. In particolare, la teoria dei diritti pubblici soggettivi – sorta nel contesto della cultura

⁶⁴ Su tale rinnovamento della scienza del diritto amministrativo in Italia: M. S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico» (da ora Q. F.), n. 2/1973, Milano 1973, pp. 57 ss.; A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009, pp. 49-152; L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo in Italia*, Bari 2006, pp. 343 ss. Secondo la prospettiva della storia istituzionale, vedi: S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna 2014, pp. 115-145. L. Tedoldi, *Storia dello Stato. Dall'Unità al XXI secolo*, Bari 2018, pp. 45-88; G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani: ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna 2014, pp. 15-146; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848/1994*, Bari 2002, pp. 201-229.

⁶⁵ Sulla teoria dei *Reflexrechte* citiamo solo alcuni saggi di riferimento, non potendo qui approfondire il tema. Oltre ai due celeberrimi saggi di Gerber *Über öffentliche Rechte e Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, vedi: R. von Jhering, *Geist des römischen Rechts auf verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, III, Breitkopf und Härtel, Leipzig, 1865; Id., *Die Reflexwirkungen oder die Rückwirkung rechtlicher Thatsachen auf dritte Personen*, in «Jahrbucher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts», X, 1871. Negano in vario modo autentici diritti soggettivi individuali e fondano il rapporto di sudditanza sulla subordinazione dell'individuo e su uno status di soli doveri: P. Laband, *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, O. Ranelletti – M. Siotto Pintor (curr.), Torino 1925; C. Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, vol. I, Freiburg in Breisgau 1888; P. Zorn, *Lehrbuch des deutschen Reichsstaatsrecht*, vol. Berlin-Leipzig 1880. La ricostruzione teorica in tema di *Reflexrechte* e la critica della teoria da parte dei giuspubblicisti italiani viene affrontata da M. Caravale, *La lettura italiana della teoria dei diritti riflessi*, in «Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche», n. 7/2016, Napoli 2016.

giuridica tedesca ma che finì per costituire uno dei classici dell'intera giuspubblicistica europea – contribuì a consumare il distacco dalla tradizione costituzionale giusnaturalista e contrattualista della Rivoluzione francese e impose una ridiscussione attraverso categorie giuridiche del rapporto tra individuo e Stato.

Con la teoria dei diritti pubblici soggettivi i diritti passano dall'essere teorizzati come patrimonio naturale, originario e inalienabile dell'individuo – «de l'Homme», con pretese di universalismo – all'essere riconosciuti, attraverso una scelta sovrana di autolimitazione della propria potestà, da un preciso Stato a vantaggio dei propri cittadini, in quanto soggetti a lui subordinati. Tale autolimitazione viene realizzata dallo Stato sovrano, non già nell'esclusivo interesse dell'individuo, ma soprattutto nel proprio interesse, ritenendo opportuno e funzionale, date le condizioni storiche e sociali, concedere un determinato spazio di libertà agli individui e implementare adeguate garanzie giuridiche, soprattutto giurisdizionali, ai fini dell'effettività della loro tutela. I diritti, pur non più qualificati come naturali, sono nondimeno necessari per lo Stato stesso, poiché vengono da questo riconosciuti non solo nell'interesse dell'individuo, ma anche per il soddisfacimento di un interesse pubblico. La libertà diventa quindi un prodotto dell'autorità statale, disciplinata dal diritto pubblico e teoricamente derivata e disponibile all'azione limitatrice o amplificatrice dello Stato.

La teoria dei diritti pubblici soggettivi postula in origine lo *status subiectionis*, ossia un originario status di soggezione dell'individuo alla sovranità statale: in tale condizione l'individuo risulta unicamente titolare di doveri. Riemerge così il ruolo fondamentale del dovere nella teoria generale del diritto pubblico. Che si parli di *status subiectionis* o di diritti di supremazia, autori come Carl Friedrich von Gerber⁶⁶ e Georg Jellinek⁶⁷ tornarono a dedicare attenzione alla sovranità

⁶⁶ Sulla vita e l'opera di von Gerber, vedi: M. Nigro, *Il segreto di Gerber*, in Q. F., 1973, pp. 293-333; M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano 1979, pp. 193-211; M. Stolleis, *Storia del diritto pubblico in Germania 1800-1914*, vol. II, Milano 2014, pp. 481-491. I due maggiori saggi di diritto pubblico di Gerber – *Über öffentliche Rechte e Grundzüge des deutschen Staatsrechts* – sono stati oggetto di traduzione italiana nel volume: C.F. von Gerber, *Diritto pubblico – Sui Diritti Pubblici Soggettivi / Lineamenti di diritto pubblico tedesco*, Milano 1971.

⁶⁷ La bibliografia sull'opera di Jellinek è altrettanto copiosa. Per una rassegna sull'autore e i temi in esame, vedi: H. Hof, *Georg Jellinek*, in G. Kleinhezer – J. Schröder (curr.) *Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten* (da ora D. E. J. N. J.), Tübingen 2017, pp. 228-233. Collocano efficacemente l'opera di Georg Jellinek nel contesto storico della Germania di fine secolo: M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione*, cit., pp. 391-423; M. Stolleis, *Storia del diritto*, cit., vol. II, pp. 674-681. Si dedica ad una attenta disamina del sistema dei diritti pubblici soggettivi di Jellinek, delineandone lo sviluppo circolare: M. La Torre, *Jellinek e il sistema dei diritti pubblici soggettivi: il paradosso dei diritti di libertà*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», vol. XII, n. 1, giugno 1982, Bologna 1982; Id., *Disavventure del diritto*, cit., pp. 132-190. Una disamina complessiva del sistema di Jellinek, con particolare attenzione agli aspetti della

dello Stato, alle forme della sua manifestazione, ai diritti dello Stato nei confronti degli individui a lui soggetti e, conseguentemente, ai corrispettivi doveri di questi individui nei confronti dello Stato, non impostando più la sovranità su categorie politologiche, ma descrivendone i soggetti e le situazioni come rapporto giuridico.

Questa riscoperta dei doveri pubblici da parte della giuspubblicistica italiana fu certamente influenzata dallo studio delle precedenti opere di autori tedeschi, ma fu l'originale ricostruzione di Santi Romano⁶⁸ nel saggio *Teoria dei diritti pubblici subiettivi*, pubblicato nel primo volume del *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano* curato da Vittorio Emanuele Orlando, a rimanere l'opera

coercizione e del potere, viene realizzata nel saggio G. Valera, *Coercizione e potere: storia, diritti pubblici soggettivi e poteri dello Stato nel pensiero di Jellinek*, in R. Gherarsi – G. Cozzi (curr.), *Saperi della borghesia e storia dei concetti tra Ottocento e Novecento*, Bologna 1995. Alcune opere di Jellinek vennero tradotte in lingua italiana già in età liberale: G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Milano 1912. La seconda grande opera di Jellinek è l'*Allgemeine Staatslehre* (I edizione 1900), tradotta in due volumi in Italia con i titoli: Id., *La dottrina generale dello Stato, vol. I. – Studi introduttivi e dottrina generale sociale dello Stato*, Milano 1921; Id., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano 1949. Altre opere sono state oggetto di una più recente traduzione: Id., *La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, cit. Di particolare interesse è la raccolta degli scritti di Jellinek *Ausgewählte Schriften und Reden*, pubblicata postuma nel 1911 e dedicata a raccogliere saggi, articoli e interventi di Jellinek non strettamente limitati ai temi della teoria generale e del diritto pubblico. Da detta raccolta Sara Lagi ha estratto otto saggi che ha poi tradotto e commentato nel volume: S. Lagi, *Georg Jellinek storico del pensiero politico (1883-1915)*, Firenze 2009; in esso si segnalano in particolare i saggi di Jellinek tradotti *La politica dell'assolutismo e del radicalismo. Hobbes e Rousseau* (1891) e *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (1902).

⁶⁸ La bibliografia riguardante la vita e l'opera di Santi Romano è copiosissima. Si limitano pertanto i riferimenti alle pubblicazioni riguardanti i temi in esame nel presente articolo e due voci enciclopediche recanti alcuni dati sulla vita e l'opera di questo autore. Per quanto riguarda i primi scritti di Romano, vedi: M. Fioravanti, *Stato giuridico e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano (1897-1909)* e *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in Id., *La scienza del diritto*, cit., pp. 277-326 e 405-449; B. Sordi, *Statualità e pluralità nella teoria dell'ordinamento giuridico*, F. G. Scoca, *Santi Romano: la produzione giovanile e i Principi di diritto amministrativo*, in R. Cavallo-Perin - G. Colombini - F. Merusi - A. Police - A. Romano (curr.), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli 2019, pp. 15-24 e pp. 167-198; A. Romano, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in «Diritto e società», n. 1/2004, pp. 7-36. Le opere di Romano consultate per la redazione dell'articolo sono: S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., in particolare la voce *Doveri-Obblighi*; S. Romano, *Le prime carte costituzionali*, cit.; Id., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V. E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1897; S. Romano, voce *Funzionario*, in «Il Digesto Italiano», vol. XI. II, Torino 1892-1898, pp. 938-943. Per i soli dati biografici si rimanda a G. Melis, *Romano, Santi*, in D. B. I., 2017, vol. 88, pp. 276-281 e A. Sandulli, *Romano, Santi*, in D. B. G. I., Il Mulino, Bologna 2013, pp. 1728-1731.

insuperata e di riferimento dottrinale per gli anni a venire dell'Italia liberale sia per la sistematica dei diritti pubblici soggettivi, sia per i riferimenti ai doveri pubblici e ai diritti di supremazia dello Stato⁶⁹. Proprio attraverso la trattazione dei diritti di supremazia dello Stato, Romano dedica alcune delle più dense pagine della giuspubblicistica liberale al concetto di dovere pubblico, apprezzando e criticando con molta libertà e autoconsapevolezza le tesi dei più importanti giuspubblicisti tedeschi⁷⁰.

La categoria «diritti di supremazia» individua infatti quei diritti esercitabili dallo Stato nei confronti di persone fisiche e giuridiche e di enti autarchici a lui soggetti. Tali diritti si fondano sull'idea di uno Stato sovrano dotato di personalità giuridica, la cui sovranità tuttavia non resta un concetto meramente fattuale fondato sulla forza, ma assume invece una connotazione intrinsecamente giuridica. Questo potere si caratterizza ormai, all'interno dello Stato di diritto, per dei precisi limiti alle forme della sua manifestazione⁷¹. La soggezione e l'obbedienza allo Stato si sostituiscono così ai diritti naturali come elementi originari del rapporto giuridico tra individui e Stato. All'origine vi sono i diritti di supremazia dello Stato sui soggetti sottoposti alla sua sovranità⁷², mentre questi ultimi non hanno che doveri⁷³ nei confronti dello Stato. Lo Stato ha pertanto diritto all'obbedienza delle persone che gli sono sottoposte, e da tale diritto di obbedienza discendono tutti gli altri doveri pubblici, i quali costituiscono il presupposto necessario per l'esistenza stessa dello Stato e per il suo funzionamento⁷⁴. L'obbedienza si realizza anche quando lo Stato concede il riconoscimento di un diritto soggettivo, autolimitando la propria sovranità e ampliando la sfera giuridica individuale. Ad ogni riconoscimento di diritti e facoltà, infatti, lo Stato stesso pone contestualmente per i consociati l'obbligo di osservanza delle nuove disposizioni e, attraverso questa operazione di autolimitazione, riafferma la sua sovranità e i propri diritti di supremazia⁷⁵.

⁶⁹ L'opera di Romano viene ancora citata da Giorgio Lombardi – nonostante i mutamenti sistematici e contenutistici in materia di doveri pubblici intervenuti con l'entrata in vigore della costituzione repubblicana – nel suo studio dei doveri costituzionali. Cfr. G. Lombardi, *Contributo allo studio*, cit., pp. 130 ss..

⁷⁰ Cfr.: A. Romano *Gli scritti nel trattato di Orlando*, in S. Romano, *Gli scritti nel trattato di Orlando*, Milano 2003, p. VIII.

⁷¹ S. Romano, *La teoria dei diritti*, cit., p. 148.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ I doveri pubblici vengono trattati specificamente in: *ivi*, pp. 148-154.

⁷⁴ *Ivi*, p. 147.

⁷⁵ *Ivi*, p. 148.

A questi diritti di supremazia dello Stato corrispondono necessariamente due doveri pubblici in capo agli individui: in primo luogo un dovere generale di obbedienza delle persone sottoposte alla sovranità dello Stato⁷⁶ e, in secondo luogo, un dovere dei cittadini ricoprenti una pubblica funzione ad operare sempre, nell'esercizio del loro potere discrezionale, per il vantaggio e il maggior bene dello Stato⁷⁷.

Pur partendo da un rapporto originariamente connotato da soli doveri del cittadino nei confronti dello Stato, Romano rileva – come Jellinek⁷⁸ – la scarsità dei contributi della giuspubblicistica europea in materia di doveri pubblici⁷⁹ e si dedica quindi, in diversi brani dell'opera, a realizzare una serrata critica delle poche e maggioritarie riflessioni in materia di doveri della giuspubblicistica liberale.

Quest'ultima ravvisava in primo luogo – in ragione dell'influenza ancora esercitata dalle sue origini contrattualiste – una corrispettività tra diritto pubblico e dovere pubblico⁸⁰. Alcuni autori ritenevano infatti che i sudditi fossero obbligati verso lo Stato poiché, a sua volta, questo era obbligato nei loro confronti⁸¹, mentre altri autori sostenevano che il fondamento dei doveri pubblici individuali dovesse essere cercato necessariamente nel concorso del suddito – con la propria persona, le proprie prestazioni e i propri beni – alla conserva-

⁷⁶ Ivi, pp. 147-148.

⁷⁷ Romano individua questo secondo dovere legato ai diritti di supremazia dello Stato: quello gravante su pubblici funzionari e corpi autarchici – organi dello Stato – di procurare sempre il miglior bene dello Stato. Tale obbligo sussiste per i sudditi-organi dello Stato nell'ambito del loro potere discrezionale. In questo ambito i pubblici funzionari, così come i corpi autarchici, possono muoversi secondo valutazioni discrezionali ma non possono mai dimenticare nel loro agire che devono operare per il bene dello Stato. Il potere discrezionale si configura così come dovere, ampio e grave quanto più è ampio lo spazio lasciato alla discrezionalità del pubblico funzionario, ad operare sempre per il bene e l'interesse pubblico. A vegliare sull'adempimento di tale dovere sono norme disciplinari interne alle amministrazioni, mentre la responsabilità civile sanziona il mancato adempimento del dovere di obbedienza, che si configura per il funzionario ove la sua azione è rigorosamente determinata dalla legge e dai regolamenti. Ivi, p. 158.

⁷⁸ G. Jellinek, *Sistema dei diritti*, cit., p. 215.

⁷⁹ Santi Romano ebbe modo di sviluppare ulteriormente la trattazione sui doveri pubblici della *Teoria* nella voce *Doveri-Obblighi* della sua opera tarda *Frammenti di un dizionario giuridico* (1947). Cfr.: S. Romano, *Doveri-Obblighi*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., pp. 119 ss.

⁸⁰ S. Romano, *La teoria dei diritti*, cit., pp. 148-151. Romano analizza tale teoria anche in prospettiva storica e comparata; vedi: ivi, pp.151-154. Ritorna sull'argomento nel capo VI dedicato ai diritti politici: ivi, pp. 194-209.

⁸¹ Riassumibile nella frase: «nessun dovere pubblico senza diritto pubblico».

zione dello Stato⁸². Entrambe le formule, rileva Romano, «si aggira[no] in un circolo perpetuo⁸³», provando a risolvere l'adempimento del dovere pubblico nell'esistenza dei diritti pubblici e viceversa. Egli lega questa teoria tautologica a quella del contratto sociale⁸⁴, secondo la quale i doveri rappresentano il prezzo o la contropartita dei servizi resi dallo Stato nei confronti dei cittadini⁸⁵. L'impostazione che ne deriva è quella di un contratto sinallagmatico⁸⁶, ispirato a un modello contrattuale di natura privatistica, che non guarda certo con favore ai doveri pubblici: sarebbe infatti un'operazione assai difficile quantificare l'adeguato numero di diritti corrispondenti alla pretesa dello Stato di ottenere l'adempimento di uno o più doveri. La teoria dei doveri quali corrispettivo dello Stato per le libertà riconosciute all'individuo ripugna a Romano, per il quale è inaccettabile l'idea di chi voglia «dimostrare la necessità di accordare ai cittadini, perché a questi possa incombere il dovere di ubbidire allo Stato, oltre che i diritti civili, anche i diritti, per esempio, politici o di libertà⁸⁷». La teoria della corresponsività tra diritti e doveri dei cittadini determinerebbe inoltre, se accolta, un pericolo grave per la stabilità stessa delle istituzioni statali: infatti, qualora lo Stato non adempisse ai suoi doveri o non riconoscesse dei diritti pubblici soggettivi ai sudditi, questi ultimi sarebbero forse legittimati a non adempiere ai propri doveri? Lo Stato, per Romano, non deve essere obbligato a garantire e riconoscere diritti pubblici soggettivi per beneficiare del diritto all'obbedienza e delle prestazioni personali o patrimoniali dei cittadini⁸⁸.

Per superare la teoria della contropartita tra diritti e doveri⁸⁹ bisogna sganciare l'azione dello Stato dall'idea che la sola tutela dei diritti soggettivi possa

⁸² Riassumibile nella frase: «nessun diritto pubblico senza dovere pubblico».

⁸³ S. Romano, *La teoria dei diritti*, cit., p. 149.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Lo Stato garantisce sicurezza e giustizia, eroga servizi e soddisfa interessi e bisogni che non sarebbero soddisfatti dalle sole forze individuali, e da ciò deriva l'obbligo, giusto e necessario, per i cittadini di sacrificare parte delle loro libertà e della loro ricchezza al fine di garantire il funzionamento dello Stato. *Ibidem*.

⁸⁶ Per Romano la teoria politologica del contratto sociale serve più a giustificare la sudditanza del cittadino allo Stato che non a definirne natura, caratteristiche ed estensione del dovere di obbedienza.

⁸⁷ *Ivi*, p. 150.

⁸⁸ I diritti soggettivi non sono infatti «un'offa di miele che lo Stato *dispensa* [corsivo nostro] ai suoi sudditi per far loro sopportare in santa pace i penosi obblighi cui essi sono costretti». Ammettere inoltre la corresponsività di diritti e doveri significherebbe ammettere una loro possibile convertibilità, con effetti lesivi del principio di uguaglianza. *Ibidem*.

⁸⁹ Molti giuspubblicisti tedeschi vedevano nella corresponsività tra doveri e diritti pubblici tra Stato e cittadini un pericoloso e riprovevole residuo delle teorie giusnaturaliste e

spontaneamente realizzare l'interesse generale e occorre sostenere pertanto che gli interessi dello Stato non si identifichino necessariamente con la sola tutela dei diritti e degli interessi individuali. Così facendo, anche i diritti mutano il loro ruolo all'interno della costituzione, poiché non sono più né la remunerazione delle limitazioni alla libertà e delle prestazioni richieste dallo Stato, né la legittimazione dell'imposizione da parte dello Stato di gravose prestazioni personali.

Anche Camillo Corradini⁹⁰, sempre all'interno del *Trattato* di Orlando (vol. X.1), torna sui temi dei diritti di supremazia dello Stato, sullo *status subiectionis* e sui doveri militari del cittadino. Occupandosi del fondamento giuridico della prestazione generale del servizio militare di leva, Corradini dimostra manifestamente di non condividere le concessioni della dottrina di Santi Romano⁹¹ alla concezione del suddito come possibile oggetto del diritto dello Stato. Corradini, criticando Gerber, non ritiene infatti accettabile che l'individuo, dotato di personalità e capacità giuridica nello Stato, possa, anche solo momentaneamente, ad esempio con la prestazione del servizio militare di leva, «trovarsi privo di tale personalità, per divenire oggetto di diritto dello Stato⁹²»; egli sostiene parimenti l'impossibilità di una contemporanea declinazione dello *status personae* in soggetto e oggetto del diritto, a seconda dei momenti e dei rapporti giuridici instaurati⁹³.

La giuspubblicistica italiana torna inoltre ad occuparsi di doveri pubblici nell'affrontare il tema della natura giuridica del diritto di voto. La bibliografia in materia è copiosa⁹⁴, e il tenore della stessa porta a ritenere che il diritto di voto

contrattualiste. Gli stessi autori però evidenziavano come per gli organi di rango costituzionale – Romano utilizza nel suo saggio l'espressione «organi immediatamente partecipi della sovranità» che riprende G. Jellinek, *Sistema dei diritti*, cit., p. 216 – potessero configurarsi doveri a cui non corrispondeva alcun diritto. Romano non negava che ciò potesse sembrare vero, ma affermava nondimeno la possibile sussistenza di un diritto dello Stato all'adempimento di un dovere da parte di un suo organo costituzionale, anche se tale diritto, in ragione dell'assetto costituzionale stesso, non aveva a propria tutela norme per garantirne l'adempimento. Ivi, p. 159.

⁹⁰ F. Socrate, *Corradini, Camillo*, in D.B.I., 1993, pp. 337-342.

⁹¹ C. Corradini, *Diritto amministrativo militare*, in V. E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. X. 1, Milano 1930, p. 272, nota 1.

⁹² Ivi, p. 272.

⁹³ Ivi, p. 272, nota 1.

⁹⁴ Per una bibliografia in materia di dovere di voto nell'età liberale, cfr.: G. Cordini, *Il voto obbligatorio*, Roma 1988, in particolare i capitoli I, IV e V sul voto obbligatorio e la natura giuridica del voto nella dottrina liberale e repubblicana; E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001; G. P. Trifone, *Il «dovere elettorale» in uno scritto di Luigi Rossi del 1907*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 17/I semestre 2009; M. S. Piretti, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la*

fu oggetto di una profonda revisione dottrinale da parte della scuola nazionale del diritto pubblico sul finire del XIX secolo. Alla concezione del voto quale diritto politico posto a garanzia di un interesse individuale e dal cui esercizio origina la volontà generale del popolo o della Nazione, si sostituisce, sul finire dell'Ottocento, un'interpretazione formalista che vede nel voto l'esercizio di una pubblica funzione da parte del cittadino-elettore, il quale è titolare di tale funzione in quanto gli è riconosciuta dallo Stato la qualità di membro del corpo elettorale. L'elettore-funzionario, adempiendo alle disposizioni in materia di voto determinate dal diritto positivo, contribuisce alla scelta degli individui degni di rappresentare e manifestare la volontà dello Stato divenendone gli organi. Il concetto di funzione pubblica riesce così ad unire in sé diritto soggettivo al riconoscimento della qualità di membro del corpo elettorale e dovere pubblico di partecipazione alla formazione degli organi dello Stato. Con l'esercizio della pubblica funzione, ossia votando, i cittadini-elettori non esercitano un diritto, ma adempiono ad un dovere pubblico. Il vero titolare del diritto pubblico di eleggere è infatti lo Stato, la cui disciplina della materia elettorale è posta a tutela dell'interesse generale alla formazione della sua volontà mediante la scelta, operata dal corpo elettorale, dei cittadini da designare quali organi statali⁹⁵. Il voto si tramuta così in un dovere pubblico degli elettori al quale corrisponde il diritto pubblico dello Stato al buon funzionamento del proprio ordinamento.

revisione della legge elettorale, in A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, pp. 349-362. Per un quadro generale del problema dell'obbligatorietà del voto fino alla contemporaneità cfr.: F. Pallante, *Il dovere che non c'è più? Sull'abolizione delle sanzioni all'obbligo di voto in Italia*, in C. Fumagalli - V. Ottonelli (curr.), *Come votiamo? La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, Milano 2022, pp. 33-45. Le principali fonti d'epoca che affrontano il tema della natura giuridica del diritto di voto sono: L. Palma, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano 1869; V. E. Orlando, *La riforma elettorale*, Milano 1883, libro II; Id., *Questioni contemporanee di diritto pubblico – Il diritto pubblico al III Congresso giuridico: L'azione popolare - La repressione dell'astensionismo elettorale*, in «Archivio di diritto pubblico», n. 1/1891, pp. 376-384; V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1892; L. Ferrarini, *Il voto obbligatorio*, in «Archivio di diritto pubblico», n. 2/1893, pp. 270-314 e pp. 379-432; L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna 1894; S. Romano, voce *Funzionario*, cit., pp. 938-943; L. Rossi, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Bologna 1908; A. Ferraciu, *Alcune osservazioni sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», n. 1/1909, pp. 73-80; Id., *Ancora sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», n. 1/1909, parte. I, pp. 156-164; G. Bandini, *Il voto obbligatorio*, in «Nuova Antologia», serie V, vol. 151, Roma 1911, pp. 344-356; V. Miceli, *Diritto costituzionale*, Milano 1913, pp. 626-631.

⁹⁵ Per ragioni di sintesi non si è potuto dar conto delle teorie dei singoli autori, citati in nota n. 80, che si occuparono del problema del dovere di voto. La teoria in corpo di testo ripercorre quella proposta in S. Romano, voce *Funzionario*, cit., pp. 938-941.

In questo modo il formalismo riesce a neutralizzare la politicità del voto, mentre la cittadinanza attiva – e l’analogia si fa evidente rispetto allo *status activae civitatis* teorizzato da Jellinek – si concretizza in una condizione giuridica nella quale il cittadino torna a legarsi allo Stato in base ad un rapporto giuridico caratterizzato dalla doverosità (in Jellinek: *ein Pflichtverhältnis*): egli è pubblico funzionario, quando è elettore, e organo dello Stato, se eletto. I diritti politici manifestano così un dovere, un impegno dell’individuo, che si pone al servizio della collettività e dello Stato per la tutela dell’interesse generale⁹⁶.

Si ripalesa perciò nella giuspubblicistica liberale uno studio giuridico sull’importanza dell’obbedienza e dei doveri pubblici, sebbene la trattazione del dovere generale di obbedienza si collochi ancora – è il caso di Romano – in opere dedicate alla sistematica dei diritti pubblici soggettivi. Questi ultimi rimangono certo l’oggetto principale della ricerca della dottrina, ma nel metodo e nei contenuti emergono già i profondi mutamenti culturali maturati nell’ultimo ventennio del XIX secolo.

I nuovi orientamenti della giuspubblicistica italiana di fine secolo portano alla luce l’originaria dicotomia tra ordine e libertà presente sin dalle origini della riflessione e della strutturazione dello Stato liberale⁹⁷, che ben si riflette nella legittimazione della soggezione allo Stato all’origine del rapporto giuridico che lega lo Stato e i cittadini a lui soggetti. Questi mutamenti – nonostante si inscrivano in un contesto storico di fine XIX secolo caratterizzato da una forte conflittualità sociale repressa dai governi conservatori – non determinano tuttavia la nascita di una vasta letteratura giuridica dedicata ai doveri pubblici in un’accezione limitatrice dei diritti soggettivi o di responsabilizzazione della

⁹⁶ Questa teoria, che declina i diritti politici come doveri pubblici, ha le proprie radici nella cultura tedesca coeva, la quale vede nella partecipazione politica la manifestazione di un impegno individuale da parte del cittadino che si pone al servizio dello Stato. Orlando e Rossi fanno riferimento alle opere di Johann Caspar Bluntschli, in particolare a J. C. Bluntschli, *Dottrina dello Stato moderno, III. – La politica come scienza*, Napoli 1879.

⁹⁷ «La dottrina liberale, infatti, attraverso i pensatori più sensibili all’esigenza garantista, guardava alla costituzione dal punto di vista della società civile, intendendola come norma di limitazione dell’arbitrio politico, ma la medesima dottrina, attraverso gli esponenti più attenti alle istanze d’ordine, vedeva nello Stato l’unico soggetto legittimato ad assicurare l’ordinato esercizio delle libertà individuali: due tendenze diverse, all’interno del proteiforme universo liberale, destinate a produrre quella “tensione che, col tempo, si trasformerà in una vera e propria antinomia e nell’antitesi fra liberalismo etico e liberismo economico”». F. Mazzarella, *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto*, in Q. F., n. 41/2012, p. 337. Floriana Colao evidenzia i mutamenti avvenuti all’interno della giuspubblicistica italiana della seconda metà del XIX secolo attraverso la disamina dell’evoluzione nella teorizzazione della sovranità; cfr.: F. Colao, *L’idea di nazione nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento*, in Q. F., vol. XXX, n. 1/2001, pp. 255-360.

cittadinanza. I doveri pubblici individuali continuano ad essere oggetto di scarsa attenzione da parte della scienza costituzionalistica italiana, mentre maggiore attenzione alle prestazioni dei cittadini viene con il tempo dedicata, pur con differenti sensibilità tra i diversi autori, dagli amministrativisti⁹⁸. Proprio tale scarsità di contributi accademici in materia di doveri pubblici individuali si pone in palese contrasto rispetto a una politica legislativa che dagli anni dell'Unificazione fino al primo conflitto mondiale si dimostra invece particolarmente attenta nell'allargamento degli obblighi personali generali come l'obbligo scolastico e l'obbligo del servizio di leva.

Emerge così il paradosso di uno Stato liberale il cui edificio costituzionale viene fondato scientificamente sui diritti soggettivi, mentre, nella concretezza del sociale, i doveri pubblici subiscono un sempre maggior ampliamento da parte dello Stato, non venendo più rigidamente definiti dai rapporti sociali, comunitari o feudali come nell'*Ancien Régime*. È invero interessante notare come nello Stato liberale il legislatore, non definendo chiaramente per via costituzionale uno spazio preciso per i doveri, abbia reso l'estensione dei doveri pubblici individuali priva di un limite costituzionale e completamente disponibile alla discrezionalità della legge ordinaria. Lo spazio dei doveri si sarebbe concretamente ampliato nel tempo con il progressivo aumento dei compiti e degli obiettivi di cui si sarebbe fatto carico lo Stato.

Bisogna infine domandarsi come possa conciliarsi la teoria costituzionalistica liberale, che sembra quasi prescindere dai doveri pubblici fino alla fine del XIX secolo, con gli obiettivi del Regno d'Italia tra XIX e inizio XX secolo. Quest'ultimo era uno Stato nazionale nato giuridicamente e politicamente⁹⁹ ma ancora privo, alla sua nascita, di un'identità culturale e valoriale uniforme su scala nazionale, in cui le peculiarità locali prevalevano nettamente su qualunque fattore di uniformazione della cittadinanza. Alcuni diritti inoltre, a cui i costituzionalisti dedicavano tante pagine dei loro trattati e dei manuali, rimasero per lungo tempo totalmente inesercitabili da una consistente parte della popolazione italiana: ne sono esempi la libertà di stampa, tanto cara alla cultura liberale,

⁹⁸ Tra i pochi amministrativisti a trattare nella manualistica la leva militare: S. Romano, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano 1912, libro V.3. Oltre al volume X.1 di Camillo Corradini nel *Trattato* di Orlando, affrontarono sistematicamente il diritto amministrativo militare italiano solo le seguenti pubblicazioni: Z. Bricito, *Istituzioni di diritto militare*, Torino 1904; G. Manna, *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli 1876, capitolo II; F. Persico, *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli 1890, pp. 151 ss.; E. Presutti, *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Milano 1903, pp. 267-284.

⁹⁹ Per una sintesi della questione giuridica riguardante il problema «continuità-discontinuità» tra il Regno di Sardegna e il Regno d'Italia, vedi: M. Riberi, *La creazione giuridica del Regno d'Italia*, Torino 2020, pp. 1-37.

certamente non a disposizione delle grandi masse analfabete, o diritti politici come il diritto di voto, esercitabile per lungo tempo da parte di un ristrettissimo gruppo di individui benestanti e altamente scolarizzati. Lo stesso principio di eguaglianza formale, solennemente dichiarato all'articolo 24 dello Statuto, sarebbe stato lettera morta senza una politica scolastica tendente ad aumentare progressivamente il numero degli individui dotati di un'istruzione elementare.

6. *Dogmi di una religione civile: istituzioni militari e scolastiche per la diffusione di una cultura dei doveri*

I doveri pubblici furono un concetto importante nella società dell'Italia liberale, in quanto funzionale alle necessità di consolidamento dei valori unitari e dell'identità nazionale. Essi costituirono parte della malta che contribuì a garantire la stabilità dello Stato nazionale e a realizzare il superamento delle appartenenze comunitarie e cetuali locali, permettendo la formazione di un vincolo politico astratto e generale: la cittadinanza italiana. Questa sostituiva, o più spesso affiancava, agli antichi doveri verso il nucleo familiare, la comunità locale e la religione, nuovi e più ampi e gravosi doveri verso lo Stato.

I doveri esplicitano pertanto il vincolo di obbedienza alla comunità politica, secondo un'impostazione che può rappresentare sia il consenso che caratterizza in senso volontaristico la cittadinanza¹⁰⁰, sia l'espressione della sovranità dello Stato e dei suoi diritti di supremazia. Dal generale obbligo di osservanza delle leggi si deducono i doveri pubblici individuali, come gli obblighi di prestazione tributaria, il dovere di prestazione del servizio militare, e il dovere di fedeltà allo Stato «nella doppia e spesso concorrente espressione (segno della vischiosità concettuale del passaggio dal regime monarchico a quello costituzionale) di fedeltà alla Costituzione e alla Corona, e [...] doveri di prestazione personale di lavoro, segno del passaggio dalle antiche *corvées* feudali e parafeudali al contributo personale ai lavori a vantaggio delle comunità locali»¹⁰¹.

Si avverte inoltre, sul finire del XIX secolo, l'esigenza di una maggiore stabilità dell'assetto politico, costituzionale e giuridico per un Regno d'Italia che,

¹⁰⁰ Salvo che per la questione riguardante la manifestazione dei doveri pubblici nei testi costituzionali, per la verità assai criticabile visti i pochi riferimenti del costituzionalismo liberale agli stessi, si possono adottare le parole di G. Lombardi: «i doveri, nella fase storica e culturale di cui si sta parlando, rappresentano un momento rafforzativo del fondamento dell'obbligo politico, quasi un suo modo d'essere, e non hanno, rispetto a quell'obbligo, alcuna autonomia concettuale, rappresentandone una specifica forma del suo manifestarsi nei testi costituzionali». G. Lombardi, *Doveri Pubblici*, cit., p. 645.

¹⁰¹ Ivi, pp. 646-647.

smaltiti gli entusiasmi eroici del Risorgimento, vede avvicinarsi alla classe dirigente una nuova generazione di politici e amministratori, la cui preoccupazione ossessiva permane quella di garantire la stabilità di una Nazione e di istituzioni pubbliche percepite ancora come poco solide e lontane dall'ideale di forza e di grandezza immaginato al momento dell'Unità, sempre più minacciato dalla conflittualità determinata dall'imporsi della questione sociale¹⁰².

Nonostante la riemersione dei doveri pubblici nella dottrina di fine Ottocento, la diffusione di una cultura dei doveri nella società del tempo non venne presa in carico dall'accademia italiana, sia per la raffinatezza teorica e filosofica delle teorie discusse, che ben poco le rendeva disponibili ad una volgarizzazione, sia perché, come si è già avuto modo di affermare, la giuspubblicistica liberale si concentrò prevalentemente – almeno fino al primo conflitto mondiale – sullo studio dei diritti di libertà, dei diritti pubblici soggettivi e sulla strutturazione dello Stato amministrativo. Potremmo parlare di «doveri in filigrana» che, pur non caratterizzando manifestamente la riflessione dell'accademia, connotavano invece fortemente la società, la vita quotidiana, e l'educazione nazionale civile e militare. Questa realtà riemerge specialmente attraverso fonti, testi e riflessioni non accademiche, anche se riconducibili in maggioranza, per impostazione culturale e obiettivi, ad un'area di pensiero largo, ma comunque vicino alla *Weltanschauung* dell'élite liberale che si esprimeva negli organi costituzionali del Regno attraverso l'attività politica e amministrativa.

Diventa quindi centrale, ai fini della diffusione nella cittadinanza di una cultura dei doveri pubblici e del rafforzamento del patto politico, il tema della religione civile del cittadino¹⁰³. Questo è già presente nel pensiero di Niccolò

¹⁰² Ricorrendo alle parole di Maurizio Fioravanti, «il liberalismo è costretto a ricercare soluzioni nuove, diverse da quelle che si erano prospettate con le rivoluzioni di fine Settecento. Dal punto di vista liberale, quelle rivoluzioni [...] avevano prodotto una cultura dei diritti e delle libertà incapace di garantire le condizioni minime di stabilità: alla società civile, minacciata dalle pretese di dominio politico insite nella costituzione-indirizzo, ma anche ai poteri costituiti, minacciati dal contrattualismo rivoluzionario, dalle pretese degli individui e delle forze sociali». M. Fioravanti, *Appunti di storia*, cit., p. 107.

¹⁰³ Per una sintesi delle diverse elaborazioni del concetto di religione civile in Machiavelli, Hobbes e Rousseau, vedi: R. Beiner, *Macchiavelli, Hobbes and Rousseau on Civil Religion*, in «The Review of Politics», 1993, Vol. 55, No. 4 (Autumn, 1993), pp. 617- 638. Per un'ampia disamina del concetto di religione civile e dei suoi teorici, cfr.: G. Paganini – E. Tortarolo (curr.), *Pluralismo e religione civile, Una prospettiva storica e filosofica*, Milano 2004. Sul contributo della Massoneria nella formulazione e diffusione di una religione civile laica: F. Conti, *Massoneria e religioni civili: cultura laica e liturgie politiche tra XVIII e XX secolo*, Bologna 2008, pp. 75-100, pp. 167-186 e pp. 259-272. Per un quadro generale del ruolo svolto dalla Massoneria nell'Italia liberale: F. Conti, *Massoneria e sfera pubblica nell'Italia liberale 1859-1914*, in G. M. Cazzaniga (cur.), *Storia d'Italia – Annali 21: «La Massoneria»*, Torino 2006, pp.579-610.

Machiavelli e Thomas Hobbes, ma viene soprattutto rielaborato da Jean-Jacques Rousseau nel corso del XVIII secolo. La necessità di una religione civile della cittadinanza viene fatta propria e portata poi nella concreta pratica politica dalla Rivoluzione francese¹⁰⁴.

I doveri non restano solo dei semplici comandi eteronomi, ma mantengono una dimensione sacrale e culturale anche nel liberalismo, nel quale si legano con forza al tema dell'educazione e della formazione del cittadino¹⁰⁵. Si può infatti affermare che i doveri pubblici costituiscano, per lo Stato liberale ottocentesco, i precetti di una nuova religione, la religione civile dei cittadini, che si affianca, quando non pretende di sostituirsi, alla religione della coscienza verso il Divino.

A delineare nelle sue opere l'importanza dei doveri nella religione civile della cittadinanza e della politica fu anche Giuseppe Mazzini, ma gli articoli sul giornale «Apostolato popolare», i saggi *Fede e avvenire* e i *Doveri dell'uomo*, anche se spesso citati come opere paradigmatiche della cultura dei doveri dell'Ottocento

¹⁰⁴ Sui piani di educazione rivoluzionari si forniscono i seguenti riferimenti bibliografici. Sul piano Condorcet, cfr.: A. Criscenti-Grassi, *Istruzione ed educazione negli scritti giovanili di Condorcet*, Cosenza 1996 (traduzione in italiano del piano); sull'autore vedi K. M. Baker, *Condorcet*, in D.C.R.F., pp. 207-215. Sul piano Le Peletier, cfr.: M. Riberi, *Michel Le Peletier de Saint-Fargeau, Appunti per una ricerca storico-giuridica*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», anno LXXXV, vol. LXXXV, Torino 2012, pp. 337-345. Sul piano Bouquier, cfr.: B. Baczko, *Une Éducation pour la Démocratie – Texte et projets de l'époque révolutionnaire*, Parigi 1982.

¹⁰⁵ Jean-Jacques Rousseau afferma nelle pagine del *Contratto sociale* (1762) – capitolo VIII, *La religione civile* – che è compito dello Stato determinare i precetti del nuovo credo civile del cittadino. Questi precetti sono costituiti da rituali, cerimonie, valori e miti condivisi, dalla tradizione storica e da una cultura della relazione e della comunità fondata su doveri e diritti che rende possibile sia un sentimento comunitario e identitario, sia una responsabilizzazione sociale dell'individuo nei confronti dei propri connazionali e dello Stato. Tali dogmi devono unire il popolo generando un sentimento di comune appartenenza e di «socievolezza». Il cittadino non può certo essere obbligato a credere nella religione civile, ma lo Stato può nondimeno mettere al bando il cittadino non credente in ragione della sua insocievolezza, manifestazione del suo disamore per le leggi e la giustizia e della sua indisponibilità a «sacrificare in caso di bisogno la vita al dovere». Il filosofo ginevrino torna sul tema nell'opera *Considerazioni sul governo di Polonia e sul progetto di riformarlo* (1782), nelle quali l'«educazione nazionale» diviene la condizione per l'esistenza della comunità politica e della uguale sottomissione alla legge. Il cittadino «non vede che la patria; non vive che per essa; appena resta senza patria non è più, e se non è morto è peggio che morto». L'educazione del cittadino alla conoscenza e all'amore della storia e dei valori del suo Paese diviene così il compito primario che deve porsi lo Stato per il mantenimento di una società civile che assicuri il primato della legge e della libertà. Si è fatto riferimento per entrambe le opere alla traduzione in lingua nel volume: J.-J. Rousseau, *Scritti Politici*, Torino 1970. A rimarcare l'importanza di Rousseau e del suo pensiero per i rivoluzionari francesi, M. Ozouf, *Religione rivoluzionaria* e B. Manin, *Rousseau* in D.C.R.F., pp. 535-545 e pp. 782-795 (vedi anche bibliografia delle due voci), F. Chabod, *L'idea di Nazione*, Torino 2021, pp. 107-114 e pp. 123-125.

italiano, esprimono invero un'idea di società mutualistico-associativa e di repubblica democratica nazionale ben distanti dalle concezioni di dovere e di Stato che la classe dirigente del Regno d'Italia desiderò inizialmente realizzare e propagandare alla cittadinanza. Nondimeno è comune, tra Mazzini e la classe dirigente liberale postunitaria, l'attenzione all'educazione come strumento di formazione, emancipazione e, soprattutto, uniformazione ideologica della cittadinanza nazionale¹⁰⁶. Per Mazzini l'educazione sarebbe infatti dovuta diventare lo strumento per superare la dottrina liberale dei soli diritti soggettivi e l'individualismo egoista: essa, armonizzando le opinioni e le volontà individuali e ridando compattezza ideologica e di azione, avrebbe costruito l'unità di fede della nazione italiana¹⁰⁷. La classe dirigente liberale postunitaria, prevalentemente composta da elementi moderati, fece invece dell'educazione lo strumento attraverso il quale il liberalismo poteva formare il popolo ai suoi principi e valori, elevando a primo tra tutti i doveri quello al rispetto della sfera giuridica e dei diritti soggettivi altrui. Elementi del discorso politico-pedagogico mazziniano vennero poi parzialmente reintrodotti nella pedagogia nazionale già negli anni di governo della Sinistra storica e con le riforme crispine dei programmi scolastici per la scuola elementare del 1888¹⁰⁸. Il pensiero mazziniano in materia di doveri non fu quindi oggetto di un rigido ostracismo, ma esso non costituì nemmeno il modello indiscusso di riferimento della classe dirigente liberale: le sue fortune nella politica, nella pedagogia nazionale e nella critica letteraria restano altalenanti nel corso di tutta la storia del Regno d'Italia.

Lo Stato italiano intraprese una politica di rivalutazione dei doveri non solo come strumento di responsabilizzazione e disciplinamento della cittadinanza, ma anche quali strumenti di consolidamento del tessuto sociale in chiave, se non solidaristica, almeno rispettosa del principio di uguaglianza formale.

La cultura dei doveri del Regno d'Italia fu figlia delle istituzioni dello Stato, della loro cultura giuridica e dei loro ordinamenti, più che di un lavoro di riflessione da parte della scienza giuridica accademica. Ciò non impedì, anzi forse facilitò, il suo processo di diffusione nel tessuto sociale, dando vita ad una cultura normativa fatta di prassi e di esperimenti educativi, non semplicemente limitata alla volgarizzazione di una cultura giuridica accademica che, è il caso

¹⁰⁶ Sull'importanza dell'educazione all'interno dell'ideologia liberale, cfr.: P. Costa, *Il progetto giuridico, Studi sulla giurisprudenza del liberalismo classico. I. – Da Hobbes a Bentham*, Milano 1974, pp. 340-353.

¹⁰⁷ G. Belardelli, *op.cit.*, pp. 81-84; L. La Puma, *op.cit.*, pp. 28-29.

¹⁰⁸ Cfr.: A. Ascenzi, *La metamorfosi di uno scomodo «Padre della Patria». L'immagine di Giuseppe Mazzini nei manuali di storia dall'Unità al fascismo*, in Id., *Metamorfosi della cittadinanza: studi e ricerche su insegnamento della storia, educazione civile e identità nazionale in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata 2009, pp. 39-63.

della teoria dei diritti pubblici soggettivi, poco si presta a semplificazioni e banalizzazioni.

Due istituzioni si impegnarono, fin dalla proclamazione del Regno, al raggiungimento di tale obiettivo: la scuola e le forze armate. I luoghi di diffusione di questa religione civile nazionale divennero così le aule delle scuole, attraverso l'imposizione dell'obbligo scolastico e l'insegnamento dei diritti e doveri del cittadino¹⁰⁹, e le caserme, con la prestazione del servizio militare di leva, la sottomissione alla disciplina militare e la veicolazione dell'etica delle istituzioni castrensi¹¹⁰. Scuola e forze armate furono le prime istituzioni destinatarie dell'adempimento delle prestazioni personali obbligatorie dei cittadini, ossia l'obbligo scolastico e il servizio di leva, mentre la loro articolazione capillare sul territorio nazionale le rendeva le alleate più adeguate della classe dirigente per la diffusione di una cultura autenticamente nazionale, anche etica e normativa, che avvicinasse i cittadini alle istituzioni del Regno, li educasse all'obbedienza e li rendesse edotti della loro posizione e del loro ruolo all'interno della società. Nella sua politica concreta, lo Stato liberale non poté quindi permettersi la stessa diffidenza tanto a lungo coltivata dalla dottrina del diritto pubblico nei confronti dei doveri. Non si era ancora stabilizzata la situazione dell'ordine pubblico nelle province meridionali quando lo Stato procedette all'estensione dell'obbligo di leva su tutto il territorio nazionale (1863) secondo la legge di reclutamento dell'Armata sarda del 1854. Anche l'obbligo scolastico – che, come l'obbligo di leva, non era stato previsto nello Statuto – fu oggetto di un continuo ampliamento negli anni dello Stato liberale monarchico fino al primo conflitto mondiale.

Con l'adempimento di tali prestazioni il cittadino veniva separato momentaneamente dal proprio ambiente culturale e familiare, dai propri affetti e dal proprio lavoro per essere incorporato in un'istituzione che ne curava una formazione specifica, sia intellettuale che pratica, organizzata e programmata nei

¹⁰⁹ Cfr.: A. Ascenzi, *Metamorfosi della cittadinanza*, cit.; A. Ascenzi – R. Sani, *Tra disciplinamento sociale ed educazione alla cittadinanza. L'insegnamento dei diritti e doveri nelle scuole dell'Italia unita (1861-1900)*, Macerata 2016; A. Ascenzi, *Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale: l'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*, Milano 2004.

¹¹⁰ Le monografie di riferimento per la ricostruzione storica e sociale della leva militare nell'Italia liberale sono: M. Rovinello, *Fra servitù e servizio: storia della leva in Italia dall'Unità alla Grande Guerra*, Roma 2020; N. Labanca (cur.), *Fare il soldato, Storie del reclutamento militare in Italia*, Trezzano sul Naviglio 2007; V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia - vol. II «la Nazione armata» (1871-1918)*, Roma 1990; G. Rochat – G. Massobrio, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino 1978; P. Del Negro, *La leva militare in Italia dall'Unità alla Grande Guerra*, in Id., *Esercito, Stato, Società*, Bologna 1979. La normativa e i procedimenti amministrativi di leva in Italia dall'Unità ai primi del Novecento vengono ricostruiti in A. Gilardoni, *Leva militare e marittima*, in «Digesto Italiano», vol. XIV, Torino 1902-1905.

contenuti dallo Stato. Fu così possibile, anche per uno Stato ancora «minimo» come quello italiano di fine XIX secolo, raggiungere grandi masse di cittadini, creando un primo vincolo di appartenenza alla comunità politica nazionale e trasmettendo alla cittadinanza determinati contenuti linguistici, tecnici, etici e giuridici.

L'educazione nazionale al dovere si realizzò attraverso il trasferimento di un patrimonio etico e valoriale i cui contenuti erano sottoposti al controllo del Ministero della pubblica istruzione, per quanto attiene i programmi riguardanti l'insegnamento dei diritti e dei doveri, o determinati all'interno delle forze armate, per ciò che concerne il servizio militare di leva. Le istituzioni scolastiche e militari si avvalsero anche di numerosi contributi spontanei della società civile e di un dibattito aperto all'interno di diverse riviste e pubblicazioni. Lo studio della storia patria, dello Statuto albertino – nelle scuole del Regno – e la sottoposizione dei coscritti all'insegnamento dell'etica militare e delle disposizioni dei regolamenti di disciplina erano l'occasione per divulgare gli esempi, i doveri e i valori alla cittadinanza, generando una cultura per la prima volta al contempo nazionale e popolare.

Le fonti normative di riferimento per comprendere tale cultura dei doveri dello Stato liberale sono i programmi scolastici ministeriali e i regolamenti di disciplina delle forze armate¹¹¹. Sono entrambe fonti secondarie, prodotte internamente ai Ministeri o alle istituzioni militari, e raramente – se non mai – oggetto di un dibattito politico o, come per i regolamenti di disciplina, di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale¹¹². Queste fonti erano il prodotto dell'attività legislativa delle stesse istituzioni che ne sarebbero state disciplinate, e ciò permette di apprezzare, già prima delle grandi opere dell'istituzionalismo classico, l'importanza delle istituzioni dello Stato e del diritto da esse prodotto quali fattori di ordine all'interno della società e strumenti di formazione del cittadino nel processo di *Nation-building*.

I corsi, le lezioni, le conferenze, gli articoli e i *pamphlet* dedicati ai doveri o alla disciplina furono spesso il prodotto del lavoro di personalità in servizio presso le istituzioni militari e scolastiche, non di rado privi di istruzioni e direttive superiori, ma adoperantisi a diffondere le norme, i principi e i valori dell'istituzione servita per un'adesione personale consapevole agli stessi. Anche le fonti secondarie, come i regolamenti di disciplina o i programmi scolastici, vennero

¹¹¹ Tra gli studiosi che si sono occupati del tema: M. Rovinello, *Fra servitù e servizio*, cit., pp. 271-305 e pp. 495-566; Id., «Giuro di essere fedele al Re e ai suoi reali successori». *Disciplina militare, civilizzazione e nazionalizzazione nell'Italia liberale*, in «Storica», vol. 49, 2011; P. Verri, *Le regole della disciplina militare in Italia nell'epoca moderna e contemporanea*, Roma 1977.

¹¹² G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Roma 1913, pp. 522. ss.

solo raramente prese in considerazione dalla dottrina e si trovano commentate più frequentemente da tecnici interni alle stesse istituzioni che le avevano prodotte o in pubblicazioni di riferimento delle istituzioni che le avevano emanate, come nella Rivista Militare Italiana per il Regio Esercito o le raccolte normative commentate dai dirigenti del Ministero dell'istruzione pubblica.

Non è quindi casuale se questa cultura dei doveri non si ritrovi tanto nei manuali e nei trattati universitari di diritto costituzionale, studiati da una ristretta élite destinata a ricoprire le maggiori cariche pubbliche, economiche e finanziarie nazionali, la quale si dimostrava ben più interessata a rimarcare l'importanza dei diritti acquistati con la concessione dello Statuto, sui quali il parlamento doveva porsi a vigile guardia onde evitare pericolose derive sia in senso reazionario-autoritario, sia in senso democratico-rivoluzionario.

Non sembra tuttavia rinvenibile, alla luce dei documenti esaminati, una chiara regia unitaria di un tale sforzo educativo, come non è stato provato – alla luce degli studi più recenti della storiografia militare – l'esistenza di un programma organico in materia dei vertici dei Ministeri militari e delle forze armate.

7. Strumenti pedagogici per la cittadinanza: i regolamenti di disciplina militare

Dopo aver risolto nel 1865 la questione dell'ordinamento da dare al nuovo Stato unitario, il Regno d'Italia si era imposto il compito di creare la Nazione o, meglio, di allargare l'idea di nazionalità anche ai ceti che non erano stati effettivamente partecipi dell'impresa risorgimentale, cementando così la nuova comunità politica attraverso l'educazione alla consapevolezza dei propri diritti e, soprattutto, al sentimento del dovere.

Le forze armate e la disciplina militare giocarono un ruolo chiave nella formazione di questa cultura dei doveri e nella sua diffusione. La progressiva estensione degli obblighi di leva aveva portato le forze armate ad essere le istituzioni del Regno maggiormente in contatto con la cittadinanza (il discorso si limita ovviamente ai giovani maschi adulti). Le istituzioni militari consentivano inoltre, in modo più pronto e severo rispetto a quelle scolastiche, di poter monitorare costantemente e sanzionare duramente la mancata osservanza dei doveri dello status militare e le manchevolezze del comportamento individuale. La disciplina militare era funzionalmente adeguata a raggiungere questo obiettivo: tanto quanto l'impostazione dell'ordinamento liberale era fondata sulla libertà di fare tutto ciò che per legge non era vietato, così la disciplina militare ribaltava

tale concezione e, partendo dai principi di subordinazione e gerarchia, disponeva tutti i doveri a cui il soggetto arruolato doveva adempiere¹¹³.

Le forze armate assunsero così un compito educativo nei riguardi dei cittadini sottoposti al servizio di leva, impartendo anche, pur con alterne fortune e non poche battute d'arresto, oltre alla classica istruzione militare, anche un insegnamento etico e normativo volto alla creazione di un cittadino italiano che fosse buon lavoratore e ubbidiente, consapevole dei propri doveri verso lo Stato e legato alle istituzioni del suo Paese. Nonostante le critiche, provenienti sia dall'esterno che dall'interno dell'istituzione, molti ufficiali e pensatori vicini al Regio Esercito compresero che per formare e cambiare gli italiani era necessaria un'azione pedagogica¹¹⁴ ulteriore rispetto al mero controllo dell'osservanza dei regolamenti disciplinari e alla comminazione di sanzioni – per la verità molte, ma sulle quali mancano ancora studi approfonditi¹¹⁵ – per finalità tutte interne all'istituzione militare.

I politici dell'Italia liberale contarono molto su tale missione affidata alle forze armate. Numerosi documenti testimoniano la consapevolezza della classe dirigente e dell'ufficialità in merito al suddetto compito. A titolo di esempio basti citare una circolare del Ministro della guerra ai Comandanti di Corpo dell'Esercito del 1880, conservata presso l'Archivio Storico dell'Arma dei Carabinieri:

¹¹³ Resta un riferimento in materia di gerarchia militare V. Bachelet, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano 1962, pp. 107-140.

¹¹⁴ Hanno già affrontato il tema della pedagogia militare nell'Italia liberale: P. Del Negro, *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, in P. Del Negro – N. Labanca – A. Staderini (curr.), *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, Milano 2005; N. Labanca, *Forze armate e società nell'Italia liberale*, in «Italia contemporanea», 173, dicembre 1988, pp. 111-116; Id., *Militari, politica e militarizzazione in Italia*, in *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale nell'Italia liberale e fascista. Materiali di discussione*, n. 373, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Dipartimento di economia politica, Modena 2001; Id., *I programmi dell'educazione morale del soldato. Per uno studio sulla pedagogia militare nell'Italia liberale*, in Deputazione di Storia Patria per l'Umbria (cur.), *Esercito e città dall'Unità agli anni Trenta. Spoleto 11-14 maggio 1988*, tomo I, Perugia 1989; M. Mondini, *La nazione di Marte. Ufficiali di carriera e spirito militare in età giolittiana* e N. Labanca, *Dal pescatore al marinaio. La formazione dello spirito militare marittimo nell'Italia liberale*, in P. Del Negro (cur.), *Lo spirito militare degli italiani. Atti del seminario, Padova 16-18 novembre 2000*, Padova 2002; M. Mondini, *Esercito e nazione. Il ruolo dei militari nel processo di nazionalizzazione fino alla Grande Guerra*, in «Quaderno 1996-1997 della Società di Storia Militare», Napoli 2001. Un ampio dibattito storiografico sul tema della nazionalizzazione della cittadinanza e sul ruolo delle forze armate è sviluppato nel volume: P. Del Negro – N. Labanca – A. Staderini (curr.), *Militarizzazione e nazionalizzazione*, cit. Per un'ampia analisi sulla formazione militare quale strumento del processo di *Nation-building*: G. Conti, «*Fare gli italiani*». *Esercito permanente e Nazione armata nell'Italia liberale*, Milano 2012.

¹¹⁵ Alcuni dati sono forniti in M. Rovinello, *Fra servitù e servizio*, cit., pp. 495-566.

I comandanti di Corpo devono avere costantemente presente che ad essi è affidata una parte importantissima nell'ordinamento dell'esercito; ad essi incombe la missione educatrice delle truppe; ad essi spetta di far sì che i giovani inviati annualmente all'esercito della leva ne escano per soldati istruiti, disciplinati, affezionati alla milizia ed alle istituzioni, preparati a ritornar volentieri sotto le bandiere se lo esige la difesa della patria¹¹⁶.

Si rendeva necessario l'impegno, intensificatosi dopo le riforme Ricotti¹¹⁷ a inizio anni Settanta del XIX secolo, di fornire al soldato anche una minima educazione linguistica, civica e morale atta a renderlo un cittadino laborioso e disciplinato anche una volta ritornato alla vita civile¹¹⁸. Sugli ufficiali delle forze armate ricadde così la grave responsabilità della riuscita di questo sforzo pedagogico. L'ufficiale doveva «farsi educatore morale di masse ignoranti, ancora lontane dal concetto di nazione e spesso corrotte da idee antisociali. Egli si sarebbe dovuto trasformare in un punto di riferimento per contribuire, con l'esempio e la comprensione, al rafforzamento e alla coesione interna del Paese¹¹⁹».

¹¹⁶ Archivio Storico dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali (DBSD), fascicolo n° 382.1, Circolari e documentazione riguardanti la disciplina e le mancanze disciplinari – circolare 12 ottobre 1880, n. 333, del Ministero della guerra, Segretariato Generale, ai Signori Comandanti di Corpo d'Armata ed alle Autorità Militari direttamente dipendenti dal Ministero della Guerra, p. 10.

Resta di riferimento per orientarsi nel patrimonio storico documentale dell'Arma il volume F. Carbone, *Tra carte e caserme: gli Archivi dei Carabinieri Reali (1861-1946)*, Roma 2017. Per una ricostruzione storica dell'organizzazione dell'Arma nel suo primo secolo di vita, vedi: R. Denicotti, *Delle vicende dell'Arma dei Carabinieri Reali in un secolo dalla fondazione del Corpo (13 luglio 1814)*, Roma 1914. Si segnala anche l'opera in più volumi: A. Ferrara, *Storia documentale dell'Arma dei Carabinieri*, voll. I-IV, Roma 2004-2014.

¹¹⁷ Sulle riforme delle forze armate del Ministro Ricotti-Magnani, vedi: M. Rovinello, *Fra servitù e servizio*, cit., pp. 223-342; V. Ilari, *Storia del servizio militare*, cit., vol. II, pp. 115-154; G. Rochat – G. Massobrio, *op.cit.*, pp. 84-106. Sul secondo ministero Ricotti: N. Labanca, *Il generale Ricotti e la politica militare italiana dal 1884 al 1887*, Roma 1986.

¹¹⁸ Sugli istituti formativi per le professioni militari, si segnalano: M. Brignoli, *Istituti di formazione professionale militare dall'unità d'Italia alla seconda guerra mondiale*, P. Langella, *L'Accademia militare di Torino nell'età giolittiana* e M. Gabriele, *Le origini dell'Accademia navale italiana*, in G. Caforio – P. Del Negro (curr.), *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*, Milano 1988.

¹¹⁹ Per un riassunto del tema, si segnalano: G. L. Balestra, *La spada e il libro. Gli ufficiali alla ricerca di una identità tra coscienza di sé e formazione professionale (1861-1915)*, in «Quaderno 1996-97 – Società Italiana di Storia Militare», Napoli 2001. La citazione è a p. 30.

Le iniziative e i dibattiti in materia furono molti, e ne sono un esempio gli articoli sulla disciplina e la pedagogia militare presenti nella «Rivista Militare Italiana» e nelle riviste delle diverse armi dell'Esercito, la nascita di numerose, ma non sempre fortunate, iniziative di fogli e giornali per il soldato, o, ancora, la fioritura di una letteratura militare popolare, talvolta anche di notevole e duraturo successo¹²⁰.

Le istituzioni militari del Regno d'Italia cercarono inoltre di radicare un forte sentimento di adesione etica alla norma deontica da parte dei quadri e delle leve delle forze armate, pretendendo che l'adempimento del dovere da parte degli uomini sotto le bandiere non si riducesse ad un meccanico adeguamento alle norme militari interne motivato dal solo timore delle sanzioni derivate da un inadempimento, ma dimostrasse, al contrario, un'effettiva, sentita e consapevole adesione ai valori e alle norme della vita militare. La disciplina militare doveva diventare, oltre che un elemento centrale per la coesione delle forze armate, anche una regola di vita per il soldato e il cittadino, esaltata come strumento per il disciplinamento e la formazione del carattere. Costituì pertanto materia di insegnamento all'interno dei depositi militari, e il suo patrimonio etico venne esaltato per l'irrobustimento morale dell'esercito, e per il consolidamento delle istituzioni e dell'identità nazionale.

Quest'opera di disciplinamento del corpo sociale si protrasse nel corso dei decenni presi in esame – si ritiene in realtà che sia finita con la sospensione della leva militare in epoca repubblicana – e ricevette gli elogi di liberali, conservatori e nazionalisti. Questi ultimi, in particolare, guardavano con ammirazione al modello di una società gerarchizzata e permeata dai valori militari. Essi abbracciarono così l'ideale di un ordine sociale strutturato in base ai doveri dell'individuo verso la comunità nazionale che superasse l'individualismo borghese e combattesse l'anarchismo e il comunitarismo socialista. Lo Stato doveva pertanto farsi portatore di una missione storica e di un'etica che trascendesse le singole volontà individuali, superando l'idea dei doveri che era stata propria del liberalismo¹²¹.

¹²⁰ Cfr.: A. Giambartolomei, *L'opera dell'Esercito a favore della pubblica istruzione*, in «Rivista Militare», luglio-agosto 1986; N. Labanca, «*Si leggeva poco?*» *Nuove fonti per lo studio dei militari dell'Italia liberale*, Id., *La stampa militare d'informazione per l'esercito* e F. Carbone, *Stampa per l'Arma in età umbertina. «Il Carabiniere. Giornale settimanale illustrato»*, in N. Labanca (cur.), *Fogli in uniforme. La stampa per i militari dell'Italia liberale*, Milano 2016.

¹²¹ Viva testimonianza di questa nuova concezione è rintracciabile nell'opera giornalistica di Alfredo Rocco tra la fine della guerra italo-turca e il primo conflitto mondiale. Nei suoi articoli egli delinea la nuova concezione del dovere che anima il pensiero nazionalista italiano. Il dovere nazionalista non ha nulla a che spartire con il dovere dei liberali e dei democratici, fondato sul sinallagma che prevede un utile per chi lo adempie, antepoendogli il diritto soggettivo. Il dovere nazionale costituisce invece un «dovere assoluto, altruistico e non

8. Conclusioni

La dottrina liberale si concentrò principalmente sull'implementazione dottrinale e legislativa del catalogo dei diritti, oltre che sullo studio e sull'allargamento dei mezzi per la loro concreta tutela. Non di rado lo stesso vincolo generale di obbedienza che lega i cittadini allo Stato è elemento dato per scontato nei manuali, i quali gli tributano solo un fugace richiamo, mentre i singoli doveri pubblici vengono inseriti nella sistematica del diritto costituzionale come forme di limitazione dei diritti di libertà. La scienza costituzionalistica italiana si presentò pertanto come scienza della libertà, continuando a tenere in scarso riguardo i doveri pubblici almeno fino alla svolta orlandiana, alla quale seguì un profondo rinnovamento scientifico, contenutistico e sistematico del diritto costituzionale e del diritto amministrativo. In tale rinnovamento ebbe un ruolo inequivocabile lo studio della coeva dottrina tedesca. Vittorio Emanuele Orlando e giovani studiosi come Santi Romano furono tra i primi in Italia ad affrontare il dovere generale di obbedienza e ad affiancare nei loro testi i diritti di supremazia dello Stato e i diritti di libertà dei cittadini. Fu proprio attraverso lo studio dei diritti di supremazia dello Stato e dei diritti politici dei cittadini – come nel modello tedesco – che la discussione in materia di doveri pubblici venne reintrodotta all'interno del dibattito giuspubblicistico nazionale.

egoista, idealistico e non utilitario». Ne consegue che l'individuo non è più il fine e il centro dell'ordinamento e della politica; esso è un «elemento infinitamente minuscolo e transeunte di un organismo ben più vasto e vivente nei secoli: la nazione». La Nazione non è tuttavia solo la generazione vivente, ma ricomprende tutte le generazioni che sono state e che saranno ancora nella storia d'Italia. In ultimo, l'individuo e la Nazione hanno il dovere di agire insieme quali «mezzi organi e strumenti delle finalità nazionali», mentre la Nazione ha l'ulteriore dovere di «non vedere solo in sé, ma anche e soprattutto fuori di sé il suo compito; di ricordar sempre che sono le nazioni lo strumento della evoluzione della civiltà mondiale, [...] di non sequestrarsi dal movimento della civiltà, ma di porsi al servizio di essa, con piena coscienza della necessità e della grandezza della propria missione nella storia». A. Rocco, *Scritti e discorsi politici – vol. I: La lotta nazionale della vigilia e durante la guerra (1913-1918)*, Milano 1938, p. 91. Sulla critica dell'individualismo e la concezione del dovere nel nazionalismo italiano: A. Rocco, *op.cit.*, pp. 61, 69, 72-73, 79, 83, 91-93. Le fonti principali per la comprensione del pensiero nazionalista restano le pubblicazioni delle riviste e dei giornali del nazionalismo italiano come *Il Dovere Nazionale* e *L'Idea Nazionale*, nonché gli atti dei congressi dell'Associazione Nazionalista Italiana. Su tali iniziative editoriali: L. Pomoni, *Il Dovere Nazionale. I nazionalisti veneziani alla conquista della piazza (1908-1915)*, Padova 1998. Una recente opera collettanea ricostruisce il pensiero, la storia e la cultura del nazionalismo italiano: F. Mazzei (cur.), *Nazione e anti-nazione – Il movimento nazionalista da Adua alla Guerra di Libia (1896-1911)*, Roma 2015. Particolarmente rilevante ai fini della ricerca il contributo di L. Benadusi, *Un esercito dotato di un Paese: guerra e questione militare nel nazionalismo italiano*, sui legami politici e ideologici tra forze armate e movimento nazionalista in Italia.

La cultura dei doveri dello Stato liberale – per il periodo in cui questo non aveva ancora superato il suffragio ristretto e in cui limitava quasi esclusivamente il proprio intervento sociale alla beneficenza pubblica – si può infatti ricostruire guardando all’opera e alle fonti delle istituzioni militari e scolastiche, le quali presero in carico il compito di educare la cittadinanza con l’obiettivo di costruire e consolidare un sentimento di appartenenza ad una comunità nazionale, basando quest’ultimo, oltre che sui miti fondativi della storia nazionale, anche sulla consapevolezza, da parte dei cittadini del Regno, dei propri diritti e doveri.

Una ricostruzione dottrinale e storica dei doveri pubblici che si limiti alla prospettiva del liberalismo, pur se tale ideologia era nel periodo di interesse ampiamente dominante nell’accademia e nelle istituzioni, può sembrare viziata da un’incompletezza originaria e incapace di restituire quella complessità e quel pluralismo culturale già emergente nell’Italia liberale di fine XIX secolo. Si è imposta tuttavia l’esigenza di concentrare gli sforzi della ricerca e di esaminare con un sufficiente grado di approfondimento un argomento di studio, i doveri pubblici, in particolare nel liberalismo ottocentesco, che costituisce ancora oggi un tema con cui pochi giuristi e storici si sono cimentati. Complessità teorica e filosofica, scarsità delle fonti in materia e loro disseminazione, «impopolarità» politica e scientifica del tema hanno reso i doveri pubblici l’oggetto di poche, anche se pregevoli, opere giuridiche o storiche. La ricerca si è concentrata pertanto sulla dottrina del diritto pubblico e sulle fonti regolamentari delle istituzioni scolastiche e militari, perché queste ci sembrano quelle più adeguate a raggiungere una migliore comprensione del ruolo dei doveri nel pensiero della classe dirigente e nell’ordinamento giuridico dell’Italia liberale.

Molto resta ancora da studiare sul tema dei doveri pubblici, anche volendosi limitare all’Italia liberale. A titolo di esempio basti citare il problema delle origini del principio di solidarietà all’interno dell’ordinamento e del pensiero giuridico italiano. È stato volutamente tralasciato questo aspetto, perché non caratterizzante – se non nella forma della beneficenza pubblica – le istituzioni dello Stato liberale “classico”. Non è questa la sede per anticipare riflessioni su un temi tanto vasti e complessi come l’affermazione dei doveri sociali, gli esordi delle politiche del *Welfare State* in Italia o le origini del principio di solidarietà. Tali temi dovrebbero essere fatti oggetto di una disamina ampia, attenta e meditata, la quale non potrebbe inoltre limitarsi ad un’analisi rigidamente positivista dell’ordinamento giuridico, essendo i temi sopramenzionati strettamente legati all’imporsi della questione sociale, agli sviluppi dell’associazionismo tardo ottocentesco e al dibattito del pensiero economico: tutti questi fattori hanno inoltre, a fine del XIX secolo, una dimensione europea e richiedono pertanto alla ricerca un’ulteriore ottica comparatistica, la quale sappia raffrontare i vari ordinamenti

e società nazionali per comprenderne gli elementi caratterizzanti e le reciproche influenze.