

4

Le istituzioni dell'età napoleonica

di Livio Antonielli

1. Uno Stato militare

Lo Stato napoleonico è stato descritto a lungo come uno Stato di polizia. La definizione è certo corretta, ma forse sarebbe più calzante definirlo come Stato militare, in quanto Stato che ha come riferimento in primo luogo le esigenze di una società che per affermare i suoi principi rivoluzionari si era fortemente militarizzata (Serna, 2013, pp. 60-1).

Di fatto la Rivoluzione francese aveva visto rapidamente svanire l'illusione di poter gestire la rottura con il sistema politico-istituzionale d'antico regime in un quadro di ampia condivisione di principi e di comportamenti moderati. I grandi valori dell'uomo e del cittadino – proclamati come diritti inalienabili nella *Dichiarazione* del 26-28 agosto 1789 e poi posti come preambolo della Costituzione del 1791, suggello delle finalità in nome delle quali il nuovo Stato si costituiva –, pur non perdendo nulla del loro valore, avevano dovuto cedere il passo alle esigenze congiunturali di una vicenda politica radicalizzata e della necessità di affrontare la guerra contro la coalizione delle potenze antirivoluzionarie, dalla quale sarebbe dipesa la sopravvivenza o meno della stessa Rivoluzione.

Ne derivò la leva generale del 1793 e più in generale uno sforzo incredibile di tutta la nazione per portare sotto le bandiere e armare un numero imponente di giovani.

La Francia rivoluzionaria arrivò a schierare oltre seicentomila uomini armati e con questa enorme forza riuscì vittoriosa. Ma armare la nazione significò anche non poterla disarmare, a guerra vinta, come se nulla fosse accaduto. Un grande esercito era un costo imponente e un fattore di enorme condizionamento della vita politica, e la Francia direttoriale del dopo 1794, uscita dall'emergenza dei comitati rivoluzionari della Convenzione, si trovò quasi inevitabilmente costretta, per tenere quanto più possibile l'esercito fuori dai confini nazionali, a condurre una politica di costante impegno bellico, presentato sotto forma di missione per la liberazione dei popoli fratelli dall'oppressione del dispotismo e per l'esportazione dei valori della Rivoluzione.

Con la legge Jourdan-Delbrel del 5 settembre 1798 veniva introdotta la requi-

La nazione in armi

Napoleone
e la guerra

sizione obbligatoria per i maschi tra i 20 e i 25 anni, con il che la coscrizione obbligatoria diveniva stabile e fondamentale componente del sistema istituzionale francese, strumento di grande potenza per un paese di 32 milioni di abitanti.

Bonaparte, militare di formazione e coerentemente militare come mentalità, era espressione di questa Francia che con le armi aveva salvato la Rivoluzione e che sulle sue armi doveva in primo luogo far conto per affermare il proprio ruolo di potenza nello scacchiere europeo. Uomo di grandi ambizioni, di carismatica personalità e di lucido pragmatismo, con buone basi culturali, sin dai tempi in cui, giovane generale del Direttorio, era stato protagonista della fortunata campagna italiana del 1796, Bonaparte aveva operato per connettere la propria ansia di potere allo strumento attraverso il quale tale ansia avrebbe potuto conseguire l'esito più alto, vale a dire la piena realizzazione della potenza della Francia quale grande nazione e la propria collocazione ai vertici di essa.

Nei memoriali di Sant'Elena Napoleone ha disegnato la guerra sempre come una condizione obbligata cui era stato costretto a causa degli attacchi altrui (Petiteau, 2004, p. 239). Non era andata precisamente così, anche se indubbiamente allo strumento della guerra era ricorso solo quando necessario. Ma il disegno complessivo era stato in lui sempre molto lucido: perseguire in primo luogo la propria ascesa personale per arrivare a disporre della forza che la potenza francese poteva offrirgli e poi procurare la crescita di questa potenza per imporre agli altri Stati europei, all'Inghilterra in primo luogo, il primato della nazione più forte, cioè della Francia. Potenza militare e potenza dello Stato erano dunque due facce della stessa medaglia, e lo strumento della politica doveva fare da piedestallo per ottenere la gestione dell'intera macchina. La logica secondo la quale Bonaparte pensava alla politica e al rafforzamento dello Stato era dunque assolutamente strumentale ed era immaginata secondo i meccanismi gerarchici e impositivi propri della sua formazione militare. Tuttavia Bonaparte era anche uomo della Rivoluzione, della quale aveva condiviso in gioventù posizioni radicali. Pertanto non aveva il minimo dubbio che il contesto nel quale si sarebbe potuto conseguire l'esito auspicato della scalata personale al potere e della riorganizzazione dello Stato in chiave di potenza avrebbe dovuto essere quello della Francia rivoluzionaria, o meglio della Francia postrivoluzionaria, internamente pacificata e saldamente costruita sulle fondamenta dei valori di libertà e di nazionalità.

La più recente storiografia ha giustamente messo in rilievo l'importanza degli anni direttoriali, dal 1794 al 1799: il Direttorio non è più descritto solo come potere debole e corrotto e anche il nesso tra Rivoluzione e bonapartismo è stato a sua volta ripreso, e non più in una logica prevalentemente di contrapposizione. Ciò che davvero faceva difetto negli anni direttoriali era la stabilità politica, il perdurante problema della conflittualità con le opposizioni, democratica e realista. Una componente importante della società fran-

La politica
del Direttorio

cese sentiva la necessità di riallacciare il rapporto con il proprio passato, con un sistema che sapesse recuperare la tradizionale autorità di un centro politico e simbolico, ma senza che questo rappresentasse la messa in discussione di alcune concretissime conquiste della Rivoluzione, a partire dall'eliminazione di tanti vincoli corporativi e privilegi cetuali, passando attraverso l'acquisto di beni ex ecclesiastici, per arrivare all'accesso più ampio a cariche politiche, civili e amministrative. Bonaparte ebbe la sorte e la capacità di proiettarsi in questo spazio politico, attribuendosi il ruolo di primo console, poi di console a vita e infine di imperatore, creando così le condizioni per fare del governo e della società francese, e poi anche di quella di una fetta importante d'Europa, lo strumento per il proprio progetto di potenza e di dominio.

2. Un modello istituzionale pervasivo

I dispositivi essenziali messi in opera per dare corpo al progetto si possono sintetizzare come segue. In primo luogo un esercito potente e di grandi dimensioni, alimentato da un reclutamento attraverso la leva, che consentisse di regolare la quantità dei coscritti con grande elasticità, in funzione delle concrete esigenze. Poi un'economia nazionale protetta e sostenuta, in pura logica mercantilista. Una società capace di appoggiare lo sforzo nazionale in qualsiasi congiuntura, dunque nello stesso momento a favore del sistema politico e del suo primo interprete e debitamente quieta e distratta. Una finanza pubblica affidabile, capace di pagare in numerario e con regolarità il proprio debito. Un sistema di controllo e di repressione del dissenso per l'epoca di assoluta efficienza. Infine, certo elemento essenziale per il funzionamento dell'intera macchina, un governo di grande efficacia e perfettamente controllabile, costruito, in pura logica militare, in modo da rendere possibile una trasmissione degli ordini rapida, senza contrasti, e con un alto grado di operatività.

Gli esiti di questo grande disegno sarebbero stati più o meno soddisfacenti, con riferimento sia ai risultati per ogni specifico ambito sia alle diverse aree geografiche, dal momento che fra territori annessi alla Francia imperiale e Stati rientranti nell'orbita politica francese il controllo diretto o indiretto di Napoleone sul continente europeo, con relativa introduzione di istituzioni di derivazione francese, sarebbe stato impressionante, dalla Spagna alla Polonia, a parte della Germania, all'Italia.

Aurélien Lignereux (2012, p. 101) scrive che è soprattutto partendo dallo Stato, concepito da e per Napoleone, che la storiografia fa discendere generalmente la condizione della società, ed è dalla recettività o meno da parte di quest'ultima delle prescrizioni governative che sono valutate l'efficacia e la riuscita di questo Stato napoleonico. In effetti, il grado di successo del modello di Stato napoleonico sarebbe stato assai variabile, spingendo spesso la storiografia, volta a ricercare interpretazioni in chiave generale, a giudizi

Efficacia e controllo

Le istituzioni
napoleoniche:
radicamento
o rifiuto?

“forti” nei termini sia di un profondo radicamento delle istituzioni napoleoniche, destinate a fare da base per la modernità, sia di un complessivo rifiuto di queste, imposte con la forza ma nella sostanza rifiutate come contrarie a un autoctono percorso politico-istituzionale. In realtà il grado di penetrazione del sistema istituzionale napoleonico fu variabile, a seconda dei contesti e delle condizioni, ma mai fu neutro e senza conseguenze durature. Indubbiamente vi furono società, tra queste in primo luogo la francese, che del sistema istituzionale napoleonico non furono solo passivamente ricettive, ma che anzi dietro la pulsione dei propri ideali e bisogni si accompagnarono positivamente al processo costruttivo di queste. Altre, meno pronte, non furono altrettanto propositive, ma furono comunque sufficientemente aperte da non rifiutare il sistema istituzionale e consentirne con ciò almeno un sostanziale radicamento, tale da condizionare i successivi e autonomi percorsi di organizzazione statale. In altre situazioni ancora il rifiuto del sistema napoleonico fu più radicale, in particolare nel caso di società il cui tessuto non era in grado di valorizzare e comprendere le logiche istituzionali di questo, subendo l'imposizione a forza del modello ma stravolgendolo nella sostanza al momento applicativo. Sul piano della ricezione e del radicamento del modello statale napoleonico il discorso dovrebbe essere molto diversificato da caso a caso, cosa non certo possibile in questa sede.

3. Un problema di legittimazione

Come accennato, Bonaparte voleva fare dello Stato francese una macchina perfetta, in grado di sostenere un imponente sforzo militare. Nello stesso tempo era consapevole che per ottenere il necessario appoggio da parte del corpo sociale non poteva spezzare il filo rosso che lo univa alla Rivoluzione, quantomeno ad alcune sue essenziali conquiste, e doveva altresì procedere rapidamente a una pacificazione interna.

Era perfettamente consapevole che si sarebbero dovute effettuare scelte inevitabilmente tra loro confliggenti e che per ottenere i risultati voluti sarebbe stato necessario lavorare anche sul piano dell'elusione e delle apparenze. Il problema immediato che Bonaparte si trovò di fronte, appena effettuato con successo il colpo di Stato del 18 brumaio anno VIII (9 novembre 1799), fu quello della legittimazione del proprio potere. Era necessario trasmettere anche una sensazione di continuità, nel momento in cui pur ci si apprestava a modificare in modo importante la macchina di governo. Si optò dunque per un vertice di governo collegiale, i tre consoli, non rompendo con il modello collegiale del precedente governo, che aveva al vertice dell'esecutivo un Direttorio di cinque membri, ma salvaguardando la logica militare delle nitide gerarchie del comando, con un primo console al quale fossero concretamente addossati i poteri più rilevanti. Naturalmente, appena gli equilibri politici fossero risultati più saldi, il passaggio al ruolo di console unico a vita sarebbe stato prontamen-

te effettuato (4 agosto 1802, Costituzione dell'anno X), traghettando così la Francia verso una sorta di monarchia che la successiva investitura imperiale avrebbe completato.

Altro passaggio includibile per legittimare la continuità con i valori indiscutibili della Rivoluzione era quello costituzionale. Il principio secondo cui una nazione democratica dovesse fondarsi su una carta che enunciasse i valori fondamentali a base della propria esistenza e definisse diritti, doveri e regole per cittadini e istituti di governo era ormai dato di fatto inaggirabile, il cui venir meno avrebbe automaticamente rappresentato un ritorno a logiche di governo dell'antico regime. Il nuovo testo costituzionale fu pubblicato immediatamente dopo il colpo di Stato, il 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799), redatto sulla base del potere costituente assunto dalla Commissione consolare esecutiva, cioè dai tre consoli. Il testo costituzionale, redatto principalmente da Roederer e da Boulay de la Meurthe partendo dalla bozza di Sieyès, ma con costanti interventi in prima persona dello stesso Bonaparte, si caratterizzava per la sua brevità (95 articoli) e per l'indeterminatezza in numerosi aspetti. Balzava subito all'occhio l'assenza del preambolo relativo ai diritti, sempre presente nelle Costituzioni del 1791, 1793 e 1795. Di quel preambolo rimaneva ora poco: alcuni articoli dell'*Habeascorpus* nel Titolo VII, *Disposizioni generali*, e qua e là qualche richiamo ai diritti individuali. Altri e significativi erano i silenzi: nulla si diceva degli apparati amministrativi; solo qualche cenno era fatto relativamente a un altro istituto di grande importanza, il Consiglio di Stato, che in pratica veniva solo richiamato senza che se ne disegnasse il profilo. Nello stesso tempo, però, la Costituzione era chiarissima relativamente alla definizione degli equilibri di potere. Si stagliava nitido il primato del potere esecutivo e, al vertice di questo, del primo console, dotato, come recitava l'art. 40, di «funzioni e attribuzioni particolari» e incaricato, direttamente o indirettamente, delle nomine in tutte le cariche pubbliche di rilievo. Nel contempo ai due altri consoli competevano funzioni solo consultive. Nelle «funzioni e attribuzioni particolari» spettanti al primo console e al governo erano specificamente indicate la proposta delle leggi (art. 44), la promulgazione di esse (art. 41) e la facoltà di produrre regolamenti per assicurarne l'esecuzione (art. 44).

Per contro, molto ridimensionato, rispetto alla stagione rivoluzionaria, appariva il potere legislativo. Suddiviso in due camere, Tribunato e Corpo legislativo, con funzioni ben distinte tra loro, non gli era concesso il diritto di presentare proposte di legge (diritto che spetta al solo governo) ed era chiamato a pronunciarsi su queste con un meccanismo farraginoso, che di fatto riduceva drasticamente la possibilità del confronto politico all'interno delle assemblee: infatti era previsto che le proposte di legge fossero discusse tra membri del Tribunato e del Consiglio di Stato (espressione del governo) e in questo modo presentate di fronte alla seconda camera, il Corpo legislativo, che tra i due rami era quello chiamato al voto risolutivo sulle proposte, ma

La nuova
Costituzione

Lo Stato
come macchina

Il primato
della legge

obbligato a esprimere un secco sì o no ai provvedimenti nella loro interezza, senza facoltà di discussione o possibilità di controposte.

In questo modo si ridimensionava il potere legislativo, ma non veniva certo meno il principio del primato della legge, valore cardinale della Francia rivoluzionaria. Sin dal 1791 il modello costituzionale francese aveva imboccato la via, appunto, della nazione una e indivisibile, alla base della quale stava la volontà del popolo sovrano, che si esprimeva, appunto, attraverso la legge. Questo significava che la Costituzione faticava ad assumere la funzione che le competeva in quanto sistema di regole sovraordinato, cui le stesse leggi sarebbero dovute restare sottoposte, sul modello americano, per intendersi, della Costituzione del 1787 e della successiva sentenza *Marbury contro Madison* (1803) della Corte suprema. Il primato della legge, dunque, si traduceva, nel modello francese che la Costituzione dell'anno VIII ben si era guardata dall'intaccare, in un potere fondativo attribuito alla legge difficilmente limitabile: la legge restava la più alta espressione della volontà una e indivisibile del popolo, che avrebbe dovuto trovare confini solo entro un sistema di diritti dichiarati, che però, come si è anticipato, il testo dell'anno VIII non aveva posto come solenne preambolo. Nello stesso tempo, tuttavia, la Costituzione introduceva un Senato conservatore, inteso come organo di garanzia, al quale dal tribunato o dal governo avrebbero potuto essere sottoposti atti, e anche leggi, per un controllo di costituzionalità. Il Senato rappresentava il principale strumento terzo di garanzia previsto, ma la sua terzietà era nel complesso fragile e ancor più lo sarebbe diventata negli anni successivi. Infatti, i senatori, posti in carica a vita e inamovibili, di cui la Costituzione dell'anno VIII prevedeva un sistema di nomine per cooptazione, sarebbero progressivamente diventati, con la Costituzione dell'anno X e con il senatoconsulto costituzionale dell'anno XII (che introduceva il sistema imperiale), di fatto uomini scelti su liste predisposte dallo stesso Bonaparte, o da lui direttamente designati. Non stupisce dunque che questo organo si sia sempre mosso in totale ortodossia con le volontà del governo.

La volontà popolare

Il primato indiscutibile della legge faceva sì che il momento davvero legittimante restasse quello della volontà popolare. Il naturale esito di una tale prospettiva era stato, nella Costituzione del 1791, di dare vita a una sola Assemblée legislativa, cui erano stati demandati ampi poteri e cui lo stesso esecutivo, cioè il re, restava largamente subordinato. Tralasciando di parlare della Costituzione del 1793, mai concretamente attivata e comunque costruita sullo stesso principio, la Costituzione del 1795 aveva optato per un'assemblea bicamerale e per un maggiore equilibrio di poteri tra legislativo ed esecutivo, ma questo nulla toglieva alla conferma del primato del potere legislativo. Come già detto, la scelta napoleonica era subito andata nel senso di un netto ridimensionamento del legislativo a favore dell'esecutivo, ma la conferma del primato della legge aveva nello stesso tempo imposto di mascherare questa opzione dagli importantissimi esiti pratici (nei termini di potere attribuito al

governo) con contemporanee scelte che lasciassero intendere la conservazione del primato della volontà popolare, dunque della fonte legittimante quale era stata fissata negli anni rivoluzionari. Nella Costituzione dell'anno VIII viene pertanto mantenuta un'opzione di forte impatto simbolico: il suffragio universale maschile. Così i suoi primi articoli sono dedicati alla definizione di chi gode della cittadinanza francese, onde essere ammesso al voto. Poi la realtà andava in effetti in altra direzione, perché il meccanismo elettorale era previsto a gradi e al livello superiore si era ammessi attraverso un criterio di eleggibilità su base censitaria; ma soprattutto l'elezione non serviva alla nomina diretta dei soggetti che avrebbero occupato il posto nelle assemblee legislative, bensì, e più riduttivamente, per creare una base di eleggibili a un'ampia serie di cariche, tra le quali anche a quelle di tribuni e membri del Corpo legislativo. Cariche alle quali avrebbero poi provveduto il primo console e il Senato a scegliere i soggetti reputati idonei.

L'altro strumento immediatamente utilizzato da Bonaparte quale atto legittimante, sorta di espressione della volontà dell'intera popolazione, fu il plebiscito. Vi fece ricorso in quattro occasioni: per legittimare la Costituzione dell'anno VIII, dunque per legittimare il proprio ruolo di primo console; di lì a poco, nell'anno X (1802), all'atto del passaggio al consolato a vita; poi nell'anno XII (1804) al momento della proclamazione dell'impero; infine, nel 1815, durante i cosiddetti Cento giorni.

Appelli al popolo che avevano la funzione di trasferire dal popolo allo stesso Bonaparte la pienezza dei poteri, rendendo così possibile il dispiegarsi di un'autorità che, apparentemente non in contrasto con il momento legittimante della volontà nazionale una e indivisibile proveniente dalla Rivoluzione, gli consentisse tuttavia di gestire un potere senza limitazioni. In questo modo poté apparire come una logica conseguenza che il potere esecutivo, cioè il governo, potesse, tramite l'investitura allo stesso Bonaparte della volontà popolare, appropriarsi di una fetta consistente di potestà legislativa.

Il citato art. 44 della Costituzione dell'anno VIII, che dava al governo la facoltà di produrre regolamenti per assicurare l'esecuzione delle leggi, fu nella pratica interpretato con grande latitudine, tant'è che il governo ebbe a disporre di una sorta di potestà legislativa. Di fatto, come bene spiegano Mannori e Sordi (2001, p. 253), il regolamento si sarebbe liberato della sua strumentalità rispetto alla legge, per conquistarsi uno spazio d'azione del tutto autonomo. Partendo da qui, lo stesso Ottocento liberale non avrà dubbi sulla legittimità dei regolamenti autonomi.

Non è dunque a caso che la Costituzione dell'anno VIII abbia in primo luogo portato l'attenzione sulla figura del primo console, nella quale rimaneva concentrato il potere esecutivo e insieme notevoli competenze nel legislativo, e, appunto per garantirne l'efficacia nell'azione legislativa, aveva in alcuni articoli previsto l'esistenza di un Consiglio di Stato, cui veniva demandata la delicata funzione di redigere i progetti di legge e i regolamenti d'amministra-

Lo strumento
del plebiscito

Il Consiglio di Stato

zione pubblica (art. 52), e i cui membri erano nominati a totale discrezione dal primo console (art. 41).

Proprio il Consiglio di Stato sarebbe diventato un organo strategico dell'organizzazione napoleonica, organo attraverso il quale si sarebbe realizzata la mediazione tra il potere esecutivo del governo e il potere legislativo delle assemblee, ma con uno squilibrio decisamente a favore del primo. Apparato tecnico-consiliare, quest'organo avrebbe avuto una rete di competenze diversificata e rilevante. In primo luogo, essendo incaricato della stesura dei progetti di legge e dei regolamenti di pubblica amministrazione, sarebbe stato realmente l'organo consultivo per eccellenza con il quale Napoleone si sarebbe rapportato, dovendo essere sempre viva la consapevolezza, da parte dei consiglieri, di quale fosse la volontà politica del capo del governo, così da tradurla in modo coerente nell'esito tecnico che è la legge. Toccava poi a membri del Consiglio di Stato il delicato incarico di mediare con i membri della camera alta del legislativo, il Tribunato: dal lavoro di apposite commissioni paritarie usciva infatti il testo che sarebbe stato sottoposto al voto, senza possibilità di ulteriore dibattito, del Corpo legislativo.

Ma le competenze del Consiglio di Stato andavano anche oltre questo piano già di per sé rilevante. Trattandosi di corpo chiamato a un intenso lavoro tecnico, al suo interno fu deciso di creare uno spazio per la formazione delle figure apicali dell'apparato amministrativo. Vennero dunque previste delle piazze di auditore, per la cui attribuzione si sarebbe guardato, oltre alla qualità dei giovani prescelti, alla loro provenienza da famiglie distinte per estrazione sociale e per ricchezza.

Il contenzioso amministrativo

Altro aspetto di rilievo rimanda alla crescente importanza che il Consiglio avrebbe acquisito come massimo tribunale per dirimere le questioni di contenzioso amministrativo. Con questo termine si fa riferimento a quel ramo del diritto pubblico, destinato a grande sviluppo nel corso dell'Ottocento, preposto a risolvere le vertenze tra i cittadini e la pubblica amministrazione. La separazione tra i poteri dello Stato realizzata negli anni rivoluzionari aveva creato uno iato tra il governo e l'apparato giudiziario, e naturalmente Bonaparte ben si era guardato dal consentire che i giudici potessero disporre di una capacità di giudizio che potesse sindacare l'operato della pubblica amministrazione. Per contro il potere della macchina governativa che si stava approntando era tale da non lasciare dubbi sui rischi di una frattura profonda e rischiosa con il corpo sociale, nel momento in cui l'azione del governo fosse stata percepita come dispotica e brutale. Dunque era necessario approntare un piano di possibile mediazione degli interessi e la soluzione era stata trovata nel rimandare la decisione su vertenze tra cittadini e pubblica amministrazione a un sistema separato di giustizia, del quale veniva investito, in ultima istanza, un organo consiliare della pubblica amministrazione stessa quale il Consiglio di Stato. Per comprendere appieno la rilevanza del contenzioso amministrativo basti pensare che la legge del settembre 1807 sui grandi lavori pubblici avrebbe

lasciato ai proprietari gli strumenti per opporsi agli espropri: era il primo passo per l'attenta regolazione della materia che nel corso dell'Ottocento si sarebbe manifestata nella normazione dell'esproprio per pubblica utilità.

La scelta degli uomini chiamati a comporre il Consiglio di Stato sarebbe stata quanto mai accurata e il console e poi imperatore se la sarebbe riservata, unitamente alla possibilità di revoca, non rinunciando anche a nominare quali membri di questo istituto soggetti provenienti da ogni parte dell'impero.

4. Alla ricerca dell'efficienza

In questo modo con la Costituzione dell'anno VIII si era dunque pervenuti a disegnare un sistema istituzionale in cui il governo poteva assommare all'ampiezza del potere conferito all'esecutivo anche un sostanziale controllo del legislativo. A ciò si aggiungeva il controllo accurato sui prescelti alle cariche in tutte le istituzioni, anche politiche: come si è detto il popolo era chiamato a eleggere coloro che sarebbero entrati a fare parte di liste di garanzia entro le quali lo stesso governo, e in primo luogo il Senato conservatore (al quale competeva la designazione di legislatori, tribuni e giudici) avrebbe operato le vere e proprie scelte.

Poste queste basi, era tuttavia chiaro, e Bonaparte ne era consapevole, che la vera partita per garantire efficienza all'intero sistema stava nell'efficacia con la quale sarebbe stato in grado di agire il governo. La messa a punto delle istituzioni cui veniva demandato l'esercizio del potere esecutivo diventava dunque il momento più delicato della costruzione dell'intera macchina. La definizione del nuovo assetto fu demandata a un breve testo di 24 articoli, la legge del 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800), con la quale veniva definito il volto amministrativo del potere sul territorio.

La scelta, di chiara logica militare, fu quella di creare strutture di comando monocratiche, affiancate da apparati consiliari dalle competenze limitate, in ogni caso mai confliggenti con quelle dei responsabili dell'esecutivo. La legge, che nell'art. 1 confermava il riparto del territorio in dipartimenti già fissato negli anni rivoluzionari, con l'art. 3 istituiva, infatti, incardinandolo nel dipartimento, un istituto destinato a grande successo, non solo in Francia: l'articolo in questione dichiarava che «il prefetto solo sarà incaricato dell'amministrazione»: era la fine dell'amministrazione gestita attraverso strutture consiliari, quale appunto in antico regime. Seguendo la scala gerarchica, subordinato al prefetto, nel sotto-ordinato riparto territoriale dell'*arrondissement*, veniva collocato un sottoprefetto o viceprefetto. Infine, nello scalino più basso, il territorio municipale, era posto il *maire*, sindaco o podestà nel linguaggio italiano. Il principio, dunque, era quello di conferire *in toto* la responsabilità del comando a un solo amministratore, incardinato in una rigida catena gerarchica, che dal prefetto arrivava ai *maires*, questi ultimi non più espressione delle autonomie locali, che venivano riconosciute in misura molto ridotta, ma in

Il primato dell'esecutivo

Dipartimenti e prefetti

primo luogo funzionari anch'essi del potere esecutivo. Osservando la scala gerarchica dal prefetto in su, questo responsabile monocratico dell'amministrazione del dipartimento doveva prendere gli ordini, e rendere conto del proprio operato, ai ministri, in primo luogo a quello dell'Interno, dal quale direttamente dipendeva.

In quanto cardini del meccanismo di trasmissione delle volontà del centro verso la periferia, i prefetti dovevano essere persone di assoluta fiducia del governo: direttamente nominati dal primo console, poi console a vita e quindi imperatore, e dallo stesso sempre liberamente revocabili. Uomini cui era domandata insieme affidabilità e capacità, sia operativa sia di mediazione. La particolare conformazione del potere esecutivo (liberato dai lacci procedurali del giudiziario e insieme dotato di amplissima capacità regolamentare, tale da sfiorare un'effettiva potestà legislativa) del quale i prefetti rappresentavano il raccordo strategico tra centro e vertici della società locale, era tale da dotare questi ufficiali di una reale potestà politica. Nello stesso tempo, però, la rigida logica gerarchica del comando, che sottoponeva l'azione e la produzione normativa di questi uomini al controllo dei ministri di governo, faceva sì che tutto fossero tranne che autorizzati a disporre con libertà del potere commessogli.

Le prefetture, grandi uffici amministrativi che contavano su un personale che andava, a seconda dell'importanza del dipartimento, da una quindicina sino a quaranta funzionari, diretti da un segretario generale di nomina governativa molto autorevole, erano luogo all'interno del quale si svolgeva la doppia azione del raccordo operativo e decisionale con il vertice governativo e della trasmissione delle direttive verso la periferia, con contemporaneo controllo sull'azione, con poteri coercitivi importanti, degli istituti subordinati. Le prefetture corrispondevano con tutti i ministeri, per cui le loro competenze toccavano ogni ramo della pubblica amministrazione, dalla materia ecclesiastica all'agricoltura, al commercio e all'industria, dai lavori pubblici alla viabilità e alla navigazione, dalle scuole alle istituzioni di cultura, e così via. In alcune materie di interesse strategico per lo Stato le prefetture venivano affiancate, nel dipartimento, da specifiche istituzioni tecniche, che ovviamente sottraevano loro parte dei poteri: questo valeva per le finanze e per tutto il sistema impositivo, come pure per la strategica materia militare; tuttavia anche in questi ambiti alla prefettura erano lasciate importanti funzioni di controllo e supervisione.

Nello stesso tempo all'interno di questi uffici, siti nella capitale di ogni dipartimento, si compiva la delicatissima opera di mediazione con la società. A parte le forme di rapporto diretto che qualsiasi prefetto era autorizzato, anzi sollecitato, a stringere con i notabili del luogo, gli veniva affiancato, proprio con la legge del 28 piovoso, un istituto dalla funzione assai delicata. Si fa riferimento al Consiglio di prefettura, organo consiliare residente all'interno di ogni prefettura, che si riuniva sotto la presidenza dello stesso prefetto, com-

Funzionari
e notabili

posto da tre a cinque membri a seconda del peso demografico dei relativi dipartimenti, e incaricato in primo luogo di pronunciarsi in prima istanza su questioni di contenzioso amministrativo. L'art. 4 della legge, piuttosto ampio, elenca le numerose situazioni nelle quali i singoli cittadini possono ricorrere al giudizio di questo organo, e vi si trovano oggetti che toccano da vicino le attività economiche e gli interessi della popolazione: questioni relative alle imposte dirette, a dispute sui lavori pubblici, sia per contese tra imprenditori e amministrazione pubblica sia tra privati e imprenditori, a gestione di strade, a beni demaniali.

Di fatto il Consiglio diventava lo sbocco naturale per quelle che in antico regime erano le petizioni e le suppliche dirette al re, che ora, nel nuovo organismo, trovavano un interlocutore istituzionale senza dubbio più raggiungibile e forse anche più credibile quanto a correttezza delle decisioni.

I membri del Consiglio di prefettura, nominati dall'alto ma scelti all'interno del notabilato del dipartimento, non sarebbero tuttavia rimasti solo giudici del contenzioso: chiamati progressivamente anche a compiti di amministrazione attiva, nella maggior parte dei casi avrebbero rappresentato il necessario interfaccia tra le polarità più significative di interesse economico del dipartimento, di cui sempre almeno alcuni dei prescelti erano espressione, e il prefetto, vero interfaccia del governo.

5. Le strategie del consenso

L'efficacia dell'azione amministrativa era vista da Napoleone come elemento essenziale per garantire il sostegno della nazione francese allo strumento del suo potere, l'esercito. Nello stesso tempo, però, Napoleone sapeva bene che per garantirsi l'appoggio costante dell'esercito qualsiasi generale doveva saper bilanciare il piano della disciplina e del timore con quello della fedeltà, della fiducia e della stima. Il generale doveva essere esempio di capacità e di coraggio, ma insieme doveva far sì che i soldati godessero di condizioni di vita migliori e di opportunità maggiori che non altrove. Per gli ex sudditi ora cittadini si doveva procedere in modo simile, giocando insieme sui piani della fiducia, del timore e dell'interesse. Dal successo di questa miscela sarebbe derivata la necessaria potenza della nazione, e con essa dell'esercito.

Per garantirsi questo consenso occorreva in primo luogo creare una rete di certezze, che desse ai cittadini la possibilità del concreto godimento dei diritti fondamentali proclamati dalla Rivoluzione. Si è detto come la costituzione dell'anno VIII non si aprisse con una *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*. Ma questo non era segno del venir meno di questa essenziale piattaforma; l'intento era al contrario di promuovere l'effettività di questi diritti, sia pure intesi in un'accezione molto specifica. Lo Stato napoleonico si pose subito in azione per preparare il provvedimento normativo forse più di ogni altro destinato a caratterizzarne la filosofia e a stabilizzarne il successo

La certezza
del diritto

ben al di là della durata politica: il codice civile, pubblicato il 21 marzo 1804, dal 1807 passato alla denominazione di Codice Napoleone.

Questo testo di 2.281 articoli, al quale la commissione di legislazione del Consiglio di Stato aveva lavorato sin da subito, dall'agosto 1800, sarebbe stato approntato in 102 sedute, a 57 delle quali partecipò lo stesso Bonaparte, che della rapida conclusione dei lavori fu instancabile sostenitore. Se dal punto di vista tecnico il testo rispondeva all'esigenza, da lungo tempo sentita, di unificare le norme del diritto civile, nella sostanza si poneva come norma di riferimento per fissare i valori portanti della convivenza civile. Esportato nell'Europa napoleonica e quasi ovunque radicatosi, il Codice, per dirla con Lignereux (2012, pp. 123-4), rappresentava «il contratto dei contratti, lo zoccolo dell'edificio sociale contenente l'insieme delle disposizioni che regolano la vita in società».

Testo che è stato capace di fissare in modo indelebile parole destinate a diventare cardini indiscutibili dell'Europa liberale: la legge unicamente come legge dello Stato e valida in qualsiasi punto entro i confini del territorio politico, il diritto di proprietà quale valore fondamentale e indiscutibile sul quale costruire un sistema di relazioni giuridiche («La proprietà è il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta», recita l'art. 544), la famiglia nucleare quale cardine dell'organizzazione sociale.

Lo spirito gerarchico-militare che accompagna tutta la costruzione si riconosce anche all'interno del nucleo familiare, dove la figura del padre viene posta al vertice, quale punto di riferimento giuridico ed elemento di mediazione. Ma nello stesso tempo le altre figure al suo interno non perdono personalità giuridica: i figli tramite l'introduzione della maggiore età; la moglie che rientra in possesso pieno dei propri beni nel momento in cui venga meno il vincolo matrimoniale (morte del congiunto o divorzio).

Dunque era in primo luogo con questo testo che i tribunali erano chiamati ad applicare in qualsiasi causa di diritto civile, che i valori nei quali per eccellenza si esprimeva la frattura con l'organizzazione giuridica dell'antico regime – vale a dire la moltiplicazione delle figure giuridiche, il sistema dei privilegi e i vincoli all'esercizio della piena proprietà – trovavano realizzazione nella società napoleonica, su questo piano senza dubbio erede della Rivoluzione e apripista dell'Ottocento liberale.

Anche su altri piani lo Stato napoleonico mirava a trasmettere analogo sensazione di stabilità e affidabilità. La finanza e la moneta in primo luogo erano reputate essenziali per dare forza al regime, in questo caso segnando una decisa frattura con gli anni rivoluzionari. In una società fortemente traumatizzata da instabilità monetarie e infelici corsi forzosi, la scelta per dare la sensazione della svolta sarebbe stata ancora una volta verticistica: accentramento e controllo delle entrate finanziarie e del debito pubblico attraverso la fissazione di un Tesoro pubblico e la creazione di una rete ristretta di ricevitori generali, in luogo dei meno controllabili ricevitori di distretto.

A questo si aggiunga la creazione, nel 1800, della Banca di Francia che, senza ancora essere un istituto ufficiale e governativo di emissione, avrebbe comunque ottenuto dal 1803 il monopolio d'emissione, svolgendo di fatto una funzione di stabilizzazione monetaria. Sul piano tributario si ebbe egualmente un processo di lineare semplificazione, sotto il segno della centralità attribuita all'imposta fondiaria, che diveniva l'imposta diretta per eccellenza, gravante su qualsiasi tipo di proprietà. Anche gli interessi del debito pubblico sarebbero sempre stati considerati come sacri: lo Stato onorò sotto un'obbligazione unica ciò che restava del passivo dei regimi precedenti, trasmettendo con ciò un forte senso di affidabilità.

Altro fondamentale strumento per avvicinare lo Stato alle esigenze dei cittadini era il nuovo impianto della giustizia. La scelta fu di mantenere gli elementi portanti della giustizia rivoluzionaria, liberata dai legami con l'amministrazione e la politica e legata indissolubilmente alla legge, che i giudici erano chiamati ad applicare. Dell'impianto rivoluzionario fu mantenuta anche la vicinanza al cittadino, con la conferma del livello più basso, quello della giustizia di pace. Ma nello stesso tempo l'impianto napoleonico portò a un sistema razionale e gerarchico di tribunali, con giudici nominati e non più eletti. Fu creata una giustizia civile con giudici di pace, tribunali di prima istanza, con competenze anche nel penale, e tribunali d'appello.

La giustizia penale, ancorata sul codice d'istruzione del 1808 e sul codice penale del 1810, era articolata in una giustizia di polizia, demandata ai *maires* e ai giudici di pace, in una giustizia correzionale e in tribunali criminali di dipartimento. Una Corte di cassazione di quarantotto giudici nominati a vita dal Senato completava il vertice della giustizia civile e penale.

Un modello, dunque, quello napoleonico, che pur restando legato ai principi fondamentali della Rivoluzione pretendeva però di situarli in un contesto di stabilità, come pure di messa in sordina del confronto politico. Si giocava la carta dell'affidabilità, dunque, cercando nel contempo di tenere vivo un clima che dalla stagione rivoluzionaria traeva ancora parole d'ordine capaci di segnare l'immaginario collettivo e che, vere o meno che fossero, operavano come importante fattore coesivo e come stimolo: penso all'immagine della carriera aperta ai talenti, espressione soprattutto sentita in ambiente militare, all'abolizione dei privilegi, al superamento delle rigidità corporative.

6. L'ansia del controllo

Questo piano di stabilità e di affidabilità sarebbe peraltro stato compromesso dall'incapacità a porre limiti allo sforzo militare, come si dirà meglio più avanti. Qui occorre soffermarsi sull'aspetto che sopra ogni altro l'assetto istituzionale napoleonico avrebbe contrapposto alla ricerca del consenso: il controllo.

Si è detto del gerarchico e monocratico apparato amministrativo, articolato

su comparti territoriali identici l'uno all'altro, in grado di fare sentire la voce del governo in periferia con un'efficacia sin lì sconosciuta. Nello stesso tempo si è fatto cenno alla cura del governo nel creare un collegamento costante con la società locale, come pure alla scelta di attivare, a garanzia degli interessi dei cittadini di fronte a una macchina statale così potente, istituti competenti a giudicare il contenzioso amministrativo.

Questi elementi, che fanno dello Stato napoleonico un sicuro precursore della modernità, devono però essere letti nella giusta prospettiva. Non è facile per chi, come noi, vive in un sistema statale che ha conosciuto (ormai bisogna usare il passato...) una matura organizzazione di welfare, calarsi nella concretezza dello Stato napoleonico.

Nel momento in cui se ne percepisce la modernità, viene spontaneo estendere questo carattere all'insieme della macchina statale, a tutto il suo operare. Ma questa, cioè la costruzione napoleonica, era pur sempre germinazione di un assetto istituzionale d'antico regime, nel quale non esisteva una spesa pubblica pensata in funzione delle esigenze del corpo sociale. Lo Stato napoleonico, rispetto a quel sistema, se compiva un netto salto di qualità nel consentire al potere esecutivo di penetrare nelle periferie del territorio, certo non faceva lo stesso nell'impegnarlo a finanziare attività che potessero in qualsiasi modo configurarsi come primi tasselli in un sistema di welfare.

La capacità di far sentire la propria voce sull'intero territorio era da intendersi, quindi, quasi esclusivamente nel senso di un capillare e articolato sistema di controllo, che si estendeva dalle attività imprenditoriali alle organizzazioni sociali, dalle collettività ai singoli.

Sempre per riprendere la metafora dell'organizzazione militare, Napoleone non era disposto ad ammettere che il governo non potesse estendere la propria competenza su qualsiasi attività e su qualsiasi apparato rientrasse nella sua giurisdizione. Tutto doveva essere asservito alla volontà della testa, le cui scelte per definizione sarebbero andate a vantaggio dell'intero corpo. Tuttavia – e qui stava l'elemento in cui l'eredità dello Stato d'antico regime emergeva – questo controllo sulla società, sulle attività e sui singoli doveva svilupparsi a costi assai ridotti per le casse pubbliche.

Un discorso a parte meritano il Comune e l'amministrazione comunale. Se è vero che questa unità base non veniva a tutti gli effetti assorbita negli apparati dell'amministrazione di Stato, tant'è che né la Costituzione dell'anno VIII, né i successivi senatoconsulti, né la legge organica del 28 piovoso facevano riferimento al Comune, che restava dunque un'aggregazione naturale-consuetudinaria, tuttavia le modalità secondo le quali questo sarebbe stato inchiodato nel complessivo impianto amministrativo non lasciava immaginare spazi concreti di autonomia.

Alla testa dei Comuni erano posti dei *maires*, o funzionari con differente denominazione a seconda delle diverse parti dell'impero, di nomina governativa o prefettizia a seconda del numero degli abitanti: costoro, a tutti gli

L'amministrazione
comunale

effetti espressione del potere esecutivo, erano i soli responsabili dell'amministrazione.

I consigli comunali, consultivi, avevano la sola prerogativa del votare i bilanci e, soprattutto, di votare i centesimi addizionali di imposta, il cui gettito formava la base per le esigenze locali di spesa. Il controllo superiore sui bilanci comunali era attento, attraverso viceprefetture e prefetture, e costante l'azione di uniformazione delle procedure della loro compilazione. In tal modo il governo si garantiva che non vi fosse spazio per spese che minacciassero la capacità contributiva dell'ente e degli abitanti.

Di fatto le spese locali di qualche rilievo erano figlie di sollecitazioni provenienti dall'alto, ed erano quasi sempre indirizzate in vie prestabilite: se il livello dell'istruzione primaria non fu nella stagione napoleonica curato con lo stesso impegno destinato a licei e università, era comunque previsto che i Comuni dovessero farsi carico di tale spesa; più consistente fu il coinvolgimento economico richiesto ai Comuni per i lavori di arredo urbano, per le strade e per la sicurezza.

Ma ciò che interessa qui dire è che la logica di fatto dominante fu quella che demandava alla volontà superiore le scelte importanti di spesa, lasciando però ai Comuni di farsi carico dei relativi oneri.

La stessa logica fu riproposta all'interno dei maggiori comparti nei quali l'interesse del corpo sociale e le necessità dello Stato inevitabilmente si sovrapponevano. Penso a due settori chiave quali quelli dei lavori pubblici e dell'assistenza. Relativamente ai lavori pubblici la Francia aveva una grande tradizione di presenza del pubblico nella materia: mi riferisco alla creazione nel 1747 di una Scuola reale di ponti e strade per la formazione di un corpo di ingegneri e relativi ausiliari e ai grandi lavori di fortificazioni militari per la messa in sicurezza dei confini del territorio nazionale, che ebbero quale indiscusso protagonista un architetto del carisma di Vauban.

Nella stagione napoleonica si ebbe il salto di qualità con la creazione, nell'ambito del ministero dell'Interno, di una Direzione generale di ponti e strade (1804): si trattava di un moderno ministero dei Lavori pubblici, che aveva responsabilità sulla costruzione e manutenzione dell'intera rete viaria, sui canali navigabili, sui porti, ponti ecc. Alle proprie dipendenze la Direzione aveva un corpo di alta qualità di ingegneri pubblici, strutturati militarmente in più gradi e distribuiti capillarmente sul territorio, ai quali competevano la preparazione dei progetti e la sorveglianza nell'esecuzione dei lavori.

Ma quello che soprattutto voglio mettere in evidenza è che, fatti salvi alcuni grandi interventi di prevalente interesse militare, l'attività di questo istituto andava in primo luogo nel senso di dirigere e di controllare le attività in questo settore, ma non di farsi carico delle spese per gli interventi. In antico regime esisteva un sistema articolato di strutture locali cui competevano questi lavori, consorzi di varia natura e simili, nei quali erano coinvolte e interessate le élite locali.

Lavori pubblici
e assistenza

Ciò che si determinava era ora un'energica sovrapposizione della macchina statale, che di fatto sottraeva all'interesse locale il piano politico-decisionale, lasciandole però gran parte del carico economico.

Il sistema assistenziale fu sottoposto anch'esso a un attento controllo. Vi fu una contrazione nel numero imponente di istituzioni private e religiose che si occupavano del ramo assistenziale, ma soprattutto significativo fu il processo di accorpamento delle casse, con le amministrazioni di carità assoggettate nella loro attività al controllo ministeriale e alla sanzione prefettizia.

Come questi esempi mostrano, lo Stato napoleonico non si pose tanto il fine di sostituirsi alla società locale, quanto di dare visibilità e regolarità formale a ogni istituto attivo sul territorio, che si trovava in tal modo sottoposto a forme di controllo, soprattutto negli impegni finanziari, che per il passato non solo erano spesso inesistenti, ma in molti casi neppure immaginate come cosa che potesse competere all'autorità superiore.

7. Gli strumenti del disciplinamento

Non si trattava però solo di controllo sistematico sulle istituzioni periferiche. Lo Stato napoleonico, il cui fine primo, lo ripeto, era quello di fare della società un solido supporto per l'esercito, mirava a un controllo capillare del corpo sociale e al suo disciplinamento.

Tuttavia va fatta una distinzione quanto alle modalità con le quali si esercitava questo controllo capillare. La distinzione più rilevante rimandava alla fascia sociale di coloro sui quali si esercitava il controllo. Le fasce sociali inferiori erano sottoposte a misure di disciplinamento molto dirette, sostanzialmente non diverse dalle forme già in uso in antico regime. Restava infatti valido il modello secondo il quale la minaccia proveniva in primo luogo dai mendicanti e dai vagabondi, cioè dagli sradicati, da coloro che non avevano un riferimento stabile nella società. Contro di loro vigeva una legislazione repressiva e si procedeva, per quanto possibile, a rinchiuderli in appositi istituti, non pochi dei quali furono messi in attività proprio in questi anni.

Quanto ai lavoratori, il codice penale pubblicato nel 1810 faceva proprie le misure rigidissime che tradizionalmente le corporazioni di mestiere imponevano alla manodopera, dalla quale non si tollerava alcun atteggiamento che potesse riflettersi in ostacolo alla produzione, con l'aggravante che ora era la volontà statale, appunto attraverso il codice penale, a fare propria e a rendere generale tale normativa.

Un problema che aveva assunto una rilevanza e una dimensione inusuali, da quando durante la Rivoluzione si era aperto all'esercito di leva, era la diserzione, con l'inevitabile conseguenza delle derive criminali che spesso si accompagnavano alla scelta, operata da numerosi soldati, di abbandonare i reparti e di collocarsi nell'illegalità. Per arginare il fenomeno, ma più in generale per fronteggiare i diffusi fenomeni di instabilità sociale che si trascinavano dai

tempi della Rivoluzione, Napoleone aveva optato per il recupero e il potenziamento di un corpo che era stato messo in attività sin dal 1791, ma che all'atto della presa del potere aveva trovato in pessime condizioni organizzative: la gendarmeria. Si trattava a tutti gli effetti di una polizia militare, che sarebbe stata strutturata come corpo d'élite, dal 1800 sottoposta a un proprio ispettore generale, che la rendeva di fatto corpo autonomo ma a disposizione delle necessità provenienti dall'autorità civile.

Formalmente l'ispettore della gendarmeria dipendeva da tre ministri, quello della Polizia, quello della Guerra e quello della Giustizia, dando così luogo a un apparato armato per il controllo del territorio con caratteristiche innovative, che avrebbero determinato il successo del modello: si aveva un corpo di disciplina e ragione militare, chiamato però a rispondere alle esigenze dei due poteri, ormai tra loro separati, dell'esecutivo e del giudiziario.

Se a questo si aggiunge la distribuzione capillare sul territorio, in piccole stazioni, la copresenza di gendarmi sia piedi sia a cavallo, la versatilità nel servizio – alternandosi le azioni capillari delle piccole unità alla capacità di operare all'occasione in reparti più numerosi – e infine la dignità di un corpo che in breve sarebbe riuscito a ben distinguersi dagli screditati apparati di parapolizia attivi in antico regime, si comprende come le amministrazioni locali avrebbero moltiplicato le richieste per avere nel proprio territorio la presenza di questa forza armata. Unitamente alla prefettura sarebbe stata questa l'istituzione destinata a maggior successo nell'Europa ottocentesca, sorta di eredità materiale della stagione napoleonica.

Il controllo che lo Stato napoleonico portava sulle fasce sociali medio-alte non era certo meno intenso, ma si connotava in modo diverso. A contatto con queste persone scattava quella che potremmo dire la "visibilità" del piano dei diritti del cittadino, che invece nel rapporto del potere con le fasce subalterne molto sfumava. Uno strumento che nella stagione settecentesca e rivoluzionaria aveva assunto grande sviluppo e insieme peso politico era la stampa. La libertà di espressione, e con ciò di stampa, era assunta nel novero dei diritti fondamentali inderogabili. La scelta del governo napoleonico fu di salvare l'apparenza di questa libertà, mentre ne minava la sostanza.

La tecnica utilizzata fu l'ampio uso dei divieti legali con riserva di autorizzazione: relativamente alla stampa, nessun titolo poteva essere creato se non dietro autorizzazione dell'esecutivo. Ne conseguì la scomparsa massiccia soprattutto dei giornali: ne furono autorizzati pochissimi (un decreto del 1810 ne avrebbe lasciato in vita uno solo per dipartimento), tutti collocati sulla linea della più completa ortodossia governativa.

Oltre a ciò venne attivata anche una censura preventiva, affidata al ministro di Polizia, e nel 1810 lo Stato si sarebbe arrogato il diritto di stampa. Era insomma la fine di qualsiasi spazio per il dibattito politico. Come recitava l'art. 9 del Decreto delle stampe e librerie, emanato il 30 novembre 1810 per il Regno d'Italia, e costruito sul modello della legge francese, è «proibito di

Reclusione
e disciplina

La gendarmeria

Stampa
e censura

nulla stampare o fare stampare che possa offendere i doveri dei sudditi verso il sovrano o gl'interessi dello Stato».

Se a tutto questo si aggiunge la presenza sul territorio, ovunque nell'impero, di reparti militari, e la determinazione con cui, in caso di necessità, questi furono utilizzati per fini di polizia interna, si vede come sia stato del tutto calzante il giudizio di "Stato di polizia" attribuito alla realizzazione napoleonica.

8. Una società per lo Stato

L'impronta militare che Napoleone impose allo Stato è ben riconoscibile nella coerente funzionalità alla causa ultima, cioè all'efficienza del sistema, che egli pretese avesse ogni istituzione. L'istruzione e la religione ne sono prova. Grande cura era riservata alla preparazione delle élite, perché per garantire la stabilità del sistema era considerato essenziale il coinvolgimento di queste con il sistema politico-governativo. Molta attenzione fu dedicata alle istituzioni di alta cultura, ma qui merita soprattutto osservare la costruzione di un coerente e organico sistema di formazione universitaria. L'istruzione superiore era una garanzia per il regime, per cui era necessario che fosse pubblica, e l'operazione per estendere il monopolio statale sull'università e sulla docenza universitaria fu avviata nel 1806 e completata con il decreto imperiale del 17 marzo 1808.

La struttura era come sempre verticistica, con un *grand maître* responsabile di tutto il sistema universitario, che comprendeva le università vere e proprie, regolate da uno statuto uniforme, ma anche i licei e i *collèges* o ginnasi. La corporazione comprendeva all'interno di un corpo unico anche tutto il personale insegnante, per la cui formazione venivano create delle scuole normali superiori. Era il modo per indirizzare la formazione della classe dirigente secondo principi uniformi, sempre controllati dal potere centrale. I titoli di studio assumevano valore legale ed erano indispensabili per accedere alle professioni liberali. L'ambiente interno di questi istituti era fortemente militarizzato: gli studenti portavano la divisa, tutti i momenti della giornata erano scanditi dal rullo dei tamburi, la disciplina era rigida e si infliggevano punizioni di sapore militare, come pure significativo era lo spazio lasciato alle esercitazioni propriamente militari all'interno dei programmi d'insegnamento.

Per quanto riguarda i rapporti con la Chiesa cattolica, questi furono regolati da un Concordato, firmato nel 1801. Per Napoleone la pacificazione con la Chiesa era un fine da conseguire con ogni mezzo, perché da questa pacificazione sarebbe derivato uno strumento formidabile in mano al regime per garantirsi la docilità delle masse popolari e per superare le spaccature che sulla questione religiosa e nello stesso corpo dei ministri della Chiesa (si pensi ai preti costituzionali e ai preti refrattari) si erano aperte negli anni rivoluzionari. Con il Concordato Bonaparte ottiene il riconoscimento della Repubblica e del

principio della pluralità religiosa, nonché la conferma dell'alienazione dei beni ecclesiastici, già sequestrati e venduti negli anni rivoluzionari; per contro Pio VII ottiene che la libertà di culto sia un fatto pubblico e non privato, come aveva voluto la Rivoluzione, dunque una religione di Stato. Nel complesso il Concordato rappresenta una delle importanti azioni di pacificazione compiute dal bonapartismo, capace di trovare un equilibrio con la Chiesa, come progressivamente l'avrebbe fatto con una parte dell'aristocrazia e del radicalismo politico. I vescovi sarebbero stati nominati dall'esecutivo e avrebbero ricevuto dal papa l'investitura canonica: agli occhi di Bonaparte costoro sarebbero stati i prefetti delle circoscrizioni ecclesiastiche, nuovamente ridisegnate e liberate di tutte le esenzioni territoriali e monastiche del passato, e da loro sarebbe discesa la nomina dei curati, disciplinati strumenti, come i *maires*, del diretto rapporto tra l'autorità, nelle sue diverse declinazioni, e la popolazione, specificamente con riguardo alle fasce più umili, cui si chiedeva solo disponibilità all'obbedienza, ordine e impegno.

Si pensi, in questo senso, a quello straordinario prodotto che fu il Catechismo imperiale del 1803, con il quale si metteva fine alla grande diversità dei catechismi d'antico regime. Ma oltre a questa funzione, il Catechismo aveva il fine, voluto da Napoleone, di imporre al fedele anche per questa via l'obbligo all'obbedienza civile e, ovviamente, al servizio militare.

A proposito del VI comandamento in risposta alla domanda: «Quali sono i doveri de' cristiani verso i Principi che li governano», si trovano (cito dalla traduzione redatta nel 1807 per il Regno d'Italia) queste parole: «I cristiani debbono a' Principi, da cui sono governati, e noi in particolare a Napoleone I, Imperatore e Re nostro, amore, rispetto, obbedienza, fedeltà, il servizio militare, le imposizioni ordinate per la conservazione e difesa del trono».

9. Uomini al servizio dello Stato

Tutta la costruzione statale napoleonica era dunque progettata per il massimo di efficienza e per l'indirizzo di tutte le energie a sostegno dell'efficacia della macchina militare.

Elemento non certo secondario per il conseguimento di questi risultati era la qualità delle persone chiamate a pilotare la macchina.

La centralità del potere esecutivo faceva sì che il massimo della cura dovesse essere riposto nella scelta degli uomini. Napoleone, coerente con il proposito di pacificare a ogni costo la società, smorzando per quanto possibile le profonde divisioni createsi negli anni rivoluzionari, e insieme impegnato a ribadire la validità dei principi più largamente condivisi di quegli anni, a partire dall'annullamento del sistema di privilegi e di vincoli corporativi che impedivano l'accesso libero a una larga serie di percorsi professionali, si impegnò dunque a controllare con attenzione la qualità delle presenze in tutti i ruoli dell'esecutivo, cioè della parte vitale dello Stato.

Il sistema
di istruzione

Stato e Chiesa

La selezione
dei funzionari

In virtù anche del monopolio, o quasi, su tutte le nomine da parte dello stesso esecutivo, e della corrispettiva libertà di dismettere coloro che in un modo o nell'altro fossero risultati inadeguati, tutti i ruoli dell'amministrazione furono affidati tenendo sì conto di rapporti interpersonali, estrazione sociale, percorsi di carriera, bilanciamenti politici, ma in ogni caso sempre guardando, quale condizione irrinunciabile, alle qualità del soggetto prescelto e alla sua disponibilità a impegnarsi concretamente nell'attività di servizio, che non poteva assolutamente essere riguardata, come spesso era accaduto in precedenza, in primo luogo come una posizione di prestigio e di vantaggio economico.

In secondo luogo la necessità che certe carriere non fossero più appannaggio di specifici corpi sociali, senza per questo che le fasce sociali alte si trovasse penalizzate, fece sì che si avviasse una politica di scelta degli uomini da collocare nelle posizioni di rilievo dell'amministrazione passata poi sotto la famosa denominazione di "amalgama", intendendosi con ciò la compresenza, a pari livello nella scala gerarchica, di soggetti di differente estrazione sociale, come pure in molti casi di ancor più marcata distanza politica. Ciò che una volta nominati doveva unirli, annullando le differenze, doveva dunque essere altro, cioè il fare parte di un grande progetto nazionale, di cui ognuno di loro doveva sentirsi ingranaggio indispensabile.

La formazione
dell'esercito

L'esito di questo grande progetto, che Napoleone cercò di estendere a tutte le realtà statuali entrate nel quadro dell'impero, dovevano essere la potenza e la gloria dello Stato nazionale. E lo strumento di ciò, come ripetuto, non poteva che essere un esercito superiore a ogni altra potenza. Le armate rivoluzionarie avevano realizzato il principio della nazione in armi, che Napoleone confermò stabilizzando e perfezionando il sistema di reclutamento attraverso la leva.

Proprio la leva divenne l'appuntamento annuale più delicato per l'amministrazione. Ogni prefetto, presidente della Commissione dipartimentale di leva, sapeva bene che la sua attività era in primo luogo valutata in funzione del corretto svolgimento di questa operazione, del basso numero di refrattari registrati.

L'esercito imperiale, al quale partecipavano con il loro contributo altri Stati satelliti, a fine 1804 contava oltre ottocentomila uomini. Basta scorrere i volumi dell'edizione della corrispondenza di Napoleone per cogliere come la sua prima preoccupazione fosse sempre e comunque per l'esercito. In particolare la corrispondenza con il figliastro Eugenio di Beauharnais, inviato giovane e inesperto quale viceré del Regno d'Italia a Milano, è densa di suggerimenti relativi ai migliori acquartieramenti possibili, alle condizioni di salubrità di questo o quel luogo, il tutto in funzione della migliore collocazione possibile per le truppe.

Come ha scritto Criscuolo (2009, p. 101), oltre a questi aspetti di cura per la più efficace gestione del prezioso strumento costituito dall'esercito, ciò che appare rilevante è lo sforzo per mantenere viva la carica patriottica ereditata dalla stagione rivoluzionaria, il continuare a proporsi, agli occhi dei suoi soldati, come l'uomo della Rivoluzione.

Sfruttando la sinergia assolutamente unica della figura del capo dell'esercito coincidente con il capo dello Stato e di uno Stato organizzato su misura per sostenere le necessità dell'esercito, questo sarebbe stato a lungo uno strumento quasi invincibile, in grado di obbligare alla resa Prussia, Austria-Ungheria e Russia, trovandosi in grave difficoltà solo verso nemici sfuggenti, inaffrontabili su un vero campo di battaglia, quali in primo luogo l'Inghilterra ma anche la guerriglia spagnola.

10. Le contraddizioni decisive

Uno Stato efficiente per un esercito devoto, in una società pacificata, politicamente sonnacchiosa, ancorata su alcuni principi cardine mediati attraverso la stagione rivoluzionaria: questo era riuscito a essere il regime napoleonico. Ma in tale quadro alcune scelte sarebbero state causa di una deriva difficile da affrontare, che alla lunga avrebbe portato al tracollo della realizzazione politica. La restaurazione monarchico-aristocratica che caratterizzò lo Stato napoleonico a partire dal 1804 ebbe conseguenze non marginali. È del 18 marzo 1804 la proclamazione di Napoleone imperatore dei francesi, del successivo 2 dicembre l'incoronazione alla presenza di Pio VII, dell'anno successivo l'ulteriore incoronazione, con la corona ferrea, a re d'Italia. Mentre si tornava alla forma monarchica, il processo di aristocratizzazione sarebbe sfociato in una restaurazione *sui generis* anche della nobiltà. Utilizzando lo strumento dei senatoconsulti il Senato, che da guardiano della Costituzione si era arrogato il diritto di poterla emendare, progressivamente dal 1806 al 1808 reintrodusse i titoli nobiliari, per arrivare poi, il 1° marzo 1808, alla proclamazione ufficiale della nobiltà d'impero. Certo, si sarebbe trattato di una sorta di nobiltà di servizio, con la quale sarebbero stati in primo luogo ricompensati gli alti gradi dell'amministrazione e dell'esercito; tuttavia l'impatto di queste derive su chi, non solo in Francia, aveva considerato la Repubblica e l'uguaglianza di *status* come valori indiscutibili della Rivoluzione sarebbe stato forte.

Ma certo ancor più devastante, per le sorti della costruzione napoleonica, sarebbe stata la scelta, formalizzata con il decreto di Berlino del 21 novembre 1806, di portare la guerra con l'Inghilterra, altrimenti invincibile a causa del non coincidente rispettivo dominio sui teatri bellici di terra e di mare, sul piano dello scontro commerciale. Con il blocco continentale il tentativo sarebbe stato quello di strangolare la potenza rivale impedendo l'afflusso delle sue merci nell'intera Europa continentale. La pretesa era dunque quella di obbligare gli Stati europei a sposare completamente gli interessi della Francia.

L'idea era immaginabile, perché una buona fetta del continente era già composta da Stati satelliti della Francia: l'Italia, con i Regni d'Italia e di Napoli e il resto del territorio peninsulare direttamente annesso all'impero, era tutta sotto controllo francese fatte salve le isole maggiori. Ma poi la Svizzera, la Confederazione del Reno, la Baviera, il Belgio e l'Olanda erano tutti terri-

Quasi
una monarchia

Il blocco
continentale

tori politicamente incardinati nel sistema. Ma per chi non ne faceva parte, la strada per imporre la collaborazione al blocco sarebbe stata necessariamente quella delle armi, della sottomissione.

È infatti a partire dal 1805-06 che la guerra l'avrebbe fatta da padrona nella politica napoleonica. Jean Tulard (1980) ha sottolineato quanto l'incessante stato di belligeranza, ormai non più giustificabile nei termini della pura difesa del suolo e della nazione francesi, abbia inciso nel determinare un'inversione di tendenza nel favore con il quale ampie fasce della società guardavano al regime. Se a questo aggiungiamo che la politica del blocco continentale sarebbe stata condotta con un'accorta strategia doganale volta a favorire la produzione francese a danno di quella degli alleati, si può immaginare come anche negli Stati satellite da questa data sia divenuto sempre più difficile, quando non impossibile, creare un fronte di sostegno allo Stato napoleonico. In anni recenti un filone storiografico ha dipinto gli Stati inseriti nell'orbita napoleonica, con particolare riferimento al caso italiano, alla stregua di vittime di un'occupazione di sapore coloniale. Broers (2005) ha descritto la presenza franco-napoleonica in Italia come il fallimento di un tentativo di acculturazione in un contesto paracoloniale. In larga parte dell'Italia napoleonica avrebbe potuto non essere così, e certamente non lo fu, però è vero che gli ultimi anni furono duri e oppressivi.

Tra 1814 e 1815 il sistema politico napoleonico crollò, aprendo la strada alla Restaurazione. Ma l'impianto dello Stato napoleonico resse alla grande, in molte sue parti più o meno tacitamente confermato dai monarchi restaurati.

Bibliografia

BROERS M. (2005), *The Napoleonic Empire in Italy, 1796-1814: Cultural Imperialism in a European Context?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York.

CRISCUOLO V. (2009), *Napoleone*, il Mulino, Bologna.

DE FRANCESCO A. (2011), *L'Italia di Bonaparte. Politica, statualità e nazione nella penisola tra due rivoluzioni, 1796-1821*, UTET, Torino.

LIGNEREUX A. (2012), *L'Empire des Français (1799-1815)*, Seuil, Paris.

MANNORI L., SORDI B. (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari.

MERIGGI M. (2011), *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale. Nuova edizione aggiornata*, il Mulino, Bologna.

PETITEAU N. (2004), *Napoléon, de la mythologie à l'histoire*, Seuil, Paris.

SERNA P. (2013), *Fratelli di Francia. Storia e storiografia di una rivoluzione divenuta repubblicana (1792-1804)*, Guerini, Milano.

THUILLIER G., TULARD J. (1984), *Histoire de l'administration française*, PUF, Paris.

TULARD J. (1980), *Napoleone. Il mito del salvatore*, Rusconi, Milano.

5 Le istituzioni politiche della Restaurazione

di Daniela Novarese

1. Il concetto di Restaurazione

Intorno agli anni Trenta del secolo scorso Antonio Gramsci (1979, p. 107) annotava nei *Quaderni del carcere*:

Studiare il periodo della Restaurazione come periodo di elaborazione di tutte le dottrine storicistiche moderne, compresa la filosofia della *praxis*, che ne è il coronamento e che del resto fu elaborata proprio alla vigilia del '48, quando la Restaurazione crollava da ogni parte e il Patto della Santa Alleanza andava in pezzi. È noto che Restaurazione è soltanto una espressione metaforica; in realtà non ci fu nessuna restaurazione effettuale dell'*ancien régime*, ma solo una nuova sistemazione di forze, in cui le conquiste rivoluzionarie delle classi medie furono limitate e codificate.

E ancora (ivi, pp. 314-5):

La Restaurazione diventa la forma politica in cui le lotte sociali trovano quadri abbastanza elastici da permettere alla borghesia di giungere al potere senza rotture clamorose, senza l'apparato terroristico francese. Le vecchie classi feudali sono degradate da dominanti a "governate", ma non eliminate, né si tenta di liquidarle come insieme organico: da classi diventano "caste" con determinati caratteri culturali e psicologici, non più con funzioni economiche prevalenti.

La riflessione gramsciana sottolineava la scollatura fra la volontà di un ritorno «effettuale» all'antico regime e la «nuova sistemazione di forze», quale tratto fisionomico della Restaurazione, individuando in quel periodo e nell'ideologia a esso sottesa, in aperta polemica con la *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, pubblicata nel 1932 da Benedetto Croce (1965), uno snodo fondamentale, un momento di transizione e non un punto di partenza della storia europea e italiana dell'Ottocento.

Secondo il significato condiviso dai dizionari di più largo uso, per "restaurazione" deve intendersi, fra l'altro, il «ristabilirsi, dopo un periodo di assenza,