

Dal liberalismo alla democrazia (1848-1914)

di Marco Meriggi

1. I presupposti del liberalismo occidentale: Costituzione e cittadinanza sovrana

La rivoluzione del 1848-49, un fenomeno che interessò gran parte dell'Europa continentale, aveva individuato nella rivendicazione della Costituzione il più generalmente condiviso tra i propri elementi qualificanti. Negli Stati che ne erano privi la cittadinanza aveva avanzato la richiesta di averne una. Era stato così negli Stati che componevano la penisola italiana, in quelli dell'area tedesca e, ancora, nei *Länder* da cui era formato l'impero asburgico. E, almeno per alcuni mesi – e talvolta anche più a lungo –, in tutti questi casi i sovrani avevano acconsentito a concedere la Costituzione, salvo poi tornare, in gran parte, sui propri passi e revocarla, man mano che l'onda d'urto della mobilitazione della cittadinanza si veniva smorzando, favorendo il più o meno velato ripristino dei tradizionali sistemi autoritari di governo. Negli Stati che – come la Francia – una Costituzione già la possedevano, gli insorti avevano invece preteso e ottenuto un allargamento della sua rappresentatività sociale, individuando il presupposto di quest'ultima nell'introduzione del suffragio generale maschile. Nell'insieme, si era assistito dunque all'affermazione diffusa, anche se transitoria, del principio secondo il quale la sovranità risiedeva nella cittadinanza. Quest'ultima, oltre a vedersi riconoscere dalle carte costituzionali le principali libertà civili (di pensiero, di parola, di stampa, di associazione), era stata investita del diritto di esprimere attraverso le elezioni dei rappresentanti in un parlamento, al quale era stata contestualmente attribuita la contitolarità (o, nel caso francese, la piena titolarità) del potere legislativo. Il diritto elettorale era stato tuttavia modulato, quasi dappertutto, in base a criteri censitari, che accordavano la facoltà di recarsi alle urne, e di fruire, dunque, della piena cittadinanza politica, a percentuali molto modeste della popolazione. Raramente più del 2% di essa, in base alle Costituzioni del 1848 e alle corrispondenti leggi applicative in tema di esercizio del diritto elettorale, si vedeva riconosciuto l'accesso alle urne. La Francia, con il suo suffragio generale, rappresentava la grande eccezione.

La spinta
costituzionale
del 1848

Gli anni Cinquanta
dell'Ottocento
tra liberalismo
e assolutismo

In capo al 1849, tuttavia, salvo alcuni casi eccezionali (ad esempio quello del Regno di Sardegna nella penisola italiana e alcuni altri nella poliedrica area tedesca), si assistette, come si è accennato, alla revoca delle Costituzioni e alla riaffermazione generalizzata di governi autoritari, basati sull'esercizio pieno della sovranità da parte delle teste coronate. In Francia il suffragio generale maschile era stato conservato, ma la trasformazione della repubblica in impero, propiziata dall'ascesa di Napoleone III, aveva prodotto il drastico ridimensionamento delle prerogative del Parlamento e l'attribuzione al capo dello Stato di un pervasivo e quasi insindacabile potere di comando.

Se si identifica, come noi intendiamo fare, nell'esercizio della sovranità da parte dei cittadini (o, meglio, di un settore qualificato di questi ultimi) l'elemento che più di ogni altro differenzia un modello istituzionale di carattere liberale da quelli, anteriori, di matrice autoritaria, allora va detto che l'Europa degli anni Cinquanta dell'Ottocento liberale lo fu solo in parte. Dal decennio successivo, però – in particolare in seguito all'unificazione italiana e ai contraccolpi politici che questa produsse anche in altre aree del continente –, la tendenza alla trasformazione in senso liberale delle istituzioni politiche tornò dappertutto a farsi intensa e sostanzialmente solo la Russia ne rimase esclusa.

Il liberalismo
ottocentesco
come peculiarità
occidentale

L'Europa degli ultimi quarant'anni dell'Ottocento si presenta così come una delle pochissime aree del mondo nel quale risulti per lo più vigente un ordinamento liberale. Si tratta di una peculiarità che essa condivide sostanzialmente soltanto con l'America – tanto e soprattutto quella del Nord, quanto, ma in modo certamente meno lineare e univoco, quella centrale e meridionale – e che ne differenzia invece in modo inequivocabile il profilo istituzionale rispetto a quelli variamente caratteristici di continenti come l'Asia o l'Africa, le cui culture politiche restano sostanzialmente estranee (ma anche qui c'è un'eccezione: quella del Giappone di fine Ottocento) a quello specifico discorso sulla libertà che nel nostro continente si è venuto sviluppando e traducendo in concrete ricadute istituzionali nel corso della transizione tra età moderna ed età contemporanea.

Se i meccanismi istituzionali e costituzionali dell'Europa di antico regime sarebbero potuti risultare, per più di un verso, paragonabili (ovviamente *cum grano salis*) a quelli di alcune civiltà disseminate tra Asia e Africa, lo scenario temporale che per l'Europa coincide con l'Ottocento liberale si presenta, invece, all'insegna di una dissonanza radicale.

La libertà moderna – quella che attribuisce alla cittadinanza nazionale l'esercizio della sovranità all'interno di uno Stato, o, quantomeno, la compartecipazione qualificata a essa – c'è solo in Europa e in Occidente.

Altrove sopravvivono per larga parte dell'Ottocento Costituzioni di tipo antico, basate in genere sulla dicotomia tra una gestione istituzionale consuetudinaria degli spazi locali e un governo burocratico-militare delle formazioni statali, diretto da sovrani i quali in linea di principio – a differenza di quelli

europei – regnano su sudditi, e non su cittadini, ovvero su individui giuridicamente abilitati a esercitare attivamente la politica e a esprimere le proprie opzioni attraverso le elezioni e i parlamenti.

Questo quadro conoscerà, per altro, come vedremo, una significativa metamorfosi tra la fine dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale, in seguito alla spinta imperialista che porterà l'Europa ad assoggettare l'Africa intera e parti significative dell'Asia. Si assisterà, allora, al parziale e riluttante innesto di frammenti istituzionali di matrice europea all'interno dei sistemi consuetudinari caratteristici di quei paesi; con il risultato, però, soprattutto di attenuare le garanzie offerte da questi ultimi, non invece con quello di estendere alle popolazioni locali la fruizione dei diritti riservati alla cittadinanza europea.

2. Elezioni e parlamenti: dal suffragio stretto al suffragio largo

L'elemento differenziale che distingueva l'Europa liberale e l'Occidente rispetto al mondo dell'epoca era, dunque, l'istituto del parlamento, l'organo attraverso il quale la cittadinanza esprimeva la propria sovranità. Esso era, in genere, formato da due Camere, una delle quali elettiva, ed era investito della titolarità o della contitolarità del potere legislativo. L'esercizio della cittadinanza politica risultò tuttavia, come si è accennato, a lungo fortemente limitato, e attribuito a percentuali molto ridotte della popolazione maschile adulta, idealmente immaginate e rappresentate come un'oligarchia di censo e di cultura naturalmente vocata a un esercizio disinteressato delle funzioni pubbliche a beneficio dell'intera collettività, compresi gli strati subalterni, ai quali, in assenza dei prerequisiti patrimoniali e culturali, il diritto di voto non veniva invece riconosciuto.

I parlamenti
censitari

L'Europa del suffragio stretto, tuttavia, cominciò già a partire dai tardi anni Sessanta dell'Ottocento a entrare in dissolvenza, grazie a successive ondate di estensione del diritto elettorale, e tale dissolvenza coincise con una transizione dal liberalismo alla democrazia, una forma di governo che, nella sua declinazione moderna, sino a quel momento era stata conosciuta solo dagli Stati Uniti d'America (Tocqueville, 1999), paese nel quale, peraltro, ancora fino al 1870 la popolazione di pelle nera era rimasta a sua volta esclusa dal diritto di voto, dopo aver ottenuto anch'essa, quattro anni prima, il riconoscimento dello *status* di cittadini. Come affermava Benedetto Croce (1965, p. 240), nel tardo Ottocento

La metamorfosi
democratica

la società europea andava a tutta democrazia, come si diceva, e meglio si sarebbe detto che usciva dalla tutela di ristretti gruppi dirigenti, di quelle aristocrazie liberali che l'avevano guidata alle rivoluzioni e nel nuovo ordinamento degli Stati [...]. Manifestazione e strumento di questa incessante propensione erano i consecutivi allargamenti del suffragio che, in quasi tutti i paesi dell'Europa, misero capo al suffragio universale.

Estensione
del suffragio e ascesa
del legislativo:
Gran Bretagna
e Francia

La cittadinanza "stretta" individuata a suo tempo da gran parte delle carte costituzionali del 1848 tendeva, insomma, a dilatarsi, anche se in ragione di proporzioni e tempistiche sensibilmente diverse da paese a paese. In Gran Bretagna – a lungo il paese alle cui istituzioni i liberali di tutta Europa avevano guardato come a un modello – grazie alla riforma elettorale del 1867 il numero degli elettori salì da 1,4 a 2,5 milioni di persone e grazie a quella del 1884 lievitò sino ad assestarsi a quota 4,9 milioni di persone. Si passò così dal 7,7% (1867) al 16% (1884) di elettori sul totale della popolazione. Nei decenni seguenti il corpo elettorale si accrebbe ulteriormente e la Grande guerra produsse, in tal senso, un'accelerazione decisiva.

Non appena fu terminata, venne, infatti, introdotto il suffragio generale maschile e del corpo elettorale vennero chiamate a far parte anche le donne capofamiglia o mogli di capofamiglia. Dieci anni più tardi, nel 1928, tutti gli inglesi e tutte le inglesi maggiorenni indistintamente vennero abilitati a esercitare il diritto elettorale. Era l'affermazione del suffragio universale, nella sua forma piena, basata sulla cancellazione di quel pregiudizio di genere che aveva nei decenni precedenti reso la cittadinanza liberale una cittadinanza comunque asimmetrica.

Il suffragio generale maschile in Francia c'era già dal 1848, ma durante i decenni segnati dal dominio di Napoleone III il Parlamento aveva goduto di prerogative molto ridotte. Caduto, nel 1870, l'impero e costituitasi la Terza Repubblica, esso venne invece investito della titolarità del potere legislativo e l'allargamento delle sue funzioni segnò una tappa significativa nel processo di affermazione dei modelli istituzionali liberali, in un continente dove per molti paesi la Francia rappresentava uno stabile faro di orientamento.

Nel 1871 anche nell'impero germanico, guidato dalla Prussia, entrò in vigore il suffragio generale maschile. Lo si applicava, però, solo in occasione delle elezioni che designavano i deputati al *Reichstag*, il Parlamento federale. All'interno dei singoli Stati che componevano la confederazione vigevano, viceversa, per quello che riguardava le regole di formazione dei rispettivi parlamenti statali, meccanismi elettorali diversi, i quali tendevano a favorire gli strati più elevati della società, o attraverso il sistema del voto "a classi" (in vigore in Prussia e basato sull'attribuzione di un maggiore potenziale elettorale alle élite e al ceto medio), o attraverso una legislazione pesantemente censitaria, che tagliava fuori dall'esercizio del voto strati molto consistenti della popolazione. E, tuttavia, la generale tendenza europea all'allargamento dei ranghi della cittadinanza politica trovò coronamento, durante il primo decennio del Novecento, nell'introduzione del suffragio generale maschile prima nel Baden (1904), poi anche nella Baviera e nel Württemberg (1906).

L'Italia, a sua volta, attuò una prima riforma elettorale nel 1882, e in quell'occasione la percentuale della popolazione ammessa al voto si trovò a salire dal 2 al 7%. Nei decenni seguenti si assistette allo sviluppo di un trend non omo-

geneo, ma comunque contraddistinto da una sostanziale linea di continuità con il dato percentuale del 1882, fatte salve alcune oscillazioni al rialzo o talvolta anche al ribasso.

Fu solo con la riforma del 1912, che accordò il voto anche a gran parte degli analfabeti (ancora nel 1911 ben il 44% dei maschi italiani adulti), che i legislatori, ponendo riparo a una situazione che vedeva ormai nella penisola uno dei paesi elettoralmente più arretrati d'Europa, ricondussero il nostro paese nelle corsie di quella "corsa a tutta democrazia" di cui parlava Croce commentando la trasformazione politico-istituzionale dell'Europa tra Ottocento e Novecento.

Nel dopoguerra entrò infine in vigore il suffragio generale maschile, come era avvenuto o stava avvenendo in tutta Europa, contestualmente all'eliminazione di ciò che restava dei sistemi di voto a potenziale censitario differenziale; non solo quello prussiano del voto a classi, ma anche quello austro-ungarico del voto "per curie", o quello belga del voto plurimo accordato a categorie selezionate della cittadinanza.

L'idea di fondo di questa evoluzione, compiutasi nel primo dopoguerra, ma che aveva comunque già prima della deflagrazione del conflitto coinvolto l'Europa intera (pur con la rilevante eccezione della Russia, che rimase sostanzialmente uno Stato assolutista per tutta l'epoca qui considerata, cfr. Cigliano, 2013), si condensava in un'equazione lineare: a ogni cittadino un voto, chiave d'accesso all'esercizio di una sovranità politica esercitata dalla cittadinanza (maschile) tutta intera, a prescindere dalle differenziazioni sociali al suo interno.

Questo medesimo schema conosceva analoga vigenza per quello che riguardava l'elezione delle istituzioni rappresentative municipali, provinciali o regionali, nelle quali, anzi, il principio della cittadinanza elettorale "larga", estesa a vaste porzioni della componente maschile adulta della popolazione, godette in genere di un'applicazione precoce rispetto a quella di cui esso frui nell'ambito delle elezioni politiche generali.

E, tuttavia, anche nella pienezza di irradiazione del sistema liberale, il protagonismo della cittadinanza maschile nell'esercizio della sovranità attraverso le elezioni e il Parlamento venne se non altro attenuato dalla concomitante vigenza di istituzioni – anch'esse investite di funzioni rappresentative – che rispondevano a logiche altrimenti orientate. Esse conservavano tracce corpose dell'ideario istituzionale del passato preliberale, basato su una concezione tendenzialmente autoritaria e socialmente non egualitaria dell'esercizio del potere. Le Camere dei deputati condividevano infatti l'esercizio del potere legislativo con i Senati, la cosiddette Camere alte. E la composizione di queste ultime in genere non scaturiva da una legittimazione di tipo elettorale.

La Camera dei Lord, in Gran Bretagna, rappresentava in tal senso la tradizionale roccaforte dell'aristocrazia di sangue e vi si accedeva, sostanzialmente, per diritto ereditario, dal momento che a farne parte erano i principi della

Ombre del passato:
il Senato
in Gran Bretagna
e in Francia

Le riforme elettorali
in Germania
e in Italia

Ombre del passato:
il Senato
in Germania
e in Italia

Ridimensionamento
dei Senati

casa reale e i primogeniti delle famiglie aristocratiche (i pari), oltre ai vescovi della Chiesa anglicana. In Francia il Senato era composto per un quarto da membri permanenti, proposti in prima battuta dalla Camera e poi cooptati dal Senato stesso. I tre quarti restanti dei suoi membri venivano designati attraverso un complesso sistema di elezioni indirette, organizzato in modo tale da favorire l'approdo in quella sede di figure di stampo notabile, che erano nella grande generalità espressione delle aree più conservatrici del mondo provinciale.

In Germania, ad affiancare il *Reichsrat* – la Camera dei deputati eletta a suffragio generale maschile – era il *Bundesrat*, i cui componenti, scelti dai governi dei paesi appartenenti alla confederazione imperiale, erano dunque espressione non dei rispettivi parlamenti, bensì degli esecutivi dei singoli Stati. E va ricordato che questi ultimi in molti casi (e specialmente in quello del Regno di Prussia, il fulcro del sistema imperiale germanico) traevano la propria legittimazione da un'investitura regia, che poteva prescindere dal consenso della maggioranza parlamentare. In Italia, infine, la nomina dei senatori (il cui mandato, a differenza di quello dei deputati, era vitalizio) spettava non agli elettori, bensì al re, che li sceglieva all'interno di ventuno possibili categorie, caratterizzate da elementi come la solidità del patrimonio, l'esercizio di alte cariche nell'apparato statale (magistratura, esercito, burocrazia), il prestigio culturale (professori universitari, membri di accademie), il prolungato esercizio di responsabilità politiche (ex deputati, ex ministri).

I Senati erano stati ovunque concepiti come contrappesi di impronta conservatrice rispetto a eventuali "eccessi" delle Camere dei deputati elette direttamente dalla cittadinanza, quasi a dar prova di una non piena fiducia, da parte del sistema liberale stesso, nell'applicazione consequenziale dei propri valori di ispirazione. Era un retropensiero del genere quello che induceva, nel 1881, un senatore di primo piano del Regno d'Italia, Fedele Lampertico, ad affermare: «Tutti concordano nell'ammettere, che in Senato debbano essere rappresentati quegli eminenti servizi, quell'alta coltura, que' cospicui interessi, che potrebbero essere soverchiati da maggioranze numeriche» (cit. in Mazanti Pepe, 2004, p. 228).

Tre anni più tardi, posando gli occhi sullo stesso oggetto da una prospettiva critica, il leader radicale francese Georges Clemenceau, definiva sprezzantemente il Senato francese «un'altra Camera nominata da 42.000 elettori [...], la camera del privilegio, del suffragio ristretto, del suffragio falsato» (cit. in Huard, 1986, p. 298).

Indubbiamente con il passare del tempo la distanza qualitativa (e sociale) tra il profilo umano delle Camere basse e quello delle Camere alte si venne tuttavia riducendo e quasi ovunque si vennero contestualmente attenuando le prerogative in precedenza esercitate dai Senati che limitavano il pieno esercizio del potere legislativo da parte di quella componente della rappresentanza parlamentare – le Camere basse – i cui membri venivano designati diretta-

mente dal corpo elettorale. Emblematico – e l'esempio valga in generale – fu in tal senso il ridimensionamento del potere della Camera dei Lord inglese, che nel 1911 vide trasformato il proprio tradizionale diritto di veto sulle leggi approvate dalla Camera dei Comuni in semplice diritto di sospensione, da esercitare al massimo per una volta.

D'altro canto, la graduale estensione del grado di legittimazione sociale di cui le Camere basse risultavano investite, man mano che da stretto il suffragio si faceva largo, contribuì non poco a rendere insostenibile, a lungo andare, la riconferma dei poteri di interdizione esercitati dai Senati nella prima età liberale. In tempi di suffragio stretto – ovvero di vigenza di un sistema pensato allo scopo di fare del notabilato il soggetto prevalente, se non esclusivo, del potere legislativo – sotto il profilo sociale Camere e Senati si erano del resto sostanzialmente assomigliati. Erano, infatti, corpi notabili le une e gli altri, anche se composti in base a regole diverse. Viceversa, il suffragio largo, basato sul presupposto della metamorfosi del corpo elettorale, ne produsse una contestuale del corpo parlamentare.

I componenti delle Camere basse finirono così per avvertire un crescente senso di distanza rispetto a un istituto che pareva risultare sempre più anacronistico in un'Europa che si andava democratizzando, e furono indotti a smettere di coltivare quel senso di deferenza nei confronti del corpo assiso nelle Camere alte che aveva rappresentato, invece, un tratto caratteristico degli atteggiamenti e della mentalità di coloro che li avevano preceduti, nei decenni durante i quali l'Europa ancora non s'era lanciata nella "corsa a tutta democrazia". È anche sulla base di fattori psicologici come questi che l'organo che, in sede di potere legislativo, a lungo aveva esercitato una funzione di freno rispetto al protagonismo delle Camere dei deputati (e, dietro a esse, del corpo elettorale sempre più vasto che ne designava i componenti), nella tarda età liberale venne perdendo parte del rilievo di cui aveva fruito in precedenza (Meriggi, 2013, pp. 54-6).

3. Resti di antico regime: la prerogativa regia

Ma la presenza di Senati ispirati a una logica tradizionalista non fu il solo ostacolo frapposto allo sviluppo in senso pienamente parlamentare del costituzionalismo liberale ottocentesco. Ve n'era un altro, per molti versi anche più corposo, che, seppure riscontrabile allo stato latente in ciascun paese monarchico, si lasciava tuttavia avvertire con intensità maggiore nell'impero tedesco, nell'Austria-Ungheria, in Spagna (Aglietti, 2011, pp. 39-49) e in gran parte degli Stati della penisola balcanica. Si trattava dell'istituto della prerogativa regia, ovvero di quel complesso di norme e di principi in base ai quali il supremo potere di comando all'interno di una monarchia (e l'Europa, con la sola grande eccezione della Francia, era un continente di monarchie) spettava in ultima analisi al re.

Camera
contro Senato

Il perdurante potere
dei sovrani

La peculiarità
del caso tedesco

Nell'impero tedesco la prerogativa regia (o principio monarchico), che poneva il sovrano nettamente al di sopra degli altri poteri dello Stato, ebbe una valenza talmente estensiva da dar luogo alla formazione e al prolungato esercizio del potere esecutivo da parte di governi che operarono talvolta per anni senza disporre del consenso della maggioranza parlamentare. In base alla Costituzione, essi erano, infatti, tenuti a rispondere soltanto all'imperatore, mentre risultavano irresponsabili di fronte al Parlamento. Il che poteva comportare, talvolta, la sostanziale vanificazione della volontà di un corpo elettorale, la cui rappresentanza direttamente eletta – quella che sedeva alla Camera dei deputati – si trovava non solo a condividere l'esercizio del potere legislativo con un Senato designato dall'alto, ma anche a vedersi negata la possibilità di orientare e controllare il potere esecutivo. In un saggio scritto nel 1911, alla vigilia della Grande guerra e, dunque, nella piena maturità dell'età liberale, lo storico tedesco Otto Hintze chiarì in modo esemplare questa nevralgica differenza tra la Costituzione tedesca e quella caratteristica di altre monarchie del continente, ormai nettamente avviate nella direzione del riconoscimento della preponderanza dell'istituto parlamentare all'interno del sistema costituzionale. «Anche in Germania» scriveva Hintze (1980, pp. 27-43) «esiste una tendenza al passaggio dal sistema monarchico a quello parlamentare». E, tuttavia, visto dalla prospettiva non solo di paesi repubblicani, come la Francia, ma anche da quella di paesi anch'essi a loro volta monarchici, quello tedesco pareva configurarsi come «una specie di costituzionalismo zoppicante, come uno stadio di sviluppo incompiuto della vera Costituzione rappresentativa». Ciò derivava dal fatto che la Costituzione tedesca accordava al «principio monarchico la prevalenza nei confronti della rappresentanza popolare». Secondo Hintze, il quale reputava queste caratteristiche di fatto illiberali pienamente congruenti con i tratti fondamentali non solo della tradizione storica del proprio paese, ma anche della «geografia» stessa della Germania, paese condannato dalla propria collocazione spaziale a tenersi sempre pronto a disporsi in assetto di guerra rispetto alla minaccia occidentale (la Francia) e quella orientale (la Russia), l'impero tedesco era da intendersi in primo luogo come uno Stato militare. Di fronte a questo dato di fatto era naturale che la volontà dei cittadini venisse assoggettata a quella delle autorità superiori: «Da noi, l'antico Stato autoritario, sorto con e dal sistema di guerra, ha mantenuto il comando ed è orientato a subordinare i conflitti di classe sociali all'interesse dello Stato»: l'interesse dello Stato, dunque, garantito dal monarca e pensato come unitario, contro quello dei cittadini, considerati come fatalmente disarmonici e conflittuali al proprio interno; ma anche, al tempo stesso – come logica conseguenza della supremazia costituzionale del primo – la virtuale metamorfosi dei secondi in sudditi, specialmente nell'eventualità di quel particolare stato d'eccezione che coincideva con la guerra.

In tal senso, pur nella cornice di un sistema liberale, nella misura in cui esso accordava ai propri cittadini l'esercizio delle principali libertà civili e politiche, la Germania (e in particolare il suo cuore pulsante, la Prussia, che ne rappresentava i cinque sesti tanto della superficie quanto della popolazione), scriveva Hintze (*ibid.*), andava considerata come uno

Militarismo
e autoritarismo

Stato militare [...] costretto dalla situazione politica generale a rimanerle a tempo indeterminato. La collettività popolare non s'esprime da noi in una forma politica unitaria. Il popolo in armi è organizzato secondo pure forme monarchiche [...] Dal momento che la Costituzione di guerra costituisce la spina dorsale dell'organizzazione dello Stato, la rappresentanza della società civile, cioè il Parlamento, non può mai giungere ad avere un influsso dominante nello Stato.

Va da sé che, una volta concepito come «popolo in armi», il «popolo delle urne», altrove protagonista della trasformazione in senso democratico dell'Europa narrata da Croce tendeva, nel caso tedesco, a venire risucchiato in una zona d'ombra, mentre la sua proiezione diretta in sede istituzionale – i partiti protagonisti della vita parlamentare – in un sistema costituzionale zoppo erano a loro volta condannati a restare mezzi muti:

Mentre nel sistema parlamentare governano i partiti direttamente, nel sistema monarchico-costituzionale essi esercitano al più un'influenza, che deve ricorrere al tramite del ministero del re per diventare effettiva [...] Da noi il governo si contrappone ai partiti, principalmente per il fatto che esso è il rappresentante degli interessi dello Stato, mentre i partiti sono i rappresentanti degli interessi particolari di singole classi sociali, settori professionali ed economici, parti del paese, comunità religiose e così via.

Per Hintze, nella prospettiva di un sempre possibile stato di guerra, era insomma necessario che l'unità dello Stato – di per sé inconciliabile con la naturale disunione della società civile e delle proiezioni parlamentari di quest'ultima – fosse messa al sicuro facendo ricorso al principio della certezza e della insindacabilità del comando, e che il complesso dell'autorità statale risultasse affidato alle salde e, all'occasione, autoritarie mani del monarca, capaci di renderlo impermeabile alle sollecitazioni disgreganti emergenti dall'arena parlamentare. Così, nella Germania del principio monarchico, anche nella piena maturità del sistema liberale, e a dispetto del coevo innegabile allargamento della legittimazione sociale e civile del Parlamento, l'influenza di quest'ultimo nella generale architettura costituzionale rimase, di fatto, molto limitata.

Se quello tedesco, e, per molti versi, anche quello austroungarico coevo, rappresentavano casi limite della sopravvivenza di tradizionali principi istituzionali autoritari all'interno di un'architettura costituzionale orientata in senso liberale, va detto però che questa medesima contraddizione, se non altro allo stato potenziale, si presentava anche altrove. Anche nella liberalissima Gran

Il rapporto
privilegiato
tra militari e Corona

Bretagna, ad esempio, la Corona conservava normalmente una supremazia costituzionale, che fu, in realtà, soprattutto la prassi, molto più che la dottrina, a erodere gradualmente, stabilizzando, di fatto, la dipendenza dell'esecutivo (incluse le sue componenti militari) dal legislativo. Ma in Italia, ad esempio, la rescissione di un rapporto vincolante e relativamente impermeabile al sindacato parlamentare tra i sovrani e gli apparati militari fu assai più incerta e contrastata, e anzi si può dire che non si realizzasse compiutamente neppure al di là della soglia del Novecento, nel corso di quell'età giolittiana, che, pure, viene abitualmente ricordata come l'epoca dell'approdo della penisola alla democrazia matura. Se i ministeri "civili", nei governi che si insediavano alla guida del regno, rappresentavano abbastanza fedelmente il rispecchiamento degli equilibri presenti in Parlamento, quelli della Guerra, della Marina, degli Affari esteri si segnalavano invece come una sorta di appendice politica della Corona e della corte all'interno dell'esecutivo. I titolari del ministero della Guerra e di quello della Marina erano sempre (con una sola eccezione, negli anni giolittiani) militari; mentre, d'altro canto, oltre un terzo del bilancio dello Stato veniva – anche in periodi di non belligeranza – impegnato a beneficio delle spese militari, sulle quali il potere di sindacato del Parlamento era decisamente modesto. Non si trattava – è bene sottolinearlo – di un abuso, bensì della regolare applicazione di quanto previsto dallo Statuto Albertino, la carta costituzionale del regno, che di per sé non prevedeva «una forma di governo fondata sulla centralità del parlamento» (Merlini, 2000, p. 79), ma ribadiva, invece, la centralità del re e delle sue intangibili prerogative sovrane, rispetto alle quali la contitolarità del potere legislativo fruita dal Parlamento si caratterizzava come una concessione provvisoria ed eventualmente revocabile, e non come un diritto consacrato una volta per tutte (Colombo, 1999; Martucci, 2002).

Anche nelle monarchie nelle quali, in contrasto rispetto a quelle germaniche (e, a maggior ragione, rispetto a quella russa, rimasta sino al 1914 sostanzialmente assolutista), la Costituzione non si presentava "zoppicante", nell'ambito delle materie militari e di politica estera permaneva vivo il principio di un "segreto di Stato" che si riteneva opportuno mantenere celato alla cittadinanza e alle sue proiezioni parlamentari; mentre, d'altro canto, le prerogative sovrane continuavano a configurarsi come il presupposto concettuale di un potere di riserva, di fatto operativo in ambiti circoscritti – ma nevralgici – della vita istituzionale anche in tempo di pace, ma destinato ad accrescere notevolmente il proprio ambito di irradiazione in un contesto eccezionale, come quello della guerra. Si trattò, del resto, di uno slittamento istituzionale che non si arrestò affatto alla soglia dell'"ipotesi di scuola", ma che divenne concreta e palpabile realtà già negli scenari coloniali; in quelle, talvolta molto vaste, esotiche porzioni di Europa fuori d'Europa – in Asia, in Africa – nelle quali le istituzioni politiche mostravano un profilo ancipite, dal momento che il governo civile risultava di fatto quasi totalmente assorbito all'interno

Il segreto
e lo stato
d'eccezione

delle strutture del comando militare. Ma poi, negli anni della Grande guerra, al tramonto dell'età liberale, i parlamenti europei rimasero taciti ovunque, e non solo nei paesi a costituzionalismo zoppo; e la prerogativa regia, con i suoi tratti autoritari, si trasformò da potenzialità di riserva a risorsa di uso corrente, in paesi nei quali i cittadini tendevano a trasformarsi tutti, in nome dell'unità della nazione, in sudditi, in seguito alla loro preliminare metamorfosi in soldati votati all'obbedienza e al sacrificio.

4. Il tramonto dello Stato monoclasse e la spinta alla democratizzazione

Nel frattempo, nei decenni a cavaliere tra Ottocento e Novecento, a mutare radicalmente erano stati non solo i criteri di legittimazione e la rappresentatività sociale dell'istituzione parlamentare – la sede deputata, ancorché non esclusiva, di esercizio del potere legislativo –, ma anche le modalità del suo rapporto con gli altri poteri dello Stato, nonché la natura intrinseca di questi ultimi.

Da un lato, infatti, la magistratura – la cui autonomia rispetto al legislativo e all'esecutivo rappresentava uno dei cardini della concezione liberale dell'ordinamento istituzionale, basata sull'assioma della separazione dei poteri, vista come garanzia per il cittadino rispetto a eventuali abusi ai suoi danni da parte degli apparati istituzionali –, man mano che ci si inoltrava nell'età liberale, cominciò effettivamente a differenziare i propri tratti da quelli delle élite sociopolitiche presenti in Parlamento e ai vertici dell'esecutivo.

I giudici dell'età del liberalismo "classico" elitario erano stati, non solo in Italia (Meniconi, 2012), ma in tutta Europa, per lo più notabili togati; sostanzialmente figure appartenenti agli stessi ristretti strati sociali rappresentati in Parlamento e investiti di responsabilità di governo o di alta gestione degli apparati burocratici. E spesso si era assistito, in quell'epoca, a un fenomeno di osmosi non solo tra politica e amministrazione, ma anche tra politica e magistratura o, ancora, tra amministrazione e magistratura.

Le stesse figure, in altre parole, transitavano frequentemente dai vertici dell'uno a quelli dell'altro dei poteri la cui separazione avrebbe dovuto comportare per i cittadini garanzia e tutela da abusi e da prevaricazioni. Ne era derivata, naturalmente, una spontanea, intensa solidarietà tra le dirigenze di un apparato pubblico che si percepiva, sostanzialmente, come un insieme unitario, affidato alla responsabilità di una circoscritta élite di notabili intesa a scambiarsi i ruoli di comando al proprio interno.

La crisi del modello liberale-notabile, di cui abbiamo analizzato una prima figurazione illustrando le modificazioni del diritto elettorale, investì per altri versi anche il potere giudiziario e quello esecutivo. Comune all'uno e all'altro fu un processo di professionalizzazione dei rispettivi ranghi, che contribuì a erodere le fondamenta di quel fenomeno di osmosi di cui si è parlato poc'anzi, con il risultato di rendere ciascuno dei poteri, se non altro sotto il

La crescente
autonomia
della magistratura

Professionalizzazione
della burocrazia

profilo della sua rispettiva composizione umana, meno facilmente docile alle sollecitazioni degli altri di quanto non fosse avvenuto in precedenza.

Ciò significava che al prender forma di una magistratura più autonoma e meglio attrezzata a espletare le funzioni di garanzia che l'ordinamento attribuiva a essa corrispose anche quello di una burocrazia a sua volta reclutata professionalmente in base a criteri alternativi rispetto a quelli del patronato o dell'omologia politica (Melis, 1995) e tendenzialmente più propensa a concepirsi come un autonomo strumento di esercizio della sovranità. Era, questo, l'esito sia della diversificazione sociale indotta nel vecchio mondo notabile dalla crociata "corsa a tutta democrazia" e della flessione dell'incisività del principio di deferenza da questa sollecitato, sia della crescita delle funzioni attribuite alla macchina dello Stato in seguito all'abbandono di quella visione minimalista a proposito delle auspicabili funzioni di quest'ultimo, che era stata a sua volta caratteristica dello Stato monoclasse protagonista della stagione del primo liberalismo. Introduciamo qui una nozione nevralgica, che richiede un chiarimento preliminare. Che cosa è uno Stato monoclasse?

Lo Stato
monoclasse:
apogeo
e dissolvenza

Cediamo, a questo proposito, la parola a Massimo Severo Giannini (1986, pp. 36-7), che ha saputo offrirne una definizione particolarmente lucida. Uno Stato monoclasse è, in primo luogo, quel modello di Stato a suffragio censitario e limitato di cui abbiamo parlato in apertura di discorso, nel momento in cui ne descrivevamo la tendenziale dissolvenza a partire dall'ultimo quarto dell'Ottocento. Dunque, quello Stato in cui votano solo le classi abbienti, dal momento che

il diritto di voto presuppone che colui a cui è attribuito sia un uomo libero, con più precisione, politicamente libero, cioè in grado di formulare un giudizio politico non condizionato. Che cosa può dare tale libertà di valutazione politica? O l'istruzione o il denaro [...] Le donne non possono avere diritto al voto; l'*infirmitas sexus* le rende incapaci di formulare giudizi politici non condizionati, nel caso dal padre o dal marito, onde è inutile dar loro il diritto di voto; non sono eguali. In conclusione il voto lo hanno gli abbienti: coloro che pagano imposte [...] oltre una certa misura. Il voto, quindi, in ultima istanza, compete alla borghesia, classe per definizione costituita da abbienti.

A questo profilo socialmente esclusivo della cittadinanza politica maschile (quella femminile, come si è visto, non è neppure contemplata in quanto tale, in forza dell'attribuzione alle donne tutte di una condizione d'inferiorità di razionalità che nell'universo maschile riguarda invece i soli ceti subalterni) corrisponde anche una certa visione dei compiti dello Stato, minimalista, anch'essa:

L'ideologia che dominava la classe di potere nello Stato ottocentesco era [orientata] nel senso [...] dell'assolutizzazione del principio di libera iniziativa [...]. Esso aveva

un valore in positivo, ossia come garanzia della libertà di impresa, e in negativo, come rimozione di ostacoli all'esplicazione libera dell'iniziativa economica e quindi come 'astensione' dei pubblici poteri da interventi limitativi della medesima, intesi sia come interventi mediante leggi sia come interventi in via amministrativa.

Poche o nessuna interferenza, dunque, dei pubblici poteri nei meccanismi di produzione e riproduzione sociali ed economici, nel quadro di un contesto che prevede l'esercizio di (limitate) funzioni di governo da parte di ristrette élite sociali, che, in linea di massima, proprio in ragione delle dimensioni contenute delle iniziative che intendono perseguire nella propria veste pubblica, non necessitano del supporto di apparati amministrativi complessi e articolati (ivi, pp. 45-6):

In conclusione, l'attività amministrativa dello Stato monoclasse è retta dai principi di astensionismo da parte dei pubblici poteri nella vita economica e sociale; spettano allo Stato le attività attinenti alla potestà esterna, alla difesa, alla polizia [...], all'ordinamento giudiziario e alla giurisdizione.

Vi sono, però, delle eccezioni che si introducono per ragioni di attuazione dei principi costituzionali di libertà, e per ragioni di miglioramento della condizione umana [...]. Entro questi limiti, sempre discussi e interpretati restrittivamente, l'organizzazione amministrativa agisce, perché per tutto il resto sono gli operatori economici costituenti la borghesia che dominano: usano la macchina dello Stato in via legislativa per difendere il proprio potere [...]; in via politico-amministrativa per procurarsi vantaggi, internazionali e interni; in via politica affinché "non si faccia".

Dunque: "non fare"; norma aurea dello Stato monoclasse. Fu, invece, al contrario, il "fare", l'imperativo che si impose in tutta Europa ai governi, a partire da quella medesima congiuntura che segnò l'avvio del processo di democratizzazione delle procedure elettorali. Vedremo tra breve in che modo mutò la qualità dell'operato delle amministrazioni pubbliche nell'età del liberalismo maturo, che Giannini, coerentemente con le sue premesse, definisce l'età dello Stato pluriclasse. Ora ci interessa però mettere subito a fuoco i confini di un fenomeno che rappresentò al tempo stesso l'esito e il rinnovato e addizionale presupposto per l'allargamento delle funzioni che gli apparati istituzionali furono chiamati a esercitare, una volta venuto meno il dogma liberista del "non fare". Alludiamo alla dilatazione numerica della burocrazia pubblica.

Il fenomeno non ebbe ovunque la stessa intensità. Nel 1907, ad esempio, in Francia si davano 176 impiegati pubblici ogni 10.000 abitanti, in Germania 126, in Gran Bretagna 73. Ma la densità burocratica apparentemente modesta di quello che si presentava per tradizione come lo Stato più "leggero" nel contesto europeo, se comparata a quella caratteristica di qualche decennio prima risultava decisamente in crescita. Nel 1881 in Gran Bretagna si con-

Lo Stato pluriclasse
e il nuovo modello
di amministrazione

Crisi del modello
notabile
di governo

tavano infatti 120.000 funzionari pubblici. Trent'anni dopo, nel 1911, erano saliti a 360.000; triplicandosi, dunque, a fronte di una crescita relativa della popolazione complessiva molto più modesta. Anche in Italia, nel frattempo, la massa numerica della burocrazia pubblica era cresciuta di tre volte, fino a toccare quota 377.000 unità nel 1910; mentre, ancora nel 1891, i dipendenti dell'amministrazione pubblica italiana erano non più di 126.000.

I contemporanei fecero fatica ad accettare tanto il cambio di passo mentale sollecitato dall'evanescenza dello Stato monoclasse quanto il fenomeno che alcuni di essi definirono "elefantiasi burocratica". Resta il fatto che nei decenni finali dell'Ottocento in tutti i paesi europei dal principio dell'astensionismo statale si passò gradualmente a quello di un interventismo sempre più esteso, che per realizzarsi necessitava di una burocrazia non solo numericamente in crescita, ma anche professionalmente qualificata.

Come avveniva contestualmente in seguito alle dinamiche in atto nell'ambito del potere giudiziario, questo processo di professionalizzazione dell'esecutivo contribuì fortemente a disarticolare l'osmosi notabile fra i vertici dei vari poteri dello Stato, che era stata caratteristica della prima età liberale. Ma, del resto, va ricordato che anche i parlamenti stavano a loro volta mutando fisionomia, dal momento che il nuovo ceto parlamentare veniva reclutando in misura crescente i propri membri tra i notabili per funzioni (professionisti e soprattutto avvocati), i quali vennero man mano prendendo il sopravvento sui vecchi notabili per *status* (aristocratici, proprietari terrieri, alti funzionari).

La vecchia costellazione notabile, ricca di componenti schiettamente aristocratiche, che era stata la protagonista del liberalismo delle origini, con il passaggio dallo Stato monoclasse a quello pluriclasse si trovò insomma sottoposta simultaneamente a una serie di tensioni centrifughe di varia origine, che ne determinarono progressivamente la dispersione.

Gli uomini di punta di un'amministrazione pubblica che stava mutando pelle, nella misura in cui «i pubblici poteri [cambiavano] direzione: da organizzazioni che pensavano anzitutto all'ordine pubblico ad organizzazioni che» si sforzavano ora di assistere «i cittadini in ogni modo possibile» (ivi, p. 97), furono dunque in misura crescente tecnici, figure deputate ad assolvere in via amministrativa un insieme di funzioni che, dettate dall'inedita legislazione sociale, potevano spaziare dalla tutela del lavoro (Meriggi, 2013, pp. 87-8),

intesa come regolamentazione legale delle sue condizioni e dei suoi tempi, all'allestimento di forme di assistenza pubblica concepite non come erogazione discrezionale di beneficenza, bensì come espressione di un disegno generale di protezione sociale, all'introduzione della previdenza (sistema pensionistico e sistema assicurativo), all'allargamento della istruzione pubblica, infine all'erogazione (in parte a carico statale, in parte a carico municipale) dei servizi di utilità collettiva, come quelli relativi all'acqua, all'elettricità, al gas, alla nettezza urbana, alla sanità.

5. Interventismo statale e amministrazioni parallele

La svolta "interventista" delle istituzioni europee tardo-ottocentesche, demotizzata dai liberali più irriducibilmente affezionati al dogma del "minimalismo" statale e, viceversa, appoggiata tanto dai progressisti quanto da alcune frange del mondo conservatore, anch'esso a suo modo paternalisticamente interessato alla coesione complessiva e al rinsaldamento dei nessi di solidarietà di una società che le dinamiche competitive e antagonistiche caratteristiche della visione borghese della vita rischiavano di mandare in frantumi, era il risultato della grande trasformazione che stava investendo aree sempre più vaste del continente, traducendosi in fenomeni come l'urbanizzazione e la dilatazione del conflitto di classe, divenuto molla primaria delle relazioni sociali in una società sempre meno rurale e deferenziale e sempre più industriale e propensa a svilupparsi attraverso le contrapposizioni frontali tra i diversi strati sociali. Nel campo della rappresentanza politica tale trasformazione aveva portato all'avvio del declino del mondo dei notabili, intesi, in tempi di suffragio ristretto, come negozianti in sede nazionale delle esigenze locali, e alla contestuale emersione delle istituzioni partitiche a spiccata caratterizzazione ideologica e a strutturazione burocratica, strumenti idonei a incanalare il consenso e a tradurlo in programmi di respiro generale in tempi di suffragio più largo.

Per quello che riguarda, d'altro canto, l'operato dei governi, a prescindere dal colore politico di questi, che in qualche caso e in qualche periodo si alterò fino al punto di accordare voce in capitolo anche alle forze che si intestavano la rappresentanza degli strati subalterni della popolazione, si assistette a un contestuale mutamento di qualità. In precedenza essi avevano badato soprattutto a difendere l'istituto della proprietà privata e a caratterizzare la gestione dell'ordine pubblico nel senso della tutela delle «certezze giuridiche collegate a un armonioso ordine di una società di individui proprietari» (Cazzetta, 2002, p. 149). Ora che la società si era fatta larga e irrimediabilmente disarmonica, e che s'erano consumate le illusioni a proposito della naturale e autonoma capacità dell'economia di mercato di organizzare virtuosamente e con soddisfazione di tutta la società, il potere esecutivo non poteva più limitarsi a esprimersi secondo modalità al tempo stesso socialmente repressive e, dal punto di vista delle prestazioni, minimaliste o addirittura astensioniste. La grande crescita numerica delle burocrazie pubbliche di fine Ottocento rappresentò, in tal senso, la spia dell'emergere di una nuova dimensione prestazionale del servizio pubblico. L'immagine dello Stato come amministrazione, come fascio di apparati burocratici stabilmente impegnati a interagire con la società è divenuta, con il passar del tempo, consueta al punto tale da sembrare ovvia e "naturale". Ma essa prese forma per la prima volta forse solo allora, nel momento in cui gli apparati cominciarono a presentarsi come i tentacoli di uno «Stato previdenza che, tramite l'amministrazione, si (faceva) carico delle esigenze e degli obiettivi del soli-

La trasformazione
della politica

Lo Stato come
amministrazione

Luci e ombre della
democratizzazione

darismo sociale». Formulando la questione in altri termini: «All'attività giuridica, manifestazione tipica della sovranità, si affianca[va] ora un'attività sociale» (Mannori, Sordi, 2002, pp. 89-91).

Dunque, in apparenza, le vie d'irradiazione di un liberalismo democratico tardo-ottocentesco e primonovecentesco, che si differenziava sensibilmente da quello "classico" di impronta notabilare e censitaria, scorrevano parallele: dilatazione della cittadinanza politica; irrobustimento della funzione di garanzia esercitata dal potere giudiziario rispetto ad abusi ai danni del cittadino esercitati dagli altri due poteri; crescita delle funzioni sociali esercitate dalle amministrazioni pubbliche, a tutela dei ceti meno abbienti; la trasformazione, in buona sostanza, del liberalismo in democrazia.

A dispetto delle apparenze, però, le cose non si svolsero affatto in modo così lineare.

I parlamenti, è vero, divennero socialmente più rappresentativi e da ciò ricavarono una più profonda e solida legittimazione. La crescita della macchina amministrativa dipendente dall'esecutivo, insieme alla crescente tecnicizzazione delle funzioni erogate dall'amministrazione stessa, comportò però l'addensamento di spazi decisionali che, proprio per il loro preteso e rivendicato tecnicismo, si sottraevano al sindacato parlamentare e prescindevano, dunque, da una legittimazione diretta da parte della cittadinanza elettorale. Le nuove amministrazioni pubbliche tendevano, infatti, a dialogare direttamente con le rappresentanze di categoria espresse dal mondo del lavoro (sindacati, trust, cartelli industriali), piuttosto che assecondare gli impulsi espressi dalle aule parlamentari (Melis, 1995, p. 201):

L'amministrazione accentuò la sua caratteristica di luogo di mediazione sociale, interponendosi nel conflitto tra gli interessi (via via più aspro man mano che si andava verso la società urbano-industriale) come filtro di ricomposizione e di selezione delle spinte contraddittorie dei vari gruppi sociali ed economici [...]. Il fenomeno era più vistoso nell'amministrazione economica, dove una serie di consigli e commissioni, composte di funzionari e di membri per così dire 'laici', espressione di gruppi di interesse organizzati, affiancava l'opera del ministro, dava pareri, suggeriva, studiava, indirizzava. L'amministrazione non agiva più, insomma, nel vuoto istituzionale, ma integrava al suo interno domande provenienti dal sociale, ne teneva conto, spesso ne coinvolgeva i portatori nel processo di decisione amministrativa, prevedendo una loro partecipazione a questa o quella fase del procedimento. Era un fenomeno assolutamente inedito: l'anticipazione di una tendenza destinata a rafforzarsi.

L'erosione
dei confini
tra Stato e società

L'apertura dell'amministrazione alla società e ai suoi problemi comportava dunque anche una sorta di insinuante ed efficace invasione della prima da parte delle forze corporate costituite all'interno della seconda. La logica dei corpi, che si pensava fossero un residuo di una società anteriore a quella liberal-borghese fondata sull'individualismo, tornava a riemergere, nel momen-

to in cui dalla cittadinanza "stretta" caratteristica del liberalismo si passava a quella "larga", anticamera della democrazia. Si venne così a creare, accanto a quello delineato dal canale che collegava cittadinanza politica e rappresentanza parlamentare, un secondo circuito decisionale, di cui erano compartecipi da un lato le burocrazie pubbliche specialistiche, dall'altro le rappresentanze collettive dei principali attori economici e sociali.

E mentre i ministri, proiezione all'interno della macchina dell'esecutivo della filiera che dagli elettori risaliva al governo transitando attraverso il Parlamento, si alternavano con frequenza, in seguito ai ricorrenti mutamenti delle maggioranze parlamentari, la burocrazia tecnica ministeriale restava invece in carica stabilmente e, in virtù del proprio conclamato specialismo, tendeva simultaneamente a stemperare i tratti di affinità che aveva un tempo condiviso con la classe politica ospite del Parlamento: niente più osmosi, dunque, ai vertici dei poteri dello Stato.

Ma non solo: anche crescente divaricazione tra un'area della pubblicità e della trasparenza – quella incarnata dai parlamenti in espansione – e un'area dell'opacità, della sottrazione allo sguardo vigile della comunità dei cittadini nella sua interezza, insieme di individui e collettività allo stesso tempo. Quell'area dell'opacità si addensava essenzialmente nei settori dell'apparato pubblico che erano preposti a negoziare con le rappresentanze (corporate) per interessi espresse dal mondo economico-sociale, e che presero crescente confidenza con modalità di elaborazione delle decisioni che «per rapidità esecutiva e attenuazione dei controlli formali» risultavano sostanzialmente ricalcare e riproporre quelle dell'«impresa capitalistica moderna» (ivi, p. 203).

Di qui, una contraddizione rimarchevole; perché era vero, senza dubbio, che i nuovi apparati burocratici sorti in conseguenza della svolta "sociale" di un liberalismo che non si voleva più elitario erano figli, per molti versi, dell'allargamento della cittadinanza, e si configuravano come lo strumento tecnico-organizzativo degli impulsi alla democratizzazione caratteristici della nuova epoca; però, allo stesso tempo, la loro espansione comportava quella, parallela, degli ambiti decisionali del potere esecutivo sottratti al sindacato parlamentare.

Si veniva, così, accrescendo silenziosamente, al riparo da sguardi critici e vigili, la capacità di celato condizionamento della vita pubblica da parte di quegli *arcana imperii* che il liberalismo aveva a suo tempo criticato come emblema di una modalità di esercizio del governo dalla quale esso intendeva nettamente distanziarsi.

Non ci si trovava davanti semplicemente a un affiancamento del potere legislativo da parte delle cosiddette "amministrazioni parallele", votate al compito della mediazione specialistica tra i raggruppamenti orizzontali di interessi, ma a un vero e proprio processo di esautoramento del primo da parte delle seconde, proprio nel momento in cui i parlamenti, dotandosi di una più

L'imprevisto ritorno
degli *arcana imperii*

solida legittimazione sotto il profilo sociale, parevano avere brillantemente superato il momento di difficoltà patito a fine secolo, quando era divampata una furiosa polemica, promossa da quegli esponenti del mondo conservatore che ritenevano i nuovi parlamenti "larghi" – basati sul rilievo crescente delle Camere rispetto ai Senati – l'esito di un deplorabile cedimento alle seduzioni disgregatrici avanzate dai nemici del principio di autorità. Nella zona opaca disegnata dall'attività negoziale tra le amministrazioni parallele e il «lobbying degli interessi di una società di tipo industriale» (Salvati, 1987-88, pp. 138-9) – sullo sfondo, va sempre ricordato, del processo di avanzamento della grande industria in ogni parte del continente – si prendevano in via sostanzialmente riservata decisioni di grande rilievo. Queste ultime erano, inoltre, molto spesso immaginate come risposta ai problemi derivanti da un nodo che con il tempo venne crescendo di spessore, fino a qualificarsi come uno dei principali tra quelli caratteristici dell'Europa che inconsapevolmente si stava avviando alla Grande guerra. Esso consisteva nei nuovi, intensi intrecci tra industria, politica estera e politica di potenza, che costruirono l'implicito, anche se non sempre pienamente visibile, palinsesto politico-istituzionale dell'età dell'imperialismo.

6. Lo stato d'eccezione e la guerra: dalle colonie alle metropoli

Proprio la politica estera e quella di potenza rappresentavano, del resto, i due ulteriori terreni nei quali si lasciava percepire in modo più evidente la presenza nella vita istituzionale degli Stati liberali della zona "grigia" che abbiamo cominciato a conoscere tematizzando i rapporti tra amministrazioni parallele e *lobbies corporate* della società.

A rendere sostanzialmente impermeabile al sindacato del Parlamento l'operato delle istituzioni operative in quel settore (*in primis* i ministeri della Guerra, della Marina, degli Esteri, e, da un certo momento in avanti, con variazioni significative da paese a paese, anche quello delle Colonie) era un istituto di cui abbiamo già avuto modo di parlare, quello della prerogativa regia, di per sé vigente ovviamente solo nelle monarchie. Ma anche in una repubblica, quale la Francia, i poteri del presidente in materia militare, diplomatica, coloniale restavano sostanzialmente protetti dalle ingerenze tanto del legislativo quanto delle stesse sezioni civili dell'esecutivo.

Sotto questo profilo, il mutamento di qualità della tarda età liberale, emblematizzato dal repentino ma sistematico avvicinamento tra l'industria pesante e l'amministrazione, trovò proprio nell'ambito delle spese militari il terreno privilegiato di esplicitazione.

All'interno dei confini europei – è vero – dal 1870, ovvero dal tempo della guerra franco-prussiana, sostanzialmente non si combatté più; ma la politica del riarmo, ispirata dalla logica non solo dell'ampliamento, ma anche del rinnovamento del profilo tecnologico dei materiali bellici, imposto dagli avan-

zamenti dell'industria pesante, andava avanti senza tregua e trovava, intanto, negli spazi coloniali lo scenario idoneo per mostrare le sue potenzialità.

Ed è proprio in questi scenari, collocati a grande distanza dai centri metropolitani europei, che conviene posare lo sguardo in conclusione di discorso, per tirare le fila della nostra riflessione sulle ombre che si venivano addensando al varco del nuovo secolo in un'Europa liberale che, pure, per altri versi, era contraddistinta dall'ampliamento delle basi della propria legittimazione civile e sociale.

Mentre nelle madrepatrie si imponeva il principio del pieno riconoscimento della cittadinanza politica, nei territori coloniali si assisteva, infatti, viceversa, alla costruzione di una sorta di mondo alla rovescia, basato su modelli autoritari, caratteristici del passato preliberale. Anche nelle colonie, certo, c'erano dei cittadini. Ma questi erano soltanto i rappresentanti – in genere sparuti – della metropoli, che godevano degli stessi diritti riconosciuti ai residenti nella madrepatria. Per le popolazioni locali, nell'Africa e nell'Asia coloniale, come vedremo meglio nel prossimo capitolo di questo manuale, l'appartenenza ai nuovi imperi europei significava invece fondamentalmente sudditanza e mancato riconoscimento di diritti, in attesa – si soleva dire – di una loro maturazione civile, che veniva ritenuta, però, assai lontana all'orizzonte. Per altri versi, negli spazi coloniali, anche in relazione alla fruibilità di diritti da parte dei cittadini metropolitani, il potere militare contava più di quello civile: vigeva una sorta di stato di eccezione permanente, in forza del quale, anche nel pieno della stagione democratica, la stessa sovranità della cittadinanza legalmente riconosciuta (quella degli europei residenti nelle colonie) pativa comunque corpose limitazioni ad opera di autorità che, più che ad amministrare, erano chiamate a controllare e a reprimere.

La zona "grigia", nel mondo coloniale, era dunque assai più estesa di quanto essa non risultasse nei territori metropolitani. E in tal senso nelle colonie, durante i decenni che prelusero alla Grande guerra, venne messo precocemente in scena un copione che avrebbe conosciuto un'inattesa replica anche nelle madrepatrie, una volta che la *pax europea* cedette il passo al fragore delle armi.

Durante gli anni del conflitto – gli anni di uno stato d'eccezione fattosi domestico, dopo aver conosciuto il suo battesimo di fuoco nell'oltremare – i parlamenti dell'Europa liberale sostanzialmente tacquero e la zona grigia e autoritaria governata da procedure opache di natura vecchia e nuova si dilatò, al punto da diventare predominante; crebbero, insomma, gli spazi per l'esercizio della prerogativa regia e quelli delle amministrazioni parallele, mentre si riduceva drasticamente la libertà dei cittadini: una singolare conclusione di parabola, per un'epoca che a lungo era parsa impugnare saldamente la bandiera dell'estensione dei diritti prima individuali, poi collettivi, proiettata com'era verso l'approdo alla democrazia.

Cittadinanza
metropolitana
e sudditanza
coloniale

Industria, esercito,
amministrazione:
la zona "grigia"

La guerra:
uno stato d'eccezione
quotidiano

Bibliografia

- AGLIETTI M. (2011), *Cortes, nazione, cittadinanza. Immaginario e rappresentazione delle istituzioni politiche nella Spagna della Restauración (1874-1900)*, CLUEB, Bologna.
- CAZZETTA G. (2002), *Lavoro e impresa*, in M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, pp. 139-62.
- CIGLIANO G. (2013), *La Russia contemporanea. Un profilo storico*, Carocci, Roma (nuova ed.).
- COLOMBO P. (1999), *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, FrancoAngeli, Milano.
- CROCE B. (1965), *Storia d'Europa nel secolo decimonono* (1932), Laterza, Bari.
- GIANNINI M. S. (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- HINTZE O. (1980), *Il principio monarchico e il regime costituzionale* (1911), in Id., *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Zanichelli, Bologna, pp. 27-49.
- HUARD R. (1986), *Opinione pubblica, suffragio e democrazia in Europa. Saggio di tipologia degli Stati*, in P. Pombeni (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, il Mulino, Bologna, pp. 283-307.
- MANNORI L., SORDI B. (2002), *Giustizia e amministrazione*, in M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, pp. 59-101.
- MARTUCCI R. (2002), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma.
- MAZZANTI PEPE F. (2004), *Profilo istituzionale dello Stato italiano. Modelli stranieri e specificità nazionali nell'età liberale (1849-1922)*, Carocci, Roma.
- MELIS G. (1995), *L'amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, pp. 187-251.
- MENICONI A. (2012), *Storia della magistratura italiana*, il Mulino, Bologna.
- MERIGGI M. (2013), *L'Europa dall'Otto al Novecento* (2006), Carocci, Roma.
- MERLINI S. (2000), *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in A. G. Manca, W. Brauner (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, il Mulino-Duncker & Humblot, Bologna-Berlin, pp. 79-94.
- SALVATI M. (1987-88), *Dalla Francia all'Italia. Il modello francese e vie surrettizie di modernizzazione amministrativa in uno Stato periferico*, in C. Pavone, M. Salvati (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, "Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso ISSOCO", 9, FrancoAngeli, Milano, pp. 123-66.
- TOCQUEVILLE A. DE (1999), *La democrazia in America* (1834-40), Rizzoli, Milano.

7 Le istituzioni politiche coloniali

di Isabella Rosoni

1. Il grande gioco del colonialismo

1.1. Una questione di lessico Colonizzazione e colonialismo sono due termini legati da un'apparente omonimia. Sono complementari, apparentati da un senso affine, ma esprimono concetti diversi (Reinhard, 2002, pp. 3 ss.).

La colonizzazione è il fenomeno della migrazione ed espansione dei popoli oltre i confini dei propri Stati. Comprende il processo di conquista, la fondazione di nuovi insediamenti, l'occupazione di una terra straniera attraverso la forza o la superiorità economica. Una volta occupata, la terra viene sfruttata economicamente: può essere coltivata dalla popolazione locale o dai coloni che, a loro volta, possono diventare autonomi o mantenere un legame di sudditanza con la madrepatria. La tradizione storiografica occidentale data la colonizzazione a partire dall'epoca delle grandi scoperte geografiche.

L'espansione europea inizia dal XV secolo. Portogallo, Spagna, Olanda (Province Unite), Inghilterra e Francia sono i paesi protagonisti dell'avventura coloniale legata alla scoperta delle Indie occidentali, all'apertura delle vie marittime verso l'Oriente, al superamento della punta estrema dell'Africa. L'espansione si orienta verso territori economicamente non sfruttati, scarsamente popolati o abitati da popolazioni considerate primitive. Ma è nel XIX secolo che la colonizzazione intraprende l'ultima tappa fondamentale. Grazie anche alla sconfitta di Napoleone la protagonista assoluta del secolo è la Gran Bretagna, favorita dalla spinta della rivoluzione industriale e dalla supremazia della Royal Navy. Gli antichi imperi della Spagna, del Portogallo e della Cina sono in declino. Mentre la Francia intraprende l'avanzata verso l'Asia, l'impero russo si estende verso sud-est e quello ottomano subisce una progressiva contrazione territoriale, si affacciano sulla scena mondiale nuove potenze imperiali, la Germania, il Belgio e l'Italia.

Gli ultimi due decenni del XIX secolo e l'inizio del XX segnano infine l'ultima fase della colonizzazione. Questo periodo viene definito "l'età dell'oro dell'imperialismo coloniale" (Leroy-Beaulieu, 1874). L'Africa diventa il territorio privilegiato dello scontro per la supremazia coloniale e viene divisa fra le grandi potenze. Ormai, agli inizi del XX secolo, la maggior parte della