

Ciò detto, e riconosciuto anche che la presa di distanza dall'opinione corrente – detta qui «il presente» – è essenziale per ogni pensare, ci si può domandare se l'accezione heideggeriana (la «presentificazione») non resti troppo stretta per gli obbiettivi di de-suturazione «cronologica» che il libro si propone; se cioè il «presente» in quanto categoria filosofica non sia ciò che finisce per imporre troppa rigidità al «semaforo» cronologico.

Inoltre: è il presente un punto definitivamente escluso alla pensabilità? È esso strettamente inintelligibile al di fuori dalle due traiettorie divergenti verso «passato remoto» e «futuro anteriore»? Si può cercare una strada che non parta dalla filosofia? In Heidegger il «presente» si configura «onticamente», in opposizione alla preoccupazione ontologica, e il rigetto del presente è una prima mossa per incamminarsi sulla via dell'ontologia fondamentale; ma mantenendo una visione «ontica» del presente non si è costretti a fare troppe concessioni al «pesante fardello ontologico», in altri termini non si resta in una prospettiva intrafilosofica?

Un'altra via potrebbe essere di considerare il presente né come «presentificazione» e neppure come il «sempre presente» hegeliano che lega ogni configurazione temporale, ma come il luogo di una decisione sul tempo, di una separazione del futuro dal passato. Ora, è certo che questa decisione è rara, che il presente solo raramente è pensabile nelle sue capacità separatrici, che il presente è raro, quanto il tempo.

Teoria statistica dello Stato e potere amministrativo (1797-1805)

Francesca Sofia

Con «teoria statistica dello Stato» si è adusi indicare in via prevalente quella particolare riflessione sull'ordine e sulla costituzione che fa capo alle *Staatswissenschaften* elaborate dalla scuola storica di Gottinga nella seconda metà del Settecento. Dal lato degli assetti del potere, tale riflessione è vista fare da supporto al «sistema politico dell'assolutismo illuminato», di cui fungerebbe da elemento insieme legittimante e propulsivo. Da qui anche la sua connaturata ambiguità, consistente nel presentarsi come un Giano bifronte che congiunge, senza sintesi alcuna, passato e avvenire: la «teoria statistica dello Stato» può così leggersi sia come ultima e aggiornata versione della concezione amministrativa dello Stato già in via di superamento – *zwischen Reform und Revolution* – sia come primo incerto apparire del ruolo «costituzionale» della scienza tedesca, e della epistemologia storica ad essa peculiare¹.

Scienza, amministrazione, costituzione sono anche le parole chiave di una diversa stagione della teoria statistica dello Stato, sulla quale vorrei fissare in questa sede l'attenzione. Si tratta di quell'improvvisa e vivacissima comparsa di temi e discussioni «teoriche» sulla statistica sviluppatasi in Francia tra il Direttorio

¹ Sulle implicazioni politiche e filosofiche dei dotti di Gottinga rimando in via generale a L. MARINO, *I maestri della Germania. Göttingen, 1770-1820*, Torino 1975; G. VALERA (ed), *Scienza dello Stato e metodo storiografico nella scuola storica di Gottinga*, Napoli 1980; R. VIERHAUS, *Die Universität Göttingen und die Anfänge der modernen Geschichtswissenschaft im 18. Jahrhundert* e M. BEHNEN, *Statistik, Politik und Staatengeschichte von Spittler bis Heeren*, ambedue in H. BOOCKMANN-H. WELLENREUTER (edd), *Geschichtswissenschaft im Göttingen. Eine Vorlesungsreihe*, Göttingen 1987, rispettivamente pp. 9-29 e 76-101. Si veda inoltre la dissertazione di dottorato di M. SCATTOLA, *August Ludwig Schlözer e le Staatswissenschaften del XVIII secolo*, Università degli studi di Torino, a.a. 1990-1991.

e l'Impero, produttiva di rilevantissimi esiti dal lato delle rilevazioni – e per questo aspetto vieppiù indagata ed apprezzata dalla storiografia² – ma della quale si stenta poi a riconoscere il compiuto disegno istituzionale, l'organizzazione del potere soggiacente, non compiutamente riconducibile all'ampliamento delle basi democratiche della comunità politica, oppure ad un generico interventismo statale³. La tenuta di breve periodo di queste riflessioni e il loro precoce riassorbimento in differenti equilibri costituzionali – eccettuati alcuni epigoni in altri contesti nazionali – possono essere remore effettive a indagare e comprendere i contorni di un assetto delle istituzioni politiche, di fatto appena delineato. Per non far sorgere equivoci, e per ulteriormente affinare un tema già affrontato in altra sede⁴, la genesi della riflessione statistica nella Francia direttoriale verrà così analizzata dall'interno della *Staatswerdung* della Francia rivoluzionaria, e in particolare tenendo presente quel desiderio di conversione «dalla Rivoluzione alle riforme», che, in maniera fortissima, caratterizza il dibattito pubblico sulla costituzione fin dal 1789.

«Nous n'aurons rien fait pour l'avancement de la liberté, pour le développement des idées et des habitudes républicaines, pour la conservation de notre nouveau gouvernement, si des principes solides ne remplacent pas les préjugés, si le bon sens et la saine instruction ne viennent pas joindre dans tous les coeurs, à l'énergie des sentiments libres, l'amour de l'ordre et des utiles travaux».

La citazione da Cabanis⁵, presa a caso tra le molte esortazioni simili che accompagnano l'entrata in vigore della costituzione dell'anno III, può argomentare con sufficiente approssimazione

² Si veda, tra le trattazioni più significative, J.C. PERROT, *L'âge d'or de la statistique régionale française (an IV-1804)*, Paris 1977; *La statistique en France à l'époque napoléonienne*. Journée d'étude, 14 février 1980, Bruxelles 1981; J.C. PERROT-S.J. WOOLF, *State and Statistics in France, 1789-1815*, Chur-London-Paris-New York 1984; M.N. BOURGUET, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris 1988, e da ultimo con attenzione particolare ai presupposti epistemologici, E. BRIAN, *La mesure de l'Etat. Administrateurs et géomètres au XVIIIe siècle*, Paris 1994.

³ Che è l'elemento comunemente ricordato nelle trattazioni di sintesi, quando si viene a trattare il rapporto tra statistica e potere: cfr., da angolazioni molto distanti, quanto è detto in H. LE BRAS, *La Statistique générale de la France*, in P. NORA (ed), *Les lieux de la mémoire*, II: *La Nation*, 3 voll., Paris 1986, I, pp. 318 ss. e in P. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris 1990, pp. 37-50.

⁴ Cfr. F. SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, I, Roma 1988.

⁵ P.J.G. CABANIS, *Rapport fait au Conseil des Cinq-Cents sur l'organisation des écoles de médecine*. Séance du 29 brumaire an VII (19 septembre 1798), in

il disagio teorico di molti termidoriani, sintetizzabile in questa amara osservazione: da solo il raffinato congegno istituzionale sancito dal testo costituzionale non sarebbe bastato. Non sarebbe bastato ad uscire dal Terrore – «l'énergie des sentiments libres», come affermava Cabanis, aveva bisogno di ben altri interventi regolativi – ma neppure a porre termine alla rivoluzione. Il valore politico della razionalità, prima affidato alla legge, appariva troppo formale o, almeno, incapace di per se stesso a garantire la cogenza dell'ordine politico e la sua effettività. Come è stato ricordato di recente, anche il famoso decreto dei «due-terzi», che conservava *de jure* la maggioranza dei convenzionali all'interno dei nuovi corpi legislativi, esplicita una medesima valenza ideologica.

«Proprio mentre si cristallizza nella solennità di una 'constitution' a lungo dibattuta il principio dell'automatico e razionale funzionamento della 'machine politique', la 'révolution' – che tanto si era sforzata di precisare e concretare quello stesso principio – avverte con continui segnali che la reale dinamica politica si svolgerà per vie molte differenti»⁶.

E questi segnali, come è ancora ricordato, non sono solo ravvisabili nell'effervescenza della progettualità costituzionale, quella che già Raymond Guyot ai primi del secolo vedeva svolgersi in via sperimentale al di là dei confini nazionali, verso il terreno vergine delle repubbliche sorelle⁷, o nei colpi di Stato portati a termine dal Direttorio. Si riconoscono anche – e soprattutto – nella riflessione condotta a più livelli sul principio stesso di razionalità.

Innanzitutto dal punto di vista epistemologico. Esempio in tal senso il *Mémoire sur la faculté des penser* presentato da Destutt de Tracy all'Institut National nel 1798, dove compare per la prima volta il neologismo *idéologie*.

«Personne ne niera sans doute – è qui affermato – que la connaissance de la génération de nos idées est le fondement de l'art de communiquer ces idées, la grammaire; de celui de combiner ces mêmes idées et d'en faire jaillir des vérités nouvelles, la logique; de celui d'enseigner et de répandre les vérités acquises, l'instruction; de celui de former les habitudes de l'homme, l'éducation; de l'art plus important encore d'apprécier et de régler nos desirs, la morale; du plus grand des arts, au succès duquel doivent coopérer tous les

P.J.G. CABANIS, *Oeuvres philosophiques*, publiées par C. LEHEC-J. CAZANEUVE, 2 voll., Paris 1956, II, pp. 405 ss., in particolare p. 423.

⁶ P. COLOMBO, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria* (Arcana Imperii, 28), Milano 1993, p. 523.

⁷ Cfr. R. GUYOT, *Du Directoire au Consulat. Les transitions*, in «Revue historique», CXI, 1912, pp. 1-31, ma anche dello stesso, *Le Directoire et la paix d'Europe, du traité de Bâle à la deuxième coalition (1795-1799)*, Paris 1911.

autres, celui de régler la société de façon que l'homme y trouve le plus de secours et le moins de gêne possible de la part de ses semblables»⁸.

Il monopolio esercitato dagli *idéologues* nei centri di potere durante il Direttorio è tutto qui, in questa asserzione universalmente condivisa – si rimarchi la formula retorica «Personne ne niera sans doute que» – circa l'inadeguatezza della *raison* illuministica a chiudere il processo rivoluzionario. Il che non significava approdare verso nuove stagioni filosofiche, rinnegare il precedente impianto gnoseologico. I valori illuministici dovevano essere riaffermati anche contro l'illusione del loro automatismo meccanico su cui era caduta la generazione dei padri. Tuttavia, nel permanere dell'equivalenza ragione-rivoluzione, era urgente dar conto dei suoi esiti paradossali, della crescita ipertrofica di quell'equivalenza che aveva segnato l'esperienza del Terrore.

Sarebbe notevolmente inesatto, e ingeneroso con riferimento ai suoi protagonisti, interpretare i grandi dibattiti epistemologici dell'*idéologie* come se si trattasse dell'evoluzione pacifica di una riflessione interrotta nel 1793 per ragioni congiunturali. L'*idéologie* sotto il Direttorio sottende invece una rettifica sincera di tanti assiomi ancora ovvi e scontati nel 1789: il sensismo irriflesso di Condillac, il naturale comporsi di senso e razionalità nell'individuo appetitivo, l'ingenuo utilitarismo dei molti che avevano considerato inutile la preventiva verifica dell'identità strutturale della felicità individuale con quella collettiva. In altre parole, la ricerca sull'origine delle idee sottintende sempre uno sforzo di comprensione antropologica molto più articolato di quello presente nella metafora settecentesca della statua di Condillac.

A chi si dimostrasse perplesso dell'incidenza di questi ricerche sulla genesi della disciplina statistica, potrebbe essere utile rammentare come in Italia chiunque affronti una qualche elaborazione teorica della disciplina lo faccia dopo aver risolto una traumatica crisi gnoseologica; succede a Vincenzo Cuoco, del quale la critica all'astrattismo illuminista è tutto sommato ancora oggi il dato più noto della sua intensa biografia⁹; ma un percorso analogo segue

⁸ A.L.C. DESTUTT DE TRACY, *Mémoire sur la faculté de penser*, in «Mémoires de l'Institut National des sciences et arts. Sciences morales et politiques», I, an VI, p. 287.

⁹ Sulla scia di una lettura eccessivamente «idealistica» del suo pensiero, che la recente storiografia, anche tenendo conto degli interessi statistici ed economici di Cuoco, sta ridimensionando: cfr. in merito S. NUTINI, *Vincenzo Cuoco a Milano (1800-1806). Inediti e rari*, Roma 1989 ma anche F. TESSITORE, *Vincenzo Cuoco e le origini del liberalismo «moderato»*, in *L'Italia giacobina e napoleonica* (Storia della società italiana, 18), Milano 1985, pp. 329 ss., che sembra in parte rivedere il giudizio di Cuoco «alle origini» dell'idealismo meridionale da lui

anche Melchiorre Gioia, che, nel mentre delinea compiti e ambiti della statistica descrittiva – vale a dire della «descrizione degli elementi che costituiscono una nazione» – compone anche una *Logica statistica*, giacché per «stato» bisogna intendere prima di ogni altra cosa

«la somma delle qualità costanti e variabili di ciascun oggetto, ossia la somma delle apparenze sotto cui ci si presenta, o finalmente, il che è lo stesso, la somma delle sensazioni che in noi eccita»¹⁰.

Proprio questa polisemia che per Gioia dalla radice «stato» si riflette anche sul concetto di «statistica» palesa una funzione essenziale affidata alla disciplina, che è quella di ripristinare (o finalmente garantire) la trasmissione e la circolazione del sapere. Non la si interpreti però alla luce delle nostre categorie sociologiche: trasmissione e circolazione del sapere significano diffusione dei principi rivoluzionari, servono ad assicurare stabilità all'ordine politico, partendo dal presupposto che sarebbe spettato alla cultura terminare quella rivoluzione che essa stessa aveva iniziato.

Ora, se molti dei protagonisti dell'89 erano pronti a giurare sulla coincidenza delle *lumières* con la rivoluzione, non erano poi disposti a ritenere che la cultura avesse un qualche ruolo da svolgere, una volta che l'ordine rivoluzionario fosse stato proclamato e introiettato dalla costituzione. Come da un punto di vista gnoseologico non esisteva scarto tra ragione e sensazione – tutto il sensismo illuminista continentale operava per un recupero dei sensi da parte dell'intelletto, al quale spettava infine l'ultima parola¹¹ – ugualmente era impensabile una qualche antinomia tra l'opinione pubblica e la volontà generale. Non è solo però la brusca entrata della «piazza» nell'agone politico che capovolge

stesso sostenuto in quella che continua a rimanere a tuttoggi la ricostruzione più approfondita del suo pensiero (*Lo storicismo di Vincenzo Cuoco*, Napoli, 1965). Per l'urgenza in Cuoco di ricomporre il baratro tra *scientia* e *prudencia* apportato dalla rivoluzione cfr. il mio *Una scienza per l'amministrazione*, cit., pp. 285-312.

¹⁰ M. GIOIA, *Logica statistica abbassata ... alla capacità de' giovani agricoltori, artisti, commercianti novizi in ogni altra professione privata e pubblica*, Milano 1808, p. xv e xiv. Su Gioia, l'epigono più conseguente delle implicazioni «modernizzanti» sottese a questa stagione della statistica, cfr. gli atti del recente convegno a lui dedicato: *Melchiorre Gioia, 1767-1829. Politica, società, economia tra riforme e restaurazione* («Bollettino storico piacentino», LXXXV, nn. 1-2), Piacenza 1990.

¹¹ Mi riferisco qui espressamente agli ormai classici lavori di L.G. CROCKER, e in particolare a *Nature and Culture. Ethical Thought in the French Enlightenment*, Baltimore 1963.

questa prospettiva iniziale: l'istruzione pubblica, che rappresenta l'apice organizzativo di questo investimento della scienza nelle istituzioni, era già parte notevole del progetto di modernizzazione della fisiocrazia¹², la più fedele, tra le *coteries* illuministe, alla credenza nella autoreferenzialità della ragione. Che cosa cambia allora nel sentire collettivo, e opera per la diffusione dello «spirito pubblico», anche dopo che la *volonté générale* ha trovato una propria adeguata sede istituzionale? Cambia, ancora una volta, la riflessione sottesa alla razionalità. Weberianamente, si potrebbe contrapporre un 1789, orientato verso una razionalità legale di tipo formale – al cui fondamento si pone la norma generale e astratta espressa dai legittimi rappresentanti – ad un 1795, per il quale la razionalità formale è (o deve essere) condizione di una razionalità che è anche materiale, di cui però a stento e con fatica se ne individuano i segni nel panorama collettivo.

È stato rilevato di recente che l'originalità degli *idéologues* non è tanto da ricercare nelle opere teoriche – si tratti degli *Éléments d'idéologie* di Destutt de Tracy o dei *Rapports du physique et du moral* di Cabanis – quanto nella relazione che questi e altri scritti intrattengono con le istituzioni per le quali sono state pensate, nelle quali devono essere diffuse, e che sono chiamate a legittimare¹³. Ma sarebbe di nuovo riduttivo ritenere che le istituzioni legate all'*idéologie* siano solo l'Institut National e le grandi Ecoles, i templi espressamente deputati al culto della ragione. L'istituzionalizzazione della razionalità doveva coinvolgere tutti gli aspetti della vita collettiva, anche quelli difficilmente pertinenti al quadro rivoluzionario della costituzione. L'ordinamento di un sistema di pubblica istruzione solidale al nuovo ordine repubblicano è dunque solo un momento di questa promozione culturale del cittadino, alle cui radici s'intuisce una consapevolezza, impensabile solo pochi anni prima, di un fossato che bisogna riempire tra il livello *politico* e quello *sociale*¹⁴. Da un punto di vista teorico, tale consapevolezza si riflette in una riconsiderazione critica dell'esperienza rivoluzionaria, che porta ad enucleare

¹² Il problema, in genere sottovalutato dalla storiografia, è stato analizzato da M. ALBERTONE, *Fisiocrazi, istruzione e cultura*, Torino 1979.

¹³ Cfr. l'*Avant-propos* premesso da F. AZOUVI alla raccolta di saggi da lui curata, *L'institution de la raison. La révolution culturelle des idéologues*, Paris 1992, p. 8.

¹⁴ Per una tematizzazione forte di questa consapevolezza si veda, per esempio, il recente contributo di B. BACZKO, *La constitution de l'an III et la promotion culturelle du citoyen*, in F. AZOUVI (ed), *L'institution de la raison*, cit., pp. 21-49.

i *principes* fondamentali dalle sue imperfette e contingenti realizzazioni.

«Les bases de la constitution ou les principes généraux sont bons: ce sont les principes de tout gouvernement républicain, la souveraineté du peuple, l'unité de la république, l'égalité des droits, la liberté, le régime représentatif; mais l'organisation constitutionnelle, arrangée sur ces bases, est essentiellement vicieuse; l'expérience l'a démontré. Il faut donc s'élever à ces principes fondamentaux, ne plus voir la constitution que dans eux, et nos obligations que dans leur maintien»¹⁵.

Boulay de la Meurthe con queste parole poteva anche stare compiendo l'apologia del conclusivo colpo di Stato del 18 brumaio. Ma questo passo qui interessa perché esprime un atteggiamento fortemente critico verso quanto era stato compiuto fino ad allora, che all'epoca doveva essere particolarmente diffuso. Già subito dopo l'entrata in vigore della costituzione dell'anno III, Pierre-Louis Roederer aveva abbozzato una distinzione simile, soffermandosi sulla «rettitudine», principio informatore a suo dire del regime repubblicano: applicata all'analisi del «gouvernement» – termine con il quale egli intende ciò che nel 1789 era stato definito potere esecutivo – la «rettitudine» comportava

«la conformité de son organisation, de ses décisions et des actes non seulement avec les lois, mais encore avec les principes. Nous distinguons donc sa rectitude légale, et sa rectitude morale»¹⁶.

Se dunque Boulay de la Meurthe separava i *principes* e l'organizzazione costituzionale, Roederer distingueva tra *principes* e *legislazione*: in entrambi i casi, però, venivano meno alcuni capisaldi posti a baricentro del diritto pubblico della rivoluzione: la supremazia incontestata del potere legislativo («la legge è l'espressione della volontà generale», recita per l'appunto la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789)¹⁷, il parallelo privilegiato tra la sovranità nazionale e i rappresentanti popolari, il ritenere che la costituzionalizzazione dei poteri

¹⁵ Il passo è tratto dal discorso pronunciato da A.L.C. Boulay al Consiglio dei Cinquecento il 19 brumaio anno VIII a proposito del colpo di stato, così come è riportato nei *Mémoires historiques de l'an VIII, brumaire contenant les détails exacts et plus circonstanciés de la révolution du 18 et 19 brumaire an VIII ... et suivi du texte de la constitution présentée à l'acceptation du peuple français*, Paris an VIII.

¹⁶ P.L. ROEDERER, *Du gouvernement*, Paris an III, p. 102. Il vocabolo «principes» è di chi scrive). Ricorda che il testo è di P.C.F. Daunou, parteciperà poi attivamente alla stesura e a P.C.F. Daunou, parteciperà poi attivamente alla stesura per una ricostruzione dettagliata dei diversi approcci, vedi P. BOURDON, *La constitution de l'an VIII*, Paris 1989.

¹⁷ In particolare all'art. 6.

questa prospettiva iniziale: l'istruzione pubblica, che rappresenta l'apice organizzativo di questo investimento della scienza nelle istituzioni, era già parte notevole del progetto di modernizzazione della fisiocrazia¹², la più fedele, tra le *coteries* illuministe, alla credenza nella autoreferenzialità della ragione. Che cosa cambia allora nel sentire collettivo, e opera per la diffusione dello «spirito pubblico», anche dopo che la *volonté générale* ha trovato una propria adeguata sede istituzionale? Cambia, ancora una volta, la riflessione sottesa alla razionalità. Weberianamente, si potrebbe contrapporre un 1789, orientato verso una razionalità legale di tipo formale – al cui fondamento si pone la norma generale e astratta espressa dai legittimi rappresentanti – ad un 1795, per il quale la razionalità formale è (o deve essere) condizione di una razionalità che è anche materiale, di cui però a stento e con fatica se ne individuano i segni nel panorama collettivo.

È stato rilevato di recente che l'originalità degli *idéologues* non è tanto da ricercare nelle opere teoriche – si tratti degli *Éléments d'idéologie* di Destutt de Tracy o dei *Rapports du physique et du moral* di Cabanis – quanto nella relazione che questi e altri scritti intrattengono con le istituzioni per le quali sono state pensate, nelle quali devono essere diffuse, e che sono chiamate a legittimare¹³. Ma sarebbe di nuovo riduttivo ritenere che le istituzioni legate all'*idéologie* siano solo l'Institut National e le grandi Ecoles, i templi espressamente deputati al culto della ragione. L'istituzionalizzazione della razionalità doveva coinvolgere tutti gli aspetti della vita collettiva, anche quelli difficilmente pertinenti al quadro rivoluzionario della costituzione. L'ordinamento di un sistema di pubblica istruzione solidale al nuovo ordine repubblicano è dunque solo un momento di questa promozione culturale del cittadino, alle cui radici s'intuisce una consapevolezza, impensabile solo pochi anni prima, di un fossato che bisogna riempire tra il livello *politico* e quello *sociale*¹⁴. Da un punto di vista teorico, tale consapevolezza si riflette in una riconsiderazione critica dell'esperienza rivoluzionaria, che porta ad enucleare

¹² Il problema, in genere sottovalutato dalla storiografia, è stato analizzato da M. ALBERTONE, *Fisiocрати, istruzione e cultura*, Torino 1979.

¹³ Cfr. l'*Avant-propos* premesso da E. AZOUVI alla raccolta di saggi da lui curata, *L'institution de la raison. La révolution culturelle des idéologues*, Paris 1992, p. 8.

¹⁴ Per una tematizzazione forte di questa consapevolezza si veda, per esempio, il recente contributo di B. BACZKO, *La constitution de l'an III et la promotion culturelle du citoyen*, in F. AZOUVI (ed), *L'institution de la raison*, cit., pp. 21-49.

i *principes* fondamentali dalle sue imperfette e contingenti realizzazioni.

«Les bases de la constitution ou les principes généraux sont bons: ce sont les principes de tout gouvernement républicain, la souveraineté du peuple, l'unité de la république, l'égalité des droits, la liberté, le régime représentatif; mais l'organisation constitutionnelle, arrangée sur ces bases, est essentiellement vicieuse; l'expérience l'a démontré. Il faut donc s'élever à ces principes fondamentaux, ne plus voir la constitution que dans eux, et nos obligations que dans leur maintien»¹⁵.

Boulay de la Meurthe con queste parole poteva anche stare compiendo l'apologia del conclusivo colpo di Stato del 18 brumaio. Ma questo passo qui interessa perché esprime un atteggiamento fortemente critico verso quanto era stato compiuto fino ad allora, che all'epoca doveva essere particolarmente diffuso. Già subito dopo l'entrata in vigore della costituzione dell'anno III, Pierre-Louis Roederer aveva abbozzato una distinzione simile, soffermandosi sulla «rettitudine», principio informatore a suo dire del regime repubblicano: applicata all'analisi del «gouvernement» – termine con il quale egli intende ciò che nel 1789 era stato definito potere esecutivo – la «rettitudine» comportava

«la conformité de son organisation, de ses décisions et des actes non seulement avec les lois, mais encore avec les principes. Nous distinguons donc sa rectitude légale, et sa rectitude morale»¹⁶.

Se dunque Boulay de la Meurthe separava i *principes* e l'organizzazione costituzionale, Roederer distingueva tra *principes* e legislazione: in entrambi i casi, però, venivano meno alcuni capisaldi posti a baricentro del diritto pubblico della rivoluzione: la supremazia incontestata del potere legislativo («la legge è l'espressione della volontà generale», recita per l'appunto la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789)¹⁷, il parallelo rapporto privilegiato tra la sovranità nazionale e i rappresentanti parlamentari, il ritenere che la costituzionalizzazione dei poteri delegati

¹⁵ Il passo è tratto dal discorso pronunciato da A.J.C. Boulay de la Meurthe al Consiglio dei Cinquecento il 19 brumaio anno VIII a giustificazione del colpo di stato, così come è riportato nei *Mémoires historiques sur le dix-huit brumaire contenant les détails exacts et plus circonstanciés des deux Conseils, des 18 et 19 brumaire an VIII ... et suivi du texte de la nouvelle Constitution présentée à l'acceptation du peuple français*, Paris an VIII, p. 88.

¹⁶ P.L. ROEDERER, *Du gouvernement*, Paris an III, p. 12 (la sottolineatura del vocabolo «principes» è di chi scrive). Ricordo che Roederer, insieme a Sieyès e a P.C.F. Daunou, parteciperà poi attivamente alla costituzione dell'anno VIII: per una ricostruzione dettagliata dei diversi apporti alla stesura del testo cfr. J. BOURDON, *La constitution de l'an VIII*, Paris 1942.

¹⁷ In particolare all'art. 6.

fosse garanzia sufficiente alla conformazione del loro agire all'ordine rivoluzionario. In altri termini, mentre nel 1789 la legittimità dei pubblici poteri assumeva un contorno obiettivo (come tale non suscettibile di verifiche ulteriori), quale il fatto che essi tutti derivano da un potere costituente comunque organizzato, a distanza di neanche dieci anni la legittimità è percepita come un dato che si può verificare soggettivamente da parte dei governati (ed è una ragione in più che tira l'acqua al mulino della diffusione della cultura).

Questo è il motivo per cui ora la razionalità rivoluzionaria non può fermarsi a designare i contorni degli assetti istituzionali né deve concentrarsi in via esclusiva nella produzione di norme legislative: tutti i soggetti pubblici – compresi gli stessi cittadini – devono a lei conformarsi al fine di dare credibilità al sistema, e infine chiudere quel circolo vizioso della discrepanza tra politico e sociale.

È palese (e del resto lo suggerisce anche il frammento di Roederer riportato sopra) che scindere tra *principes* informatori della vita politica e organizzazione costituzionale, interrompere il circuito tra la sovranità e le rappresentanze legislative significava recuperare all'interno dei pubblici poteri una dimensione «governativa» (e in subordine amministrativa), per lungo tempo assente dai dibattiti rivoluzionari. Giustificarne la genesi con un dato strutturale – l'abnorme crescita degli apparati amministrativi convogliata dalle guerre rivoluzionarie – oppure considerarlo il lascito testamentario per antonomasia indichiabile del Terrore, è però un punto di vista parziale. Le brevi annotazioni spese sul sensismo dell'*idéologie*, il significato che si è cercato di dare alla razionalità sostanziale ricompresa nei *principes* sembrano alludere ad un ambiente particolarmente propizio all'incubazione del tema della «governabilità»: amministrazione delle passioni, esigenza di un'efficacia performativa dell'ordine politico erano entrambe condotte su un registro pragmatico e fattuale, che poco spazio lasciava ai sogni di palingenesi collettiva degli albori rivoluzionari.

Tutto questo vien detto non tanto per far quadrare i conti tra tanti sintomi, in apparenza irrelati, che innovano lo scenario politico-culturale della Francia tra il Direttorio e l'Impero; l'intenzione è quella di dimostrare come la statistica riesca ad infiltrarsi nella forbice compresa tra i *principes* e la «governabilità», scavalcando a pie' pari il carattere univoco e originario della sovranità. Due esempi, tolti dalla preistoria della rilevanza della statistica nei dibattiti pubblici, possono dimostrare *a contrario* ciò che ne consente la diffusione. Il primo attiene alla critica che

il cavaliere d'Arcq nel 1786 rivolse al tentativo di Necker di dar conto alla nazione del proprio operato (tentativo, sia detto per inciso, spesso recuperato a posteriori come precoce saggio di statistica descrittiva). Buono in teoria, l'esperimento dimostrava però una conoscenza superficiale delle «lois politiques du royaume», secondo le quali i ministri non erano altro che i primi esecutori della volontà del re,

«d'où il résulteroit que si les Ministres étoient responsables envers la nation de leur Administration, ce seroit le Roi lui-même qui seroit responsables envers ses peuples, dont la manière dont il les gouverne; ce qui est diamétralement contraire à l'autorité royale dans la monarchie française».

Il cavaliere d'Arcq tuttavia ammetteva che una tale pratica poteva funzionare all'interno di un ordinamento repubblicano¹⁸. Ma in tal modo sottovalutava la vischiosità di determinati assunti, che trasmigrano e si perpetuano nella dislocazione della titolarità del *pouvoir*. Quale crimine Collot d'Herbois imputava infatti nell'agosto 1793 al ministro dell'interno Garat, quando questi aveva tentato di promuovere una statistica descrittiva redigendo un questionario da inviare a tutti i comuni del territorio? Il ministro, a suo parere,

«a usurpé un droit qui n'appartient qu'au souverain en provoquant le voeu de peuple sur le questions dont il lui demandait la solution. [...] il s'est arrogé une puissance qu'il n'a pas. J'observe encore que tout dans cet ouvrage n'est pas écrit, on a laissé du blanc, pour quelques observations particulières: il y a des question détachées et insidieuses. On veut provoquer le voeu du peuple contre la Constitution»¹⁹.

«Potenza del cittadino e miseria dell'amministrato», è la metafora usata per indicare questo assetto dei poteri, specie con riguardo alle sue lunghe propaggini ottocentesche e alla nuova

¹⁸ P.A. D'ARCQ, *Essais d'administration*, Paris 1786, p. 20 e 26: «Dans une république tout individu, dans quelque position qu'il soit, peut parvenir aux emplois publics, et par conséquent avoir part aux opérations. Il est donc juste, il est même nécessaire qu'il soit instruit de tout ce qui se passe, afin d'avoir des connoissances acquises et suffisantes, lorsque son tour vendra de participer, en quelque manière que ce soit, au gouvernement de la république». Su Philippe-Auguste de Sainte-Foy, cavaliere d'Arcq (1721-1795), figlio naturale del conte di Tolosa, pubblicista conservatore (arriverà ad opporsi nel 1789 alla convocazione degli Stati generali), e tuttavia non privo di qualche acume nella sua vastissima produzione letteraria cfr. la voce dedicategli da E.G. LEDOS nel *Dictionnaire de biographie française*, III, Paris 1939, coll. 418-422.

¹⁹ Intervento di Collot d'Herbois alla Convenzione nella seduta del 2 agosto 1793: cfr. *Archives parlementaires*, s. I, LXX, Paris 1906, p. 132. Sull'inchiesta approntata al Ministero dell'Interno durante la permanenza di Garat, ma di fatto promossa dal responsabile della I divisione, L.A. Champagneux, che in tale ruolo sarà all'origine anche delle statistiche descrittive del Direttorio, cfr.

vigoria indotta dalla stabilizzazione del governo parlamentare²⁰. Si può allora ribaltare questa formula, e asserire che nel periodo che ci interessa lo Stato esalti l'amministrato e disarmi il cittadino?

Nessuno all'epoca, nemmeno l'autoritario Napoleone Bonaparte, era disposto a rinunciare al postulato teorico della sovranità popolare, a rinnegare l'equivalenza tra repubblica e democrazia. Ma l'antinomia fondamentale tra «souveraineté populaire» e rappresentanza appariva irrisolta. Lo sguardo disincantato rivolto sulle esperienze rivoluzionarie suggeriva di considerarlo un postulato fittizio, almeno nelle concretizzazioni che aveva assunto fino ad allora. Più realistico appariva accettare l'esistenza di una scissione costitutiva tra governanti e governati, e cercare su queste basi di instaurare nuove garanzie. La nuova forma assunta dal *gouvernement représentatif* dell'anno VIII, articolato sulle *listes de notabilité*, ne rappresenta una prima spia²¹: non ci si soffermi sul fatto che la nazione si trovasse in parte spodestata del suo originario potere, trovandosi costretta a dividerlo sempre con quelli già costituiti; più importante è sottolineare come questo potere, ormai di natura condominiale, venisse esteso a comprendere – almeno nel progetto originario – chiunque fosse chiamato a esercitare una *fonction publique*, secondo un preciso e articolato *cursus honorum*²². L'emersione di un governo finalmente attendibile necessitava quindi dell'esistenza di un «potere» am-

il mio I «commissari-osservatori» di Garat. Polizia e amministrazione agli albori delle statistiche regionali francesi, in «Clio», XXI, 1985, pp. 77 ss.

²⁰ Cfr. P. ROSANVALLON, *L'Etat en France*, cit., pp. 71-74, che scorge in questa incapacità di pensare l'amministrazione come luogo privilegiato d'incontro tra lo Stato e la società il paradosso più appariscente dello Stato francese fondato sulla sovranità nazionale.

²¹ Note anche come *listes de confiance* (in base alla riformulazione del concetto di rappresentanza compiuto da Sieyès nell'anno VIII, «l'autorité vient d'en haut, la confiance vient d'en bas»), le liste dovevano essere composte a livello comunale, dipartimentale o nazionale – a seconda del grado di funzioni che servivano a ricoprire – e dovevano essere vincolanti per le nomine che il Primo Console o il Senato erano tenuti a fare a norma della costituzione. Questo secondo il testo costituzionale: nei fatti, la legge del 13 ventoso anno IX (4 marzo 1801) che ne doveva assicurare il funzionamento, oltre ad apportare già notevoli restrizioni al principio, non venne mai ufficialmente applicata dal governo; le liste poi vennero definitivamente abolite con il nuovo sistema elettorale introdotto con il senato consulto del 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), seguente la proclamazione del Consolato a vita: cfr., per una dettagliata ricostruzione, J.Y. COPPOLANI, *Les élections en France à l'époque napoléonienne*, Paris 1980.

²² Si vedano gli appunti preparatori della legge 13 ventoso anno IX di P.L. Roederer, che in qualità di consigliere di Stato era stato incaricato di presentare

ministrativo, che in quanto tale era chiamato a sottostare alle medesime forme di legittimazione – Roederer nei propri appunti preparatori della costituzione dell'anno VIII parlerà appunto di «représentation exécutive ou administrative»²³.

Si è però già visto in precedenza che il dato oggettivo dell'elezione – pur sotto l'aspetto spurio delle *listes d'éligibilité* – non era più percepito come criterio sufficiente di legittimazione. Serviva sì in questo caso all'amministrazione per acquistare quel ruolo sulla scena pubblica, prima negato in forza del suo essere appendice secondaria del potere esecutivo; ma era una questione in un certo senso preliminare. Ad un livello superiore era necessario trovare altrove il fondamento del proprio potere. Dalle parole di Roederer, e da altri testi coevi²⁴, sembra doversi dedurre che il riconoscimento di un potere amministrativo – dal punto di vista organico – segua la preventiva scoperta di una *fonction* amministrativa: è la funzione che crea l'organo, non viceversa. E questa funzione – viene oggi spesso ripetuto – si fonda sempre (o almeno si fonda in ogni ordinamento che non riconosca altra fonte del proprio potere al di fuori della stessa società) su un'esauritiva rappresentazione e ponderazione degli interessi in gioco. Ora quale altra disciplina più della statistica descrittiva, elenca risorse, fotografa situazioni, giudica ritardi nella crescita collettiva, argomenta insomma l'idoneità e l'efficacia dell'azione amministrativa?

Per comprendere però tutte le movenze ideologiche di questo incontro tra statistica e amministrazione, è necessario soffermarsi su un altro slittamento semantico, che interessa l'ambito disciplinare ricompreso all'interno dell'economia politica.

il progetto al Corpo legislativo, in Archives nationales, Paris (ANP), 29 AP 76: l'esistenza delle liste viene argomentata come una «notabilité graduelle».

²³ Cfr. la memoria dal titolo *De la constitution française* redatta da Roederer durante le discussioni preparatorie della costituzione dell'anno VIII in ANP, 29 AP 80, specie f. 103.

²⁴ È una prospettiva particolarmente diffusa all'epoca, non solo con riferimento al potere amministrativo: i diversi poteri vengono pensati e strutturati in base all'attività che devono svolgere, e separazione equivale sempre a specializzazione. Un esempio probante è dato da B. CONSTANT nell'opera coeva *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, ed. par H. Grange, Paris 1991, che pure è autore niente affatto indulgente rispetto alle soluzioni istituzionali inventate nell'anno VIII: si veda in particolare il Lib. II, cap. I, dedicato alla *Première difficulté relative à l'organisation d'un gouvernement*, pp. 147-148. Per i debiti che questa concezione dei poteri ha nei confronti della *commercial society* cfr. P. PASQUINO, *Sieyès, Constant e il «governo dei moderni». Contributo alla storia del concetto di rappresentanza politica*, in «filosofia politica», I, 1987, pp. 77 ss.

«L'economia politica al pari di quasi tutte le altre scienze, è un complesso di teorie, le quali per potersi dir certe debbono nascere dai fatti, e confermarsi coi fatti. Osserva e registra tali fatti la Statistica, la quale tien nelle scienze politiche quello stesso luogo che tengon la fisica sperimentale e la storia naturale nelle scienze della natura».

Sono parole di Vincenzo Cuoco poste in apertura del suo progetto per una *Statistica della Repubblica italiana*²⁵: e si sono volute riprodurre per dimostrare come il rapporto biunivoco tra la statistica e l'economia venga pacificamente accettato anche dal più «idealista» dei suoi cultori. Naturalmente, sarebbe inesatto intendere in questo contesto per economia politica quella disciplina che si occupa in maniera asettica dell'analisi della produzione e distribuzione delle ricchezze, che indaga la società da un punto di vista settoriale. Come in tutti gli autori del Settecento, essa è piuttosto la scienza madre della rilevanza categoriale attribuita alla società civile, è quella disciplina che indica le modalità di composizione delle diverse pulsioni appetitive individuali: e così facendo, dimostra gli interessi preminenti da tutelare, fornisce la chiave dello sviluppo collettivo (e in questo consiste la sua intrinseca politicità)²⁶. Nell'ambito di queste coordinate, qualcosa però muta con il crepuscolo della rivoluzione: sembra indicarlo anche quel richiamo alla statistica necessario ormai per validare la funzione prescrittiva dell'economia.

Per quanto, baconianamente, Cuoco si riferisse al modello della fisica sperimentale nei riguardi delle scienze naturali, una diversa tradizione scientifica faceva sì che in Francia l'economia politica fondata sulla statistica volesse significare il suo definitivo distacco dai moduli epistemologici propri alle scienze della natura. Il modello di sviluppo smithiano, che stava soppiantando il primato goduto fino ad allora dalla fisiocrazia, suggeriva di includere l'economia politica tra le scienze morali: era la valorizzazione del fattore «lavoro» – mai univoca e soggetta a letture contraddittorie²⁷ – che consentiva di superare una crescita bloccata, fondata

²⁵ V. CUOCO, *Statistica della Repubblica italiana*. Scritti inediti a cura di V. GATTO, Roma 1991, p. 5. L'opera, rimasta incompiuta e a lungo manoscritta, era stata redatta da Cuoco tra il 1802 e il 1803.

²⁶ Per come queste movenze si articolano nella cultura francese a partire dalla seconda metà del Settecento si veda da ultimo C. LARRERE, *L'invention de l'économie au XVIIIe siècle. Du droit naturel à la physiocratie*, Paris 1992.

²⁷ Naturalmente per «lavoro» bisogna intendere non tanto la «forza-lavoro», ma la matrice del paradigma «industriale», a partire del quale l'uomo si contrappone alla natura, la domina e la manipola. Le diverse conseguenze pratiche che si possono trarre da questo principio sono esemplificate da tutte le correnti ideologiche della cultura economica dell'Occidente ottocentesco, che trascendono le reciproche opposizioni nel basarsi su una comune antropologia

sui cicli naturali, quale appariva appunto la strada indicata dalla fisiocrazia.

«Ainsi la science de l'économie politique, considérée sous le point de vue qu'ont adopté les Economistes français, rentre dans la classe des *sciences naturelles*, qui sont purement spéculatives, et qui régissent l'objet dont elles s'occupent; au lieu que, vue sous l'aspect sous lequel Smith nous la présente, cette science est réunie aux autres *sciences morales*, qui tendent à améliorer leur objet et à le porter au plus haut point de perfection dont il est susceptible».

Germain Garnier, presentando nel 1802 al pubblico francese la sua traduzione della *Wealth of Nations*, riusciva comunque ad affermare, lungo le numerose glosse disseminate nel testo, una razionalità soggiacente al corso economico della società, dove riusciva arduo immaginare un qualche intervento esterno a carattere regolativo²⁸. Ma, per altri, includere l'economia politica tra le scienze morali implicava riformularla sotto una veste meno apodittica e definitiva: anzi, si deve senza remore affermare che per costoro la funzionalità recondita affidata alla statistica stava proprio in questo avvaloramento di uno statuto problematico dell'economia. La polemica contro l'*esprit systématique*, che a Schlözer al riguardo sembrava del tutto inopportuna, risiedeva appunto qui²⁹.

Significativo è allora che per distanziarsi dal credo fisiocratico la cultura francese «inventi» un nuovo attributo qualitativo da apporre al vocabolo *économie*, meglio confacente ad esprimere quella visione irrelata della società civile che le stesse analisi antropologiche evidenziavano. *L'économie publique* ribadiva alcuni postulati propri alla precedente economia politica: la coerenza interna della disciplina, il suo essere l'unico, credibile parametro della felicità collettiva, la capacità di enucleare le regole che determinano le ricchezze delle nazioni. Ma se ne distanziava poi nel sottolineare, quale unica istanza capace di esprimere una

fondata sul lavoro: per una riflessione ormai classica sul punto cfr. E. DUMONT, *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Paris 1977.

²⁸ A. SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* ... trad. nouv. avec des notes et observations par G. GARNIER, 5 voll., Paris an X-1802 (la citazione in I, p. xix).

²⁹ Cfr. A.W. SCHLÖEZER, *Theorie der Statistik. Nebst Ideen über das Studium der Politik überhaupt*, Göttingen 1804, p. 20, dove a proposito di questa polemica contro il «sistema» scriveva: «Das ganze Wesen unser Wissenschaft besteht im *Erschaften und Sammeln* zuverlässiger *Materialen*: aber man muss alle zu einem bestimmten Zweck brauchbare *Materialen* kennen; man muss die brauchbaren von des *unbrauchbaren* zu sichten wissen; man muss die Kunst verstehen, die ersten aufzufinden, zu berichtigen; ferner die Kunst sie in lichter Ordnung darzustellen. Sollte zu allem dem nicht ein *esprit systématique* unentberlich sein, weit davon, dass ein solcher der Wissenschaft schade?».

qualche sintesi operativa, il ruolo dinamico e diffusivo dei pubblici poteri: solo ad essi, si può affermare, erano affidate le «magnifiche sorti e progressive»³⁰.

Anche l'analisi economica della fisiocrazia aveva esteso il proprio raggio di operatività fino ad abbracciare l'economia dello Stato: ma si trattava di dimostrare l'avvenuta pubblicizzazione delle entrate del principe, coordinandole all'interesse generale. Adesso invece la pubblica economia, nella sua rilevanza nei confronti del potere, non privilegiava più l'aspetto finanziario. L'interesse pubblico, l'utilità comune assumevano una libertà espresiva impreveduta agli stessi riformatori illuminati di venti anni prima. L'attività finanziaria da azione finale diventava strumento dell'attività di intervento sulla società civile: ne costituiva un peso, necessario e indispensabile, ma nient'altro che un peso (e spiega come la fisiologia sociale tracciata nelle statistiche descrittive riuscisse ad avvalorare tale versione di pubblica economia).

Di questa svolta nel modo di intendere l'economia un'eloquente testimonianza è apportata da Melchiorre Delfico, l'intellettuale impegnato nel riformismo borbonico prima, nell'amministrazione napoleonica poi. Riflettendo nel 1818 sulle finalità della statistica, Delfico le individuava nel compito

«di presentare ai Governi tutte le particolarità e circostanze degne di considerazione, e per le quali l'attività dei Governi potrebbe essere più spedita e più sicura».

Era questo a suo avviso l'unico modo per dimostrare che la statistica non era «una vile fantesca delle ingorde Finanze, piuttosto che un'amica e fida compagna della politica Economia»³¹.

³⁰ Si veda, ad esempio, MORISSE, *Cours d'économie publique*, in «Bulletin de l'Académie de législation. Mémoires», VII, s.d., pp. 1-70, dove è detto (pp. 11-12) che l'economia pubblica è «cette partie de la politique et du gouvernement d'un état, qui, chargée de l'administration générale des richesses et des forces de la nation, a pour objet de faire et d'assurer le bonheur du peuple, c'est-à-dire de l'universalité des citoyens, par la pleine satisfaction de leurs besoins, et la plus grande extension et multiplication de leurs jouissances». Una definizione analoga è ripresa anche in C.G. KOCH, *Sur la statistique en général, et sur la nécessité d'en combiner l'étude avec celle de l'économie publique*, in «Mémoires de l'Académie de législation», I, an X-1802, pp. 318-327. L'opera che a mia conoscenza argomenta meglio questo slittamento semantico, riportandolo a quella visione disintegrata della società civile che è, o dovrebbe essere, tipicamente postrivoluzionaria, è A.M. RAGOUNEAU, *Recherches sur l'état actuel des sociétés politiques, ou jusques à quel point l'économie intérieure des états modernes leur permet-elle de se rapprocher de la liberté et de l'égalité?*, Paris an XI (1803).

³¹ M. DELFICO, *Ragionamento sulle carestie ... Letto in Accademia il dì 1° dicembre 1818*, in «Atti della R. Accademia delle scienze. Sezione della Società reale borbonica», II, 1825, pp. 3-43, riprodotta in M. DELFICO, *Memoria sulla*

Eppure egli stesso, come ha ricordato in pagine particolarmente perspicue Anna Maria Rao, negli anni Ottanta del Settecento alla gestione tutta patrimonialistica e fiscale dello Stato ne aveva opposto una «finanziaria», vedendola garante delle nuove espressioni dell'economia³². Inedite articolazioni istituzionali e nuove finalità amministrative promuovono così la rilevanza della statistica nell'agone politico: e ne fanno la scienza con cui il potere amministrativo ha modo di riconoscersi nella propria identità.

L'affermazione può sembrare eterodossa a chi è aduso, sulla scia della dommatica ottocentesca, a identificare la nascita del moderno potere amministrativo con le tematiche proprie allo Stato di diritto; che associa la consistenza giuridica del concetto di amministrazione alla nascita del diritto amministrativo, risolvendolo nelle garanzie giuridiche poste ad arginare un potere altrimenti arbitrario.

Tuttavia, sembra anche legittimo ritenere prioritario sul piano logico (oltre che fattuale) che scopo della prima riflessione condotta sull'amministrazione sia stato «di individuare i termini essenziali del rapporto amministrativo, rendendo innanzi tutto esplicita la configurazione dello Stato come soggetto titolare di potere»³³; solo *dopo* è infatti possibile rivendicare, e conquistare nuovi spazi di libertà.

Vi è innanzi tutto un'opera di poco posteriore al periodo preso in esame, che autorizza a ritenere che l'impiego delle statistiche descrittive sia servito ad esprimere la specificità dell'agire amministrativo, a far maturare da parte degli stessi amministratori la consapevolezza di stare esercitando una funzione irriducibile ai parametri tradizionali. I *Principes d'administration publique* (1809) di Charles-Jean Bonnin non trattano ancora di diritto amministrativo. Si propongono sì di delimitare i compiti dell'amministrazione, ma lo fanno da un punto di vista costitutivo – la prima versione dello scritto (1808) era apparsa col titolo *Considérations sur la nécessité d'un code administratif*, ed è prospettiva presto abbandonata in base all'esigenza di fissare «les principes qui sont les véritables fondements des lois»³⁴. Quella che Bonnin ha in-

libertà del commercio. Ragionamento sulle carestie, introduzione di M. Finoia, Teramo 1985, pp. 45 ss., dalla quale si cita: cfr. p. 60.

³² Cfr. A.M. RAO, *L'amaro della feudalità. La devoluzione di Annone e la questione feudale a Napoli alla fine del '700*, Napoli 1984, pp. 79 ss., con riferimento al *Discorso sul Tavoliere di Puglia*, Napoli 1788.

³³ Così L. MANNORI, *Uno stato per Romagnosi*, II: *La scoperta del diritto amministrativo*, Milano 1987, p. 71.

³⁴ C.-J. BONNIN, *Principes d'administration publique pour servir à l'étude des lois administratives et considérations sur l'importance et la nécessité d'un Code*

tenzione di sviluppare è una scienza dell'amministrazione, dove per «scienza» è a questo punto lecito intendere una vera e propria deontologia.

Due punti essenziali di questa trattazione devono essere enfatizzati. Il primo consiste nel presentare le leggi amministrative come quelle che pongono concretamente in essere la relazione dell'individuo con la società³⁵. Lo Stato amministratore non si fa mallevadore di un ordine esistente, né si limita a fissare e a garantire l'osservanza di regole modali all'altrui attività, ma assume la cura di un interesse specifico, che è poi niente meno che l'interesse generale: lo fa tuttavia senza rivendicare la propria sovranità – neanche in quella forma annacquata e impersonale che sarà cara ai dottrinari della Restaurazione – ma instaurando *rapporti* all'interno di un ordinamento che ha pacificamente acquisito il monopolio di produzione di tutto il diritto. Eloquente in tal senso il fatto che Bonnin attribuisca all'Assemblea costituente del 1789 non tanto il merito di aver proclamato la sovranità della nazione, quanto quello di aver per la prima volta introdotto la nozione di leggi amministrative, di norme obiettivamente rivolte a fini di pubblica utilità: anche se a suo dire all'epoca mancava propriamente quel soggetto che ne avrebbe potuto assicurare l'osservanza³⁶.

Il secondo aspetto, in parte corollario logico del primo, consiste nel ritenere che carattere distintivo dell'amministrazione, rispetto a tutti gli altri poteri presenti nell'ordinamento, sia l'azione. «Gouvernement, c'est diriger, ordonner, surveiller; administration, c'est agir directement»³⁷.

administratif, suivies du projet de ce Code, Paris 1809², p. 5. L'opera venne poi ristampata in un'edizione ampliata in 3 voll. nel 1812 col titolo abbreviato *Principes d'administration publique* (che qui si cita *Principes*³).

³⁵ «Les lois administratives sont donc des lois publiques, ayant pour objet les rapports nécessaires des hommes en société, et de régler ces rapports dans l'intérêt de la société» (*Principes*³, I, p. 122).

³⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 25-27. Per una verifica storiografica di questo concetto, pacificamente accolto e rivendicato dalla dottrina amministrativista francese solo a partire da Léon Duguit, cfr. J.L. MESTRE, *La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante*, in «Conseil d'Etat. Etudes et documents», 1988, n. 40, pp. 187 ss.

³⁷ *Principes*³, I, p. 88. E che tuttavia l'emersione concettuale della specificità del potere amministrativo sia strettamente legato alla scoperta (o riscoperta) della nozione di *gouvernement*, come potere irriducibile alla schematica contrapposizione di un legislativo che vuole e un esecutivo che esegue, è non solo in più passi affermato dallo stesso Bonnin (cfr., ad esempio, *ibidem*, pp. xvj, 19), ma è conseguenza della declinazione stessa che il concetto di *gouvernement* assume nella cultura politica francese, come generica capacità di «agire»:

Se dunque il potere amministrativo si definisce per una serie di azioni a carattere intraordinamentale finalizzate a garantire l'esistenza stessa della società, esso è legittimo solo in funzione degli atti che compie a profitto degli individui e della società – si noti, in margine, che per Bonnin l'«intérêt public, est fondé lui-même sur l'intérêt privé»³⁸. Da qui Bonnin ritiene, contrastando a *priori* l'evoluzione giurisprudenziale successiva, che

«En principe général, il n'y a de de responsabilité publique dans l'Etat que pour le fonctionnaire, parce-que lui seul exerce une autorité – et qu'il n'y a pas d'autorité sans fonctions directes et pouvoir spécial pour l'exécution des lois»³⁹.

Non si fraintenda questo passo, obliterando il forte contenuto finalistico che connota la legge attributiva di potere all'amministrazione. La responsabilità del funzionario è «pubblica», assume rilievo nel sistema politico – come spiegherà in un altro passo Bonnin soffermandosi sul significato della «giustizia amministrativa»⁴⁰ – tenuto conto delle funzioni che esercita, del rapporto bilaterale che intrattiene con gli individui, delle finalità che persegue nell'espletamento della propria *auctoritas*. Il suo carattere endogeno nei confronti della legge è elemento necessario, ma non sufficiente, per acquistare un ruolo tutto interno all'ordinamento: l'*autorité* a cui allude Bonnin non è la *puissance* a cui farà ricorso la dottrina liberale della Restaurazione per recuperare

sul punto alcune suggestioni in P. COLOMBO, *Governo e costituzione*, cit., pp. 541-579.

³⁸ *Principes*³, I, p. 77. Il principio, sconfessato apertamente dalla successiva dottrina liberale in base ad una scissione ontologica assai rigida delle nozioni di interesse e di diritto, è ribadito ancora da J.M. DE GERANDO, *Programme d'un cours de droit public positif et administratif, à la faculté de droit de Paris, pour l'année 1819-1820*, Paris 1819, pp. 26-7.

³⁹ *Principes*³, I, p. 176. Sulla giurisprudenza francese in merito alla responsabilità dei funzionari, con particolare riguardo al dovere di disobbedienza agli ordini «illegali», si veda E. DESMONS, *Le droit de résistance du fonctionnaire*, in «Droits. Revue française de théorie juridique», 1992, n. 15, pp. 101-111.

⁴⁰ «Il ne serait pas suffisant pour le maintien et l'ordre de la société, que l'administration publique procurât l'action des lois d'intérêt général sur les personnes et les propriétés, et mit en rapport commun les administrés, si les administrés ne devaient trouver dans l'administration même une justice qui assure les personnes et les propriétés contre les décisions de l'administrateur, en leur ouvrant un recours contre les erreurs, les fausses interprétations des lois et des réglemens, contre les abus ou l'arbitraire. De-là, la justice administrative, c'est-à-dire cette justice publique, différente de la justice civile (les tribunaux judiciaires), et qui a ses formes propres et distinctes»: *Principes*³, I, p. 68; va rilevata questa formulazione del contenzioso nei termini di «giustizias», che contrasta con l'ordinamento del contenzioso napoleonico fondato sul principio della «giustizia ritenuta».

spazi intonsi di imperatività. Tanto basta per sollecitare l'emersione di una scienza che renda meno incerta quella nozione di responsabilità.

«La science administrative peut donc être considérée, ou comme la connaissance de certaines relations sociales, c'est-à-dire la théorie et l'analyse de ces relations, ou bien comme l'application aux personnes et aux choses de règles mêmes qui ordonnent ces relations dans l'intérêt commun»⁴¹.

Appare quasi scontato, sulla base di questa definizione, indicare l'analogia tra questa scienza e le statistiche descrittive⁴²: se la scienza dell'amministrazione è soprattutto attività conoscitiva delle relazioni sociali, essa può delegare questo compito alla statistica, che per questo lato viene a colmare lo iato racchiuso tra l'astratta possibilità di agire e il risultato ottenuto col provvedimento, smorza il carattere discrezionale dell'atto rapportandolo a quella stessa società che si pone a fondamento del proprio potere. Bonnin però, sorvolando su questa analogia, affida alla statistica un compito ulteriore. Per statistica bisogna infatti intendere, oltre alla verifica della presunta identità di quanto espresso dalla legge e quanto invece richiesto dall'interesse generale, la conoscenza

«des résultats positifs que l'on peut tirer, et de l'influence qu'elles [le leggi] ont toujours directement ou indirectement sur la population, les productions, l'industrie, la consommation et le commerce de l'Etat, et conséquemment sur sa force, ses richesses et sa puissance»⁴³.

Non è isolata all'epoca questa declinazione della statistica come scienza dei risultati che la volizione politica produce sulla società civile. C'è anche chi si spingerà a dichiarare apertamente che la statistica è la scienza dei «risultati amministrativi»⁴⁴. Non è in fondo anche quanto intende Bonnin, considerato che qualsiasi comando diventa operativo, effettivo, puntuale, solo per il tramite dell'amministrazione? Il binomio amministrazione – statistica acquista così un diverso significato: solo un potere che sia disposto ad ammettere la propria giustiziabilità può contare sulla statistica per affermare la propria legittimità; e la statistica, per con-

⁴¹ *Principes*³, I, p. xiv.

⁴² Analogia colta dallo stesso Bonnin, quando definisce la statistica «la base des connoissances administratives»: *Principes*³, II, p. 167.

⁴³ *Ibidem*, p. 173.

⁴⁴ A. DE FERRIERE, *Introduction*, in «Annales de statistique», I, an X, 1802, p. xvj: «La statistique ne parle jamais que de ce qui existe; elle laisse à l'administration le soin de créer ou d'améliorer. Elle attend toujours qu'une chose soit exécutée pour s'en occuper. Alors elle s'empare des résultats».

verso, può svolgere quella funzione di chiusura dell'ordinamento, di parametro imparziale del modo di rapportarsi dello Stato alla società, solo nei riguardi di un potere inteso come erogatore di servizi di pubblica utilità.

La nuova legittimità imperiale e una ben diversa autonomia e maturità conquistate dalla società civile (anche tramite l'approvazione del *Code civil*) spiegano a sufficienza perché nel 1805 i grandi dibattiti «statistici» si avviarono lentamente all'estinzione. Certo, ancora in seguito, soprattutto nei momenti più intensi delle riforme istituzionali compiuti negli Stati satelliti dell'Impero, la statistica verrà ancora modulata secondo i canoni che si sono esposti, e le si affiderà il compito di misurare il quoziente di legittimità raggiunto dal nuovo potere amministrativo⁴⁵. Ma, com'è noto, la disciplina intraprenderà poi strade così diverse, da far apparire questa stagione della sua fioritura una vera e propria deviazione.

Ci si può chiedere, in conclusione, che cosa ne abbia promosso la rilevanza nel sentire collettivo: e l'enfasi va allora posta nella crisi gnoseologica che, operando in un contesto ancora tutto illuministico, ignaro delle grandi scissioni ontologiche tra pubblico e privato e fiducioso in una *ratio condendi* capace di investire l'intera comunità civile, focalizzava l'elemento artificiale (in senso etimologico) della razionalità. Ben prima che in senso organico o funzionale, il concetto di amministrazione s'impone come governo delle passioni, rivisitando in una veste notevolmente più volontaristica la nomotesia empirica che aveva contraddistinto almeno un capitolo della lunga storia del potere nell'antico regime. «Administer est la règle générale; juger est la règle particulière»⁴⁶, è infatti il primo dei *principes* che Bonnin elenca alla base della sua trattazione. Al pari della «scienza del buon governo», la statistica indicava le tecniche migliori per mediare interessi individuali e interessi collettivi, anche se mittenti e destinatari di questa pratica discorsiva non coincidevano con quelli tradizionali: non spettava più al saggio di suggerire ai governanti i mezzi per massimizzare l'utilità comune, ma erano gli stessi apparati che argomentavano l'idoneità del proprio operato nei riguardi degli amministrati. Che in quell'attività degli apparati, intesa come possibilità di produrre gli effetti voluti sul mondo circostante, e non solo come generica esecuzione di norme pubblicistiche da sanzionare, sia anche ricompresa la più importante delle innova-

⁴⁵ Si veda per esempio per quanto riguarda il Regno italico il mio *Una scienza per l'amministrazione*, cit., pp. 163-281.

⁴⁶ *Principes*³, III, p. 273.

zioni del diritto pubblico del mondo moderno, è un fatto che qui si deve solo accennare.

Se poi si fosse inclini a chiedersi come mai quel ricorso alla statistica da parte degli apparati avvenne allora, e raramente in seguito, la risposta forse si può ritrovare in una pagina di Max Weber, in contraddizione apparente con la sua delineazione dell'apparato burocratico-statale dominato dall'impersonalità dei rapporti e dall'applicazione formale-razionale della legge. Scriveva Weber che lo «spirito» della burocrazia non era solo costituito dal formalismo, richiesto da tutti coloro che potevano vantare dignità di *status* all'interno dell'ordinamento, ma anche,

«dall'inclinazione dei funzionari ad un'esecuzione dei propri compiti d'ufficio in senso materialmente utilitaristico, al servizio del benessere gli amministrati. ... Questa tendenza alla razionalità materiale trova l'appoggio di tutti quegli amministrati che non appartengono allo strato – delineato al punto precedente – degli individui interessati ad 'assicurare' le possibilità di cui sono in possesso. La problematica in questione appartiene alla teoria della 'democrazia'»⁴⁷.

⁴⁷ M. WEBER, *Economia e società*, trad. it. a cura di P. Rossi, Milano 1974⁵, I, p. 220.

Quebec: a Nation at the Crossroad

Roberto Perin

It is likely that within a year Quebeckers will be called upon to decide by referendum whether they should form a sovereign state. In 1980 a similar vote was held and the independence option was defeated, but the question posed was ambiguous. It asked the electorate to authorize the provincial government to begin negotiations on sovereignty with Ottawa and presumed that another popular consultation would be held before Quebec could actually become sovereign. Rejecting the earlier policy of *étapisme*, the current leadership of the *Parti québécois* now intend to make the referendum question clear and straightforward. At present, however, public opinion is very divided on the issue of sovereignty and it remains to be seen whether in fact the *Parti québécois* can win this second referendum. Although few Quebeckers doubt that they comprise a national community, they are split over the question of whether their interests are best served within a loose Canadian federation or as a sovereign state. English-speaking Canadians, for their part, have generally rejected such claims to nationhood and have resisted attempts either to decentralize the Canadian state or to concede greater constitutional powers to Quebec. Ironically it may be this resistance that will determine Quebeckers to opt for sovereignty.

Contemporary liberal theorists of nationalism contend that nationality is largely an artificial mental construct¹. But Quebeckers' sense of distinctiveness was a natural outcome of an emigration from France limited both in number and time, of distance from the mother country, of rapid integration to the North American environment, and of the emergence of a relatively homogeneous colonial population. Most Quebeckers are descendants of the 8500 or so Frenchmen who made New France their

¹ H. KOHN, *Nationalism: Its Meaning and History*, Princeton-New Jersey 1965; E. KEDOURIE, *Nationalism*, New York 1967; E. GELLNER, *Thought and Change*, London 1964, chap. 7.