

RELAZIONE SULL'OPERA DI MACAREL INTITOLATA:  
« CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO »<sup>1</sup>

Signori,  
ho avuto l'onore di offrire all'Accademia da parte dell'autore il libro intitolato: *Corso di diritto amministrativo*, del signor Macarel.

Renderò oggi conto all'Accademia di quest'importante opera. La Rivoluzione francese, che ha introdotto nel mondo tante novità, non ha creato nulla di più nuovo di questa parte del nostro diritto politico che si rifà all'amministrazione propriamente detta. Nulla, in esso, assomiglia a cose precedenti; quasi tutto è di data recente: le funzioni come i funzionari, le obbligazioni come le garanzie. Ma più nuovo di tutto il resto è l'ordine metodico che presiede all'organizzazione di questa vasta materia e la connessione logica e rigorosa che fa di tutte le sue parti un corpo solo.

Non solo l'amministrazione francese odierna non somiglia a quella esistente sotto l'antico regime, ma differisce in modo profondo anche da quella delle principali nazioni dei nostri giorni. Da questo punto di vista si può dire che le nostre istituzioni amministrative hanno un carattere più originale di quelle politiche. Aggiungerò anche che le prime mi sembrano esercitate, a ben vedere, un'influenza ben più profonda delle seconde sulle idee, le abitudini, le attività, i costumi, in una parola sul destino intero della nostra nazione, tanto che, se uno straniero mi domandasse come studiare con frutto la nostra moderna società e come giungere a penetrarne a fondo lo spirito, gli direi: leggete per prima cosa le nostre principali leggi civili, studiate poi con grande attenzione le nostre istituzioni amministrative. Quando conoscerete tutto ciò comprenderete in breve il resto.

Una parte tanto importante della nostra legislazione non poteva mancare di divenir oggetto di numerosi commentari; vi si incon-

1. Questa relazione venne letta all'Académie des Sciences morales et politiques nel 1846: si tratta dell'opera di L. A. MACAREL, *Cours de droit administratif*, 4 voll., Paris, 1844-1846. Qui Tocqueville riprende tesi già espresse nella *Démocratie en Amérique* (cfr., in questa edizione, vol. II, p. 129).

trava infatti un soggetto nuovo, vastissimo e tuttavia facile da abbracciare nel suo insieme e da seguire nei particolari; le cose vi si trovavano naturalmente disposte in quell'ordine metodico e secondo quel piano rettilineo ed uniforme che fanno la delizia dei commentatori.

Tra gli uomini che da trenta anni a questa parte si sono assunti il compito di mostrare alla Francia le regole secondo le quali la si amministra, tre hanno attirato in particolare l'attenzione pubblica. Il primo apparteneva a questa Accademia, ove la sua recente morte ha lasciato profondi rimpianti, non ho bisogno di nominare il signor de Gérando<sup>2</sup>; il secondo è il signor de Cormenin<sup>3</sup>; il terzo il signor Macarel, della cui opera ci stiamo occupando in questo momento. Questi tre autori si sono spesso incontrati nei loro scritti; ognuno d'essi, tuttavia, perseguiva un fine diverso ed essi, più che farsi concorrenza, si completano. De Cormenin, senza voler percorrere l'intero campo del diritto amministrativo, si è limitato a trattare le questioni sollevate dal contenzioso. De Gérando ha voluto raffrontare e disporre metodicamente tutti i testi che avevano un qualche rapporto con la amministrazione pubblica; egli è così giunto a formare un solo corpo di leggi da quegli elementi sparsi e mobili. La sua opera è un vero codice amministrativo. Per comporlo egli ha dovuto attingere a ottantamila leggi ed ordinanze.

Si trattava a questo punto di trarre dai particolari di questa dottrina ed immensa compilazione lo schema razionale e completo del nostro sistema amministrativo e di far uscire dall'analisi delle disposizioni legislative e dei fatti la teoria che ne è l'anima. Questa è l'opera a cui si è ora dato Macarel. I due volumi offerti all'Accademia formano l'inizio di questa grande opera.

Prima di dire le regole secondo le quali l'amministrazione deve agire, Macarel ha voluto farci conoscere i poteri che la compongono. Egli ha sottoposto questo vasto corpo ad una specie di sapiente e particolareggiata anatomia che, seguendo successivamente ogni organo, lo studia per conto proprio, indica il posto che occupa nel-

2. J. M. DE GÉRANDO, *Instautes du droit administratif français, ou Éléments du Code administratif*, 6 voll., Paris, 1829-1836.

3. L. M. DE LAMAYE DE CORMENIN, *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, Paris, 1818, e *Questions de droit administratif*, 2 voll., Paris, 1822, 5<sup>a</sup> ediz., 1840.

l'economia generale e mostra i legami che lo uniscono a tutti gli altri.

Macarel ci fa discendere, passo passo, l'immensa scala sulla quale trovano posto, gli uni sotto gli altri, senza confusione, ma quasi senza fine, la moltitudine di funzionari che compongono la nostra gerarchia amministrativa, dal Re fino all'ultimo agente dell'autorità. Ad ogni gradino l'autore si arresta, dice come ogni funzionario viene nominato, quali sono i rapporti necessari esistenti tra lui e quelli posti più in alto o più in basso, qual è il suo campo d'azione, quali i suoi doveri e i suoi diritti, in quale momento, come e perché è stato creato. Nulla è più curioso che seguire in questo schema generale la storia particolare di tutti i diversi poteri il cui insieme forma l'amministrazione pubblica; nulla è più istruttivo che veder nascere, ingrandirsi, espandersi e trasformarsi tutte le diverse forze che oggi dirigono e sovente comprimono, avviluppandola da ogni lato, l'esistenza individuale dei cittadini. Percorrendo questa succinta storia si scopre facilmente che Napoleone ha innovato assai meno di quanto non si supponga e non si ripeta, in materia amministrativa. Quasi tutta la nostra organizzazione amministrativa è opera dell'Assemblea costituente: è stata quest'ultima a porre tutti i principi sui quali essa tuttora riposa; è la sua mano che ha formato, delimitato e arrestato quasi tutti i poteri di cui si compone la nostra amministrazione e che li ha posti nella posizione che essi occupano.

Napoleone non ha fatto che conservare o ristabilire il sistema fondato dall'Assemblea costituente. Egli ne ha migliorato e completato alcune parti, ma, soprattutto, ne ha profondamente modificato lo spirito. Ovunque l'Assemblea costituente avesse messo un consiglio esecutivo, Napoleone ha posto un solo agente dipendente e responsabile; ovunque essa avesse posto l'elezione come origine del potere, egli ha dato la scelta al principe, e, per sottrarre ancor più efficacemente al controllo dei cittadini questa amministrazione già tanto emancipata, egli ne ha reso i più piccoli agenti inviolabili, proibendo di citarli davanti ai tribunali: regola audace, che si è cercato in ogni tempo di far prevalere nelle monarchie assolute, ma che nessun despota aveva mai osato scrivere letteralmente in alcun codice, e che nessun popolo al mondo aveva ancora ammesso come principio generale. È così che, senza modificarne profondamente gli ingranaggi, senza cambiarne di molto l'aspetto, Napoleone è giunto

ad adattare ai bisogni del potere questa vasta macchina, che era stata concepita e conformata dalla libertà.

Lo schema completo degli agenti diretti del potere riempie il primo volume dell'opera del Macarel; nel secondo l'autore ha dipinto la nascita, la composizione e le attribuzioni di tutti i consigli amministrativi. Senza tema di dubbio questa parte dell'opera di Macarel è la più nuova e curiosa di tutto il suo libro.

Napoleone amava i consigli, purché coloro che glieli davano fossero nelle sue mani. Nella sua potente gerarchia amministrativa egli aveva pertanto piazzato un gran numero di piccole assemblee, alle quali aveva dato la missione di consigliare i funzionari, incaricati in via esclusiva di agire, senza però che esse avessero mai il potere di costringerli: è così che a fianco del sindaco pone il consiglio municipale, a fianco del prefetto il consiglio generale, a fianco dell'imperatore il consiglio di Stato. Una folla di altri consigli si raggrupparono attorno ai principali agenti del pubblico potere, per dar loro lumi nelle materie speciali. È inutile dire che nessuna di tali assemblee fu elettiva. La costituzione e le attribuzioni di alcuni di questi diversi corpi hanno già dato luogo ad utili commentari; ma Macarel è il primo ad aver intrapreso l'opera di far conoscere l'insieme di queste istituzioni, di classificarle in un ordine metodico e facilissimo da seguire, e di indicare esattamente il cerchio d'azione al cui interno ciascuna di esse deve muoversi. Così agendo egli ha reso a chiunque si dia allo studio della nostra amministrazione un grandissimo servizio che lui solo, forse, era in grado di rendere.

Questa, signori, è la succinta analisi dei due primi volumi di quest'opera, monumento ancora incompleto, ma già grande, innalzato al diritto amministrativo del nostro paese. Nel volume che debbono ancora uscire Macarel si propone di mostrare secondo quali regole e per mezzo di quali procedimenti funzioni la vasta macchina di governo che egli ha descritto. Il libro su cui intrattengo l'Accademia non mancherà di aggiungere lustro alla reputazione, già così salda e ben meritata, di Macarel. Il suo stile è chiaro, facile, privo d'ornamenti, ma pieno di quegli abbellimenti naturali e di quell'eleganza grave e vasta che si conviene alla scienza; esso è come il pensiero che esprime; è vero. L'autore, d'altronde, è talmente padrone della materia che tratta che si sente, da un capo all'altro del libro, che, in qualunque particolare egli entri, egli ne sa sempre molto di più di quanto non dica. Macarel ha inoltre, scrivendo di

diritto amministrativo, un vantaggio che di solito non posseggono coloro che professano tale scienza; ciò che racconta, egli lo ha fatto, egli ha esercitato molti dei poteri che descrive, è stato un eccellente amministratore prima di essere un abile professore.

L'Accademia del resto non deve farsi idee sbagliate circa il carattere di questo libro: non si tratta di un trattato, ma di un corso; non è stato scritto per gli uomini di Stato, ma per dei giovani allievi; non aspira alla profondità, ma all'esattezza e alla chiarezza. L'autore, che, con successo, si era provato in tante altre opere di carattere più elevato, questa volta non ha voluto e dovuto fare che un libro elementare; non ha desiderato, come dice egli stesso con una modestia troppo grande, che volgarizzare le nozioni del diritto amministrativo. Gli si potrebbe forse rimproverare di aver un poco esagerato; Macarel si astiene quasi completamente da ogni giudizio; non fa che descrivere. In questo modo egli limita volontariamente il proprio orizzonte; si chiude strettamente all'interno di ciò che è, senza mai cercare ciò che dovrebbe essere. Ciò ci sembra sorpassare il fine che deve proporsi un professore, il quale insegna una scienza tanto nuova e ancora tanto contestata quale il diritto amministrativo. In effetti, non si tratta qui di uno di quei monumenti di cui il tempo e il legislatore hanno così bene fermato la forma e consacrato i più piccoli particolari, che a mettervi mano sarebbe come una empietà; si tratta di leggi le cui forme sono sovente incise e la cui data è molto recente, di istituzioni che vediamo modificarsi ogni giorno in qualche loro parte e che sono ancora del tutto sottoposte al libero esame del paese. È evidente che tra noi la società sta ancora lavorando per accomodare le abitudini e le regole dell'amministrazione ai nuovi bisogni della costituzione politica. Macarel non ignora che molte delle nostre principali istituzioni amministrative sono state e sono ancora oggetto delle più vive critiche; non se ne meraviglierebbe certo, perché egli stesso si è già segnalato in questi attacchi. Si comprende che il professore non prenda partito in queste controversie; ma egli non doveva ignorarle completamente; senza dirimere le questioni dibattute, doveva far conoscere ciò che era stato od era ancora materia di dibattito. Ci rammarichiamo che Macarel non si sia sufficientemente ricordato di aver scritto sul diritto amministrativo come pubblicista, prima di scrivere come commentatore.

A nostro avviso l'autore ha un torto ben più grave, quello di insegnare come assiomi di diritto dei principi generali e delle massime assolute che ben possono aver corso nelle scuole, ma che non hanno mai ricevuto sanzione formale dal legislatore e che senza dubbio il paese non ha ancora ammesso; dottrine che non sono state nettamente formulate in alcun monumento legislativo, e neppure, se non erro, in alcun documento ufficiale offerto dal governo alle Camere.

Ora, molte di tali massime sono, secondo me, non solo erronee, ma assai pericolose. Non avessero che il difetto di essere contestabili e fortemente contestate, ciò basterebbe perché ci si dovesse astenere dal darle come base di un pubblico insegnamento.

Tra le molte che potrei citare ne sceglierò due per far ben comprendere all'Accademia ciò che voglio dire; quando si parla di uno scrittore che ha tanto diritto alla fiducia di tutti gli uomini illuminati e che tanto merita il rispetto di tutte le persone per bene quanto Macarel, bisogna motivare le proprie critiche.

La prima delle massime di cui parlo è la seguente:

Macarel comincia con l'insegnare ai suoi allievi, come un assioma riconosciuto, come una regola generale ed assoluta di competenza, che in Francia vi sono due specie di giustizia ordinaria.

Una giustizia che non è fatta che per pronunciarsi sui processi che i semplici cittadini hanno tra di loro; si tratta del potere giudiziario propriamente detto, sono i giudici inamovibili che ne sono gli interpreti; e poi, a fianco di questa, vi è un'altra specie di giustizia ordinaria davanti alla quale debbono liquidarsi tutti i processi in cui è interessato lo Stato; quest'ultima è resa dalla stessa amministrazione.

Ecco ora la seconda massima: la giustizia che non è fatta che per pronunciarsi tra privati, la giustizia ordinaria, come il pubblico si ostina ancora a chiamarla, emana senza dubbio dal Re, ma non può essere da lui direttamente esercitata: sono i tribunali che la rendono a suo nome.

Quanto alla giustizia in cui il governo è parte, cioè la giustizia amministrativa, per seguire la definizione di Macarel, la questione è diversa. Essa è riservata; questo è un termine di scuola: vuol dire che qui il Re non solo ha il diritto di delegare il suo potere giudiziario a dei tribunali eccezionali incaricati di liquidare i processi amministrativi al di fuori della giustizia ordinaria, ma anche che

egli stesso si pronuncia in ultima istanza in tutti i casi abbracciati dalla vasta competenza definita da Macarel.

Oso dire, signori, che questi sono degli assiomi di diritto che nessun popolo libero e, aggiungerei, che nessun popolo civile ammetterà mai nella forma generale e assoluta che Macarel ha dato loro.

Notate innanzi tutto che qui si parla di processi, cioè di liti che non hanno solo un interesse per fondamento, ma un diritto, un diritto positivo e acquisito, che si fonda su delle leggi che da esso procedono e che si tratta di costatare, testo legislativo alla mano.

Ora, ogni volta che un cittadino dovrà difendere un diritto di questa specie contro un altro cittadino suo uguale, gli si permetterà di adire i tribunali ordinari e i giudici inamovibili; ma se si tratta di difendere questo medesimo diritto contro l'amministrazione? Egli dovrà accettare dei giudici che rappresentano l'amministrazione stessa. Non solo, non potrà neppure fidarsi della sentenza di questi giudici, perché qui la giustizia è riservata, dice la massima ufficiale. Il vero giudice è il principe, e dopo essere stati assolti dagli agenti del sovrano, si può sempre essere condannati dal sovrano stesso. In questo modo, là, ove l'avversario è debole e non c'è molto da temere dalla parzialità dei giudici, si lascia ai cittadini l'uso di tribunali completamente indipendenti; ove invece l'avversario è forte e c'è da temere la parzialità dei giudici, si costringe il cittadino, in modo generale ed uniforme, con una inflessibile regola giuridica, ad apparire davanti a un tribunale relativamente dipendente e si giunge fino a dare alla parte stessa il diritto di giudicare.

Signori, voi ben comprenderete il mio pensiero: ciò che qui soprattutto mi colpisce come contrario ad ogni nozione di equità naturale e di libertà è il vedere un procedimento giudiziario così bizzarro e pericoloso introdotto in virtù di un principio generale e stabilito come forma abituale e regolare della giustizia. Non nego che i bisogni dell'amministrazione e della politica possano costringere a stabilire un sistema di giustizia amministrativa che sia al di fuori di quella ordinaria; comprendo che vi sono affari (il cui numero, credo, potrebbe essere ben più ristretto di quanto non sia in Francia) della cui cognizione può essere necessario spogliare i tribunali; ma sostengo che si tratta di casi assai rari e giustificati solo da circostanze molto eccezionali.

La regola generale è che ogni processo deve andare davanti a quella giustizia che offre le maggiori garanzie alle due parti, chiunque tali parti siano.

Il saggio e rispettabile Henrion de Pansey<sup>4</sup> giudicava allo stesso modo, quando diceva che la giustizia amministrativa era una giustizia eccezionale, una deroga parziale al diritto generale. Certo, signori, eccoci ben lontani dall'assioma insegnato dalla scuola amministrativa. Seguendo quest'ultimo vi sarebbero in Francia, come abbiamo detto, due giustizie, entrambe ordinarie; ciascuna di esse avrebbe una propria, ben definita competenza, e quale sarebbe il solo punto da esaminare per sapere quali sono i processi che debbono essere attribuiti al giudice amministrativo? Questo: lo Stato è in qual modo interessato alla causa?

Che assiomi di questo genere, signori, siano ammessi nel nostro diritto, e allora non vi è tirannia, non temo a dirlo, che non ne possa un giorno nascere, se la forza verrà mai a trarre le logiche e naturali conseguenze che essi racchiudono. Quanto a me, dichiaro che non vedo alcuna ragione di non concludere che conviene rinviare al giudice amministrativo la cognizione dei crimini e delitti politici. Senza dubbio l'interesse dello Stato è molto maggiore qui che non nell'esecuzione di un qualche contratto; le commissioni dell'antico regime non sono nate da un principio diverso.

Quanto al principio della giustizia riservata, se è vero che in Francia la legge ha finora lasciato alla corona la facoltà di annullare le sentenze della più alta corte amministrativa del regno, si tratta di un diritto estremo concesso per dei casi estremi, dei casi quasi impossibili da prevedere, in cui la salute del paese esige un simile violento arresto dell'azione della giustizia. Ciò che bisogna dire è che tale prerogativa si è quasi tramutata in una finzione legale, dato che il governo non se ne è servito che una sola volta in quaranta anni. Mostrarla come l'esercizio di un diritto normale di cui niente impedirebbe l'uso quotidiano, fondarla su un principio generale che potrebbe applicarsi a tutto e tutti i giorni, quello della giustizia riservata, è non solo andare più lontano del testo legislativo, ma passar anche oltre il commento che ne ha fatto lo stesso governo. Se si vogliono, infatti, rileggere le ultime discussioni che

4. P. N. HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, Paris, 1810, 2<sup>a</sup> ediz., Paris, 1818.

recentemente hanno avuto luogo davanti alla Camera dei deputati, si vedrà che i rappresentanti ufficiali dell'amministrazione non hanno reclamato, per il Re, il diritto di annullare le sentenze del consiglio che come una misura di salute pubblica in casi straordinari ed eccezionali; essi hanno presso a poco detto quanto ho appena detto io. La parola giustizia riservata non è stata pronunciata da alcuno; l'idea stessa è stata di comune accordo attentamente scartata.

E infatti, signori, un Re che giudichi abitualmente dei processi civili e correzionali, che pronuncii delle grosse ammende sotto l'unica garanzia della controfirma di un ministro, solo, senza aver ascoltato le parti: si può concepire una simile mostruosità? Eppure è così che uno straniero, che ignorasse come stanno realmente i fatti e che si limitasse a dedurre rigorosamente le conseguenze legittime racchiuse nei principi generali posti da Macarel, potrebbe credere che le cose andassero avanti.

Mi sono, signori, dilungato su questo argomento perché credo sia di grandissima importanza.

Non so se, a lungo andare, i commentari sulle leggi non esercitino maggiore influenza delle leggi stesse, dato che queste ultime non regolano che certi fatti, sono limitate nella loro portata e nella loro durata, mentre i principi generali, creati dai legislatori in rapporto alle leggi, sono eterni e fecondi; presto o tardi essi vengono ad essere come una comune fonte da cui poco a poco deriva tutta la legislazione. Nessuno ignora l'immensa influenza che i legislatori del Medioevo, quelli laici e quelli della Chiesa, hanno finito con l'esercitare sul destino dei loro tempi. Sono le loro massime sul diritto divino dei Re, sulle prerogative inalienabili dei sovrani, sui privilegi naturali delle corone ad aver dato ai principi del quindicesimo e sedicesimo secolo il maggior aiuto nello stabilire la monarchia assoluta su tutto il continente europeo allo stesso tempo. Per portare a buon fine questa grande impresa i Re hanno fornito la forza materiale, i legislatori il diritto. Le dottrine professate da certi giuristi per poco non hanno rovesciato le libere istituzioni anche in Inghilterra. Stiamo attenti che non si spandano, in materia di diritto amministrativo, delle massime che rendano alla monarchia rappresentativa del nostro tempo lo stesso servizio che i legislatori del Medioevo hanno reso alla monarchia feudale, e che, per odio della confusione dei poteri e dell'anarchia, non si stabiliscano dei principi che ci facciano poco a poco perder la libertà.

Questa non è politica in senso proprio, signori, è scienza, è diritto; e, occupandosi di un tale argomento, l'Accademia si mantiene strettamente nei limiti della sua competenza. Per quanto mi riguarda, sono ben lungi dal temer di vedere questa assemblea discutere i principi generali del diritto amministrativo, rimpiangendo continuamente anzi che i più eminenti tra i suoi membri non facciano di questa parte della nostra legislazione il loro principale campo di studio; una tal opera sarebbe degna di loro.

Il nostro diritto amministrativo ha già dato luogo a commentari sapienti ed utili; non è stato ancora studiato e giudicato nel suo insieme da un grande pubblicista che potesse e volesse porsi al di fuori e dei pregiudizi dello spirito giudiziario e di quelli dello spirito amministrativo; è una cosa di cui rammaricarsi, signori, perché nel complesso non vi è forse nel nostro tempo un argomento più adatto ad attirare e trattenere l'attenzione dei filosofi e degli uomini di Stato.

Non si tratta solo di principi nuovi e di istituzioni nuove, ma anche di principi che saranno adottati e di istituzioni che saranno imitate poco a poco da tutti i paesi d'Europa. Si può prevedere che il nostro diritto amministrativo gradualmente diverrà quello del mondo civile; stenderà senza posa il suo dominio, meno a causa della sua bontà, che per il fatto di essere conforme alla condizione degli uomini del nostro tempo. Certo, signori, voi non credete più di me che il nostro sistema amministrativo sia sorto per accidente, sia stato creato dalla volontà arbitraria di un'assemblea o dal genio egoista di un grande uomo. Nient'affatto, esso è stato il risultato necessario della rivoluzione sociale operata in Francia alla fine del secolo scorso e che prosegue con fasi diverse nel resto del mondo.

C'è di che meravigliarsi alla vista della singolare e imponente uniformità che regna in ogni parte della nostra amministrazione, del concatenamento rigorosamente logico che le lega tra loro, della potente unità che riporta ad uno stesso centro le più piccole particelle di autorità sparse sul territorio. Ma tutto ciò è il prodotto di avvenimenti anteriori, ben più che della calcolata volontà degli uomini.

Ciò che deve sorprendere, signori, è la rivoluzione che ha reso tutte queste cose non solo possibili, ma facili e necessarie; questa rivoluzione senza esempio che ha potuto rovesciare tutti i poteri grandi e piccoli precedentemente esistenti, abolire tutti i diritti particolari,

tutte le franchigie locali, tutte le prerogative individuali, e far sparire quasi tutte le differenze che avevano separato i cittadini, in modo tale che si fu costretti a ricreare, d'un colpo solo e su uno stesso piano, tutto il sistema della pubblica amministrazione.

Dato questo punto di partenza, che poteva seguirne se non ciò che ne è seguito? Perché dar varie forme ai differenti poteri, quando si trattava di reggere allo stesso modo dei cittadini divenuti simili ed uguali? Perché creare una legislazione diversa per ogni parte della nazione, se tutte si rassomigliavano? Essendosi aboliti tutti i privilegi, che danno ad alcuni individui o a certe corporazioni un diritto a governare, dove si poteva andare a cercare la fonte dei poteri se non nel grande centro ove risiedeva il potere della nazione tutta? Gli uomini che, cinquant'anni fa, hanno creato il nostro sistema amministrativo, non erano allora dei così grandi inventori come si suppone? La Rivoluzione aveva fornito i dati generali della loro opera; essa aveva tracciato in anticipo il quadro che essi dovevano riempire. Il difficile era stato porre, come essa aveva fatto, i termini del problema, non il risolverli.

Si può esser certi che, ovunque si farà una simile rivoluzione, e la si fa in tutta l'Europa, qui la fanno i popoli, là i principi, a volte servendosi di leggi politiche, più spesso col pretesto di quelle civili, si vedrà nascere qualcosa di simile al nostro diritto amministrativo; poiché questo stesso diritto non è che una delle forme del nuovo stato del mondo: noi lo chiamiamo sistema francese; bisognerebbe dire sistema moderno.

Quali sono i principi naturali e le regole necessarie che, nate dal fondo stesso dei bisogni e delle idee del tempo, debbono formare la parte immutabile di questo nuovo diritto amministrativo e che si troveranno ovunque questi bisogni si faranno sentire e queste idee saranno ammesse? Ecco ciò che nessuno ha ancora ben affermato e messo in luce, tra gli innumerevoli particolari dell'argomento.

Vi è un'altra parte della scienza sulla quale mi pare non si sia ancora sufficientemente fissato lo sguardo dei pubblicisti.

Secondo me non si è cercato ancora abbastanza di ben definire i rapporti che debbono esistere tra il diritto amministrativo e quello politico. Come fare, ad esempio, per conciliare le moderne istituzioni amministrative con la monarchia rappresentativa, che costituisce la forma della libertà politica ai tempi nostri? Ecco una questione

di immenso interesse, signori, per chiunque tenga all'indipendenza del suo paese. Ciononostante gli scrittori di politica e quelli di amministrazione hanno finora lavorato ognuno per conto proprio; non si è ancora incontrato alcuno che si potesse tanto in alto da vedere, al tempo stesso, questi due mondi vicini, ma distinti, e da ricercare ciò che li potesse armonizzare. È particolarmente spiacevole che un simile lavoro non sia stato ancora compiuto da un francese e per la Francia. Non si perda mai di vista che se il nostro sistema amministrativo è stato concepito dalla libertà, è stato completato dal dispotismo. Come conciliare l'estrema centralizzazione, che esso consacra, con la realtà e la moralità del governo rappresentativo? Ecco il grande problema del tempo; molti lo vedono, pochi cercano di risolverlo, alcuni lo negano. Ci si lascia volentieri andare all'idea che il nostro sistema amministrativo formi un tutto perfetto o poco ci manchi; gli amministratori usano dirlo e la folla lo ripete. Nulla è più conveniente all'inerzia dei singoli e di maggior lusinga all'orgoglio nazionale.

Tutti gli stranieri, si dice, ci invidiano la nostra amministrazione e, soprattutto, l'estrema centralizzazione che la caratterizza. Si tratta di un luogo comune, signori, che, come spesso capita, non è altro che un comune errore. Non so che pensano della nostra centralizzazione i popoli del continente europeo che ancora vivono sotto dei governi assoluti; essi forse l'ammirano davvero; io l'ignoro e non voglio parlare che di ciò che ho potuto sapere io stesso. Ma ciò che ho il diritto di dire con certezza è che non si trova alcuna traccia di una simile opinione nelle due grandi nazioni libere che esistono oggi giorno al mondo; mille volte ho avuto occasione di trattare quest'argomento con gli uomini più illuminati d'America e d'Inghilterra, ed affermo davanti all'Accademia che non ne ho incontrato uno solo che volesse adottare per il suo paese il nostro sistema amministrativo, prendendolo nel suo complesso e con l'impronta che vi ha lasciato la mano possente di Napoleone, né che pensasse che un tale sistema potesse a lungo essere compatibile con la libertà.

Non pretendo certo dire, signori, che sarebbe saggio prendere tali opinioni come fossero le sentenze della ragione e dell'esperienza, né che occorra giudicare quanto capita da noi attraverso ciò che ne pensano gli stranieri. Non ho voluto, al contrario, che scartare dal dibattito tutti gli argomenti che non fossero di origine francese e

impedire che il pubblico si lasciasse addormentare dall'idea di una approvazione del tutto immaginaria.

No, signori, la questione non è risolta né altrove né presso di noi; rimane posta: come giungere a risolverla? Come mettere d'accordo i principi del nostro diritto amministrativo con quelli del nostro diritto politico? I bisogni della monarchia e il mantenimento necessario della centralizzazione con lo spirito e le regole del governo rappresentativo? Ecco un argomento che attende ancora un libro.

Questo libro, signori, sarebbe, a quanto penso, una delle più grandi opere alle quali la nostra generazione potrebbe dedicarsi.

## DELLA CLASSE MEDIA E DEL POPOLO<sup>1</sup>

Mentre una sorda agitazione comincia a farsi notare in seno alle classi inferiori, che, per le nostre leggi, debbono tuttavia rimanere estranee alla vita pubblica, nella sfera legale della politica si vede regnare una specie di languore mortale.

Non vi è forse mai stato, in alcun tempo né in alcun paese, eccetto che per l'Assemblea costituente, un Parlamento che abbia racchiuso talenti più diversi e più brillanti del nostro di oggi. Eppure la massa della nazione guarda appena a ciò che capita e quasi non ascolta ciò che si dice nel teatro ufficiale dei suoi affari; e gli attori stessi che vi compaiono, più preoccupati di ciò che nascondono che di ciò che mostrano, non sembrano prendere realmente sul serio il loro ruolo. In realtà la vita pubblica non sembra più essere che là ove non dovrebbe essere; essa ha cessato di essere là ove soltanto, secondo le leggi, si dovrebbe incontrarla. Da dove deriva ciò? Dal fatto che le leggi hanno strettamente limitato l'esercizio di tutti i diritti politici in seno ad una sola classe, i cui membri, perfettamente simili, sono rimasti omogenei. In un siffatto mondo politico non si possono quasi trovare dei veri partiti politici, non si saprebbe cioè trovare né varietà, né movimento, né fecondità, né vita. Perché sono i partiti che fanno sorgere queste cose nei paesi liberi; sono i grandi partiti ad aver dato alla vita pubblica tanto splendore e tanta potenza nel corso della nostra prima rivoluzione. È ugualmente ad essi che bisogna attribuire l'attivo e fecondo risveglio dello spirito pubblico sotto la Restaurazione. Si è notato con ragione che, vista da lontano e nel suo insieme, la Rivoluzione francese dal 1789 al 1830 non appariva che come una lunga e violenta lotta tra l'antica aristocrazia feudale e la classe media. Tra queste due classi vi erano diversità antiche di condizione, diversità di ricordi, diversità d'interessi, diversità di passioni e di idee. Si dovevano avere dei grandi partiti: se ne sono avuti. Ma, dato che gli avvenimenti

1. Questo frammento, che porta come data il mese di ottobre del 1847, è lo schizzo di un manifesto che Tocqueville e alcuni suoi amici volevano pubblicare, quasi presagendo quella che sarà la rivoluzione di febbraio. Per l'origine di questo frammento cfr. in questo volume i *Ricordi* a p. 306.