Zeitschrift: Revue historique vaudoise
Herausgeber: Société vaudoise d'histoire et d'archéologie
Band: - (2004)

Artikel: Gli agenti del potere : il caso dell'Europa napoleonica
Autor: Antonielli, Livio
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-515277

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

GLI AGENTI DEL POTERE : IL CASO DELL'EUROPA NAPOLEONICA

LIVIO ANTONIELLI

La grande importanza del sistema napoleonico di Stato accentrato è senza dubbio da collegare alla capacità di penetrazione che esso ebbe nei confronti di altre realtà istituzionali del continente europeo. Questa penetrazione può essere osservata sia dal punto di vista del modello, sia da quello della concreta trasposizione degli istituti. Nel primo caso l'attenzione è rivolta al superamento, avviatosi con la Rivoluzione francese, della forma statale nota come monarchia amministrativa, caratterizzata dall'affinamento da parte della monarchia di alcuni strumenti esecutivi e dalla costruzione di un solido apparato commissariale ; il tutto, però, sempre in un contesto in cui agivano fattori limitativi al pieno dispiegarsi dell'autorità sovrana : penso alla venalità delle cariche, con il conflitto di interessi che inevitabilmente condizionava gli ufficiali-proprietari, ma ancor più penso alle limitazioni funzionali che erano in grado di frapporre le istituzioni corporative e in genere l'arcipelago delle magistrature, che conservavano gelosamente le deleghe giudiziarie date dal sovrano, estendendole a quella parte di compiti amministrativi empirici che pure loro toccavano, con grave intralcio alla qualità funzionale dei loro apparati e della loro azione. La stagione napoleonica aveva definitivamente spazzato via questi ostacoli : la separazione netta dei poteri aveva eliminato le interferenze tra potere esecutivo e potere giudiziario, relegando quest'ultimo a compiti di sola amministrazione della giustizia ; la figura del commissario e dell'amministratore era stata nitidamente collegata, per quanto concerne i compensi, allo stipendio corrisposto dall'erario ; l'apparato esecutivo, con accresciute potenzialità e dotato anche di poteri politici, era stato connesso con un disegno razionale e sistematico al territorio, sulla base di omogenei comparti amministrativi e di un chiaro sistema di gerarchie e di responsabilità.[1]

1 Per una ricostruzione di solido impianto teorico di questi passaggi è necessario fare riferimento ai lavori di Luca Mannori, in particolare : LUCA MANNORI, BERNARDO SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001 ; LUCA MANNORI, « Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune », *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1990, p. 323-504.

Questo impianto appare, dove più dove meno, ripreso su gran parte del territorio continentale europeo dai governi restaurati.[2]

La spiegazione di questa penetrazione non può, ovviamente, essere rimandata esclusivamente alla forza persuasiva del modello napoleonico. È infatti doveroso fare riferimento alla capacità politico-militare che la Francia di quegli anni ebbe di imporsi sugli altri Stati, piccoli o grandi che fossero, in ragione di una superiorità in grado di tradursi in assimilazione politica — sia sotto forma di diretto assorbimento, sia sotto forma di protettorato o di controllo politico indiretto — della maggior parte dell'Europa centro-occidentale. Assimilazioni, queste, che si accompagnavano sempre a un massiccio trasferimento di istituzioni.

Si è spesso parlato, a questo proposito, di « imposizione » di istituzioni da parte francese. Stuart J. Woolf ci ha dipinto la sicurezza profonda con la quale gli uomini della Rivoluzione, i cittadini francesi in armi, erano convinti, con le loro conquiste, di esportare un modello superiore : « La classe politica e militare francese ha dato pochi segni di dubbio sulla sua missione di vettore della forma più avanzata di civiltà, da portarsi, o da imporsi, a popoli meno fortunati ».[3] Da questa profonda certezza veniva la determinazione con la quale i francesi operarono per superare le resistenze locali ; quando la determinazione non bastava, entrava allora in gioco il fattore interesse, vale a dire le necessità, per la Francia direttoriale, di tenere occupato e approvvigionare fuori dai confini l'enorme esercito rivoluzionario, che in patria ben difficilmente si sarebbe riusciti a mantenere e di cui si temeva la potenzialità destabilizzatrice .

Napoleone era destinato a interpretare questo ruolo con particolare vigore. Una volta arrivato al controllo del governo francese, in breve aveva dato forma a un sistema istituzionale che, riprendendo dall'esperienza rivoluzionaria la divisione dei poteri, aveva però fatto piazza pulita degli apparati elettivo-consiliari presenti in quella fase (sebbene in misura diversa, sia nella Francia della costituzione del 1791 sia in quella del 1795[4]), creando un esecutivo regolato dal principio che amministrare fosse affar d'uno, mentre giudicare fosse compito di un collegio[5]. Questo sistema, funzionale al dispiegarsi di quell'autorità di governo che Napoleone reputava essenziale al conseguimento dei propri obiettivi di potere, doveva necessariamente essere proiettato ed esteso ovunque si esercitasse l'occupazione francese. Napoleone aveva la piena consapevolezza

---

2 STUART J. WOOLF, *Napoléon et la conquête de l'Europe*, Paris, 1990 (per la cit., cf. l'ed. italiana, *Napoleone e la conquista dell'Europa*, Roma-Bari, 1990, p. 12-13). Sulla stessa lunghezza d'onda si possono citare le parole di JACQUES GODECHOT, *L'Europe et l'Amérique à l'époque napoléonienne (1800-1815)*, Paris, 1967, p. 209 : « Napoléon est un homme du XVIIIe siècle, [...] soucieux de l'efficacité et de la simplicité de l'administration. A ce point de vue, la supériorité des institutions administratives et sociales que la France s'était données depuis 1789 ne faisait guère de doute ».

3 A parte le amministrazioni municipali, che anche nella stagione napoleonica riusciranno a conservare qualche modesto corpo collegiale elettivo, faccio qui riferimento in particolare ad apparati superiori, quali le Amministrazioni dipartimentali.

4 Si tratta della notissima massima di Pierre-Louis Roederer (1754-1835), che esprime con grande forza il trasferimento nelle mani dello Stato di tutta l'attività amministrativa, senza più spazi di mediazione con la società.

5 Su questi aspetti si può fare ora riferimento a DAVID LAVEN, LUCY RIALL (a cura di), *Napoleon's Legacy. Problems of Government in Restoration Europe*, Oxford-New York, 2000.

che la stabilizzazione nel tempo di un potere non potesse prescindere da due elementi : l'impianto di un efficiente apparato di governo e il coinvolgimento delle élite locali con gli interessi francesi (legami economici e familiari insieme).[6] Pertanto il suo progetto andava verso una « uniformità di leggi, usi e consuetudini » : come spiegava al fratello Luigi, al quale veniva affidata la Repubblica batava, se « i romani avevano imposto le loro leggi ai popoli soggetti, perché non avrebbero dovuto fare lo stesso i francesi con gli olandesi ? ».[7] Passando al caso italiano, Albert Pingaud, nel suo pionieristico studio sulla Repubblica italiana del 1802, sosteneva che il limite di quel governo era stato « d'avoir été inspiré par l'imitation servile des lois françaises plutôt que par une étude attentive des besoins du pays ».[8]

Non stupisce che in una tale prospettiva i casi di rispetto delle realtà nazionali siano stati descritti più che altro come strategie per tenere buone le élite nazionali. Vengono ricordate con frequenza le reprimende di Napoleone al fratello Luigi re d'Olanda (sensibile alle pressioni ambientali e perciò sottilmente ribelle di fronte alle direttive uniformatrici provenienti da Parigi) in nome del principio che « prima di essere buono bisogna essere il padrone ».[9] Le scelte non in linea con l'impianto generale erano dunque considerate frutto di una contingente necessità strategica o di scelte chiaramente non ortodosse, dunque non condivisibili.

L'immagine che la stagione napoleonica ha saputo lasciare di sé è dunque quella relativa alla sua fase istituzionalmente più compiuta, che fa riferimento al periodo imperiale, quando sempre di più si lasciò da parte l'idea delle « repubbliche sorelle » per procedere decisamente sulla strada delle annessioni o comunque delle forti uniformazioni istituzionali al modello francese. Ma se questo è il modello interpretativo di riferimento, non vuole certo dire che debba essere valido per ogni situazione e per ogni contesto.

Dunque le cose non stavano sempre così. Non tocchiamo il caso svizzero, che sarà qui ampiamente analizzato in altri contributi. Resta tuttavia che anche in questo contesto, esauritasi l'esperienza da « repubblica sorella », con l'Atto di Mediazione del febbraio 1803 si sarebbe dato spazio a Costituzioni cantonali che avrebbero regolato con autonomia diversa da caso a caso l'impianto amministrativo, e con ciò le competenze di *lieutenants* e *préfets*. Su un piano più generale, ponendosi in una prospettiva comparativa, Alain Pillepich ha recentemente dimostrato, testi di legge alla mano, come anche nella Repubblica italiana (1802-1805) e nel Regno d'Italia

---

6 In una lettera dell'8 marzo 1806 diretta al fratello Giuseppe, prossimo alla nomina a re del Regno di Napoli, Napoleone lo invitava a rendere stabile la presenza nel Regno di un certo numero di fidate famiglie francesi, preferibilmente scelte nell'ambito degli alti gradi dell'esercito, attraverso la creazione di solide rendite e l'attribuzione di feudi, in modo che « dans peu d'années, cela se mariera dans les principales maisons, et le trône se trouvera consolidé de manière à pouvoir se passer de la présence d'une armée française, point auquel il faut arriver » (ALBERT DU CASSE, *Mémoires et correspondance politique et militaire du Roi Joseph*, 10 vol., Paris, 1853-54, vol. II, p. 97-98).

7 STUART J. WOOLF, *Napoleone e la conquista dell'Europa*, *op. cit.*, p. 129.

8 ALBERT PINGAUD, *Bonaparte président de la République italienne*, 2 vol., Paris, 1914, vol. I, p. 359.

9 Lettera cit. da JEAN TULARD, *Le Grand Empire*, Paris, 1982 (ed. italiana *Napoleone e il Grande Impero*, Milano, 1985, p. 121).

(1805-1814) il piano dell'imposizione legislativa e normativa francese sia a fatica riconducibile a uno standard uniforme. Dopo avere ovviamente confermato che « l'œuvre menée à bien en Italie s'est inspirée de modèles français », cosa del resto « obligatoire dans la mesure où le nouvel État italien, que ce fût la République ou le Royaume, n'a été qu'une sorte de protectorat »[10], non ha esitato a mettere in luce anche il piano delle distinzioni, i passaggi in cui la normativa adottata nello Stato italico si scostasse dagli omologhi testi francesi. Valga il caso della Costituzione della Repubblica italiana del 26 gennaio 1802, detta di Lione, non solo ispirata alla Costituzione del 25 dicembre 1799, detta dell'anno VIII, ma prodotta dallo stesso ambiente costituzionale (sotto la direzione di Napoleone). Eppure, a fronte di 4 articoli identici e di una notevole omogeneità dell'impianto istituzionale, tra questi testi costituzionali è dato trovare anche differenze di rilievo, quale l'avere introdotto in Italia i tre Collegi elettorali dei possidenti, dei dotti e dei commercianti, sorta di atipiche strutture rappresentative dell'élite sociale.[11]

Peraltro il prevalere, nella prospettiva generale, di un taglio interpretativo sotto il denominatore dell'assimilazione al modello francese, ha determinato, come contraccolpo quasi inevitabile, l'emergere, dai numerosi studi a carattere locale usciti in anni recenti, di molti « distinguo ». Partendo infatti da un assunto prevalente nel nome dell'omologazione, la tentazione difficilmente controllabile è stata quella di mettere in luce le differenze. Pertanto ci si imbatte con frequenza in studi che, dando per scontato il piano della stretta dipendenza istituzionale e politica, cerchino poi di limitare il portato di questo aspetto, evidenziando piuttosto i momenti di originalità ; come pure, in altri contesti, si avverte spesso il desiderio di esprimere valutazioni critiche rispetto alle interpretazioni più consolidate relativamente al sistema istituzionale francese.

Se ci soffermiamo sull'istituzione prefettizia, anche qui si riconosce un'attenzione portata al piano delle differenze. Lasciamo da parte i casi in cui i raffronti sono davvero avventurosi, come per la Svizzera, dove si ha un'anacronistica introduzione di prefetti « prima dei prefetti » (1798) e poi, dal 1801 in avanti, si ebbero nella maggior parte dei cantoni prefetti e *lieutenants* che solo parzialmente riflettevano il modello francese.[12] Ma anche andando alla radice del problema, dunque al prefetto francese, troviamo che lo stesso Tulard, voce sempre di grande autorevolezza, si è sentito in dovere di mettere in discussione la corrispondenza del prefetto francese con la più consolidata immagine di se stesso lasciata dalla storiografia e dalla tradizione. Così egli nega che il prefetto, nel dispiegarsi della sua attività, sia stato davvero uno strumento di forte accentramento : o, per lo meno, se vi fu il tentativo di fare del prefetto un congegno in questa direzione,

---

10 ALAIN PILLEPICH, « Consulat et République italienne comparés », in *La formazione del primo Stato nazionale e Milano capitale (1802-1814)*, Atti del convegno di Milano 13-16 novembre 2002, in corso di stampa. Ringrazio l'autore per avermi concesso di leggere il dattiloscritto prima della pubblicazione.

11 Su questo istituto e sugli uomini chiamati a comporlo cf. CARLO CAPRA, « Una ricerca in corso. I Collegi elettorali della Repubblica italiana e del Regno italico », *Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea*, vol. XXIII-XXIV (1971-72), 1975, p. 475-497.

12 Cf. per un'analisi comparativa, anche se strettamente confinata al piano giuridico-formale, GEORGES ÉMERY, *Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg ou l'étude de l'organisation administrative régionale. Éléments de droit comparé (autres cantons suisses et France)*, Fribourg, 1986.

i risultati in buona misura non furono in linea con quanto desiderato e auspicato. Tulard cita infatti un passo di Vaublanc, prefetto nel dipartimento della Moselle, che parlando dell'amministrazione napoleonica scrisse: « Le morcellement de l'administration fut poussé à un degré inconcevable. [...] Il est certain que, dans les quatre dernières années de l'Empire, l'administration était un vrai chaos, que la séparation multipliée des partis avait détruit tout l'ensemble et produit un enchevêtrement continuel des affaires les unes avec les autres. Avec un travail toujours croissant, il était impossible aux préfets d'y suffire ; ils s'en plaignaient tous les jours ». Da qui Tulard arriva alla conseguenza che « cette centralisation fut souvent plus néfaste qu'efficace », ma soprattutto che « elle ne fut pas toujours aussi rigoureuse qu'on l'a dit »[13].

Per portare altri esempi ci si potrebbe inoltrare per il percorso delle distinzioni minute tra poteri e attribuzioni, come si ritrova in numerosi studi. Non credo però sia questa la via più opportuna.

Infatti concentrarsi sulle distinzioni può essere utile e opportuno se ci si colloca in un contesto metodologico ampio, non tanto ancorato alla consonanza o meno col modello francese, preso quale matrice obbligata, quanto rimandato al confronto tra sistemi istituzionali, in cui le realizzazioni della stagione napoleonica vengano analizzate alla luce delle eredità derivanti dai pregressi ordinamenti, cioè dall'organizzazione amministrativa preesistente nei diversi Stati. Infatti è sempre pericoloso e foriero di equivoci isolare la normativa istituzionale dal piano concretamente applicativo, dunque dimenticare che qualsiasi istituzione nuova viene sempre interpretata e realizzata sulla base di un filtro culturale che rimanda alle esperienze accumulate dagli uomini che erano attori del precedente sistema istituzionale. In questo contesto ogni vicenda istituzionale diventa una sorta di storia a sé, in cui ciò che più conta è ciò che fa da base, l'*Esprit des institutions*, per dirla con Richet.[14]

Un esempio lo si può fornire facendo riferimento all'introduzione della figura prefettizia nello Stato italico. Ma per dare un'idea di come il prefetto sia stato interpretato in questo contesto istituzionale, e valutarne con ciò l'aderenza o meno all'*esprit* generale, è necessario innanzi tutto ricordare cosa il prefetto abbia rappresentato per la Francia napoleonica.

Come noto, la Rivoluzione aveva introdotto il principio cardine della divisione dei poteri. Con ciò l'amministrazione, « arma » dell'esecutivo, si era liberata del pesante vincolo rappresentato dalla commistione con il potere giudiziario. Però, fintanto che la monarchia rimase a capo del governo, l'esecutivo, percepito in mani infide, venne guardato con sospetto e controllato dal legislativo, unico depositario della volontà generale. Il principio consiliare ed elettivo informò dunque il sistema amministrativo in questa stagione: gli apparati dell'esecutivo erano a struttura consiliare e prevaleva su tutto il momento elettivo, e questo durò sino ai profondi rivolgimenti

---

13 JEAN TULARD, « Les préfets de Napoléon », in *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, 1978, p. 5-10, p. 7-8.

14 Si fa ovviamente riferimento al classico studio di DENIS RICHET, *La France moderne: l'esprit des institutions*, Paris, 1973.

politici e istituzionali del 1792. Inoltre fu posta ogni cura nel negare a questi organismi qualunque potere di disposizione unilaterale in ordine ai diritti individuali. Le amministrazioni periferiche potevano solo emanare degli *arrêtés*, cioè provvedimenti a carattere particolare, tali da non poter far credere agli amministratori di essere giudici o legislatori. Solo le municipalità, ancora non inserite rigidamente nel meccanismo dell'esecutivo, mantenevano una capacità normativa autonoma, sia pure limitata.

Dopo il 10 agosto 1792 la situazione si modificò bruscamente. Con l'autorità assunta dai comitati e con la Costituzione del 1793 (sia pure mai applicata) fu bandito ogni potere normativo non legislativo, per cui di fatto si ebbe l'assimilazione dell'esecutivo ai pieni poteri del legislativo : con ciò ogni amministrazione periferica finiva per presentarsi come amministrazione statale, dotata di vaste prerogative e non limitata da altri poteri.

Solo con Termidoro e con la Costituzione dell'anno V si ebbe il ripristino di una legalità formale. Però non vi fu il ritorno alla situazione precedente al 1792 : nessuno era più disposto a compromettere l'autorità che il governo, sia pure in modo improprio, era riuscito a conquistare. L'esecutivo ora ridisegnato, spentasi la spinta dal basso a contenerne i poteri della prima fase rivoluzionaria, appariva attrezzato per incidere energicamente sulle realtà locali : così furono introdotti commissari con funzioni tutorie e di controllo sia sulle municipalità sia sugli organi amministrativi dipartimentali (in primo luogo le già ricordate Amministrazioni dipartimentali). I termidoriani non osarono peraltro sopprimere del tutto il principio elettivo e collegiale nell'amministrazione (si pensi solo al Direttorio, insieme organo collegiale e suprema autorità di governo). Ma se era conservato il sistema collegiale, e benché la Costituzione del 1795 si ostinasse a negare all'esecutivo una vera potestà normativa, il prevalente potere di questo era ormai indiscutibile, cosicché il Direttorio poté avviare una produzione di regolamenti a getto continuo, sempre più spesso indirizzati a scavalcare il fragile diaframma che ancora li separava dalla produzione legislativa vera e propria. Soprattutto, ai giudici fu proibito di pronunciarsi su quasi tutte le controversie tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni, consentendo a queste ultime di definire a proprio vantaggio i rapporti con i privati. Dunque l'amministrazione andava impadronendosi della funzione « applicativa » della legge, senza più vincoli.

Nel contempo, come bene ha mostrato Stefano Mannori,[15] veniva abbandonata la progettualità propria dello Stato-provvidenza, erogatore di servizi sociali, quale si era delineato — almeno a livello di intenzioni — negli anni precedenti.

Il modello napoleonico, disegnato dalla Costituzione dell'anno VIII e, soprattutto, dalla legge organica del 28 Piovoso anno VIII, con la quale venivano concretamente costruiti gli istituti amministrativi periferici, prefetture comprese, era il consapevole passo ulteriore in questa direzione.

---

15 STEFANO MANNORI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia.* I, *La formazione del sistema,* Milano, 1984, in part. p. 503 ss.

Come ha scritto Luca Mannori, l'esperienza napoleonica rappresenta il punto d'arrivo della parabola che spinge l'amministrazione a distaccarsi dalla sfera della società, a farsi potere separandosi del tutto dalla giustizia : è insomma il momento di nascita dello Stato ottocentesco.[16]

Attraverso un'amministrazione resa onnipotente e dotata della capacità di indirizzo politico, lo Stato napoleonico smette di essere giudice o arbitro, e diventa attore del sociale. La produzione normativa cessa di essere fatta attraverso leggi e avviene attraverso decreti, di cui l'esecutivo è soggetto proponente e realizzativo : Alain Pillepich, facendo riferimento al Regno d'Italia, periodo in cui il Corpo legislativo non venne più convocato e l'apparato legislativo fu del tutto marginalizzato, fa presente come dal 1805 al 1814 venissero promulgare due sole leggi, mentre tutta la normativa era emanata sotto forma di decreti e di regolamenti.[17]

Strumento insostituibile per il funzionamento di un tale sistema era l'organizzazione di una struttura amministrativa al massimo grado di razionalità, controllabilità ed efficienza. Dunque era necessario un sistema verticistico e gerarchico. Non si potevano più tollerare strutture amministrative consiliari o collegiali : tutta la responsabilità doveva essere conferita a un singolo amministratore.

Da qui il ruolo strategico assunto dal prefetto nel dipartimento, punto di raccordo tra il territorio e il vertice dell'esecutivo, soggetto politico e amministratore insieme, unico interprete in periferia della volontà governativa. Se al suo fianco era stata posta una struttura collegiale, quella del Consiglio di prefettura, essa era appunto pensata come Corpo giudicante, presieduta dallo stesso prefetto per affrontare il contenzioso amministrativo.[18]

Naturalmente è questo lo spirito delle istituzioni napoleoniche che gli Stati satelliti erano chiamati ad applicare. Non è dunque a livello di specifiche attribuzioni o di specifiche norme che va letto il piano delle eventuali distinzioni o contrapposizioni al modello, bensì nell'aderenza o meno al disegno complessivo, che era appunto quanto a Napoleone interessava che venisse rispettato.

Da questo punto di vista il caso della Repubblica italiana, nella sua pur brevissima esistenza, si presta ad alcune interessanti considerazioni. In ragione di queste osservazioni i brevi anni dal 1802 al 1805 si presenteranno con una personalità propria, che fa della Repubblica qualcosa di ben distinto, per lo meno sotto il profilo istituzionale, rispetto al Regno d'Italia del 1805.

La Repubblica italiana, alla quale era stata imposto nel 1802 un testo costituzionale che non lasciava dubbi circa la diretta filiazione dalla Francia consolare, analogamente al caso francese aveva provveduto a definire gli apparati amministrativi periferici attraverso una apposita legge

---

16 LUCA MANNORI, BERNARDO SORDISI, *Storia del diritto amministrativo, op. cit.*, p. 246.

17 ALAIN PILLEPICH, « Décrets concernant le Royaume d'Italie. Ébauche d'une diplomatique napoléonienne », *Revue de l'Institut Napoléon*, 152 (1989-I), p. 45-77.

18 Sul tema del contenzioso amministrativo cf. ora l'efficace presentazione di PIERO AIMO, *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, 2000.

organica, promulgata il 26 luglio 1802. In questa, in linea con la legge del Piovoso anno VIII, erano stati introdotti i prefetti, responsabili per conto del governo dell'amministrazione nel dipartimento.

Ma le evidenti analogie non consentono di affermare che lo spirito dell'istituzione francese fosse stato conservato. Infatti a redigere la legge italica avevano provveduto gli uomini di governo della nuova Repubblica, a maggioranza lombardi a partire dal vicepresidente Francesco Melzi d'Eril[19], patrizio milanese. Costoro, non potendo per evidenti ragioni politiche discostarsi dal modello francese, avevano con finezza provveduto a salvaguardare le forme del modello, minandone però lo spirito.

La tradizione di cui la maggior parte di questi uomini di governo si sentiva erede era la tradizione amministrativa asburgico-teresiana, soprattutto nell'assetto conseguito successivamente all'introduzione, a metà Settecento, del catasto, cui si era accompagnata la pubblicazione della legge sulle municipalità e un progetto di legge provinciale. Sistema che aveva avuto molto successo, in quanto capace di coniugare le istanze ideologiche liberiste allora in forte diffusione, che volevano forme di rappresentanza ancorate al principio degli interessi proprietari, con la possibilità per le tradizionali élite patrizie cittadine di vedersi comprese in tale sistema, e con la conservazione in parallelo di forme di rappresentanza cetuale. Sistema che, al di là del peso politico che tali forme di rappresentanza potevano avere, aveva conseguito un grado di stabilizzazione e accettazione sociale elevato, tale da avviare il mito, tutt'altro che dissoltosi al giorno d'oggi, della felice età del buon governo asburgico, capace di lasciare sussistere tanti spazi di autogestione della cosa pubblica.

In sintonia con questo spirito, assai più che con quello « alla francese », si era cercato di coniugare gli istituti francesi con il retaggio della tradizione. Se dunque si era dovuto introdurre il prefetto, si era però cercato uno spazio per non concedergli la piena amministrazione degli affari del dipartimento. Il meccanismo raffinato attraverso il quale si era raggiunto tale scopo era stato quello di recuperare e di affiancargli un istituto della tradizione rivoluzionaria francese, ben presente negli anni del Direttorio, quale l'Amministrazione dipartimentale.

La legge del 26 luglio 1802, che definiva gli istituti amministrativi della Repubblica italiana, all'art. 39 attribuiva a queste Amministrazioni dipartimentali compiti significativi : si prevedeva infatti che i suoi cinque componenti fossero « solidalmente incaricati della gestione di tutti gli

---

19 Francesco Melzi d'Eril (Milano, 1753 – Bellagio, 1816), conte, a 21 anni fu uno dei 60 decurioni che componevano la municipalità milanese. Seguì con simpatia la Rivoluzione francese, deplorandone tuttavia gli estremismi. A Milano salutò con gioia la cacciata degli austriaci e accettò di essere a capo di una delegazione che, dopo la battaglia di Lodi, recava a Bonaparte gli omaggi della città liberata. Al Congresso di Rastadt, quale rappresentante della Cisalpina, cercò d'impedire la divisione dell'Italia in diverse repubbliche. Invitato da Napoleone ai Comizi di Lione (1801), dai quali nacque la nuova Repubblica Italiana, ne fu eletto vicepresidente (1802) e cercò di accentuarne i caratteri nazionali, organizzando una moderna amministrazione su modello francese e un esercito italiano. Trasformata la Repubblica in Regno (1805) venne nominato cancelliere guardasigilli della corona. Nel 1807 fu nominato duca di Lodi da Napoleone.

B. Lasinio, Francesco Melzi d'Eril, 1753-1816,
Incisione ovale a colori (Civico Museo del Risorgimento, Milano)

affari del dipartimento, e della privativa amministrazione de' fondi, e spese, che la legge ha dichiarate dipartimentali ».[20]

A tal fine veniva conservato il riparto delle spese a più livelli, statale, dipartimentale e comunale, com'era già nella Lombardia asburgica, in modo che alle prefetture toccasse la completa gestione delle prime e soli poteri di controllo sulle seconde, affidate appunto alle Amministrazioni dipartimentali e comunali. In particolare a proposito delle amministrazioni dipartimentali, è vero che ai prefetti era lasciata l'autorità di sospenderle e addirittura di sostituirne in via provvisoria i membri nel caso di disobbedienza di fronte agli ordini governativi e alle leggi,[21] ma nella realtà i prefetti si sarebbero trovati nella scomoda condizione di subire l'iniziativa di queste istituzioni, davvero strategiche nel dipartimento per i compiti che erano stati loro affidati. Infatti esse erano state investite di importanti incarichi di amministrazione attiva, dalle opere pubbliche alla giustizia (altri settori importanti di spesa, quale quello scolastico, erano poi lasciati alla competenza del livello più basso, quello comunale).

Per contro i prefetti erano tenuti a provvedere direttamente solo per quegli interventi che, dichiarati di competenza nazionale, fossero stati immediatamente finanziati dal tesoro. Ma, come già si è detto, il regime napoleonico non era affatto propenso a convogliare la spesa pubblica per soccorrere le esigenze della società : la spesa era infatti indirizzata prevalentemente a sostegno dell'esercito, e questo era un piano di intervento che sfuggiva in gran parte all'azione della prefettura.

Dunque il prefetto si trovava largamente indebolito nelle proprie prerogative rispetto all'omologo francese. In più la politica di spesa propria del governo napoleonico, mirando a limitare gli interventi diretti da parte delle casse statali, procedeva piuttosto con trasferimenti impositivi di spese ai livelli dipartimentale e comunale. Politica che tendeva a fare del governo centrale molto più un controllore e un dispensatore di indirizzi piuttosto che un organo che si facesse direttamente carico degli interventi[22]. Il risultato era stato quello di svuotare di contenuti il principio che il prefetto fosse titolare del livello di spesa nazionale, in quanto i trasferimenti di fondi per questo oggetto che lo riguardassero erano in genere poco importanti.

Dunque il prefetto della Repubblica italiana non aveva assolutamente avuto la possibilità di percepirsi quale vero e unico responsabile degli affari del dipartimento. Si capisce dunque come a inizio 1805 un prefetto potesse esplicitamente autodefinirsi « con facoltà così limitate, e privo di mezzi »,[23] e aggiungendo poi : « non solo poi non ha il prefetto la privativa amministrazione delle attività della nazione, ma nemmeno vi esercita alcuna sorta di ingerenza, né tampoco ha alcun fondo, benché menomo a sua disposizione ».[24]

---

20 *Bollettino delle leggi della Repubblica italiana*, Milano, 1802-1805, 1802, p. 190.

21 Cf. art. 49 della legge 26 luglio 1802, *ibid.*, p. 191-192.

22 Un esempio concreto di questa politica di spesa lo fornisce EMANUELE PAGANO, *Il comune di Milano*, Milano, 1994, in part. p. 177 ss.

23 Relazione del prefetto del dipartimento del Panaro (Modena), Gaudenzio Maria Caccia, in data 8 gennaio 1805, cit. in LIVIO ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e Regno d'Italia*, Bologna, 1983, p. 231.

24 *Ibid.*, p. 230.

Se un impianto del genere poté sussistere è perché sino alla nomina imperiale del 1804 la politica napoleonica fu in realtà assai più conciliante e rispettosa dei particolarismi di quanto sarebbe stato dopo questa data. Solo dopo questo passaggio, e in modo esplicito all'atto della discesa di Napoleone in Italia per l'incoronazione con la Corona ferrea, fu chiaro che la differenza d'*esprit* non sarebbe più stata tollerata. A questo punto gli Stati nell'orbita francese sarebbero stati chiamati con molto più vigore a uniformarsi al sistema istituzionale francese.

Nel dibattito presso il Consiglio di Stato del Regno d'Italia, appena istituito, Napoleone ribadì con forza nel maggio 1805 la necessità di fare del prefetto il responsabile unico dell'amministrazione del dipartimento, eliminando le Amministrazioni dipartimentali. La sua tesi era che « ora non apparisce cosa faccia il prefetto, se gli affari del dipartimento sono trattati dall'Amministrazione ».[25] A nulla valsero i tentativi operati da numerosi esponenti del governo italico per salvare questi istituti, sottolineando come « per antica istituzione, il paese [avesse] avuto sempre queste amministrazioni collegiali ».[26] Fu lo stesso imperatore a ribattere energicamente, e in via definitiva data l'autorità, che « non si può formare uno Stato, se tutti ancora non si uniscono gli interessi, e perciò anche le spese » ; aggiungendo poi che « è preferibile un prefetto, che concentra il sistema e segue gli oggetti », in luogo « di cinque o di sette o di nove, i quali anche si cambiano », alludendo con ciò alle amministrazioni collegiali quali le Amministrazioni dipartimentali, e in genere al sistema elettivo con sostituzione intervallate dei componenti che ne caratterizzavano la composizione e l'avvicendamento dei membri.[27]

Il nuovo decreto organico sull'amministrazione pubblica, dell'8 giugno 1805, avrebbe fatto divenire il prefetto il vero centro di potere del dipartimento. Sotto di lui, nei comparti amministrativi subordinati al dipartimento, sarebbero stati introdotti singoli amministratori direttamente dipendenti dall'esecutivo, quali i podestà e i sindaci nei comuni. La macchina era a questo punto in tutto e per tutto apparentata al modello francese. La conferma del nuovo corso sarebbe venuta dagli stessi prefetti : a partire dalla riorganizzazione del 1805, nessuna voce di prefetto si sarebbe più levata a lamentare la scarsità di poteri concessigli. Gaudenzio Maria Caccia, che pure continuò fare il prefetto, non immaginò più di scrivere una lettera quale quella del 1805.

È inutile a questo punto analizzare nel dettaglio in cosa differisse il prefetto del Regno d'Italia da quello dell'Impero. Ormai l'*esprit* era comune.

---

25 Seduta del 10 maggio 1805, in L. RAVA, « Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di Napoleone I Re (1805-1814) », in *Il Consiglio di Stato, studi in occasione del centenario*, 3 vol., Roma, 1932, vol. I, p. 192.

26 Intervento di Giambattista Costabili Containi (1756-1841) nella stessa seduta del 10 maggio 1805, *ibid.*, p. 192.

27 *Ibid.*, p. 193.

Résumé : Les agents du pouvoir : le cas de l'Europe napoléonienne

L'image d'une pyramide, symbole de la centralisation des pouvoirs, illustre souvent la structure de l'administration périphérique de l'État napoléonien. Dans cette représentation, le préfet, placé au centre d'un département, apparaît comme l'emblème du système napoléonien et seul responsable de l'administration. Cette fonction, formalisée par la loi du 28 Pluviôse an VIII, a été exportée un peu partout en Europe et le préfet est devenu le symbole de la centralisation napoléonienne. « C'était l'uniformité des lois, des usages et coutumes que Napoléon aspirait à imposer », a écrit Stuart J. Woolf (*Napoléon et la conquête de l'Europe*) : par conséquent, l'exportation du modèle administratif dans les territoires conquis a souvent servi de mesure au degré d'adhésion ou de résistance au modèle français.

Toutefois, une lecture, centrée sur les institutions, peut proposer une autre interprétation de l'administration napoléonienne. En effet, si la valeur normative des institutions est généralement acquise, ces dernières ne trouvent leur réelle pertinence qu'au moment où elles entrent en fonction et elles sont conditionnées pas des facteurs externes, de nature diverse.

L'analyse du cas italien montre que le système administratif périphérique centré sur la figure du préfet a rencontré un grand succès. Introduit dans le Royaume d'Italie et dans le Royaume de Naples (dans ce dernier, il s'agit d'un intendant), le préfet fut confirmé jusqu'à la Restauration, pour être intégré plus tard dans l'organisation du Royaume de l'Italie unie.

Cependant, si l'on observe l'historiographie de l'Italie libérale, il a été mis en évidence que le préfet italien — quoique soumis à d'incontestables exigences — n'est qu'un parent éloigné du préfet français, car il est doté de pouvoirs bien plus limités.

Si dans le cas d'un état autonome et souverain cette situation relève de la normalité, il peut apparaître moins normal de constater des situations semblables dans un état directement inséré dans l'orbite napoléonienne, comme on peut l'observer en ce qui concerne l'institution préfectorale dans la République italienne (1802-1805) et dans le Royaume d'Italie (1805-1814).

En effet, au cours de la période 1805-1814, la figure du préfet fut rigoureusement empruntée au modèle français. Toutefois, durant la brève expérience de la République italienne, on assiste à la tentative, en partie réalisée, de construire une figure préfectorale qui n'est pas envisagée comme unique et indiscutable autorité de commandement à l'intérieur du Département, mais qui est entourée par d'autres institutions à même d'en conditionner profondément l'autorité.

Traduction : Élisabeth Salvi