



An International Journal
on Legal History and Comparative
Jurisprudence



Volume 3
Number 1
June 2023

Bologna
University Press



Direzione/Editors: A. Banfi (Univ. Bergamo), G. Luchetti (Univ. Bologna), M. Ricciardi (Univ. Milano Statale).

Comitato Direttivo/Editorial Board: M. Brutti (Univ. Roma Sapienza), A. Calore (Univ. Brescia), E. Cantarella (Univ. Milano Statale), E. Chevreau (Univ. Paris Panthéon), M. Miglietta (Univ. Trento), E. Stolfi (Univ. Siena).

Comitato Scientifico/Scientific Committee: Sergio Alessandri (Univ. Bari), Francisco J. Andrés Santos (Univ. Valladolid), Martin Avenarius (Univ. Köln), Ulrike Babusiaux (Univ. Zürich), Christian Baldus (Univ. Heidelberg), Maurizio Bettini (Univ. Siena), Italo Birocchi (Univ. Roma Sapienza), Mauro Bonazzi (Univ. Utrecht), Amelia Castresana Herrero † (Univ. Salamanca), Marco Cavina (Univ. Bologna), Orazio Condorelli (Univ. Catania), Pietro Costa (Univ. Firenze), Laura D'Amati (Univ. Foggia), Wojciech Dajczak (Univ. Poznań), Lucio De Giovanni (Univ. Napoli Federico II), Oliviero Diliberto (Univ. Roma Sapienza), Athina Dimopoulou (Nat. Kap. Univ. Athens), Elio Dovere (Univ. Napoli Parthenope), Roberto Esposito (Scuola Normale Superiore), Giuseppe Falcone (Univ. Palermo), Michael Gagarin (Texas Univ.), Jean-François Gerkens (Univ. Liège), Peter Gröschler (Univ. Mainz), Alejandro Guzmán Brito † (Pont. Univ. Cat. Valparaiso), Akira Koba (Univ. Tokyo), Umberto Laffi (Univ. Pisa-Accad. Naz. Lincei), Andrea Lovato (Univ. Bari), William N. Lucy (Univ. Durham), Lauretta Maganzani (Univ. Milano Cattolica), Valerio Marotta (Univ. Pavia), Thomas McGinn (Vanderbilt Univ.), Guido Melis (Univ. Roma Sapienza), Carlo Nitsch (Univ. Napoli Federico II), Antonio Padoa-Schioppa (Univ. Milano Statale), Javier Paricio Serrano (Univ. Complutense Madrid), Aldo Petrucci (Univ. Pisa), Johannes Platschek (Univ. München), Francesco Riccobono (Univ. Napoli Federico II), Gianni Santucci (Univ. Bologna), Nicoletta Sarti (Univ. Bologna), Aldo Schiavone (ERC-Univ. Roma Sapienza), Alessandro Somma (Univ. Roma Sapienza), Gerhard Thür (Öst. Akad. d. Wiss.), Eduardo Vera-Cruz Pinto (Univ. Lisboa).

Segretario di Redazione: F. Tamburi

Comitato di Redazione: T. Beggio, P. Biavaschi, F. Bonin, P. Carvajal, A. Cirillo, G. Cossa, S. Di Maria, M. Fino, M. Frunzio, O. Galante, S. Liva, E. Marelli, F. Mattioli, A. Nitsch, I. Pontoriero, J. Ruggiero, E. Sciandrello, G. Turelli.



An International Journal
on Legal History and Comparative
Jurisprudence

Volume 3
Number 1
June 2023

Specula Iuris è resa possibile grazie al sostegno del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo, del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano.

Direttore Responsabile
Giovanni Luchetti

Editorial office
email: redazione@speculaiuris.it

Web page
<http://www.speculaiuris.it>

Print subscription (2 issues)
€ 125

Subscription office
ordini@buponline.com

Publisher
Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza, 10
40123 Bologna (Italy)
tel.: +39 051 232882
fax: +39 051 221019

ISSN: 2784-9155
ISSN online: 2785-2652
ISBN: 979-12-5477-332-1
ISBN online: 979-12-5477-333-8
Doi: doi.org/10.30682/specula0301

Registrazione
Tribunale di Bologna, n. 8567 del 03/06/2021

Trascorso un anno dalla prima edizione, i testi sono pubblicati sotto licenza Creative Commons CC-BY 4.0
One year after the first publication, paper are licensed under a Creative Commons attribution CC-BY 4.0

Graphic Layout
DoppioClickArt – San Lazzaro (BO)

Cover
L'Illustratore (Bologna, 1346), miniatura tratta dal *Decretum Gratiani* con glosse di Bartholomaeus Brixiensis (Ginevra, Bibliothèque de Genève, Ms. Lat. 60, f. 2r).

Sommario

DIRITTI ANTICHI

Deformità o illegittimità?

Alcune considerazioni sul νόμος licurgico relativo all'ἀγεννές καὶ ἄμορφον
(Plut. *Lyc.* 16.1-2)

7

LAURA PEPE

Il ruolo 'costituzionale' etrusco tra *regnum* e *Romana respublica*:
esegesi e critica delle fonti

31

ELIO DOVERE

Sull'originario significato del termine «paelex»

85

FERDINANDO ZUCCOTTI †

LE TRADIZIONI GIURIDICHE

Rechtsnachfolge unerwünscht oder: Vangerows wissenschaftlicher Nachlass

105

CHRISTIAN BALDUS

FIGURE DELLA CONTEMPORANEITÀ

Il concetto di solidarietà e la terza via tra socialismo e capitalismo.

A proposito di Leon Bourgeois

121

GUIDO ALPA

Ordinare il caos

Parte I: Cormanin e la nascita del diritto amministrativo

135

MARCO FIORAVANTI

Orestano-de Marini-Raggi: influenze e rimandi

155

ANTONELLO CALORE

FIGURE DELLA CONTEMPORANEITÀ

Ordinare il caos

Parte I: Cormenin e la nascita del diritto amministrativo

Marco Fioravanti

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Abstract (Italiano)

Sebbene la figura di Louis-Marie de la Haye de Cormenin, insieme a Louis-Antoine Macarel, Louis-Firmin-Julien Laferrière, Joseph-Marie Gérando ed Émile-Victor Foucart, uno dei fondatori del diritto amministrativo francese, non sia sconosciuta, manca tuttavia nella letteratura scientifica, non solo italiana, una riflessione che la restituisca nella sua interezza. La complessità della sua figura di giurista e la molteplicità dei suoi interessi hanno spinto ad analizzare il suo operato in una prospettiva più ampia e completa. Giurista, intellettuale militante, critico inquieto dei costumi del suo tempo, aderì, non senza contraddizioni, anche alla causa dell'indipendenza italiana. Il presente saggio, dunque, nella prima parte si soffermerà sul suo contributo, non del tutto noto soprattutto al lettore italiano, alla formazione del diritto amministrativo e a una coerente teoria della sovranità e della centralizzazione, mentre nella seconda approfondirà aspetti maggiormente sconosciuti quali la sua riflessione sul processo di unificazione italiana, sull'autodeterminazione dei popoli, sul principio di nazionalità, sulla sovranità popolare e sul governo delle comunità locali, oltre agli inediti progetti costituzionali per un'Italia federale sotto l'egida di Pio IX.

Parole chiave: Diritto amministrativo; centralizzazione; Unità d'Italia; sovranità popolare

Abstract (English)

Although the figure of Louis-Marie de la Haye de Cormenin, along with Louis-Antoine Macarel, Louis-Firmin-Julien Laferrière, Joseph-Marie Gérando and Émile-Victor Foucart, one of the founders of French administrative law, is not unknown, there is a lack of reflection in the scholarly literature, not only in Italy, that restores it in its entirety. The complexity of his figure as a jurist and the multiplicity of his interests have prompted an analysis of his work in a broader and more comprehensive perspective. Jurist, militant intellectual, restless critic of the customs of his time, he also adhered, not without contradictions, to the cause of Italian independence. This essay, therefore, in the first part will focus on his contribution, not entirely known to the Italian reader in particular, to the formation

of administrative law and a coherent theory of sovereignty and centralization, while in the second part it will delve into more unknown aspects such as his reflections on the process of Italian unification, the self-determination of peoples, the principle of nationality, popular sovereignty and the government of local communities, as well as his unpublished constitutional projects for a federal Italy under the aegis of Pius IX.

Keywords: Administrative law; centralization; Italian unification; popular sovereignty

1. Premessa

Sebbene il nome di Louis-Marie de la Haye vicomte de Cormenin non sia sconosciuto alla scienza del diritto francese e italiana, che ne ha dato la giusta importanza nell'elaborazione di una storia del diritto amministrativo collocandolo tra i precursori¹, la sua figura tuttavia risulta da un lato schiacciata tra grandi personalità del calibro di Louis-Antoine Macarel, Louis-Firmin-Julien Laferrière e Joseph-Marie Gérando² (senza dimenticare il contributo di Émile-Victor Foucart³ e, ovviamente, sul versante italiano Gian Domenico Romagnosi⁴), i padri nobili della “nuova” scienza⁵, da un altro relegata nella circoscritta cerchia dei cultori del diritto amministrativo francese. Cormenin invero è stato molto di più: oltre che giurista, fu un raffinato intellettuale, critico sferzante e polemista tagliente, militante di quel milieu repubblicano quarantottesco che aderì, non senza contraddizioni, anche alla causa dell'indipendenza italiana. È tra i due poli dell'agire di questo inquieto giurista, che si muoverà la presente ricerca: da un lato uno dei fondatori, seppur non sufficientemente conosciuto, del diritto amministrativo, da un altro un giurista militante, tra Francia e Italia, estraneo a facili classificazioni.

Il suo legame con la questione italiana merita di essere affrontato non solo perché misconosciuto quasi totalmente in storiografia, ma piuttosto in quanto, attraverso la riflessione sul “caso” italiano, l'itinerario di Cormenin ha intrecciato temi e categorie di grande modernità giuridica, come il diritto all'autodeterminazione dei popoli, il principio di nazionalità, le prospettive confederali, la sovranità popolare e il governo delle comunità locali.

Se la sua figura è stata al centro del dibattito e delle polemiche pubbliche per almeno un trentennio, tra gli anni Venti e Cinquanta dell'Ottocento, e ha goduto di una grande popolarità (testimoniata da riconoscimenti, medaglie, quadri, incisioni), essa scompare dagli interessi di storici e giuristi almeno fino al secondo dopoguerra, quando lentamente riemerge dal dimen-

¹ LACHARRIÈRE 1941; BASTID 1948; GUGLIELMI 1993; MANNORI, SORDI 2006; MESTRE 2011, I, p. 40; DELLA CANANEA 2019.

² De Gérando, Macarel e Cormenin rappresentano la triade fondatrice del diritto amministrativo, secondo BURDEAU 1995, p. 108.

³ Cfr. TOUZEIL-DIVINA 2020.

⁴ Si rimanda all'opera di riferimento: MANNORI 1984-1987.

⁵ Inserisce Cormenin tra i “padri fondatori” del diritto amministrativo francese GUGLIELMI 1993, p. 42.

ticatoio e viene progressivamente collocata tra le personalità di spicco nel panorama politico e giuridico europeo, ma la cui conoscenza rimane ancora parziale. In particolare completamente sottovalutato è stato il suo contributo all'elaborazione di una coerente dottrina della sovranità nazionale, che muoveva proprio dalla riflessione sulla tormentata esperienza risorgimentale italiana, della quale fu attento interprete e in una certa misura partecipe.

Il fascino delle sue “peregrinazioni”⁶ sta nell'ambizione, a tratti prometeica, di dare ordine al caos, iniziando dalla geometrica costruzione di uno stato costituzionale ben equilibrato, di un ordinamento amministrativo centralizzato che non escludeva tuttavia scelte federaliste (come per il caso italiano), fino al dogma del suffragio universale, a sostegno di un'idea di repubblica che dal modello degli Antichi si proiettava verso una dimensione democratica tutta da sperimentare, intrecciando sapientemente le idee di popolo, sovranità e Nazione.

2. Cormenin e il suo tempo

Nato a Parigi nel 1788 da una famiglia di nobiltà di toga, dopo aver frequentato il prestigioso liceo parigino Louis Le Grand, terminò l'*École de Droit* nel 1807, affiancando alla professione di giurista la passione per la letteratura, che coltivò per tutta la vita, e per la poesia che invece avrebbe presto abbandonato⁷. Nel 1810, a soli ventidue anni, fu nominato da Napoleone, al quale aveva dedicato un'appassionata elegia⁸, uditore al Consiglio di Stato, mentre durante la Restaurazione rinnegò, come molti della sua generazione, i legami con l'Imperatore corso sostenendo il ritorno dei Borbone e ricevendo in cambio la nomina a *maître des requêtes* al Consiglio di Stato soprannumerario, mentre la difesa di Lille dal tentativo di riconquista napoleonica durante i Cento giorni gli valse l'ingresso in organico⁹.

Il suo operato al Consiglio di Stato quale membro del Comitato del contenzioso fu considerevole durante tutta la Restaurazione e riguardò gli affari più difficili e delicati, percorso culminato nella redazione dell'*ordonnance* del 1° giugno 1828 sui conflitti di attribuzione tra l'autorità amministrativa e quella giudiziaria¹⁰. Si trattava di una consolidazione di materiale normativo e giurisprudenziale sui modi per garantire le distinte funzioni tra amministrazione e giurisdizione, risalente come è noto ai primi atti dell'Assemblea nazionale costituente in materia¹¹.

Nel 1818 apparve la sua prima opera dedicata a questioni di carattere amministrativistico, pubblicata in un primo momento anonima – *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre Monarchie constitutionnelle*¹² – dove, dopo aver ricostruito le origini del

⁶ Dal titolo di un importante colloquio, *Avec Cormenin. Pégrinations*, svoltosi a Poitiers il 19 e 20 maggio 2022 di cui si attende la pubblicazione degli atti.

⁷ Scrive con scherno Paul Bastid: «Le poète chez Cormenin a eu le mérite de mourir jeune», BASTID 1948, p. 20.

⁸ CORMENIN 1813; cfr. BASTID 1948, pp. 16 ss.

⁹ Cfr. LYON-CAEN 1930; GALLAVRESI 1931; BASTID 1948, pp. 87 ss.; VOILLIOT 2011, pp. 77-93; CLÈRE 2015.

¹⁰ Cfr. TAILLANDIER 1829.

¹¹ Cfr. *Rapport de M. de Cormenin, lu dans la première séance de la Commission des conflits*, in TAILLANDIER 1829, pp. 7-100.

¹² CORMENIN 1818.

Consiglio di Stato, istituito come è noto con la Costituzione del 22 frimaio anno VIII ma la cui funzione è rintracciabile nella tradizione monarchica francese, trattava il funzionamento della giustizia amministrativa nella sua applicazione alle materie contenziose portate di fronte al Consiglio di Stato. In nome dell'interesse generale o pubblico doveva esistere una giustizia amministrativa separata dal potere giudiziario. Al vertice del suo Consiglio Bonaparte impose la forza amministrativa del suo governo sugli altri poteri.

Attraverso una prospettiva storica, che analizzava quest'organo durante l'assolutismo, poi nell'Impero e infine sotto la monarchia costituzionale, sia come corpo politico che come giurisdizione, Cormenin poneva all'ordine del giorno questioni che sarebbero rimaste un riferimento nei due secoli di costruzione di un'amministrazione pubblica basata su funzioni statali e garanzia per i cittadini quali la giurisdizione amministrativa indipendente, un'esperienza tecnica dei giudici, la loro inamovibilità, l'imparzialità, il ridimensionamento del potere esorbitante del ministro della giustizia, le garanzie procedurali, la semplicità delle forme e la celerità dei giudizi. Cormenin cercò di introdurre dunque alcuni principi liberali nel diritto amministrativo¹³.

Nominato barone da Luigi XVIII nel 1818 e visconte da Carlo X nel 1826, nel 1828 venne eletto deputato (mantenendo la sua alta carica giurisdizionale, all'epoca compatibile con quella elettiva) e si posizionò con la sinistra costituzionale sebbene non ne condividesse le scelte anticlericali. Coerentemente alla sua difesa delle libertà conquistate con la fine dell'Impero, *in primis* quella di espressione, il 18 marzo 1830 fece parte dei 221 parlamentari liberali e d'opposizione, i quali, attraverso il presidente della Camera dei deputati Pierre-Paul Royer-Collard¹⁴, rivolsero al re un appello (*Adresse*) – sostenuto dalla maggioranza dell'opinione pubblica – contro l'utilizzazione autoritaria dell'art. 14 della *Charte* e a favore del necessario accordo tra il re e le Camere nelle deliberazioni di interesse dello Stato. Il documento, sintesi delle teorie giuridiche liberali sul rapporto tra i poteri, sosteneva che nelle questioni pubbliche era una condizione indispensabile il concorso tra il governo e i rappresentanti della nazione. Essendo venuto meno tale rapporto, soprattutto negli anni del regno di Carlo X, i deputati firmatari chiesero al re di utilizzare le proprie prerogative per ristabilire l'equilibrio costituzionale¹⁵. La logica dell'*Adresse*, espressione compiuta della dottrina giuridica liberale sui limiti dei poteri normativi dell'esecutivo, era ispirata ai principî «del governo rappresentativo nel quadro di una monarchia temperata»¹⁶.

Sostenitore dunque delle giornate del luglio 1830 presto se ne allontanò divenendo uno dei più strenui critici della Monarchia orleanista, non solo della sua struttura istituzionale e costituzionale troppo sbilanciata in chiave oligarchica, ma di Luigi Filippo e dell'élite dominante, considerati senza morale, privi di un legame con il popolo e di un vero spirito religioso.

¹³ LACHARRIÈRE 1941.

¹⁴ Lelenco e le funzioni dei membri della Camera dei deputati sono riportati dall'*Almanach royal, pour l'an MDCCCXXX*, Paris 1830, pp. 126 ss.; Royer-Collard, dopo la rivoluzione di luglio, divenne vice-presidente della Camera dei deputati, cfr. *Almanach royal et national pour l'an MDCCCXXXI*, Paris 1831, pp. 85 ss.

¹⁵ *Moniteur, Vendredi, 19 Mars 1830*, p. 509; sull'istituzione de l'*Adresse* dal punto di vista costituzionale si veda SUEL 1953.

¹⁶ LACCHÈ 2003, pp. 50-51.

Attaccò i privilegi, l'ereditarietà dei titoli nobiliari e le prerogative della Camera dei Pari che a suo avviso avrebbe dovuto essere elettiva proprio per aumentare il prestigio e la legittimità di un ramo del Parlamento considerato legato a un passato d'antico regime¹⁷. All'indomani delle tre giornate gloriose del 1830, la Camera dei deputati, che aveva garantito in maniera provvisoria («*maîtresse accidentelle du terrain*»¹⁸) la transizione tra una dinastia e un'altra, al cospetto del popolo sovrano, unico detentore del potere costituente, avrebbe dovuto convocare le assemblee primarie che avrebbero eletto, come nella coeva esperienza belga, un'assemblea costituente. La scelta costituzionale invece fu quella di attribuire, fittiziamente, alla camera bassa il potere costituente, rifiutando la nomina di un'assemblea straordinaria¹⁹. Il sistema elettorale censitario, che demandava il potere di selezione degli eletti a poche migliaia di elettori, delegittimava l'attività legislativa dei deputati. Significato preminente per Cormenin assumeva la legge elettorale che, benché di rango ordinario, assumeva al cospetto della Costituzione un'impronta fondativa, descritta con il consueto acume nei seguenti termini: «*La Constitution est la société au repos; la loi électorale est la société en marche. Dites-moi quels sont vos électeurs, et je vous dirai quel est votre gouvernement*»²⁰.

In un carteggio con un singolare ufficiale dell'esercito e uomo politico francese di forti idee conservatrici, il conte Alexis-Jacques di *Saint-Roman*, che si era già cimentato con una critica alle teorie di Montesquieu e di Rousseau, Cormenin chiarisce la sua posizione nei confronti del diritto di voto e del suo esercizio:

en un mot, pour formuler ma doctrine, le droit existe sans la capacité; mais sans la capacité, le droit ne peut s'exercer. Mais je crois aussi que, pour établir le vote universel et direct dans un pays, il faut que le pays y soit préparé [...]. La liberté n'arrive pas tout à coup chez un peuple, pas plus qu'il ne fait tout à coup grand jour ou nuit profonde; la lumière et l'ombre n'enveloppent la terre que par degrés. Ainsi, le vote universel, violemment introduit en Espagne et en Portugal, n'engendrerait que le despotisme et l'oligarchie. Les peuples ne mûrissent que lentement au soleil de la liberté. Pour être digne de vivre sous un gouvernement libre, il ne suffit pas d'en avoir les lois, il faut surtout en avoir les mœurs²¹.

Per avere un quadro più completo del panorama politico e istituzionale che appariva agli occhi di Cormenin durante la Monarchia censitaria, basti osservare una tanto paradigmatica,

¹⁷ CORMENIN 1832.

¹⁸ *Lettre sur le pouvoir constituant*, cit., p. 1.

¹⁹ «Le peuple, en France, a-t-il nommé un congrès? Non. Un congrès at-t-il fait la charte? Non. Qui donc l'a faite? Quelques députés. Qui leur en avait donné mandat? Quelques électeurs. Et le électeurs, qui les avait-même nommés? Le peuple? Non. Et qui représentaient-ils? Le peuple? Non, non», *Lettre sur la Charte et sur la pairie*, cit., pp. 1-2 (la numerazione delle pagine riparte da uno per ogni *Lettre*).

²⁰ CORMENIN 1869, p. 332.

²¹ CORMENIN 1832a, p. 16.

quanto misconosciuta, caricatura di Luigi Filippo d'Orléans realizzata da Honoré Daumier. In maniera plastica, ci restituisce una prospettiva diversa su questo periodo, spesso liquidato dalla storiografia come una fase liberale di progressivo ampliamento dei diritti, che, se invero osservato "dal basso", appare meno edificante: dai privilegi della casa reale, passando per il rifiuto di un allargamento del diritto di voto fino all'epilogo nel 1848 con l'ostinazione da parte del governo di Guizot nel respingere la concessione del suffragio universale maschile.

Uno dei più brillanti caricaturisti dell'epoca, Daumier, prese di mira proprio la figura del nuovo re dei francesi che fu rappresentato in una vignetta dal titolo *Gargantua* (ispirata evidentemente dal personaggio rabelaisiano), pubblicata nel 1831 sulla rivista satirica *La Caricature*, fondata nel 1830 e diretta da Charles Philipon e alla quale collaborava anche Balzac. In questa litografia il neo proclamato sovrano era raffigurato seduto su un grande trono (nella sua duplice accezione, nobile e meno nobile) mentre si nutre ingordamente di tutte le risorse del paese (sotto forma di grandi sacchi di denaro) prodotte dalle classi laboriose (operai, artigiani e piccola borghesia); al contempo, sotto di lui, uno sparuto numero di privilegiati si appropria delle briciole e i deputati, in cambio dei privilegi concessi dal sovrano, si dirigono verso Palais Bourbon, sede della Camera bassa. Tale disegno, espressione degli umori antiparlamentaristici dell'epoca, comportò la condanna di Daumier a sei mesi di reclusione che scontò dal settembre 1832 al gennaio 1833 nella prigione di Sainte-Pélagie²². Un'inaudita denuncia politica e sociale oltre che una critica verso la corruzione elettorale della neonata Monarchia censitaria che meglio di tanti scritti coincideva con la posizione di Cormenin che proprio dei privilegi della casa reale fu un feroce censore.

La sua ormai celebre eloquenza retorica e la sua «penna brillante»²³ si affinarono fornendo i profili dei principali parlamentari dell'epoca, che avrebbero formato il fortunato *Livre des orateurs* (1836) (i cui capitoli erano già apparsi nella rivista *Nouvelle Minerve*) firmati Timone, il famoso misantropo ateniese²⁴. I suoi ripetuti successi editoriali (oltre che elettorali) non sono riconducibili al tradizionale milieu dei notabili locali, quanto piuttosto a una sorta di alchimia tutta personale che gli permetteva di intercettare le inclinazioni del popolo e di rappresentare una serie di identità diverse, da quella legittimista a quella repubblicana²⁵.

Di nuovo deputato dal 1831 al 1846 militò a sinistra scagliando i suoi strali contro la lista civile e l'appannaggio per la famiglia reale (istituti aboliti durante la Rivoluzione e reintrodotti da Napoleone), confluiti in un volume, *Lettres sur la liste civile et sur l'apanage*, che conobbe 25 edizioni in dieci anni²⁶. Egli additava i due istituti – un'assegnazione annua di una somma a favore del re nel bilancio dello Stato e un contributo economico da versare al principe ereditario e ai membri della famiglia reale al raggiungimento della maggiore età o in occasione del

²² BAJOU 2014.

²³ Così MANNONI 1996, p. 38.

²⁴ CORMENIN 1869; l'opera, come quasi tutti i pamphlet di Cormenin, ebbe numerose edizioni, cfr. GALLAVRESI 1931.

²⁵ VOILLIOT 2011, pp. 90-91.

²⁶ CORMENIN 1837.

matrimonio – come i simboli funesti e anacronistici della Monarchia di luglio e del subitaneo tradimento delle sue promesse.

Continuò questo tipo di campagna – con una forte eco nella società civile – in occasione delle nozze del secondo figlio del re, il duca di Nemours, nel 1840, e della sua richiesta di una dotazione in denaro per il loro sostentamento. In una *brochure* incendiaria – *Questions scandaleuses d'un Jacobin au sujet d'une dotation* (che aveva come epigrafe *De l'argent, de l'argent, toujours de l'argent!*) – chiedeva il ritiro del progetto di legge e ricordava come il principe fosse sufficientemente benestante per pagarsi le nozze personalmente²⁷. Il successo del libretto – dai toni che oggi definiremmo populistici²⁸ e che conobbe 17 edizioni in un anno – fu tale che non solo il progetto di dotazione fu rigettato, ma obbligò il ministro che lo aveva presentato a dimettersi. In quello che possiamo considerare l'autentica summa del repubblicanesimo francese pre-quarantottesco nelle varie sfumature di opinione, il *Dictionnaire politique*, al quale aveva partecipato anche Cormenin, la voce *apanage* iniziava sagacemente: «grâce à Dieu, à la Révolution et à Cormenin, ce mot n'a plus aujourd'hui qu'une valeur historique»²⁹.

La complessità (e l'ambiguità) del pensiero di Cormenin la si riscontra anche nella posizione assunta nei confronti della religione: autenticamente ultramontano, fervente cattolico, tutelò la libertà dell'insegnamento religioso, si oppose al controllo statale sui piccoli seminari, protestò contro il progetto di espulsione dei Gesuiti deridendo le dottrine gallicane, ma al contempo difese la distinzione tra sfera temporale e sfera spirituale.

La sua posizione sulle questioni religiose, in Francia progressivamente minoritaria, lo avrebbe portato a polemizzare in maniera sempre più insistente con il governo e con le istituzioni nelle vesti di Timone, mentre rappresentò una chiave di lettura originale per la comprensione del processo di unificazione della penisola italiana, così legata alla presenza, ben più ingombrante che nell'Esagono, della Chiesa. Cormenin difese, in maniera paradossale e apparentemente contro la costruzione stessa da lui operata dello Stato amministrativo, la necessità di un potere estraneo al corpo politico francese, come quello dei Gesuiti, allontanandosi da quel milieu sempre più allineato su posizioni laiche e di separazione tra Stato e Chiesa³⁰.

Tra i molti invece che nella cultura giuridica liberale aderirono alle critiche verso l'ingerenza della Chiesa e in particolare dei Gesuiti vi fu la figura di un giurista, che avrebbe a più riprese incrociato l'itinerario intellettuale di Cormenin, come François-André Isambert,

²⁷ CORMENIN 1840a.

²⁸ A titolo di esempio si legga il seguente passaggio: «De leur côté, les artisans des villes disent: si, au lieu de tant doter avec notre argent les beaux princes et les belles princesses, on diminuait l'impôt sur le sel, les vins et l'octroi! et les laboureurs: si l'on encourageait un peu plus l'agriculture! et les petits marchands: si la patente était moins lourde! et les contribuables de tous pays: si l'on dégrevait l'impôt foncier qui augmente chaque année et qui, sous mille formes et sous mille noms, tous plus ou moins additionnels, dévore le plus net de notre revenue!», CORMENIN 1840a, p. 32.

²⁹ E. DUCLERC 1842, p. 79.

³⁰ In particolare nell'opera CORMENIN 1845.

una delle personalità più in vista tra Restaurazione e Monarchia di luglio³¹. Il divario con Isambert non poteva essere più profondo ma presto fu colmato in nome delle esigenze politiche di superamento della monarchia censitaria. La svolta nel percorso di Cormenin avvenne infatti nel corso degli anni Trenta sul versante delle sue convinzioni progressivamente democratiche, in un momento in cui la “parola” iniziava faticosamente a coincidere con la “cosa”³².

L’ideologia di questo «Siyès mancato», come lo ha definito icasticamente Paul Bastid³³, è riassumibile nei seguenti termini: laico ma aperto alle istanze religiose del popolo (contro l’ateismo aristocratico, potremmo dire, evocando Robespierre), liberale ma critico nei confronti dell’individualismo e del suo approccio privo di valori morali e religiosi, democratico ma a forte impronta bonapartista.

La sua sensibilità e contiguità nei confronti delle necessità del popolo minuto, soprattutto nelle campagne – che potrebbe farci parlare di una sorta di democrazia rurale che anticipava molti elementi del cattolicesimo sociale di cui fu in una certa misura precursore³⁴ – trovarono compimento in un’altra opera che ebbe vasta eco e una subitanea traduzione italiana: *Entretiens de village* del 1845. Attraverso il dialogo tra un dotto Maître Pierre e un (apparentemente) sprovveduto contadino dal nome François, Timone perorava la causa di una società ideale basata su una struttura mutualistica, su casse di risparmio e di previdenza locali, sulla riorganizzazione dei tribunali e, soprattutto, sull’insegnamento gratuito e pubblico presso ogni villaggio, affiancato dallo sviluppo di biblioteche cittadine e dell’emancipazione femminile³⁵. Opera di letteratura popolare, ottenne un grande successo di pubblico e un riconoscimento, seppur con riserve, dell’Académie française, presieduta in quel momento proprio da Tocqueville³⁶. I due si sarebbero ritrovati a breve sugli stessi scranni dell’Assemblea costituente, a ruoli invertiti.

³¹ Su Isambert (1792-1857) cfr. le sintetiche notizie biografiche manoscritte reperibili presso la *Bibliothèque Nationale de France Département des Manuscrits*, NAF, 13239 e HALPÉRIN 2015.

³² Sul punto si veda l’esautivo volume di PROIETTI 2020.

³³ BASTID 1948, p. 5.

³⁴ Interessante un passaggio di una sua controversa opera in difesa della Chiesa cattolica in cui evocava le virtù del popolo rispetto alla corruzione (e all’ateismo) delle élite: «Heureusement, il y a au-dessous de cette société décrépite, un peuple laborieux qui bat l’enclume, tisse le coton et retourne la terre. Voilà la véritable, la sincère démocratie, la démocratie industrielle et foncière, celle que nous défendons, celle qui nous soutiendra, celle qui fait notre force, notre nombre, notre courage, notre moralité, notre indépendance et notre espoir!», CORMENIN 1845, p. 16.

³⁵ CORMENIN 1845a; il tema dell’insegnamento sarebbe tornato a più riprese nei suoi scritti polemici e politici fino a sfociare nel volumetto del 1850, firmato sempre Timone, CORMENIN 1850. Nel 1844, per esempio, donò alla città di Montargis, nei pressi del suo Castello a Vimory nel Loiret (il suo “feudo” elettorale), una rendita di 500 franchi per ragazze, donne o vedove meritevoli di aiuto, *Ordonnance du Roi (contre-signées par le ministre de l’intérieur) qui autorisent l’acceptation [...] de la donation faite par M. de Cormenin, d’une rente sur l’État de 500 francs à la ville de Montargis (Loiret), pour la fondation d’un prix de vertu*, in *Bulletin des lois du Royaume de France IX série*, Imprimerie Royale, Paris 1845, p. 223.

³⁶ «Institut Royal de France, Académie française, séance publique annuelle du jeudi 22 juillet 1847, Présidée par M. de Tocqueville, Directeur [...]. Prix destinés aux ouvrages les plus utiles aux mœurs: L’Académie française a décerné: Un prix de trois mille francs à M. Cormenin, auteur d’un ouvrage intitulé: *Entretiens de village*; nelle motivazioni del premio, redatte da Abel-François Villemain, ex ministro dell’Istruzione pubblica, si sottolinea e si apprezza come i toni polemici dell’Autore si siano attenuati nell’edizione del 1847: «Un sujet d’éloges que nous n’omettrons pas, ce sont les corrections

Eletto alla Costituente nell'aprile del 1848, presentò le dimissioni dal Consiglio di Stato, di cui era stato nominato da poco Presidente. Il 5 maggio venne nominato vice-Presidente dell'Assemblea di cui presiederà anche la commissione per la Costituzione mentre nell'aprile del 1849 sarebbe tornato al Consiglio di Stato a presiedere la sezione del contenzioso. Ma nell'arco di pochi anni sarebbe avvenuta tuttavia un'involuzione nel percorso già accidentato condotto da Cormenin: l'adesione al colpo di Stato di Napoleone III. Nonostante la sua partecipazione alla redazione della Costituzione repubblicana e la difesa dei suoi principi più avanzati nel tentativo di democratizzarla, anche alla luce dell'insegnamento dei Romani e delle loro istituzioni³⁷, Cormenin accettò di buon grado il colpo di Stato del 2 dicembre 1851, beneficiandone con la nomina a membro del nuovo Consiglio di Stato, accettando per giunta il ristabilimento della lista civile, in misura maggiore che in passato, verso la quale aveva tuonato nei due lustri precedenti. Ottenuto da Napoleone III un seggio all'*Institut de France* – creando scandalo tra i consociati che difendevano gelosamente (a giusto titolo) la nomina dei componenti come un loro diritto – quale membro dell'*Académie des Sciences morales et politiques*, la sua nomina rientrava in quel che fu definito, in maniera graffiante, *coup d'état academique* del 1853³⁸.

In una certa misura per Cormenin non si trattava di un tradimento dei suoi ideali e dei suoi principi: a suo avviso il nascente Impero manteneva intatto, seppure con una macroscopica torsione plebiscitaria che non poteva non vedere, il principio della sovranità popolare³⁹.

La parabola di Cormenin tuttavia viveva la sua fase discendente: lontano da dibattiti e polemiche, dai primi anni Cinquanta si divise tra opere caritatevoli, beneficenza e attività al Consiglio di Stato, fino alla sua morte avvenuta il 5 maggio 1868 a Parigi. Così scriveva, con una certa ammirazione, al crepuscolo del Secondo Impero, lo storico e biografo Charles Léopold Louandre: «à part quelques petits écrits relatifs à des fondations charitables, M. de

qu'a faites l'auteur, et la pensée, l'aveu hautement moral qui les a dictées. Il y a là une leçon muette qui n'est pas la moins utile de celles que renferme l'ouvrage. Longtemps jeté dans la vie politique, mêlé aux passions plutôt qu'aux combats de la tribune, et les reportant avec éclat dans la presse par l'âpre habileté du style polémique, l'auteur avait, dans la première publication de quelques-uns de ces entretiens, associé parfois la controverse de parti aux conseils de l'expérience et de la charité. Il avait été amer, même en voulant être bienfaisant; il aurait pu, contre son gré, exciter la passion là où il ne voulait porter que l'instruction et le calme d'esprit, sans lequel l'instruction ne profite pas. Un sage retour a partout effacé cette première empreinte; et rien dans les nouveaux entretiens ne s'écarte de l'esprit bienséant et modéré, dont l'exemple inspire ce qu'il recommande», *Rapport de M. Villemain, Secrétaire perpétuel de l'Académie française sur le concours de l'année 1847*, 22 juillet 1847, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.academie-francaise.fr/rapport-sur-les-concours-de-lannee-1847>.

³⁷ Tra i tanti passaggi di elogio della tradizione romanistica si segnala il seguente: «Lo studio delle leggi delle XII Tavole, di Caio e di Teodosio, è quasi rilegato tra le scientifiche curiosità: ma contuttociò io raccomando quest'ultimo studio, perché il diritto romano, stante la profondità della sua dottrina e la meravigliosa aggiustatezza de' suoi apostemmi, è stato il fondamento di quasi tutte le civili legislazioni d'Europa», CORMENIN 1848c, p. 61.

³⁸ È. MIREAUX 1964, il quale tuttavia aggiunge che «Ce demi-ostracisme est d'autant plus digne d'être remarqué que les dix désignations de 1855 n'avaient rien de scandaleux, qu'elles avaient même été faites avec beaucoup de discernement et qu'elles firent en effet entrer à l'Académie une fournée de hauts fonctionnaires et de magistrats consciencieux et dignes dont il est impossible de dire qu'ils peuvent avoir été choisis en raisons de leur docilité. L'un d'entre eux, Cormenin, avait même acquis le meilleur de sa célébrité, sous le pseudonyme de Timon, grâce à son talent de pamphlétaire et à son esprit d'opposition», p. 336.

³⁹ Si veda in tal senso la breve Prefazione a TALÈS 1852.

Cormenin, malgré les pressantes sollicitations de son fidèle éditeur, n'a rien voulu publier durant la dernière période de sa vie; mais tout en se recueillant dans le silence, il mettait la dernière main aux nombreux travaux qui avaient occupé tous les instants de sa longue carrière»⁴⁰.

Cormenin – uno degli “architetti” dello Stato costituzionale e amministrativo – non rappresentò un modello di fermezza morale nel corso della sua lunga esperienza politica, cosa che contribuì non poco al suo parziale oblio: fu bonapartista, legittimista, repubblicano convinto, salvo poi aderire e beneficiare dei privilegi del Secondo Impero⁴¹. Tuttavia, nonostante questa sua versatilità politica, del resto presente in molti giuristi della sua tormentata generazione vissuta a cavaliere di almeno quattro regimi politico-costituzionali, rimase comunque un bonapartista che vedeva nel popolo l'unica fonte di legittimazione del potere. Su un punto infatti fu un vero precursore: eresse a dogma il principio del suffragio universale⁴².

3. Cormenin e la nascita del diritto amministrativo moderno

Sebbene Cormenin non possa essere considerato un vero pioniere del diritto amministrativo, componente di quella seconda generazione di giuristi che provarono a concettualizzare e a fornire autonomia a quello che era considerato il diritto dello Stato, egli si liberò dell'eredità civilistica che ancorava i giuristi dell'*école de l'exégèse* a interpretare Stato e società con la lente del *Code civil*. Una generazione precedente di studiosi infatti aveva volto lo sguardo, ancora con gli strumenti del diritto privato (i soli presenti nell'armamentario del giurista nell'era del trionfo della codificazione napoleonica), al rapporto con l'amministrazione e con gli apparati dello Stato. Essi consideravano il diritto pubblico come una sorta di diritto civile, dividendo quest'ultimo in pubblico e privato⁴³.

Proprio nel nuovo prisma giuspubblicistico va letto il contributo di Cormenin all'elaborazione del diritto amministrativo, dentro le coordinate della monarchia costituzionale, che riallacciava un discorso ascrivibile alla Rivoluzione francese, per lo meno nella sua fase iniziale. La nota più evidente nella progressiva trasformazione dello Stato avvenuta per lo meno dall'epopea napoleonica (ma con Tocqueville potremmo farla risalire all'*Ancien régime*) era rappresentata dall'affermazione, grazie proprio alle opere di Cormenin, Macarel, De Gérando, del primato dei diritti della società, di cui l'amministrazione si ergeva a interprete e difensore, sui diritti individuali⁴⁴.

Con la caduta dell'Impero il Consiglio di Stato divenne il simbolo del despotismo, un organo che era stato asservito a Napoleone. Nel nuovo panorama istituzionale post-napoleonico,

⁴⁰ Nota biografica che precede CORMENIN 1869, pp. 16-17.

⁴¹ «Monarchiste, bonapartiste ou républicain selon les époques, il a traversé toutes les opinions, parfois pour y faire retour après les avoir abandonnées. De son vivant même, cette humeur instable lui avait fait plus d'ennemis que de partisans», BASTID 1948, p. 8.

⁴² LYON-CAEN 1930, p. 27.

⁴³ JAMIN, MELLERAY 2018.

⁴⁴ BIGOT 2003.

ostile a un sistema di eccezionalità della giurisdizione amministrativa, si cercò di ridimensionarne il potere attribuendo ampi margini di intervento al ministro della Giustizia. A fronte di un ridimensionamento del suo ruolo nella legislazione e nell'amministrazione, la sua attività giurisdizionale divenne preponderante. In un momento di contestazione della giustizia amministrativa, Cormenin fu tra coloro che preconizzò un tribunale amministrativo supremo, al di fuori del Consiglio di Stato, dotato di un potere completo di giurisdizione⁴⁵.

Dal punto di vista costituzionale inoltre cercò di identificare i caratteri che differenziavano le leggi, le ordinanze e i regolamenti, sottolineando la difficoltà di distinguere con precisione, in questa fase embrionale del costituzionalismo, i differenti termini⁴⁶. In casi di urgenza, come durante una calamità naturale o in seguito all'invasione del territorio nazionale da eserciti stranieri, il ricorso al volere del re, che noi potremmo definire *extra ordinem*, era non solo legittimo ma indispensabile; tuttavia egli già intravedeva la necessità che si affermasse il principio che gli atti straordinari del sovrano, i.e. del governo, in un arco di tempo relativamente breve, dovessero essere presentati alle Camere per la conversione in legge. Consapevole della tensione tra costituzionalismo e interventi straordinari dell'esecutivo, detto in altri termini delle contraddizioni tra stato di diritto (nella sua forma "legale" francese) e stato d'eccezione, nella sua opera più nota sulla suprema giurisdizione amministrativa, ricorse alla categoria di "salute dello Stato", un armamentario argomentativo a cavaliere tra Antico regime e Rivoluzione, una forma di sodalizio tra la ragion di Stato seicentesca e la Salute pubblica giacobina. L'autore intravedeva però, in un ordinamento costituzionale, la necessità che le Camere convertissero in legge l'atto normativo dell'esecutivo:

Il y a alors une autre loi qui commande: la loi du salut de l'État; mais si les peuples de ces royaumes vivent sous le régime constitutionnel, ne sera-t-il pas plus régulier que ces ordonnances fussent soumises à la prochaine session des Chambres et converties en lois?⁴⁷

Secondo Cormenin, nel regime rappresentativo introdotto con la *Charte* del 1814 la legge e le ordinanze (che, in estrema sintesi, equivalevano ai decreti-legge, benché questo termine si sarebbe affermato solo successivamente) dovevano mantenere campi d'azione ben distinti. Le ordinanze non avevano, e per loro natura non potevano avere, le caratteristiche della legge, la quale invero trovava la sua legittimità, forte anche del retaggio storico, nei seguenti elementi:

la participation commune du Roi et des Chambres, la maturité d'examen et la publicité des débats, la solennité de la promulgation, et la force essentiellement obligato-

⁴⁵ BURDEAU 1995, pp. 90 ss.

⁴⁶ CORMENIN 1818, p. 60.

⁴⁷ *Ivi*, p. 61.

ire. Principe général: tout ce qui touche l'exécution des lois ou les matières de pure administration, doit être réglé par des ordonnances. Tout ce qui touche la liberté de la personne, de l'opinion, de la conscience, et de la propriété, doit être réglé par des lois. Il y a donc des ordonnances qui ne sont que le développement et l'application des principes généraux posés dans les lois. Il y en a d'autres qui sont de véritables dispositions législatives auxquelles il ne manque que la forme, le caractère et la sanction des lois. Ces dernières, que la nécessité seule des circonstances peut tolérer durant l'intervalle des sessions des Chambres, devraient toujours, soit à cause de leur objet, être délibérées en Conseil d'État, afin que les citoyens y reconnussent du moins, en l'absence de la loi, sa représentation la moins imparfaite⁴⁸.

Il Consiglio di Stato dunque avrebbe dovuto svolgere un ruolo di supplenza, per lo meno nell'intervallo tra le sessioni delle Camere, quando il governo, per motivi di necessità, ricorreva a una forma di legislazione straordinaria.

Anche Gérando, uno dei fondatori, come abbiamo visto, della scienza del diritto amministrativo insieme a Macarel e Laferrière, nella sua opera principale – *Institutes du droit administratif français* – sostiene che le basi dell'ordinamento costituzionale si trovavano proprio nell'indipendenza dell'amministrazione civile e nei limiti che essa incontrava nella separazione dei poteri:

La distinction des pouvoirs, fondement de nos institutions politiques, garantit l'indépendance de l'administration civile, et lui assigne ses limites. Ces limites séparent l'autorité administrative de l'autorité législative à laquelle elle est subordonnée, et de l'autorité judiciaire à laquelle elle est parallèle⁴⁹.

Dello stesso avviso rispetto ai limiti della potestà normativa del governo era Macarel, il quale, nei primi anni Trenta del XIX secolo, basandosi sulla dottrina della separazione dei poteri, considerò strettamente distinto il potere legislativo da quello esecutivo. Il principio fondamentale di ogni costituzione era, secondo l'autore, considerato più liberale di Cermenin⁵⁰, che il potere preposto alla formazione della legge e quello investito dell'esecuzione, sebbene fossero strettamente collegati, dovessero essere nettamente distinti. Con un linguaggio che ricorda quello rousseauiano della distinzione tra legislazione ed esecuzione, sostenne, riguardo alla legge e all'ordinanza che:

elles sont liées comme la conséquence l'est au principe. Mais elles sont distinctes comme le principe est distinct de sa conséquence. La loi gouverne l'exécution;

⁴⁸ *Ivi*, pp. 62-63.

⁴⁹ GÉRANDO 1842, I, p. 3 (opera apparsa nel 1829 in quattro volumi e nel 1842 in cinque); cfr. CLÈRE 2015a.

⁵⁰ BURDEAU 1995, p. 114.

l'exécution fournit à la loi les lumières de l'expérience. Il y a donc entre elles le même rapport qu'entre la théorie et la pratique. En un mot, la loi est le *droit*, l'exécution est le *fait*⁵¹.

Era necessaria dunque l'emanazione di atti – denominati *règlements d'administration publique*, assimilabili alla legge per la loro efficacia generale, ma distinti dal punto di vista sostanziale e formale – attraverso i quali il governo provvedesse all'esecuzione della legge. Alla luce di questo nuovo tassello aggiunto alla costruzione di uno Stato di diritto a forte impronta pubblicistica, Macarel prefigurò, in un'opera successiva, forse per la prima volta nel dibattito giuspubblicistico francese, i *règlements d'administration publique* come *ordonnances* emanate in virtù di una delega legislativa⁵².

Laferrière, infine, in un testo di diritto pubblico che sarebbe divenuto un punto di riferimento per la dottrina amministrativista di fine Ottocento, *Cours de droit public et administratif*⁵³, apparso per la prima volta nel 1839, sostenne che l'art. 14 della *Charte* del 1814 rimandava a un potere dittatoriale superiore alla volontà popolare stessa⁵⁴.

Tornando a Cormenin, pochi anni dopo la caduta di Napoleone, nel 1818, riassumeva il forte squilibrio operato durante il primo Impero a favore del governo, proprio attraverso il Consiglio di Stato:

C'est ce Conseil qui, fidèle aux impulsions du chef, seconda si puissamment l'action de son Gouvernement intérieur. Ses attributions se grossirent bientôt de toutes celles que Bonaparte, dans les ombrageuses jalousies de son pouvoir, avait ôté successivement au Corps législatif, au Tribunat et aux ministres. Alors le Conseil d'État resta seul chargé de préparer les lois et de les défendre devant le Corps législatif, ce corps sans parole et sans âme, qui les approuvait pour la forme seulement. Il arriva de là que si une loi était obscure, ce n'était par le Corps législatif qui l'interprétait, mais le Conseil d'État [...]. Bientôt ce Conseil [...] fit l'office du Corps législatif, dans le long intervalle des sessions de ce corps. Enfin, comme des infractions en amènent toujours d'autres, il parut plus expéditif et plus commode de faire, dans

⁵¹ MACAREL 1833, p. 233; su Macarel (1790-1851), avvocato presso la Corte di cassazione, professore di diritto amministrativo alla facoltà giuridica di Parigi e dal 1830 consigliere di Stato, si veda CLÈRE 2015b.

⁵² MACAREL 1844, I, pp. 48 ss., II, p. 628.

⁵³ LAFERRIÈRE 1839 (opera che ebbe numerose edizioni fino al 1860).

⁵⁴ Laferrière (1798-1861), avvocato alla Corte di Bordeaux, professore di diritto amministrativo a Rennes e consigliere di Stato, fu l'autore, tra l'altro, di una *Histoire du droit français* in due volumi, il primo dei quali edito a Parigi nel 1836 e il secondo nel 1838; il secondo volume corrispondeva a un'opera di sintesi sulla legislazione durante la Rivoluzione francese che si soffermava con particolare attenzione su istituti quali la proprietà, la famiglia e le successioni, che venne ripubblicata con poche modifiche ma con un titolo diverso in un secondo momento (*Histoire des principes, des institutions & des lois de la Révolution française depuis 1789 jusqu'à 1800*, Paris 1850-1851); Laferrière sostenne, tra l'altro, l'importanza, per la storia del diritto, dello studio del regime d'eccezione che si venne a creare in Francia dopo la caduta della monarchia; per informazioni biografiche e dottrinali cfr. DURELLE-MARC 2006; CLÈRE 2015c.

tous les temps, régler par de simples décrets une foule de matières qui auraient dû être réglées par des lois; de sorte que le Conseil d'État, sans paraître faire violence à la constitution, expliqua dans ses avis les décrets qu'il avait proposés⁵⁵.

L'indipendenza dall'autorità giudiziaria per le controversie suscitate dalle operazioni del governo, spingeva l'esecutivo a pretendere di disporre di un potere gerarchico su di essa e, in materia normativa, lo poneva in concorrenza con il corpo legislativo⁵⁶.

Se nel periodo napoleonico, consolare e imperiale, il *Conseil d'État* svolse un ruolo centrale nella legislazione – si pensi alla redazione del Codice civile – Cormenin era consapevole di come tale funzione andasse ridimensionata in una monarchia costituzionale, dove la legislazione spettava principalmente alle due camere. Il ruolo del Consiglio di Stato doveva “limitarsi” a coadiuvare il governo con i suoi consigli, partecipare alla preparazione delle leggi e costituire un tribunale amministrativo superiore speciale.

In un'altra opera, meno nota, soprattutto tra gli amministrativisti, ma che costituisce una svolta nella costruzione delle garanzie costituzionali e amministrative del cittadino, egli ribadiva che il pericolo principale di un sistema costituzionale equilibrato e garante delle libertà si annidava non solo nell'abuso del potere esecutivo ma proprio negli eccessi di quello legislativo⁵⁷. L'equilibrio dei poteri e un sistema di controlli sono al cuore della sua dottrina, per lo meno in questa fase, diciamo giovanile, della sua produzione scientifica. Con il susseguirsi degli eventi e con le repentine svolte che la storia costituzionale francese avrebbe subito nel corso dei successivi trent'anni, Cormenin si posizionò su idee maggiormente radicali, ma sempre nell'alveo di una ricerca di un equilibrato rapporto tra i poteri. L'esperienza costituzionale inaugurata con il 1789, che aveva visto la sua famiglia su posizioni moderate ma non contro-rivoluzionarie, rappresentò per lui e per tutti i giuristi della medesima generazione un momento di confronto costante, sia per prenderne le distanze (dagli eccessi del legicentrismo giacobino, per esempio) sia per continuarne l'insegnamento, come nella centralizzazione politica e amministrativa, nella spinta verso una uniformità legislativa e giurisdizionale e nel tentativo di attribuire ai cittadini un ampio potere di intervento verso le istituzioni pubbliche.

Les assemblées nationales laissées à elles-mêmes, sans résistance et sans équilibre, tendent nécessairement à envahir par degrés tous les pouvoirs. Ainsi, l'Assemblée législative fut plus puissante que l'Assemblée constituante, et la Convention, qui succéda à l'Assemblée législative, tint dans ses mains le faisceau de tous les pouvoirs législatifs, administratif et même judiciaire, et fut véritablement le souverain dans le sens le plus absolu de ce mot. [...] La tyrannie du pouvoir exécutif avait envahi

⁵⁵ CORMENIN 1818, pp. 28-29.

⁵⁶ Così BURDEAU 2001, p. 48.

⁵⁷ CORMENIN 1819, pp. 4-5.

les choses et les personnes; elle avait détaché des tribunaux, et attribué à la décision expéditive des administration de départements⁵⁸.

Il successo maggiore tuttavia lo ottenne con la pubblicazione nel 1822 delle *Questions de droit administratif*⁵⁹, opera dedicata al contenzioso che conobbe cinque edizioni fino a quella più matura del 1840 dal titolo *Droit administratif*⁶⁰. La prima edizione si presentava più come un repertorio che come un trattato, mentre in quelle successive si rafforzarono le nozioni di carattere generale⁶¹. Fu tra i primi, anticipato sembrerebbe solamente da Laferrière e Macarel⁶², a utilizzare in maniera esplicita il riferimento, fin dal titolo, alla nuova disciplina, mentre gli autori che lo avevano preceduto si limitavano a utilizzare espressioni quali *code administratif*, *législation administrative* o *jurisprudence administrative*⁶³. Nel testo – una sistematizzazione del diritto amministrativo a partire dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato – vi sono inoltre alcune parti, non facilmente individuabili, che compongono un insieme coerente, spesso sottovalutato, sul sistema elettorale⁶⁴.

Dal suo primo testo sul diritto amministrativo, *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre Monarchie constitutionnelle* del 1818, passando per *Questions de droit administratif* del 1822 fino all'edizione del 1840, *Droit administratif*, Cormenin muoveva da una situazione ancora di incertezza e caos normativo e giurisprudenziale per approdare a una consapevolezza più matura della nuova disciplina, che manteneva tuttavia una forte vocazione giurisprudenziale – intesa come insieme di *arrêts* del Consiglio di Stato nella creazione del diritto amministrativo. Egli, in un primo momento, lamentava che la materia amministrativa fosse retta da una molteplicità di leggi e principi spesso tra loro contrastanti: «chez nous, la matière administrative s'est teinte de la couleur des divers Gouvernements à travers lesquels elle a passé depuis vingt-huit ans. Elle est encore régie par une foule de lois sanglantes, monstrueuses, fiscales, indigestes, confusément entassées dans le réceptacle du bulletin»⁶⁵. Aveva intuito, così come Macarel, l'ineluttabilità di un potere normativo detenuto dal Consiglio di Stato⁶⁶.

Il testo del 1840 invero (separato dal primo da più di vent'anni), approdava alla concezione di un diritto amministrativo come vera e completa scienza che comprendeva da un lato il diritto civile, da un altro quello politico (che noi definiremmo costituzionale o pubblico), la cui

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ CORMENIN 1822, 1840.

⁶⁰ Sulla vicenda editoriale e sul successo dell'opera si veda LACHARRIÈRE 1941; sui diversi generi letterari utilizzati da Cormenin, dal trattato giuridico al pamphlet politico-giornalistico, interessanti le osservazioni di SALLES, 2021.

⁶¹ LACHARRIÈRE 1941, pp. 335.

⁶² LAFERRIÈRE 1839; «c'est un peut abusivement qu'il [Cormenin] devait passer auprès de la postérité pour être le premier monument scientifique du droit administratif moderne», BURDEAU 1995, p. 114.

⁶³ Cf. MATILLA CORREA 2011.

⁶⁴ VOILLIOT 2011, pp. 77-93.

⁶⁵ CORMENIN 1818, p. 230.

⁶⁶ BURDEAU 1995, p. 114.

legislazione, sebbene non codificata, rappresentava nondimeno un insieme numeroso, vario, costante e obbligatorio⁶⁷.

Ampio spazio è dedicato nella sua opera anche alla necessità dell'istituzione di una cattedra di diritto amministrativo, disgiunto dal diritto pubblico. Nel 1829, commentando l'ordinanza del 1828, di cui era stato il principale artefice, che razionalizzava tutto il diritto amministrativo sviluppatosi fino a quel momento, perorava la causa di un insegnamento che lui non avrebbe mai ottenuto. In questo *Rapport* – di fondamentale importanza ma sottovalutato in dottrina, forse perché “nascosto” all'interno di un Commentario – sosteneva con fermezza e con il consueto sarcasmo:

L'enseignement du droit administratif était, dans son institution, uni à celui du droit public. Mais on a prétendu que nous ne vivions pas dans des temps assez reposés, pour laisser commenter publiquement la Charte, que chacun interprète et tourment dans le sens de ses opinions. Du moins rien ne s'oppose à ce qu'on enseigne le positif de l'administration. Ce cours pourrait être divisé en deux parties, dont l'une serait plus particulièrement consacrée à l'enseignement de la procédure, ou, en d'autres termes, du formulaire de ces actes, si divers et si nombreux, qu'un maire, un sous-préfet ou autre administrateur, est, à chaque moment, obligé de prendre dans l'exercice de ses fonctions, et qui sont quelquefois tellement défectueux qu'il faut les recommencer, au grave détriment de l'administration et des administrés. [...] Il est permis de croire que, pour des Français destinés à devenir un jour maires, sous-préfets, ou à siéger dans le Conseil d'État, le cours de droit administratif aurait quelque utilité pratique de plus que l'enseignement actuel de l'histoire des impénétrables obscurité de la lois de douze tables, ou la restitution d'un fragment rouillé de Gaius⁶⁸.

Tuttavia Cormenin, in maniera inaspettata, metteva in guardia dai rischi di un eccesso di accentramento, ricordando come questioni più circoscritte andassero delegate alle comunità locali: la ragion di Stato non doveva entrare negli affari domestici⁶⁹. In effetti, in una fase più matura della sua lunga esperienza di pubblicista, rivalutò il decentramento e lo spirito locale e comunale, soprattutto nell'ambito dell'insegnamento⁷⁰.

Ma nel 1818 Cormenin aveva compiuto una chiara scelta di campo:

On dit les dangers et les abus de la centralisation sous le despotisme [...] c'est cette centralisation qui a fait seule tout le secret et toute la force de notre système d'admi-

⁶⁷ CORMENIN 1840, pp. XLIII ss.

⁶⁸ *Rapport de M. de Cormenin, lu dans la première séance de la Commission des conflits*, in TAILLANDIER 1829, pp. 99-100.

⁶⁹ CORMENIN 1842.

⁷⁰ «La centralisation est le fondement de la France politique; la décentralisation est le besoin de la France intellectuelle», CORMENIN 1850, p. 5.

nistration [...]. La simplicité, la rapidité, la vigueur et l'unité de ce système, donna au pouvoir exécutif des forces qu'il voyait sans cesse, avant la révolution, languir, se consumer, se perdre entre ses mains⁷¹.

La centralizzazione, «un fatto tutto moderno»⁷², veniva letta come una lenta, conflittuale ma inesorabile fuoriuscita dalla feudalità:

La Féodalité, entamée dans sa puissance politique par l'agrandissement du pouvoir royal, dans sa puissance judiciaire par l'établissement des parlements sédentaires, dans sa puissance militaire par l'institution des armées permanentes et soldées, dans sa puissance d'opinion par les lumières et la rivalité du clergé, dans sa puissance de vassalité par l'émanation de la bourgeoisie urbaine et des serfs royaux, et enfin dans sa puissance d'indépendance châtelaine, par la création des grandes charges, des titres, des cordons, des gouvernements, des commandements d'armée, et par les fêtes, les délices et la mollesse des cours, tomba en pièces, et de ses débris sortit une France nouvelle pleine de vie et de fécondité⁷³.

Poi, seppur per poche battute volgeva lo sguardo alle esperienze straniere coeve, da quella russa in cui per la vastità del territorio era difficile pensare una vera centralizzazione, a quella inglese troppo ancorata al modello feudale, fino all'Italia, liquidata in un breve passaggio, ma della quale si sarebbe interessato molto, come vedremo, nel lustro successivo:

L'Italie a cent Princes, pas de capitale, pas de patrie commune, pas de gouvernement supreme, un corps trop efflanqué et voisins qui peuvent la couper en deux, en trois, en mille tronçons⁷⁴.

Bibliografia

- BAJOU 2014 = P. BAJOU, *Daumier ou la caricature au service de la liberté*, in *Humanisme* (2014), n. 302, pp. 14-19.
- BASTID 1948 = P. BASTID, *Cormenin. Un juriste pamphlétaire: précurseur et constituant de 1848*, Hachette, Paris 1948.
- BIGOT 2003 = G. BIGOT, *Les Bases constitutionnelles du droit administratif avant 1875. Définir le droit administratif*, in *Giornale di Storia costituzionale* n. 5, I, semestre 2003, pp. 153-166.

⁷¹ CORMENIN 1818, p. 71.

⁷² CORMENIN 1842, p. 8.

⁷³ *Ivi*, pp. 11-12.

⁷⁴ *Ivi*, p. 29.

- BURDEAU 1995 = F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Puf, Paris 1995.
- BURDEAU 2001 = F. BURDEAU, *Pouvoir administratif et droit public français I. Le sens de l'expérience administrative de la Révolution*, in *Giornale di Storia costituzionale* 2, 2001, pp. 33-48.
- CLÈRE 2015 = J.-J. CLÈRE, *Cormenin Louis-Marie Delahaye de*, in *Dictionnaire historique des juristes français*, sous la direction de Patrick Arabeyre, Jean-Louis Halpérin, Jacques Krynen, Puf, Paris 2015, pp. 206-208.
- CLÈRE 2015a = J.-J. CLÈRE, *Gérando Joseph-Marie de*, in *Dictionnaire historique des juristes français*, sous la direction de P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen, Puf, Paris 2015, pp. 362-364.
- CLÈRE 2015b = J.-J. CLÈRE, *Macarel Louis-Antoine*, *Dictionnaire historique des juristes français*, sous la direction de P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen, Puf, Paris 2015, pp. 525-526.
- CLÈRE 2015c = J.-J. CLÈRE, *Laferrière Louis-Firmin-Julien*, in *Dictionnaire historique des juristes français*, sous la direction de P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen, Puf, Paris 2015, pp. 451-453.
- CORMENIN 1813 = L.-M. DE CORMENIN, *Odes héroïques*, Bailleul, Paris 1813.
- CORMENIN 1818 = L.-M. DE CORMENIN, *Du Conseil d'Etat envisagé comme Conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle*, Hérissant le Doux, Paris 1818.
- CORMENIN 1819 = L.-M. DE CORMENIN, *De la responsabilité des agens du gouvernement, et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*, Paris 1819.
- CORMENIN 1822 = L.-M. DE CORMENIN, *Questions de droit administratif*, 2 voll., M. Ridler, Paris 1822.
- CORMENIN 1832 = L.-M. DE CORMENIN, *Lettres sur la Charte, la Pairie et la liste civile*, Sétier, Paris 1832.
- CORMENIN 1832a = *Lettres de Messieurs de Saint-Roman et de Cormenin sur la souveraineté du peuple*, De L'imprimerie de Casimir, Paris 1832.
- CORMENIN 1837 = L.-M. DE CORMENIN, *Lettres sur la liste civile et sur l'apanage*, Pagnerre, Paris 1837.
- CORMENIN 1840 = L.-M. DE CORMENIN, *Droit administratif*, Pagnerre, Paris 1840.
- CORMENIN 1840a = L.-M. DE CORMENIN, *Questions scandaleuses d'un Jacobin au sujet d'une dotation*, Pagnerre, Paris 1840.
- CORMENIN 1845 = L.-M. DE CORMENIN, *Feu! Feu!*, Pagnerre, Paris 1845.
- CORMENIN 1845a = L.-M. DE CORMENIN, *Entretiens de village*, Pagnerre, Paris 1845 (trad. it. di G. Birago, *Trattenimenti di villaggio*, De Agostini, Torino 1854).
- CORMENIN 1848c = L.-M. DE CORMENIN, *Memoria inedita del visconte di Cormenin intorno la rappresentanza municipale, provinciale e nazionale, la formazione d'un Consiglio di Stato e l'insegnamento del diritto amministrativo in Toscana*, Andrea Bettini Libraio-Editore, Firenze 1848.
- CORMENIN 1850 = L.-M. DE CORMENIN, *Liberté, gratuité et publicité de l'enseignement*, Pagnerre, Paris 1850.
- CORMENIN 1869 = L.-M. DE CORMENIN, *Livre des orateurs* (I. ed. 1836), Pagnerre, Paris 1869.

- DELLA CANANEA 2019 = G. DELLA CANANEA, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'Introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.
- DUCLERC 1842 = E. DUCLERC, *Apanage*, in *Dictionnaire politique*, Pagnerre, Paris 1842.
- DURELLE-MARC 2006 = Y.-A. DURELLE-MARC, *La Revue bretonne de droit et de jurisprudence de F. Laferrière (Rennes 1840-1842) et l'École historique française du droit*, in *Histoire de l'histoire du droit. Actes du Congrès de la Société d'histoire du droit (Toulouse, 1-4 juin 2005)*, Textes réunis par J. Poumarède, in *Études d'histoire du droit et des idées politiques X* (2006), pp. 373-387.
- GALLAVRESI 1931 = G. GALLAVRESI, *Enciclopedia italiana*, Roma 1931, *ad vocem*.
- GÉRANDO 1842 = J.-M. GÉRANDO, *Institutes du droit administratif français*, Paris 1842.
- GUGLIELMI 1993 = G.-J. GUGLIELMI, *Vu par ses pères fondateurs, le droit administratif*, in *Le droit administratif en mutation*, Presses Universitaires de France, Paris 1993.
- HALPÉRIN 2015 = J.-L. HALPÉRIN, *Isambert François-André*, in *Dictionnaire historique des juristes français*, sous la direction de P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen, Puf, Paris 2015, p. 418.
- JAMIN, MELLERAY 2018 = C. JAMIN, F. MELLERAY, *Droit civil et droit administratif. Dialogue(s) sur un modèle doctrinale*, Dalloz, Paris 2018.
- LACCHÈ 2003 = L. LACCHÈ, *La garanzia della costituzione. Riflessioni sul caso francese*, in *Parlamento e costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, a cura di L. LACCHÈ, A.G. MANCA, Bologna 2003, pp. 49-94.
- LACHARRIÈRE 1941 = R. DE LACHARRIÈRE, *Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger* tome 57, XLVII (1941), pp. 151-199.
- LAFERRIÈRE 1839 = L.-F.-J. LAFERRIÈRE, *Cours de droit public et administratif*, Joubert Libraire Editeur, Paris 1839.
- LYON-CAEN 1930 = C. LYON-CAEN, *Notices sur la vie et les travaux de Cormenin (1788-1868)*, Institut de France, Paris 1930.
- MACAREL 1833 = L.-A. MACAREL, *Éléments de droit politiques*, Paris 1833.
- MACAREL 1844 = L.-A. MACAREL, *Cours de droit administratif*, 2 voll., Paris 1844.
- MANNONI 1996 = S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia. II. Dalla contestazione al consolidamento*, Giuffrè, Milano 1996.
- MANNORI 1984-1987 = L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi. I. Il progetto costituzionale. II. La scoperta del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1984-1987.
- MATILLA CORREA 2011 = A. MATILLA CORREA, *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba*, Universidad Carlos III de Madrid, 2011.
- MESTRE 2011 = J.L. MESTRE, *L'histoire du droit administratif*, in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, Dalloz, Paris 2011, I.
- MIREAUX 1964 = É. MIREAUX, *Le coup d'état académique du 14 avril 1855*, in *Revue des Deux-Mondes* (1964), pp. 332-344.
- PROIETTI 2020 = F. PROIETTI, *L'invenzione della democrazia. Pensiero politico e istituzioni nella Seconda repubblica francese (1848-1852)*, Aracne, Roma 2020.

- SALLES 2021 = D. SALLES, *Encore une étude de genre(s). Du traité au pamphlet, remarques sur la littérature du droit administratif chez Cormenin*, in A.-L. GIRARD, A. LAUBA, D. SALLES (éds.), *Les racines littéraires du droit administratif*, Presses universitaires Juridiques de Poitiers, Poitiers 2021, pp. 211-231.
- SUEL 1953 = M. SUEL, *L'Adresse et sa discussion de 1814 à 1830*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle* III, n.s. (1953), pp. 176-188.
- TAILLANDIER 1829 = A.H. TAILLANDIER, *Commentaire sur l'ordonnance des conflits. Ouvrage contenant les travaux de la Commission, le rapport de M. De Cormenin, la législation étrangère sur les conflits, etc.*, Brière, Paris 1829.
- TALÈS 1852 = M. TALÈS, *L'Empire c'est les souveraineté du peuple*, avec une Préface par M. de Cormenin, Garnier, Paris 1852.
- TOUZEIL-DIVINA 2020 = M. TOUZEIL-DIVINA, *Un père du Droit Administratif moderne, le doyen Foucart (1799-1860). Éléments d'histoire du droit administratif*, Lgdj, Paris 2020.
- VOILLIOT 2011 = C. VOILLIOT, *Cormenin et la formalisation du droit de l'élection*, in *Revue d'histoire du XIX^e siècle. Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIX^e siècle* n. 43, 2011, 2, pp. 77-93.