

ENZO FIMIANI

«L'unanimità più uno»

Plebisciti e potere, una storia europea
(secoli XVIII-XX)



LE MONNIER

2

In Francia (e in Europa), 1789-1815: il nuovo sovrano e la sua voce plebiscitaria

Il tempo delle origini: dai Lumi alla Pallacorda

Chiunque si accosti alle vicende storiche oggi riassunte nella dicitura *Rivoluzione francese* finisce per provarne una fascinazione irresistibile e, al contempo, un senso di vertigine intellettuale, tanto è multiforme l'intero fenomeno sviluppatosi dalla fine degli anni Ottanta del secolo XVIII. Lungi quindi dalle mie modeste intenzioni l'ambizione temeraria di ricostruire nei dettagli la fuoriuscita della Francia dagli assetti monarchici, sostenuti da architravi che erano potenti miti millenari: il diritto divino dei sovrani, che poneva la legittimazione del potere entro una sfera metafisica; lo *jus sanguinis* ereditario, che permetteva di passare l'unzione sacra da padre in figlio. La gran parte degli accadimenti dal 1789 in poi verrà qui data per sottintesa, con tutti gli inevitabili rischi di banalizzazione.

Di contro, è pur vero che la dimensione plebiscitaria della politica nasce in Europa proprio nella trama di quelle vicende. Pertanto, ciò che qui devo almeno tentare di proporre è una sorta di filo d'Arianna da seguire insieme, benché spesso non facile da dipanare, confuso tra gli incerti della storia. Così, si potranno forse scovare due coppie, entrambe modellatesi nel medesimo paniere storico emerso dagli eventi rivoluzionari. Ambedue si sono caratterizzate per avere a loro volta due facce, quasi come il metaforico Giano bifronte della politica al quale accennavo: su una faccia, una teoria; sull'altra, una prassi (peraltro non sempre coerenti, l'una rispetto all'altra).

La prima coppia, attinente alla sfera politica interna agli Stati, è stata preponderante sul piano dei concreti effetti storici. Essa ha condotto nel tempo a fuoriuscite di stampo plebiscitario da non trascurabili strettoie davanti alle quali si sono ritrovati, per scelta e a volte perché spinti dagli eventi della storia, i detentori della potestà pubblica. Si è incardinata intorno a un'idea complessiva: il *coinvolgimento del*

popolo negli spazi istituzionali, in ragione del mutato paradigma della legittimazione del potere, legata in un modo o nell'altro alla nuova sovranità popolare a partire dagli anni Novanta del secolo XVIII. Ha poi trovato l'altra sua faccia: la sperimentazione pratica di un concreto pronunciamento popolare diretto, tendenzialmente 'universale', prima contrassegnato da modalità varie ma da un certo punto in poi dal principio «una testa, un voto» e dal metodo del *Si/No*, per affermare o negare le scelte o le proposte di una autorità che dal popolo stesso era, a priori, ormai formalmente legittimata.

L'altra coppia, allo stesso modo, ha fatto riferimento a una teoria: il diritto dei popoli a decidere la propria appartenenza nazionale; e a una prassi: l'esplicazione di suffragi affinché i cittadini scegliessero tra due possibili nazionalità in occasione di numerosi mutamenti territoriali che, dopo il 1789, hanno comunque segnato di sé vari snodi del complessivo *iter* conosciuto nel vecchio continente dall'epoca che chiamiamo *delle nazioni*. Anzi, da un mero punto di vista cronologico, il primo terreno di sperimentazione concreta di forme di voto accostabili alle esperienze plebiscitarie ha riguardato proprio le pratiche storiche – e le connesse polemiche dottrinarie – legate all'esistenza della *nazione* intesa in senso moderno e *non naturalistico*, formata cioè, semplificando, da cittadini per i quali la nazionalità discendeva da un complesso soggettivo di *volontà* e non dal sangue, dal suolo o da altri elementi più 'oggettivi'. A una tale concezione si fusero appunto i nuovi principi rivoluzionari, capaci di richiamare l'idea che esistesse un principio di *autodeterminazione* dei popoli, i quali dovevano essere liberi di scegliere il proprio destino quanto al vivere entro una comunità nazionale piuttosto che in un'altra (anche questo neologismo, invero, sarebbe nato ben più avanti nel tempo, affacciato dalla dottrina tedesca delle nazionalità solo negli anni Settanta dell'Ottocento)¹. Partendo dagli ideali rivoluzionari di *liberté civile*, tra 1791 e 1793 e poi dopo il 1797 vennero chiamate al voto le popolazioni di territori che, entro o fuori i pregressi confini francesi, scelsero di essere comunque annesse alla Francia rivoluzionaria. Più avanti, lo si vedrà nel pieno Ottocento, questa seconda specie plebiscitaria si sarebbe arricchita della possibilità di coinvolgere il popolo non solo nell'opzione di nazionalità, ma anche quale agente fondativo nella nascita *ex novo* di uno Stato.

Entrambe le coppie sono state dunque forgiate dalla Rivoluzione, in un processo di elaborazione teorico-pratica impegnativo, perché inerente questioni delicate e il nucleo stesso del potere. Spesso le due coppie hanno proceduto su binari paralleli, all'apparenza destinate a non incontrar-

si: l'una, dominante, nella dimensione interna statale relativamente più codificata; l'altra, recessiva, in quella internazionale, assai più sfuggente quanto a griglie normative di riferimento. Medesimo era però l'alveo originario, illuminista e rivoluzionario, e simile, quando non identico, lo strumento di esplicazione, cioè la manifestazione di un *voto* che, esplicitasi con varie modalità, qui definisco *tout court* plebiscitaria. Tuttavia, in certi periodi e contesti nazionali della storia successiva tali coppie hanno finito per intrecciarsi tra loro, fin dentro il cuore controverso e pulsante del plebiscitarismo tra metà dell'Ottocento e pieno Novecento.

Le impronte iniziali di un simile tracciato plebiscitario inteso nel suo complesso si sono stampate su un terreno peculiare, non solo rispetto alla Francia ma all'Europa intera: i dibattiti nelle varie assemblee legislative succedutesi dall'estate 1789, straordinaria (e non più ripetuta) fucina della politica contemporanea.

Può forse dirsi che tutto si avviò con un giuramento, il 20 giugno nella sala della Pallacorda. Quella promessa, che la potente iconografia rivoluzionaria avrebbe immortalato in un famoso quadro di David di un paio d'anni dopo, ci riguarda. Ciò non solo per un ovvio motivo simbolico, visto che essa in qualche modo segnò una svolta nelle settimane di avvio dei rivolgimenti rivoluzionari sprigionati dalla convocazione a Parigi, dopo quasi due secoli dall'ultima volta, dell'adunanza dei tre *stat*i nei quali era divisa la società francese; ma anche perché introdusse in forma definitiva nell'agone pubblico un principio da allora in sostanza, almeno formalmente, inderogabile, e alla base tra l'altro pure delle pratiche plebiscitarie europee. Gli atti di chiusura del re Luigi XVI e dello *stato* nobiliare rispetto alle loro istanze riformatrici, spinsero Terzo stato e parte del clero a riunirsi comunque in quella sala (su consiglio – paradossi della storia – proprio di quel *monsieur* Guillotin che di lì a qualche mese avrebbe legato per sempre il suo nome alla ghigliottina, destinata a giocare un ruolo in quei rivolgimenti). Il patto che essi sancirono – di non sciogliersi fino a ottenimento delle richieste – avrebbe aperto una strada decisiva. Se portò alla trasformazione di quel consesso in assemblea nazionale costituente e poi a tutti gli eventi della vera e propria Rivoluzione che sappiamo, a cominciare dall'azione popolare del 14 luglio contro la prigione della Bastiglia, nell'ottica qui assunta servì soprattutto a ribadire e instaurare il cruciale riconoscimento del principio di «una testa, un voto», decisivo anche per i futuri plebisciti². Un meccanismo del genere, già non a caso all'ordine del giorno delle assemblee dei notabili che tra 1787 e 1788 avevano preceduto l'Ottantanove, era spinto dall'istanza di mutare radicalmente il sistema di espli-

cazione della propria volontà all'interno degli Stati generali, passando cioè dal suffragio per ordine (nobiltà, clero, Terzo stato) a quello per singoli componenti, tra i quali naturalmente il Terzo era di gran lunga il più numeroso. Da quei giorni in poi, quel principio si sarebbe rivelato non un semplice *slogan* congiunturale delle polemiche politiche o di ceto, bensì un propellente ideologico di lungo periodo. Ecco la *condicio sine qua non* di quel suffragio 'universale' (maschile) alla base di ogni pratica di pronunciamento, per voto, dei sudditi divenuti ormai cittadini nella nuova dimensione della politica post 1789.

Le lunghe e articolate discussioni parlamentari, unite all'eccezionale stagione pubblicistica fiorita in quegli anni nelle pieghe della *Révolution*, hanno dunque rappresentato una vera fucina. Dentro, vi erano contenute idee novelle, controverse raffigurazioni delle nuove griglie di potere, proposte di mutamento concreto della Francia, dalla quale è infine emersa – tra mille altre, beninteso – pure la questione plebiscitaria di cui questo libro cerca di occuparsi. Essa, però, era stata anche il portato di una storia antecedente.

Dal punto di vista delle elaborazioni teoriche, alcuni decenni di riflessioni, ipotesi, scambi intellettuali avevano affacciato idee nuove e preparato il terreno (anche) al plebiscitarismo. Lo avevano fatto nell'alveo del più generale pensiero illuminista e vincendo la diffusa «diffidenza verso la democrazia diretta» di molti *philosophes* settecenteschi³. In libri e documenti dei dotti europei, per quanto diversi tra loro, si era comunque messo sul tavolo un concetto di *popolo* nuovo, immaginato cioè non più come una sorta di *plebs* informe e in vario modo sottomessa, bensì quale destinatario di altri ruoli, anche normativamente più strutturati: decisore sul piano giuridico in quanto 'fondatore' delle leggi (si pensi al «*sont les plébiscites qui font le lois*» di Voltaire, nella citata lettera del 1776); oppure forza legittimante di ogni «associazione civile», entro la quale non si poteva più assoggettare l'elemento popolare «senza il suo consenso» (il Rousseau del *Contrat social*)⁴; depositario dell'autorità politica, che altro non era (sempre per il grande ginevrino) che la *sovranità* medesima; o ancora 'sanzionatore' di ogni delibera legislativa: «Ogni legge che non sia stata ratificata direttamente dal popolo è nulla: non è una legge» (*c'est ne point une loi*)⁵. Già nel 1782, un *pamphlet* del pur moderato Jacques Peuchet aveva portato all'attenzione degli intellettuali la nozione di «appello al popolo»⁶: l'autore sosteneva che, se coloro i quali erano abituati a guardare alla democrazia come a un 'mostro' potevano trovare una tale opzione «chimerica e pericolosa», il tempo avrebbe dimostrato, a costo di dovere far passare cent'anni,

l'utilità di una simile via politica alla gestione del potere (ne sarebbero passati assai meno, perché si rivelasse decisiva). Viceversa, una decina d'anni prima Jean-Louis Lolme, guardando da conservatore e giurista elvetico-inglese alla peculiare esperienza britannica di democrazia (d'altronde, lo stesso Peuchet avrebbe finito per declinare in senso anglofilo le sue tesi), aveva denunciato la pericolosità di un sistema «où le peuple est appellé à prononcer sur les loix»⁷. In questi, come in vari altri scritti e idee che circolavano nella seconda metà del Settecento – al di là delle differenze anche profonde tra gli autori, impossibili da sintetizzare qui – faceva dunque la sua comparsa, e a pieno titolo, ciò che possiamo definire «il problema di fondo: il ruolo del popolo nell'articolazione dei pubblici poteri»⁸. Certo, nella nostra ottica simili costruzioni concettuali si mostravano ancora contraddittorie tra loro oppure poco consequenziali quanto a logica dottrina, scontando vari limiti: le commistioni tra accezione latina e moderna del lemma plebiscito; le ambiguità sulle nozioni fondamentali e sul significato del ricorso al popolo; le incongruenze tra utilizzo del pronunciamento popolare in grandi Stati piuttosto che in piccole realtà territoriali; la confusione tra differenti oggetti della sanzione collettiva (Rousseau ad esempio parlava di leggi politiche e non concepiva, non essendone interessato, la costituzione nel senso – poi invece assunto durante la Rivoluzione – di 'legge delle leggi', di fondatrice del nuovo *pactum* civile e in quanto tale sottoposta ad approvazione popolare mediante voto diretto di stampo plebiscitario). Era dietro quinte teoriche del genere che dunque preparava gli abiti di scena uno degli attori protagonisti dell'atto che – per parafrasare il Constant di un famoso discorso del 1819, che avrebbe comparato la *liberté* degli antichi a quella *des modernes*⁹ – potremmo definire *plebiscito dei moderni*. Il popolo, potenziale nuovo *sovrano* che aveva sostituito la citata diade d'Antico regime, era ormai prossimo a una rappresentazione inusitata e scandalosa, addirittura un voto popolare diretto di tipo plebiscitario su temi di rilevanza statutale.

Dal punto di vista della prassi, invece, si erano avute sperimentazioni sul campo alle quali i rivoluzionari francesi, che dibattevano nelle loro assemblee legislative destinate a cambiare la Francia (e il mondo), avrebbero sulla carta potuto rifarsi. Giungevano da lontano, non dalla vecchia Europa ma d'Oltreoceano, da quelle giovani ex colonie diventate ormai Stati Uniti d'America. Il 1788 – dunque precedendo di pochi mesi l'avvio degli eventi rivoluzionari francesi – aveva visto l'utilizzo di voti 'popolari' durante i decisivi passaggi che avevano condotto all'approvazione della nuova Costituzione statunitense da parte

dei tredici Stati fondatori dell'Unione Federale. Quasi tutti tra essi prepararono le rispettive proposte costituenti e le approvarono con ratifiche assembleari, atti che poi avrebbero dovuto condurre alla versione definitiva del testo a livello nazionale. Due Stati, Massachusetts prima e New Hampshire poi, scelsero però l'*eresia* di adire suffragi popolari diretti¹⁰. Tra gennaio e giugno (attraverso un articolato e interessante processo, simile per molti versi a procedure referendarie poi adottate, nel Novecento, in Svizzera e nella Francia della IV Repubblica uscita dalla seconda guerra mondiale)¹¹, si tennero i 'plebisciti' costituzionali, seguiti dalle approvazioni da parte dei rispettivi Parlamenti dei due Stati. Quelle sanzioni popolari rappresentarono uno snodo cruciale della vicenda nordamericana. La validità della Costituzione, infatti, sarebbe stata assicurata solo dopo l'assenso al suo impianto generale, con eventuali proposte di mutamento, da parte di almeno nove Stati su tredici rispetto alla proposta di un testo di base che, nel settembre 1787, era stato licenziato dalla *Constitutional convention* di Philadelphia: Massachusetts e New Hampshire furono rispettivamente il sesto e il nono. L'assunzione finale della carta costituzionale dell'Unione, frutto delle approvazioni nei vari Stati, si ebbe nell'aprile del 1789, ma il testo finale nel suo complesso non venne sottoposto a ratifica popolare diretta. Si trattava di una scelta che rientrava nella logica e nei presupposti ideologici dei 'federalisti' e della soluzione del problema di dare una forma di Stato all'Unione, da loro perseguita e infine vincente. La stessa carta, peraltro, era una «legge fondamentale antiplebiscitaria» che, attraverso una precisa opzione a favore del modello rappresentativo pieno, cercava di smorzare le spinte centrifughe derivanti dalle «idee e le istituzioni radicalmente plebiscitarie che si erano realizzate durante e immediatamente dopo la fine della guerra d'indipendenza in alcune delle colonie emancipate»¹².

Oltre al fatto in sé di coinvolgere direttamente il popolo, almeno un altro paio furono gli aspetti interessanti di quelle vicende. *In primis* il caso del Massachusetts, ove – con un tasso di partecipazione del 23%, per quei tempi elevato¹³ – la prima stesura del testo costituzionale sottoposta agli 'elettori', di taglio federale, venne da questi bocciata, facendo dunque prevalere il partito opposto, favorevole a una maggiore centralizzazione del nuovo Stato nordamericano¹⁴. Se un voto successivo avrebbe comunque approvato il testo, fa specie che la parabola plurisecolare del plebiscito moderno sia nata proprio con il prevalere dei *No*, quando invece la storia concreta si sarebbe poi incaricata di dimostrare l'assoluta rarità di una tale evenienza, come si vedrà nel cor-

so di questo libro (ad esempio, una prevalenza di voti negativi su una proposta di nuova Costituzione si ripeté oltre un secolo e mezzo dopo, forse non a caso nel 1946, nella citata Francia della IV Repubblica). In secondo luogo, un altro elemento da considerare in quel 1788 risiedeva nel carattere spiccatamente religioso dei due Stati coinvolti in quei primi esperimenti di voti plebiscitari. La forte impronta puritana, soprattutto del Massachusetts, fece coniugare la richiesta di libertà civile – che allora venne connessa in modo inequivocabile al diritto di voto per i cittadini – con la dimensione della libertà religiosa. Ciò avveniva in sintonia con una tradizione storica che giungeva dritta dal Cinque-Seicento e da tutte le tensioni tra ortodossie e spinte eterodosse che, innescate dalla Riforma, avevano spesso assunto caratteri di istanza di mutamento politico e, a volte, sociale: fattori che, *mutatis mutandis*, torneranno nell'intero percorso plebiscitario europeo, durante il quale i richiami a stilemi, orizzonti, linguaggi di natura religiosa assumeranno un rilievo che cercherò di non trascurare.

Difficile dire con certezza quanta parte di questo modello statunitense varcasse l'oceano per sbarcare in terra di Francia¹⁵, ma con ogni probabilità abbastanza da orientare le scelte francesi, anche plebiscitarie¹⁶. Stando ad antiche ma ancora stimolanti interpretazioni, tanto gli estensori di molti *cahiers de doléances* preparati per gli Stati generali del maggio 1789, quanto i costituenti francesi di tutta la fase 1789-1791, si sarebbero richiamati proprio all'esperienza del Massachusetts¹⁷. Nel momento entusiasmante che nel 1792 segnò la fine della monarchia, vi fu chi nell'assemblea francese propose di inviare il decreto di proclamazione della Repubblica proprio agli «Etats-Unis d'Amerique»¹⁸. Senza dubbio, l'influenza nordamericana viaggiò anche nel bagaglio di uomini che, fu il caso di Thomas Paine, attraversarono l'Atlantico per partecipare a tappe importanti della Rivoluzione, conducendo con sé un corredo che, tanto per cambiare, aveva abiti controversi: a specchio si guardavano tra di loro la dimostrazione che era possibile mettere in pratica esempi concreti di intervento deliberativo del popolo e il perpetuarsi delle già segnalate diffidenze verso la democrazia diretta, delle quali la vicenda della Costituzione statunitense era stata esemplare, con il suo doppio registro (voto popolare in periferia ma, a livello federale, la sola approvazione finale per via assembleare)¹⁹. L'insieme interconnesso di simili posizioni produceva un articolato quadro che si ripercosse in colori vivaci nei – già di per sé abbastanza 'vivaci' – dibattiti nelle assemblee francesi a partire dalla fatidica estate 1789.