

ANDREA BURATTI

DUE MOMENTI DEL COSTITUZIONALISMO ANGLOAMERICANO:
LA PROGRESSIVA DEFINIZIONE DELLE SANZIONI
COSTITUZIONALI TRA STRUTTURE INTELLETTUALI E LOTTA
POLITICA*

Sommario. Premessa. – 1. Bolingbroke *versus* Walpole: opposizione parlamentare ed opinione pubblica politica nel Settecento inglese. – 2. Il recupero della tradizione repubblicana nelle prassi di opposizione patriottica. – 3. Bolingbroke e la teoria costituzionale *whig*: verso l'affermazione del *Responsible government*. – 4. Il recupero della tradizione repubblicana nella cultura politica nordamericana. – 5. I percorsi di codificazione della forma di governo ed il ruolo dell'*impeachment*. – 6. Procedimento giurisdizionale o sanzione politica? Il fragile compromesso di Filadelfia. – 7. La progressiva emersione di un regime di responsabilità del Presidente federale. – 8. La prassi parlamentare ottocentesca e novecentesca e le pressioni per la politicizzazione dell'*impeachment*. – 9. Una conclusione: recuperare un percorso comune.

«La storia non è mai una strada più o meno dritta, che corre sull'asse del tempo, è uno spazio aperto a tutti i venti in cui si incrociano e si mescolano tempi diversi. Tuttavia lo storico, se vuol parlare, è pur costretto a cercare un ordine, una coerenza, uno sviluppo»¹.

Premessa. – Nei centocinquanta anni compresi tra l'approdo del Mayflower, a Cape Cod, nel 1620², e la Dichiarazione di Indipendenza delle tredici Colonie, del 1776, Inghilterra e Nord-America hanno condiviso le medesime istituzioni politiche ed una stessa tradizione giuridica. Ciononostante, gli sviluppi del diritto e delle istituzioni nei due contesti hanno intrapreso da subito percorsi differenti. Determinante, ai fini di questa progressiva differenziazione, fu la mentalità pragmatica ed utilitaristica diffusa nel continente nordamericano in età coloniale, che spinse verso accezioni critiche delle più risalenti tradizioni del *common law*³, nonché – sotto un profilo

* L'idea di questo studio nasce dai frequenti scambi di idee con gli amici e colleghi Alberto Clerici e Marco Fioravanti: le nostre esperienze di ricerca si svolgono ormai da anni secondo percorsi paralleli.

¹ N. MATTEUCCI, *Introduzione all'Antologia dei costituzionalisti inglesi*, Bologna, il Mulino, 1962, p. 26.

² Ma la fondazione della prima colonia inglese nel nordamerica risale al 1604, quando il Trattato di Londra con la Spagna consentì a Giorgio I di consolidare la presenza inglese in Virginia.

³ B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 1987, spec. p. 233.

più prettamente costituzionale – l'assenza di un ceto aristocratico di provenienza feudale ed il ruolo svolto delle carte coloniali, che fecero emergere istituzioni di governo autonome ed una prima forma di codificazione⁴. La proclamazione dell'indipendenza accentuò inevitabilmente gli elementi di differenziazione nell'ambito dei processi di evoluzione e codificazione del diritto⁵ e degli istituti dell'assetto di governo. Specialmente in quest'ultimo ambito, gli esiti furono divergenti: l'affermazione del modello parlamentare, in Inghilterra, il consolidamento di una forma di governo dualista, a rigida separazione dei poteri, negli Stati Uniti.

Il presente lavoro focalizza, in una prospettiva di storia costituzionale comparata, due momenti dello sviluppo istituzionale in Inghilterra e negli Stati Uniti: le vicende legate all'origine delle prassi di opposizione parlamentare nel settecento inglese, concentratesi attorno all'iniziativa politica ed agli sforzi teorici di Lord Bolingbroke, ed il dibattito sull'*impeachment* nella Costituzione federale statunitense, che scaturì nell'ambito della Convenzione di Filadelfia e si protrasse nella lotta politica degli anni immediatamente successivi, determinandone la definitiva interpretazione. Tradizionalmente non comprese nel novero delle "grandi date" dell'evoluzione costituzionale dei due Paesi, le due vicende oggetto di analisi rappresentano invece snodi determinanti nella strutturazione dei rispettivi assetti di governo, poiché nel corso di questi passaggi sarebbero state poste le premesse teoriche e le basi costituzionali per la definizione delle forme di sanzione della responsabilità politica nei rispettivi assetti di governo – profilo, quest'ultimo, caratterizzante la forma di governo e, in una prospettiva più ampia, il costituzionalismo, inteso come sistema di limitazione giuridica e controllo del potere politico.

Apparentemente scissi ed indipendenti l'uno dall'altro, nonché divergenti, come detto, negli esiti istituzionali che ne sarebbero scaturiti, questi passaggi storici testimoniano – se analizzati secondo il riprodursi del discorso politico-costituzionale – della presenza di tradizioni ideali comuni al costituzionalismo angloamericano, della ricerca di percorsi istituzionali alternativi a quelli che si sarebbero alla fine consolidati, dell'influenza determinante che ebbe – nella definizione dei due grandi modelli attorno ai quali si è venuta sviluppando la

⁴ Sull'influenza della stagione coloniale nella conformazione del diritto americano, si veda N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, Torino, Utet, 1976, pp. 133 e ss.

⁵ B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 380: «Nell'emergente società commerciale americana del primo Ottocento, la desiderata prevedibilità del diritto nasceva non già da una rigorosa adesione alle decisioni del passato, bensì dalla capacità di adattarsi immediatamente alla mutata situazione commerciale. Per plasmare il diritto in modo da adeguarlo alle esigenze dell'economia in espansione dell'America, i giudici ... abbandonarono progressivamente le consuetudini e gli aspetti tecnici del *common law* inglese, per sostituirli con norme utili e prudenti».

classificazione delle forme di governo ancora oggi dominante – la tradizione retorico-politica repubblicana. La riscoperta di matrici ideali comuni e di prospettive istituzionali affini nell'esperienza del costituzionalismo angloamericano consente di restituire unità e coerenza al processo di edificazione della responsabilità politica e di conferire una posizione di assoluta centralità, nella elaborazione teorica delle forme del costituzionalismo occidentale, alla tradizione retorico-politica repubblicana, messa invece in ombra dalle letture dominanti e dalle interpretazioni autocelebrative del liberalismo politico⁶.

1. *Bolingbroke versus Walpole: opposizione parlamentare ed opinione pubblica politica nel Settecento inglese.* – Le vicende legate alla genesi dell'opposizione parlamentare nel regime parlamentare britannico intercettano l'evoluzione della forma di governo inglese in un momento ricco di tensioni, che non si esauriscono solo nella progressiva affermazione del regime parlamentare, ma si svolgono anche al livello della forma di stato, delle relazioni tra stato e società civile, delle concezioni di Costituzione.

Già Giuseppe De Vergottini, nel suo lavoro sull'ordinamento dell'opposizione parlamentare nel Regno Unito, aveva dedicato pagine di grande interesse alla genesi dell'istituto, ragionando sulla figura di Lord Bolingbroke e sull'esperienza di "opposizione patriottica" che questi organizzò contro Walpole, durante il Regno di Giorgio II, nel periodo compreso tra il 1726 ed il 1734. De Vergottini – aderendo ad un giudizio assai diffuso nella dottrina tedesca di inizio novecento – perveniva alla conclusione che l'opposizione parlamentare costituisse l'esito di una «costituzionalizzazione di un diritto di resistenza continuativa in Parlamento»⁷.

⁶ Per una rassegna della storiografia sulla rivoluzione americana, si veda la pregevole introduzione di N. MATTEUCCI, *Charles Howard McIlwain e la storiografia sulla rivoluzione americana* a C.H. MCILWAYN, *La rivoluzione americana: una interpretazione costituzionale*, (1923), Bologna, il Mulino, 1965, pp. XIII e ss, spec. pp. XXIX e XXX, dove analizza l'influenza del liberalismo europeo ottocentesco sull'interpretazione storica. Per le interpretazioni più recenti, nella dottrina italiana, A. DI GIOVINE, *Le tecniche del costituzionalismo del '900 per limitare la tirannide della maggioranza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, spec. pp. 233 e ss.

⁷ G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 9-15. Ma dello stesso Autore si considerino pure la voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, p. 539, e *La forma de gobierno de oposición garantizada*, in *Rev. de est. pol.*, 9, 1979. Rilievo al tema è stato conferito anche da A. REPOSO, *La disciplina dell'opposizione anticostituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, Cedam, 1977, pp. 37-78. Secondo N. BOBBIO, *La resistenza all'oppressione, oggi*, in *Studi sassaresi*, III, *Autonomia e diritto di resistenza*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 21, il primo percorso di «costituzionalizzazione» del diritto di resistenza «nello stato liberale e democratico ... è la costituzionalizzazione dell'opposizione, che permette, cioè rende lecita, la formazione di un potere alternativo, se pure entro i limiti delle cosiddette regole del gioco, cioè

Effettivamente, se si osserva la genesi dell'esperienza dell'opposizione parlamentare nel contesto del regime parlamentare britannico settecentesco, possono essere riscontrati alcuni nessi di carattere concettuale ed istituzionale che confermano la generalizzazione proposta da De Vergottini. Bisogna considerare che la dottrina del diritto di resistenza aveva rappresentato, nel contesto inglese, dalla *Magna Charta* alla *Glorious Revolution*, la principale tradizione in cui erano confluiti discorsi e prassi politiche oppositive nei confronti dell'autorità politica. Si pensi al richiamo alla resistenza popolare ed alla retorica della tirannide nell'*Areopagitica* di Milton⁸ e negli *Agreement of The People* di Lilburne, nell'*Oceana* di Harrington, ma anche in Neville, Sidney e nei *Trattati* di Locke.

L'eclissi subita dalla prassi discorsiva del diritto di resistenza, a seguito dell'affermarsi della monarchia costituzionale, non avrebbe tuttavia determinato la scomparsa degli impulsi antagonisti dalla dinamica sociale, politica ed istituzionale⁹. Al contrario, questi, superate le resistenze ideologiche avverse a riconoscere la pluralità delle opinioni politiche e la persistenza di linee di dissenso e frattura nella compagine sociale, avrebbero intrapreso nuovi percorsi teorici ed istituzionali, individuando, nell'impianto del regime parlamentare britannico settecentesco, proprio nell'opposizione parlamentare il soggetto istituzionale in grado di esercitare una critica continuativa all'indirizzo politico maggioritario, partecipando dunque, sul fronte della tattica parlamentare e nelle forme di opposizione legale, alla diffusione di quella sfera pubblica moderna che, parallelamente, sul versante della società civile, si veniva espandendo attraverso una diffusione sempre più capillare dei diritti politici di riunione, stampa, associazione e manifestazione del pensiero. Habermas, nel lavoro su *Storia e critica dell'opinione pubblica*, ha conferito particolare risalto all'alleanza strategica tra strutturazione della società civile borghese in opinione pubblica politica, soggetto produttivo di prassi di critica del potere, ed opposizione parlamentare, strumento istituzionale dell'esercizio della critica dell'indirizzo politico del Governo¹⁰, all'interno di una Camera dei Comuni

di un vero e proprio contropotere che può considerarsi, se pure un po' paradossalmente, come una forma di usurpazione legalizzata».

Nella dottrina tedesca, aderisce a questa tesi, sulla scia degli studi di Gehrig, Kluxen e Jaeger, J. ISENSEE, *Das legalisierte Widerstandsrecht*, (1969), Berlin, 1970, pp. 58 e ss.

⁸ Ma di Milton particolarmente esemplificative sono le apologie del regicidio: *The Tenure of King and Magistrates* (1649), e le due *Defensio pro populo anglicano* (1651 e 1654).

⁹ Ho sviluppato questi temi in A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁰ N. MATTEUCCI, *Opinione pubblica*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (dir.), *Dizionario di politica*, 2ª ed., Torino, Utet, 1983, p. 733, osserva come «in seguito all'avvento della borghesia, con la formazione dentro lo Stato di una società civile dinamica e articolata, si forma un pubblico che non vuole lasciare senza controllo la questione degli

che, ancora per tutto l'Ottocento, avrebbe continuato a considerare se stessa come «il grande inquisitore della Nazione»¹¹.

Il canale principale attraverso cui questo legame si produsse fu, come è noto, la stampa politica¹². Bolingbroke pubblicò nel novembre del 1726, assieme a Pulteney, il primo numero del *Craftsman*, cui seguì più tardi il *Gentleman's Magazine*. Queste riviste rappresentarono, in quegli anni, la tribuna pubblicistica dell'opposizione parlamentare ai governi di Walpole, che si protrassero dal 1722 al 1742. È anzi possibile affermare che, in questa stagione dell'esperienza parlamentare inglese, la più intensa attività dell'opposizione parlamentare fu proprio il giornalismo¹³. Il legame tra tattica parlamentare di

interessi pubblici ai politici». L. LACCHÈ, *Introduzione a Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVII al XX secolo*, *Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVII al XX secolo*, *Giornale di Storia costituzionale*, 6/2003, p. 9: «Nei sistemi "costituzionali" fondati su una prevalente concezione monistica del potere ... l'opinione pubblica comincia ad essere invocata come "contrappeso" della società colta e affluente per contrastare dall'"esterno" le derive assolutistiche dei governi». Si veda, in merito, il lucido affresco di A. VESPAZIANI, *Comunicazione politica*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, Treccani, 2003, pp. 4 e ss.: «Nell'Inghilterra dell'inizio del diciottesimo secolo ... una ridotta censura permetteva il fiorire di una stampa libera, che nelle discussioni dei caffè e dei salotti alimentava il formarsi di una pratica discorsiva orientata alla legittimazione ed alla critica dell'operato dei poteri pubblici». Si vedano poi J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, (1962), Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 30, dove individua la società civile borghese come «astratta controparte del potere pubblico»; R. KOSELECK, *Critica illuminista e crisi della società borghese*, Bologna, il Mulino, 1984, spec. pp. 69-76; L. LACCHÈ, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)*, in *Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione*, cit.

¹¹ P. FRASER, *The Growth of Ministerial Control in the Nineteenth-Century House of Commons*, in *English Historical Review*, 1960, p. 444 e 455. Devo un ringraziamento alla prof.ssa Giulia Caravale per la segnalazione di questo saggio.

¹² Sia consentito rinviare ad A. BURATTI, *Alle origini delle prassi di opposizione parlamentare nel Settecento inglese: premesse concettuali e sviluppi istituzionali*, in R. ORRÙ – L.G. SCIANNELLA – A. CIAMMARICONI (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa*, Napoli, Esi, 2008, pp. 139 e ss.

¹³ J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., p. 75 e 79: «Solo con questa rivista ... la stampa afferma realmente se stessa come organo critico di un pubblico uso al dibattito politico, cioè come *fourth Estate*; «dal 1727 in poi, con l'azione del «Craftsman», sorse un'opposizione sistematica fornita perfino di una specie di gabinetto ombra e che fino al 1742 faceva conoscere di tanto in tanto al grande pubblico, mediante letteratura e stampa, le controversie politiche che occupavano il parlamento [...]. L'opposizione politica sul piano nazionale era stata possibile fin allora come tentativo di affermazione violenta di interessi sotto forma di fronda e di guerra civile; adesso, grazie alla mediazione di un pubblico raziocinante, essa prende l'aspetto di controversia permanente fra partito di opposizione e di governo» (*ivi*, p. 82). K. KLUXEN, *Das Problem der politischen Opposition. Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteipolitik im 18. Jahrhundert*, München, 1956, p. 187: «L'opinione pubblica fu governata ... dalla fondazione di un giornalismo indipendente che cercò di affermare se stesso contro il governo ed elevò il commento critico e la pubblica opposizione contro il governo a status normale». Sulla fondazione del «Craftsman», A.S. FOORD, *His Majesty's Opposition, 1714-1820*,

opposizione e giornalismo, infatti, consentì alla società civile di trasferire nella dialettica parlamentare temi e motivi di critica politica, ed ai *front-benchers* dell'opposizione di ottenere risonanza pubblica e fama. Non è un caso se la più significativa vittoria dell'opposizione patriottica capeggiata da Bolingbroke, ovvero il rigetto dell'*Excise Bill* nel 1733, originò proprio dalla battaglia lanciata dal *Craftsman* e dal successivo montare della protesta nell'opinione pubblica¹⁴.

In questa stagione del parlamentarismo britannico, dunque, attraverso l'opposizione parlamentare si afferma ed espande la funzione rappresentativa delle istituzioni parlamentari, attivando quei canali di comunicazione permanente tra organi rappresentativi e società civile che, nell'esperienza delle democrazie pluralistiche novecentesche, avrebbero assicurato i partiti di massa e le loro strutture organizzative¹⁵.

2. *Il recupero della tradizione repubblicana nelle prassi di opposizione patriottica.* – Il pensiero e l'iniziativa di Bolingbroke meritano un approfondimento. Nel momento in cui egli teorizzò la configurazione dell'opposizione "patriottica" ad opera di un partito parlamentare di insoddisfatti dell'indirizzo dei ministri, egli era ben lungi dall'immaginare l'opposizione parlamentare come un'istituzione benefica e duratura. La funzione dell'opposizione parlamentare, spiegava ne *L'idea del Re Patriota*, doveva mirare all'esclusivo obiettivo di rimuovere i ministri malvagi e ristabilire i principi del governo limitato stabilitosi con la *Glorious Revolution*. Nel permanere di un diffuso «spirito di libertà», la rimozione dei ministri malvagi e «la conservazione del buon governo possono essere assicurati – in modo non solo migliore, ma più compatibile con la pubblica tranquillità – mediante metodi costituzionali e con la pratica di una legittima opposizione agli eccessi del potere ... ministeriale»¹⁶.

La prassi della resistenza – sperimentata nella storia inglese nelle forme della guerra dinastica, della guerra civile, dell'alternativa tra legittimità monarchica e repubblicana, della rivoluzione – è dunque sostituita, nella

Oxford, Clarendon (Oxford Univ. Press), 1964, pp. 120, 168 e ss.: «The most consistent and well sustained of all Opposition activities was journalism».

¹⁴ G. ABBATTISTA, *Premessa* a H. BOLINGBROKE, *L'idea di un re patriota*, (1738), a cura di G. Abbattista, Roma, Donzelli, 1995, p. IX.

¹⁵ J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., pp. 83-5. Secondo F.M. DE SANCTIS, *Dall'assolutismo alla democrazia*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 171-2, «è soltanto con il riconoscimento all'opinione pubblica di un ruolo istituzionale che la coppia consenso/dissenso entra metodologicamente a far parte della struttura politica del mondo occidentale. Ed esso è l'ultimo atto di un processo di valorizzazione del dissenso che ha strutturato il «mito» del progresso tipico del moderno». Su queste vicende, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982; ID., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987; ID., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Dir. soc.*, 1994.

¹⁶ H. BOLINGBROKE, *L'idea di un re patriota*, cit., par. 41, p. 56.

visione di Bolingbroke, dall'organizzazione di un fronte di resistenza legale e costituzionale, che prende forma nelle strategie dell'opposizione *country*: un fronte intellettuale prima ancora che politico, in cui raggruppare quella che William Pulteney definiva la "parte gioiosa, educata e brillante del mondo", accomunata dalla dura ostilità nei confronti dei cambiamenti sociali, economici e politici che ebbero luogo in Inghilterra durante i decenni che seguirono la *Glorious Revolution*, e che andò raccogliendo conservatori satirici, come Pope o Swift, e pubblicisti riconducibili al whiggismo radicale, come Trenchard e Gordon, e che «inevitabilmente attingeva ai valori classici repubblicani per dar voce all'amore per la libertà e all'odio per la corruzione»¹⁷.

Chi, come Quentin Skinner, si è misurato con un'analisi sistematica degli scritti di Bolingbroke, ha messo in risalto la profonda continuità tra gli universi concettuali e semantici del discorso sulla resistenza al potere maturato nella storia costituzionale inglese, ed in particolare nella tradizione retorica del repubblicanesimo, e la visione dell'opposizione parlamentare proposta da Bolingbroke¹⁸. Ed è stato notato il fecondo paradosso della coincidenza delle tesi del *country-tory* Bolingbroke con quelle dei *radical-whigs* di ascendenza lockiana¹⁹. L'analisi di Skinner – in chiara sintonia con la lezione del suo maestro, Pocock²⁰ – ha illustrato le dottrine, elaborate in prima battuta da Harrington sulla scia della lezione machiavelliana, e riprese dagli autori *whigs* negli anni precedenti la *Glorious Revolution*, che trovano spazio all'interno del programma teorico e pratico di Bolingbroke: la necessità di una *mixed constitution* per garantire le libertà civili²¹; l'importanza dello studio della storia delle nazioni che hanno subito il giogo dell'assolutismo, per apprenderne le

¹⁷ G.S. WOOD, *L'eredità di Roma nella rivoluzione americana*, in *La virtù e la libertà. Ideali e civiltà italiana nella formazione degli Stati Uniti*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995, p. 29.

¹⁸ Q. SKINNER, *Liberty before liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 72, nonché ID., *The Principles and Practice of Opposition: The Case of Bolingbroke versus Walpole*, in N. MCKENDRICK (cur.), *Historical perspectives*, London, 1974, spec. pp. 112-121. Ma il dato è presente già in A.S. FOORD, *His Majesty's Opposition*, cit., pp. 79-80.

¹⁹ J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, (1999), Oxford, Clarendon (Oxford Univ. Press), 2002, p. 176.

²⁰ J.G.A. POCK, *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone*, (1975), Bologna, il Mulino, 1980, II, p. 806: «Fu allora che Bolingbroke decise di lanciare una campagna di stampa e una polemica libellistica contro il governo di Walpole, e lo fece adottando un linguaggio che ... aveva avuto origine dall'attacco portato nel 1675 al ministero di Danby» dai *Whigs*. «Il linguaggio politico e polemico adottato [dal gruppo dei collaboratori del *Craftsman*] venne così ad essere, in certo modo, erede storico e continuatore di quello già messo a punto a cavaliere tra Seicento e Settecento».

²¹ G.G. FLORIDIA, *Fortuna e crisi del governo misto nella Costituzione inglese*, (2003), ora in ID., *Percorsi storici di un giurista. Scritti di Giuseppe G. Floridia in prospettiva storica e comparata (1986-2005)*, raccolti da R. Orrù e L.G. Sciannella, Giappichelli, Torino, 2008, spec. pp. 189 e ss.

cause ed impedirne l'affermazione; la critica all'uso degli eserciti mercenari e degli eserciti permanenti al servizio del Re; il favore per la partecipazione dei sudditi al governo della Nazione e l'insistenza sulla nozione di "virtù". Tutti temi dominanti nelle due opere scritte da Bolingbroke negli anni della sua attività di opposizione parlamentare, i *Remarks on History of England* e le *Dissertations Upon Parties*.

3. *Bolingbroke e la teoria costituzionale whig: verso l'affermazione del Responsible government*. – È, quella appena riferita, un'acquisizione scientifica suggestiva e ricca di spunti: essa traccia una linea di continuità tra lo straordinario laboratorio istituzionale che fu il pensiero repubblicano nel periodo della Guerra civile e di Cromwell, la riflessione *whig* negli anni che prepararono la *Glorious Revolution* e le teorie di Bolingbroke. Al centro vi è la comune operazione di distinzione del *Government* dai *Fundamentals* della Costituzione²²: se in Bolingbroke questa linea di demarcazione è funzionale alla legittimazione dell'opposizione parlamentare, in Locke essa muoveva verso l'affermazione della legalità della rimozione dell'esecutivo come forma di procedimentalizzazione del diritto di resistenza. Lo stesso Pocock, nel notissimo lavoro sul "momento machiavelliano", riconduceva il primo abbozzo di una teoria della fiducia parlamentare all'*entourage* del conte di Shaftesbury – cui Locke era, come è noto, legatissimo – quando, nel corso degli anni settanta del diciassettesimo secolo, egli guidava l'opposizione *whig* a Guglielmo II²³.

²² H. BOLINGBROKE, *A Dissertation upon Parties*, (1735), in *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, cit., p. 160:

Per costituzione intendiamo ... quell'insieme di leggi, istituzioni e consuetudini, derivate da certi immutabili principi di ragione e dirette a certi immutabili fini di pubblico bene, che costituiscono il complesso del sistema secondo il quale la comunità ha convenuto e accettato di essere governata. Per governo intendiamo ... quel particolare tenore di condotta che un supremo magistrato, e i magistrati a lui inferiori che agiscono secondo la sua direzione e influenza, mantengono nella amministrazione della cosa pubblica.

G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., p. 11: «La costituzione, cioè l'insieme dei *fundamentals* su cui dopo la gloriosa rivoluzione *whigs* e *tories* concordavano, era fuori discussione per l'opposizione, e contro di essa non era ammissibile, né era necessaria, una resistenza. Il governo, invece, era soggetto a resistenza, cioè opponibile, tutte le volte che contravvenisse ai *fundamentals*».

²³ J.C.A. POCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, pp. 695 e ss., secondo cui la teoria repubblicana dell'opposizione parlamentare si afferma negli anni della opposizione ai ministeri Danby: «Il contrattacco polemico promosso da Shaftesbury risuscitò l'antica antitesi tra "corte" e "paese reale" (*court-country*), ma in una forma nuova e cioè fondandosi sull'uso dell'idea, tipica dell'umanesimo civile e del repubblicanesimo, di "corruzione"» (*ivi*, p. 696).

Già Luigi Pareyson, nella *Prefazione* all'edizione dei classici della UTET dei *Due Trattati*, aveva rilevato le ambiguità che il *Secondo Trattato* presenta in ordine alla dottrina della resistenza²⁴. Ambivalenza alla cui origine si pongono le condizioni stesse di cui risentì la redazione dell'opera: essa infatti risulta dalla sovrapposizione di una prima stesura, composta negli anni dell'avvento al trono di Giacomo II, quando intento di Locke era appoggiare la teoria *whig* dell'affermazione della responsabilità politica del Gabinetto di Sua Maestà mediante l'estensione della responsabilità penale dei ministri anche nei confronti di quelle azioni che la Camera dei Comuni giudicasse "offensive"²⁵; e da una seconda redazione, intervenuta a seguito della *Glorious Revolution*, in cui essenziale per Locke era legittimare l'avvicendamento rivoluzionario delle dinastie²⁶.

In Locke, il diritto di resistenza, che nella sua formulazione più radicale si riferisce alla destituzione popolare del legislativo, è altresì configurato come una dissoluzione del governo, un potere di rimozione più che di ribellione, poiché non mira a scardinare i presupposti dell'unione politica, ma a sanzionare la condotta illegittima dei governanti ed a riformulare conseguentemente le condizioni del mandato a governare²⁷. Nel determinare le condizioni di obbedienza all'esecutivo risalta in maniera lampante la subordinazione di questo al legislativo, nonché la necessità di Locke di fornire un'interpretazione degli eventi appena conclusi con la Rivoluzione parlamentare: la rimozione dell'esecutivo, infatti, spetta tanto al legislativo quanto al popolo, ove il primo non intervenga efficacemente, secondo un filone di pensiero che – alle origini di una compiuta dottrina della responsabilità politica dell'esecutivo – si andava diffondendo nelle dottrine dell'opposizione *whig*.

Che cosa avverrebbe se il potere esecutivo, che è in possesso della forza dello Stato, facesse uso di quella forza per impedire la convocazione e l'azione del legislativo, quando la costituzione originaria o le esigenze pubbliche lo richiedono? Rispondo che

²⁴ L. PAREYSON, *Introduzione* all'edizione di J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, Torino, Utet, 1982, p. 24, che ha ricondotto la dissoluzione del governo da parte del legislativo all'esercizio di una garanzia costituzionale e legale e lo scioglimento del legislativo all'esercizio di un potere costituente democratico. *Contra* F. MANTI, *Locke e il costituzionalismo*, Genova, Name, 2004, pp. 178-187, secondo cui non vi sarebbe alcuna differenza tra le due fattispecie, entrambe volte a salvaguardare i contenuti del *pactum unionis*.

²⁵ J. DUNN, *Il pensiero politico di John Locke*, (1979), Bologna, il Mulino, 1992, p. 62. Sul rapporto tra Locke e le teorie politiche *whig* circa l'idea del «responsible government» si veda C. ROBERTS, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1966, spec. pp. 244, 247.

²⁶ Le ricerche in merito alla datazione degli scritti di Locke risalgono, come è noto, a P. LASLETT, *Introduction a J. LOCKE, Two Treatises*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960-1963.

²⁷ J. LOCKE, *Il Secondo Trattato sul Governo*, Milano, Rizzoli, 1998, par. 226. p. 369.

usare la forza nei confronti del popolo senza averne l'autorità e in contrasto con il mandato ricevuto, equivale a uno stato di guerra verso il popolo stesso, il quale ha il diritto di riportare il suo legislativo nell'esercizio del proprio potere. Esso ha infatti istituito un legislativo affinché esercitasse il potere di fare leggi secondo certi tempi stabiliti o quando ce ne fosse la necessità. Quando al legislativo viene impedito con la forza di fare ciò che è tanto necessario alla società e che condiziona la sicurezza e la conservazione del popolo, quest'ultimo ha il diritto di sopprimere quella forza con la forza. In ogni situazione e condizione il vero rimedio contro la forza priva di autorità è di contrapporvi la forza. L'uso della forza senza autorità pone sempre colui che la usa in uno stato di guerra e nella parte di aggressore e lo rende passibile di essere trattato di conseguenza²⁸.

In Locke, dunque, l'antica teoria del diritto-dovere di resistenza all'esercizio tirannico del potere in capo al popolo ed ai suoi rappresentanti, di derivazione calvinista, pilastro delle teorie costituzionali repubblicane negli anni della Guerra civile, si annoda così alla più recente costruzione ideale della fiducia parlamentare, pensata anche come procedimentalizzazione delle prassi di resistenza²⁹.

È in questo complesso ed eterogeneo laboratorio costituzionale, concentrato attorno alla progressiva procedimentalizzazione del diritto di resistenza nelle prassi di opposizione legale, che prende corpo l'affermazione del *responsible government*, nella convinzione condivisa della necessità di ripensare la struttura istituzionale della funzione di governo, in particolare riposizionando i Comuni al centro di questa, seppure in un contesto ancora molto lontano dalla precisazione degli strumenti istituzionali in grado di sanzionare la responsabilità dell'esecutivo, che si sarebbero composti, come è noto, solo a cavallo tra Sette ed Ottocento³⁰, con la definitiva sostituzione degli strumenti di sanzione della responsabilità politica all'istituto dell'*impeachment* e la sottoposizione del potere di *appointment* dei ministri dalla Corona al controllo del Parlamento³¹.

Il pensiero di Bolingbroke – legato alla fedeltà nei confronti dei *Fundamentals* della costituzione inglese ed alla visione dell'opposizione come prassi transitoria, destinata ad esaurirsi come conseguenza del suo stesso successo – non pervenne alla compiuta teorizzazione del partito politico come soggetto dell'articolazione pluralistica della compagine sociale. Nel pensiero di

²⁸ J. LOCKE, *Il Secondo Trattato*, cit., par. 155, p. 273.

²⁹ M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, Cedam, 1974, p. 2376.

³⁰ Sulla problematica datazione della genesi del regime parlamentare in Inghilterra, C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, a cura di C. Caracciolo, p. 423; M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968.

³¹ M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese*, cit., pp. 2387 e ss.

Bolingbroke il partito è ancora «un male politico»³². E d'altronde, è stato efficacemente osservato come – nell'ambito del discorso politico “repubblicano”, che Bolingbroke recupera più o meno consciamente – la disunione della società politica ed il conflitto elevato a momento costante della dialettica politica sono sempre stati considerati negativamente, mentre sono prevalse le metafore organicistiche dello stato ed i richiami agli elementi di unità³³.

Incompiutezze di medesimo tenore possono essere osservate sul fronte della pratica politica: non è possibile vedere nella coalizione *broad-bottom* costruita da Bolingbroke un moderno partito di opposizione parlamentare – giacché essa fu piuttosto il frutto di un accordo tattico contingente di gruppi fortemente eterogenei, accomunati dall'esclusione dal sistema di potere raggruppato attorno a Walpole³⁴.

³² S. COTTA, *La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII*, in *il Mulino*, 3/1959p. 458: «Tra partito e fazione non vi è dunque differenza di principio ma solo di grado, poiché la fazione altro non è che un partito più violento, più particolaristico». H. BOLINGBROKE, *L'idea di un re patriota*, cit., par. 75, p. 91 e cap. 76, p. 92:

E' così essenziale al carattere di un Re Patriota il fatto di non abbracciare alcun partito, bensì di governare come il padre comune di tutto il suo popolo [...]. Il partito è un male politico e la fazione è il peggiore di tutti i partiti». «I partiti, anche prima di degenerare in pure e semplici fazioni, sono sempre gruppi di persone associate per certi scopi e per certi interessi che non sono ... quelli della comunità.

Medesime considerazioni il Bolingbroke svolgeva nella sua *Dissertation upon Parties* (1734). Sottolinea questo aspetto anche G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., p. 8, nt. 16: «La totale omogeneità politica del corpo sociale e il rifiuto dei partiti e delle fazioni ... erano dunque erano dunque principi diffusamente riconosciuti e avrebbero continuato a svolgere una estesa influenza anche dopo i primi tentativi di teorizzazione dell'accettazione di un'opposizione costituzionale» (*ivi*, p. 10); M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese*, cit., p. 2395.

³³ P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti “Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione”, Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, pp. 6 e 7 del testo provvisorio: «Più in generale può dirsi che di volta in volta l'affermarsi delle teorie della “concordia” nel corpo politico, della costituzione mista, dell'equilibrio fra le parti in cui è divisa la comunità politica, fino alle teorie organicistiche dello stato, hanno fortemente condizionato in senso negativo il giudizio sulla divisione in partiti della società».

³⁴ Sottolinea G. ABBATTISTA, *Premessa* a H. BOLINGBROKE, *L'idea di un re patriota*, cit., p. XI, che il programma di opposizione che egli andava elaborando conobbe diverse fasi e fu via via denominato come *tory*, *country tory*, *patriot*, *broad bottom*. In tutti i casi, necessario era mirare alla rimozione dell'oligarchia *whig* allora dominante. Si veda pure N. MATTEUCCI, *Introduzione all'Antologia dei costituzionalisti inglesi*, cit., p. 35: «La sua politica di unire i *Tories* moderati, sotto la guida di Wyndham, e i *Whigs* moderati, sotto la guida di Pulteney, parve riuscire con le

Tuttavia, l'opposizione patriottica definì idee e procedure essenziali allo sviluppo del bipartitismo e della moderna concezione della responsabilità politica, e pose le condizioni per la nascita di una *formed opposition* nel secolo successivo. A seguito dell'esperienza dell'opposizione patriottica, il termine *Opposition* subirà un significativo slittamento semantico: quel lemma "opposizione", che ancora nel 1720 definiva l'azione, istantanea e non continuativa, di chi si opponeva ad un determinato progetto, a partire dal 1730, diviene "l'opposizione", riferimento ad un soggetto istituzionale alternativo al Gabinetto³⁵. Un esito, questo, che, determinatosi nel contesto britannico, avrebbe tardato ad essere recepito in Europa continentale, a causa della persistenza di una concezione rigorosamente unitaria della rappresentanza parlamentare, di una maggiore presenza della censura attorno allo sviluppo dell'opinione pubblica illuminata, e del persistere di profonde linee di frattura tra rappresentanza parlamentare ed articolazione pluralistica della società civile.

Con la nomina a Primo ministro di Lord North, nel 1770, la parentesi apertasi con l'ascesa al trono di Giorgio III, caratterizzata dal ridimensionamento dell'influenza parlamentare nella scelta del governo, potrà ritenersi conclusa e riprenderà l'evoluzione del *responsible government* avviatasi nell'età di Walpole: nel 1782 il Ministero di Lord North, persa la fiducia dei Comuni, si dimette³⁶.

4. Il recupero della tradizione repubblicana nella cultura politica nordamericana. –

Quando, nel 1765, il Parlamento inglese adottò lo *Stamp Act*, esso infiammò la pamphlettistica e la stampa politica nelle Colonie, dando luogo ad un dibattito pubblico sulla politica ed il governo straordinariamente esteso. In Virginia, il giovane oratore Patrick Henry dichiarò che, così come Giulio Cesare aveva avuto il suo Bruto e Carlo I il suo Cromwell, allo stesso modo qualche americano avrebbe difeso il proprio Paese, propugnando il diritto degli abitanti della Virginia di disobbedire a qualunque legge che non fosse stata approvata

dimissioni di Walpole nel 1733, ma le elezioni alla fine del 1734 consacrarono la vittoria del suo grande avversario».

³⁵ Non a caso Bolingbroke parla di «legal corse of opposition» piuttosto che di «formed opposition». Se nel 1720 «the word 'opposition' was still used to describe the act of opposing, not the opposers» (A.S. FOORD, *His Majesty's Opposition*, cit, p. 120), dal 1730 «opposition» designa, nel linguaggio pubblico, l'istituzione (*ivi*, p. 154): «What had previously been 'an Opposition' raised sporadically by 'out' groups against short-lived governments, became indeed 'the Opposition' to the extended régime of 'the Minister'» (*ivi*, p. 155).

³⁶ M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI et al., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1995, p. 328, individua in questa vicenda il sintomo dell'affermazione del regime parlamentare in Inghilterra. Si veda pure il recente S.F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 30.

dalla propria assemblea³⁷. Opinioni che ebbero un'eco straordinaria nella stampa. Sin dai primi passi della lotta politica delle Colonie contro la Madrepatria, che il ritiro dello *Stamp Act* avrebbe interrotto solo per un periodo brevissimo, erano dunque evidenti i temi e le note retoriche che avrebbero svolto la funzione di costituire l'ossatura ideologica della ribellione ed il contesto culturale da cui attingere le fondamenta costituzionali del nuovo edificio. Il richiamo agli esempi dei classici, ed in particolare l'esaltazione dei tirannicidi e della resistenza, implicava l'acquisizione, da parte dell'*élite* intellettuale nordamericana, della tradizione radicale repubblicana, come ricostruita e portata a sintesi unitaria nel seicento inglese, nel corso del recupero rinascimentale delle istituzioni classiche e della storiografia politica machiavelliana³⁸.

Non stupisce, pertanto, che la stessa *Dichiarazione d'Indipendenza* delle Tredici Colonie sia formulata secondo una retorica che, se affonda le proprie radici ideali nel fecondo terreno del puritanesimo e dell'illuminismo razionalistico³⁹, ricalca altresì fedelmente la struttura semantica dei documenti che avevano rivendicato il diritto di resistenza alla tirannide nel diritto medievale.

Il peso della tradizione repubblicana nella formazione politica e culturale in Nord-America e nella definizione della Costituzione federale è estremamente maggiore di quanto non sia stato riconosciuto dalla storiografia dominante, che ha invece esaltato la derivazione dell'ideale e della strumentazione del governo limitato e della separazione dei poteri accolta nella Costituzione statunitense dalla tradizione del liberalismo politico, dando luogo, così, ad un errore di prospettiva, al rafforzamento del quale ha contribuito la sopravvalutazione dei riferimenti al costituzionalismo medievale nel dibattito politico costituente e la pressione selettiva esercitata sulla nozione di diritto naturale⁴⁰. La riscoperta del repubblicanesimo come tradizione intellettuale, che

³⁷ B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 256.

³⁸ J.G.A. Pocock, *Il momento machiavelliano*, cit., II, pp. 851 e ss. Si veda pure V.S. SULLIVAN, *Il legame di Machiavelli con l'America, considerazioni critiche sul ritratto dell'umanesimo civico dei suoi successori inglesi*, in *La virtù e la libertà*, cit., spec. p. 137.

³⁹ Sulle origini puritane dell'idea del diritto naturale negli Stati Uniti, G. BUTTÀ, *The idea of Natural Law in America at the Time of the Revolution*, in R. MARTUCCI (dir.), *Constitution et Revolution aux États-Unis d'Amérique et en Europe (1776/1815)*, Macerata, Laboratorio di storia costituzionale, 1995, spec. p. 41. Si veda anche S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, (1996), Bologna, il Mulino, 2003, pp. 307-308, con ampie indicazioni bibliografiche.

⁴⁰ G.S. WOOD, *The Creation of The American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, North Carolina Press, 1969, p. VII: «Many of the historiographical problems involved in interpreting the Revolution and the formation of the Constitution stemmed from a failure to appreciate the distinctiveness of the political culture in which the revolutionary generation operated». J.G.A.

si deve all'enorme lavoro di ricerca di John Pocock, sortì l'esito «di trasformare il repubblicanesimo americano da un dato di fatto non problematico – la sola alternativa logica alla monarchia britannica che era stata rifiutata – in un problema di enormi dimensioni. Il linguaggio politico usato dai coloni nel secolo XVIII non apparve più come un retaggio acritico del liberalismo lockiano e divenne invece un corso plurisecolare che univa Machiavelli e i suoi contemporanei agli scrittori settecenteschi nel solco della tradizione della repubblica inglese del Seicento».⁴¹

L'esportazione della tradizione repubblicana sulla costa americana dell'Atlantico avvenne anzitutto attraverso il canale del puritanesimo, che aveva legato i propri interessi politici alla causa repubblicana nel corso dello scontro con le Corti dei primi Stuart e della Guerra civile⁴². Ma la diffusione capillare della storiografia e della tradizione repubblicana fu resa possibile dalla diffusione in Nord-America degli autori riconducibili all'ideologia *whig* elaborata nel corso della *Glorious Revolution* ed all'opposizione *country* ai governi di Walpole⁴³: vennero ripubblicati, diffusi e frequentemente citati non soltanto i più noti Milton e Locke, ma anche Harrington, Sidney, e gli autori delle *Cato's Letters*, i neoharringtoniani Trenchard e Gordon, nonché lo stesso

POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 852: «La rivoluzione americana, che per un'antecedente scuola di storici parve essere una rottura razionalistica o naturalistica con il vecchio mondo e con la sua storia, si vede ora come un evento con legami complessi ... con la storia culturale inglese e con la cultura rinascimentale. [...]. È stato messo in chiaro che una cultura politica prese forma nelle colonie inglesi durante il Settecento, e che tale cultura ebbe tutte le caratteristiche dell'umanesimo civile di marca neo-harringtoniana».

Per l'indirizzo criticato si vedano almeno i fondamentali C.H. MCILWAIN, *La rivoluzione americana: un'interpretazione costituzionale*, cit. e E.S. CORWIN, *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, (1928-1929), Ithaca, Cornell University Press, 1961. Di recente, una critica alla concezione unilaterale di questi approcci in P. RIDOLA, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, cit., spec. pp. 298-299. Per una esaltazione del nesso tra liberalismo politico e costituzionalismo americano, nella letteratura italiana, G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I, Torino, Giappichelli, 1998, spec. pp. 3 e ss., 12-13, 20, in cui il riconoscimento del ruolo svolto dalla tradizione repubblicana è del tutto assente.

⁴¹ Così E. COUNTRYMAN, «Conservatorismo rivoluzionario in un'epoca di transizione»: la tradizione dell'umanesimo civico, la rivoluzione americana e lo sviluppo repubblicano, in *La virtù e la libertà*, cit., p. 111.

⁴² J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 860-1: «L'apocalittica di tipo nazionale ... che i protestanti del tempo di Elisabetta avevano per primi formulato ebbe poi una sua variante americana e in America quell'apocalittica sopravvisse senza patire quella emarginazione e quello svuotamento che, invece, essa ebbe in Inghilterra dopo la restaurazione».

⁴³ Fondamentale, in proposito, B. BAILYN, *The ideological origins of The American Revolution*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press., 1967.

Bolingbroke⁴⁴. Le fonti classiche vennero acquisite dall'*élite* intellettuale americana anche direttamente, al di là dell'intermediazione rappresentata dalla letteratura inglese sei e settecentesca: circolarono edizioni inglesi di autori classici, come Cicerone e Livio, benché in antologie scelte: «Per gli americani, la seconda metà del settecento fu davvero un'epoca neoclassica»⁴⁵. Infine, un ruolo autonomo spetta a Machiavelli: presente ed influente nel pensiero harringtoniano e neoharringtoniano⁴⁶, il segretario fiorentino è altresì tradotto e diffuso in inglese. I principali pensatori americani degli anni a cavallo della Rivoluzione, pur contestandone esplicitamente l'approccio cinico e pragmatico alla politica, ne acquisirono i canoni storiografici⁴⁷.

Fu, quindi, un'interpretazione straordinariamente radicale della costituzione inglese quella che i coloni americani privilegiarono⁴⁸, benché essa avesse rappresentato, nella lotta politica inglese, un filone di opposizione riprodottosi sottotraccia, emergente come un fiume carsico nei momenti di più acuta tensione politica⁴⁹, e destinato ad una diffusione minoritaria o ad un uso principalmente confinato a canone estetico neoclassico: «Ora – invece – negli anni successivi al 1763, la necessità di spiegare la controversia montante con la Gran Bretagna diede a questa ideologia dell'opposizione patriottica

⁴⁴ G.S. WOOD, *The Creation*, cit., p. 48-9. J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, pp. 819: «In America Bolingbroke venne reputato un secondo Machiavelli, la cui autorità come filosofo morale e politico metteva in subordine quanto vi era di ambiguo nel suo pensiero».

⁴⁵ G.S. WOOD, *The Creation*, cit., p. 49. Più in generale, M. REINHOLD, *L'interpretazione dell'età di Roma*, in *La virtù e la libertà*, cit., pp. 79 e ss.: «Questo saccheggio dell'antichità in cerca di una guida fu ... centrato sulla teoria politica e sulle istituzioni poiché i padri fondatori procedevano a tentoni cercando di realizzare l'audace progetto di creare la prima repubblica nel Nuovo Mondo [...]. Il concetto della repubblica romana in quanto basato sulla virtù civica era un costrutto riduzionista, atemporale, quasi utopistico».

⁴⁶ Benché tanto Leo Strass quanto Hannah Arendt avessero riconosciuto l'influenza di Machiavelli sul pensiero politico dei coloni americani, la pietra miliare della riscoperta di questo legame intellettuale è senza dubbio l'opera di J.G.A. POCOCK, *Machiavelli, Harrington, and The English Political Ideologies in The Eighteenth Century*, in *The William and Mary Quarterly*, XXII, 1965, pp. 549 e ss.

⁴⁷ J.P. DIGGINS, *Machiavelli e il neo-machiavellismo in America*, in *La virtù e la libertà*, cit., pp. 166 e ss.

⁴⁸ G.S. WOOD, *The Creation*, cit., p. 14: «It is only now becoming clear how selective the colonists were in their use of British literature and how much they focused on those writings which expressed what may be termed an Opposition view of English politics».

⁴⁹ G.S. WOOD, *L'eredità di Roma*, cit., p. 26: «Gli oppositori e molti altri settori della popolazione – inclusi i buoni, fedeli sudditi di Sua Maestà britannica che vivevano nei possedimenti coloniali – usavano le idee repubblicane dell'antichità classica più semplicemente come "controcultura" della monarchia. Benché di rado citato esplicitamente per nome, il repubblicanesimo classico rappresentava tutte quelle convinzioni e quei valori che mettevano in discussione in maniera critica gli abusi del mondo monarchico settecentesco».

un'importanza nuova ed universale»⁵⁰, fornendo ai coloni l'armamentario intellettuale su cui fondare la loro resistenza ed il modello costituzionale cui conformare la repubblica. I temi della tradizione repubblicana, rivoluzionari rispetto alla legittimità monarchica ed al contempo conservatori di fronte alle trasformazioni sociali ed economiche in atto, servirono perfettamente gli scopi dei coloni, interessati a muovere alla Corona britannica una sfida incentrata sulla restaurazione degli antichi principi della costituzione inglese⁵¹. Ma la fortuna e la capacità di attecchire che dimostrò la tradizione repubblicana non dipese solamente dalla sua funzionalità tattica alle esigenze della lotta di resistenza dei coloni: «Nell'eccitazione del movimento rivoluzionario, i valori repubblicani classici si fusero con la tradizionale immagine degli americani, gente semplice amante della libertà e dell'uguaglianza, formando una delle ideologie più coerenti e potenti che il mondo occidentale avesse mai

⁵⁰ B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 282.

⁵¹ E. COUNTRYMAN, «Conservatorismo rivoluzionario in un'epoca di transizione»: la tradizione dell'umanesimo civico, cit., p. 109: «Nell'epoca di transizione che diede vita alla repubblica statunitense la tradizione dell'umanesimo civico fu profondamente conservatrice. Assunse però il suo significato nazionale entro un processo e un contesto profondamente rivoluzionario». Più in generale, sul conservatorismo dei coloni ribelli, N. MATTEUCCI, *Charles Howard McIlwain e la storiografia sulla Rivoluzione americana*, cit., p. LXXIII. «I coloni americani non sono persone che, conquistate ad un nuovo verbo ideologico, hanno la presunzione di instaurare e realizzare un ordine nuovo; quello per cui lottano è quasi la libertà naturale ... in cui tutti ravvisavano la stessa condizione di legittimità del governo, è una libertà che si identifica con la tradizione, con un diritto ereditato dal passato» (*ivi*, p. CXXIII). Ma la tesi risale ad H. ARENDT, *Sulla rivoluzione*, (1963), Milano, ed. di Comunità, 1983, pp. 24 e ss., secondo cui tanto la rivoluzione americana quanto quella francese «nelle fasi iniziali furono gestite da uomini fermamente convinti che il loro compito fosse solo quello di restaurare un antico ordine di cose. [Essi] affermavano in tutta sincerità di voler solo tornare ai vecchi tempi, in cui le cose erano state così come dovevano essere» (*ivi*, pp. 42 e 43).

Per una valutazione approfondita del conservatorismo costituzionale dei protagonisti della Convenzione di Filadelfia, A. AQUARONE, *Due Costituenti settecentesche*, Pisa, Nistri-Lischi, 1959, in tutta l'opera (il quale però, nel riportare le numerose opinioni dei *Framers* di censura della democrazia e del governo popolare, esalta eccessivamente la componente aristocratica e non valuta adeguatamente la provenienza dalla storiografia repubblicana della critica alla democrazia come degenerazione della forma repubblicana e anticamera della tirannide, in cui è presente una componente egualitaria e libertaria. Certamente il repubblicanesimo fu una tradizione conservatrice. Ma connotata da esigenze di equilibrio e virtù classiche, non da accezioni antiegalitarie ed aristocratiche: per esempio, il Senato era pensato dai *Framers* citati da Aquarone come il luogo istituzionale in cui avrebbe dovuto prendere corpo il principio aristocratico, tanto che se ne proponeva la composizione vitalizia. Ma prevalse il rinnovo parziale, un terzo ogni due anni, esattamente quello che Harrington – allo scopo di contrapporsi agli interessi aristocratici! – aveva proposto per il Senato di Oceana, al fine di conformare l'organo come contrappeso alle passioni democratiche. Prevalse, qui, l'influenza culturale repubblicana e non un'antropologia aristocratica. Su questo aspetto del pensiero di Harrington, J.G.A. Pocock, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 676, nonché p. 866).

prodotto»⁵²; né va trascurato che la fondazione di un nuovo ordine politico fondato sull'uguaglianza e la virtù si colorì di fervore mistico, in ragione della tensione di rinnovamento morale che la rivoluzione puritana aveva professato⁵³: la denuncia della corruzione diffusa nella nazione inglese muoveva tanto dall'intransigenza puritana e dalla critica alle trasformazioni dei costumi in Inghilterra⁵⁴, quanto dal recupero della nozione di corruzione propria della storiografia rinascimentale e dell'anaclosi polibiana assunta ad analisi della decadenza dei governi⁵⁵.

Negli anni del dibattito costituente e, successivamente, nel corso della ratifica della Costituzione federale, il filone retorico radicale repubblicano subì un raffreddamento e, coerentemente con la sua natura di armamentario destinato ad essere rinverdito in prossimità di acute tensioni e duri contrasti, ma deposto e mitigato nei momenti di unione e concordia, perse i suoi connotati radicali e le sue pretese di applicazione pratica, riducendosi a canone estetico e letterario, e cedette il passo alla polarizzazione della lotta politica tra spinte federaliste e resistenze stataliste⁵⁶. I protagonisti della Convenzione di

⁵² B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 294.

⁵³ G.S. WOOD, *The Creation*, cit., pp. 118 e ss. Osserva J.P. DIGGINS, *Machiavelli e il neo-machiavellismo in America*, cit., p. 163: «I puritani condividevano con il repubblicanesimo machiavelliano il rispetto per il sapere e il senso del passato. La testimonianza della storia forniva gli strumenti per legittimare le idee sul potere e la corruzione come verità universale della condizione umana depravata». Sul punto, ancora, J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 861: «E quanto più il “millennio” si mutò in utopia e quanto più il governo dei santi si tramutò nella perfezione delle virtualità umane, tanto più agevole riuscì identificare lo stato (repubblicano) con quella quinta monarchia [profetizzata dai puritani] con cui, del resto, già tendeva ad identificarsi». «La geremiade ... venne a fondersi con il linguaggio proprio della teoria repubblicana classica e la fusione fu tale che si può quasi parlare, al riguardo, di un machiavellismo apocalittico» (*ivi*, p. 862).

⁵⁴ Sul rapporto tra millenarismo puritano e repubblicanesimo, J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, pp. 625 e ss.

⁵⁵ G.S. WOOD, *The Creation*, cit., pp. 32-33: «When the American Whigs described the English nation and government as eaten away by “corruption”, they were in fact using a technical term of political science, rooted in writings of classical antiquity, made famous by Machiavelli, developed by the classical republicans of seventeenth Century England». «The Eighteenth-century mind was thoroughly convinced that a popularly based government cannot be supported without Virtue» (*ivi*, p. 68). Lo stesso G.S. WOOD, *L'eredità di Roma*, cit., p. 23, fa osservare che «le opinioni dei rivoluzionari ... americani sul passato remoto erano assai selettive, concentrandosi sulla base morale e sociale della politica e sulla degenerazione e corruzione della società. [...] La storia dell'antichità divenne inevitabilmente una sorta di laboratorio nel quale le autopsie delle repubbliche morte, specialmente di quella romana, avrebbero portato a una scienza della malattia e della salute politica». Ancora J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., p. 862.

⁵⁶ Si consideri tuttavia il recupero dei temi bolingbrookiani e dell'opposizione *country* nel progetto politico di Jefferson e del partito repubblicano a cavallo tra '800 e '900 (così, ancora, B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 363). Sull'abbandono da parte dei

Filadelfia abbandonarono esplicitamente il recupero retorico dell'antichità classica⁵⁷, mentre la Costituzione federale, con la sua affermazione di modelli di economia basati sul commercio interstatale, sacrificò alle esigenze dello sviluppo economico i valori repubblicani, fondati sulla virtù di un'economia comunitaria e circoscritta⁵⁸. Ma, al verificarsi di questo ripiegamento, la mentalità politica appariva già fortemente influenzata e modellata su premesse repubblicane.

5. *I percorsi di codificazione della forma di governo ed il ruolo dell'impeachment.* – Nel corso degli anni della rivolta contro la madrepatria e di quelli immediatamente successivi all'indipendenza, durante i quali si pose con urgenza il problema della configurazione costituzionale degli Stati, gli americani recepirono dalla pamphlettistica politica inglese riconducibile all'ideologia *whig* la tendenza al rafforzamento dell'indipendenza del Parlamento dalla Corona ed il ridimensionamento delle prerogative dell'esecutivo⁵⁹. La critica nei confronti del *patronage* e l'affermazione dell'incompatibilità tra incarichi di governo e mandato rappresentativo fu sempre un tema caro alla tradizione di opposizione *country*, dagli *Agreement of The people* della Guerra Civile alla contestazione di Bolingbroke dell'uso fatto da Walpole dei *placemen* per accrescere la propria influenza parlamentare⁶⁰.

Nelle Costituzioni statali, l'ideale del governo misto, che prese forma nel divieto di cumulo tra incarichi di governo e mandato parlamentare, svolse dunque la funzione di garantire la preminenza del Parlamento rispetto agli altri poteri: e d'altronde, sin dal suo recupero come ideale di buon governo negli anni della Guerra civile, il mito della costituzione mista, idealizzato come

federalisti della tradizione retorica repubblicana e dei suoi valori di staticità sociale e di equilibrio costituzionale, ancora, J.G.A. POCK, *Il momento machiavelliano*, cit., p. 884, che contesta tuttavia l'interpretazione di Wood circa tale rifiuto. Ad esempio, vede un'influenza del conservatorismo repubblicano di Harrington sul *Federalist n. 10* di Madison, testo ritenuto fondativo della dottrina liberale (J.G.A. POCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 878. Spunti in questo senso anche in A. AQUARONE, *Due Costituenti*, cit., p. 39, nt. 39 e p. 56). Mi pare – tuttavia – che Pocock non distingua l'uso meramente retorico dalla reale influenza politica della tradizione repubblicana nella lotta politica ottocentesca.

⁵⁷ R.A. FERGUSON, *La scoperta di Roma: il modo di vedere e di rappresentare nella repubblica americana*, in *La virtù e la libertà*, cit., p. 51, con particolare riferimento agli autori del *Federalist*.

⁵⁸ E. COUNTRYMAN, «Conservatorismo rivoluzionario in un'epoca di transizione»: la tradizione dell'umanesimo civico, cit., p. 125: «La costituzione segna un punto di rottura decisivo nel linguaggio e nella pratica dell'economia politica americana, prospettando il futuro liberale anziché riecheggiare il passato umanista civico». Sull'interpretazione economica della rivoluzione americana, proposta dal Beard, A. AQUARONE, *Due Costituenti*, cit., p. 66.

⁵⁹ B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., pp. 299-300.

⁶⁰ M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese*, cit., p. 2372; J.G.A. POCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 697.

meccanismo di equilibrio e di staticità armonica in una visione organicistica e conservatrice della società, svolse altresì la funzione più radicale di programma di lotta politica costituzionale in favore del Parlamento, in generale, e dei Comuni in particolare⁶¹.

Benché la preminenza dei legislativi statali fosse stata fortemente ridimensionata negli anni successivi, anche attraverso revisioni delle Costituzioni statali⁶², al momento della redazione della Costituzione federale l'ideale del governo misto fu utilizzato in funzione di contenimento degli eccessi del potere legislativo⁶³: l'argomento, appreso dalla produzione letteraria dell'opposizione *whig*, che il legame tra ministri e parlamento fosse causa di corruzione, si fuse con l'esigenza di rinforzare la posizione costituzionale dell'esecutivo da forme di influenza parlamentare, e spinse inevitabilmente verso l'adozione del meccanismo dell'incompatibilità tra le cariche esecutiva e legislativa. Ne derivò una forma di governo in cui gli strumenti di collegamento tra esecutivo e legislativo vennero marginalizzati e rigidamente incanalati, impedendo l'evoluzione del governo statunitense secondo il modello del *responsible government* che frattanto, in Inghilterra, veniva consolidandosi attraverso il sapiente uso del *patronage*⁶⁴.

Una volta escluso che il solo strumento di sanzione nei confronti del Presidente e del suo gabinetto potesse essere rappresentato dalla mancata rielezione da parte del corpo elettorale allo scadere del mandato – come proposto, a Filadelfia, da Rufus King⁶⁵ –, gli strumenti di sanzione della responsabilità dei membri dell'esecutivo, all'interno di un'architettura così rigida dei poteri, vennero individuati nell'ambito delle procedure di *impeachment*: un istituto che era approdato in America assieme alle altre tradizioni giuridiche

⁶¹ Sulla funzione democratico-radical del repubblicanesimo di Needham ed Harrington nel contesto della Guerra civile e del protettorato, J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, pp. 656 e ss.

⁶² B. BAILYN – G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., pp. 319 e ss.

⁶³ Basti pensare – per tutti – a (J. MADISON), *Federalist n. 47*, in *Il federalista*, a cura di M. D'Addio e M. Negri, Bologna, il Mulino, 1980, p. 369. Di J. MADISON si veda pure il *Federalist n. 48*, *ivi*. Sul punto, diffusamente, A. AQUARONE, *Due Costituenti*, cit., pp. 29-32: «Il periodo di completa fiducia nella supremazia delle assemblee legislative come forma di governo che più si avvicinasse agli ideali di libertà, periodo che aveva avuto inizio con la guerra d'indipendenza pur riallacciandosi direttamente, in notevole misura, all'antico sistema vigente in alcune colonie, era ormai venuto al suo temine all'epoca della Convenzione di Filadelfia».

Sull'influenza del conservatorismo repubblicano di Harrington sul *Federalist n. 10* di Madison, J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano*, cit., II, p. 878. Spunti in questo senso anche in A. AQUARONE, *Due Costituenti*, cit., p. 39, nt. 39 e p. 56.

⁶⁴ M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese*, cit., p. 2381.

⁶⁵ M.J. GERHARDT, *The Federal Impeachment Process. A Constitutional and Historical analysis*, Princeton, Princeton Univ. press, 1996, p. 8.

inglesi, aveva preso corpo nella legislazione di epoca coloniale⁶⁶ ed era stato riprodotto nella maggior parte delle Costituzioni degli Stati proclamatisi indipendenti dopo il 1776, benché secondo procedimenti in parte differenti⁶⁷.

Istituto tipico della tradizione giuridica inglese e coloniale, la fortuna dell'*impeachment* nelle codificazioni della forma di governo dopo l'Indipendenza dipese anche dalla sua profonda consonanza con l'ideologia repubblicana: l'insistenza repubblicana sulle virtù civiche e sui pericoli della corruzione dei governi si tradusse nell'esigenza di individuare un meccanismo di sanzione dei governanti che potesse assomigliare ad un vero e proprio processo popolare⁶⁸; inoltre, la storiografia repubblicana aveva esaltato la costituzione mista ed i contropoteri popolari e tribunizi come prevenzione alla corruzione delle repubbliche⁶⁹: si pensi, a titolo d'esempio, al peso dell'argomento e del lemmario machiavelliano in questa opinione di Edmund Randolph, espressa proprio durante i lavori della Convenzione:

⁶⁶ M. OLIVIERO, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 39. L'autore fa osservare che, rispetto alla sua configurazione nel diritto inglese, «l'istituto, nella nuova realtà politica si svilupperà e si affermerà con caratteri suoi propri, tanto da costituire un modello assolutamente autonomo ed indipendente» (*ivi*, p. 43). Sulle origini inglesi, A. CERRI, *Impeachment*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, Treccani, 1989, pp. 1 e ss.: «Si trattava nella realtà di uno strumento per colpire, in ragione delle prevaricazioni di cui si era reso responsabile, che, per prestigio ed influenza sociale, era così in alto da poter sfuggire ai rigori della giustizia ordinaria».

⁶⁷ G.S. WOOD, *The Creation*, cit., p. 142.

⁶⁸ Per apprezzare il peso del lessico riprodotto dal repubblicanesimo nel dibattito sulla genesi dell'*impeachment*, si veda la ricostruzione dei lavori della Convenzione di L. CARLISSARE, *Responsabilità penale dell'esecutivo e forma di governo: L'impeachment negli Stati Uniti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1970, è. 468.

E d'altronde, «lo stesso Pocock ebbe a suggerire che lo scandalo del *Watergate* dimostra il potere ininterrotto del retaggio civico negli Stati Uniti» (così, E. COUNTRYMAN, «*Conservatorismo rivoluzionario in un'epoca di transizione*»: la tradizione dell'umanesimo civico, cit., p. 113).

⁶⁹ Tanto nella versione conservatrice ed aristocratica propria di Cicerone (*Leggi*, III, X, in ID., *Opere politiche e filosofiche*, a cura di L. Ferrero, I, Torino, Utet, 1953, pp. 329-330):

Eccessivo è il potere dei tribuni della plebe. – E chi lo nega? Ma è molto più crudele e nefasta la tracotanza della plebe. [Grazie all'istituzione del tribunato], la plebe non suscita più pericolose lotte per i suoi diritti.

quanto nella ricostruzione machiavelliana, più attenta alle virtualità della conflittualità sociale (*Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, in *Il Principe e altre opere politiche*, Garzanti, Milano, 1994, I, III, p. 114):

Quali accidenti facessero creare in roma i tribuni della plebe, il che fece la repubblica più perfetta.

Tumults and insurrections would inevitably result if The Constitution provided no mechanism for punishing a President's abuse of powers⁷⁰,

Per queste ragioni, l'istituto dell'*impeachment* si offrì ai costituenti statali, prima, e federali, poi, come lo strumento in cui incanalare la conflittualità politica ed il controllo parlamentare sugli esecutivi, pur nell'ambito di assetti che avevano optato per l'esclusione di forme di sanzione politica.

Se, nel contesto inglese, l'*impeachment* aveva rivestito la natura di un controllo di carattere giurisdizionale⁷¹, il suo recepimento nelle Carte costituzionali implicò dunque uno slittamento verso forme politiche di sanzione della responsabilità dei governanti, secondo un processo che ebbe a verificarsi anche nel Regno Unito, nella progressiva evoluzione del costituzionalismo dualista verso l'affermazione della responsabilità politica dell'esecutivo, seppure presto sostituito dall'emersione del rapporto di fiducia quale contesto istituzionale funzionale allo svolgimento delle vicende della responsabilità politica. Come nelle intenzioni dei primi fautori della sanzione parlamentare in Gran Bretagna, così per i sostenitori dell'*impeachment*, l'obiettivo era impedire, attraverso la procedimentalizzazione dei conflitti politici più gravi, che la corruzione dei governanti degenerasse in tirannide, costringendo il popolo alla resistenza⁷². Franklin, in Convenzione, fece osservare come la storia insegnasse che

the practice before in cases where the chief Magistrate rendered himself obnoxious [was to make] recourse ... to assassination⁷³.

6. *Procedimento giurisdizionale o sanzione politica? Il fragile compromesso di Filadelfia.* – La dialettica tra sostenitori di una interpretazione strettamente giurisdizionale dell'*impeachment*, radicata nella tradizione britannica e funzionale al rafforzamento della posizione della posizione dell'esecutivo federale, e fautori di un modello di giudizio esteso anche al sindacato politico, in

⁷⁰ Cit. in M.J. GERHARDT, *The Federal Impeachment Process*, cit., p. 8.

⁷¹ G. NEGRI, *Impeachment*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, Giuffrè, 1970; M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese*, cit., p. 2387, secondo cui a partire dal 1715 l'*impeachment* cessa di essere utilizzato come strumento di sanzione politica nei confronti di ministri «*unpopular*», sostituito dal più flessibile «*vote of censure*», e continua ad essere utilizzato anche nel Settecento solo in caso di *Treason* o di altri «*crimes*».

⁷² (A. HAMILTON), *Federalist n. 69*, in *Il federalista*, cit., p. 518: «Il Presidente degli Stati Uniti potrebbe essere accusato, processato e perfino, qualora si raggiungesse la certezza di tradimento o corruzione o altri gravi crimini, essere rimosso dalla sua carica ... Al contrario la persona del Re di Gran Bretagna è sacra ed inviolabile; non esiste alcun tribunale costituzionale che lo possa giudicare, né punizione che egli possa subire, a meno che non si ricorra alla crisi di una rivoluzione nazionale».

⁷³ Cit. in M.J. GERHARDT, *The Federal Impeachment Process*, cit., p. 8.

continuità con le Costituzioni statali connotate dal predominio dei legislativi, prese corpo tanto nella Convenzione quanto nel dibattito sulla ratifica. La duplicità di funzioni cui l'*impeachment* poteva prestarsi venne aggirata, alla Convenzione, dalla formula compromissoria inserita nel testo costituzionale. Nella sez. 4 dell'art. II della Costituzione, infatti, i capi d'accusa che possono essere contestati nel giudizio d'*impeachment* sono definiti da «Treason, Bribery, ... high crimes and misdemeanors...». Se la definizione dei concetti di tradimento e corruzione non pone particolari problemi – poiché *Treason* è definita direttamente dalla sez. 3 dell'art. III della Costituzione, dove è identificata con la sedizione armata e l'intelligenza col nemico, mentre *Bribery* riceve una definizione esauriente nel *Common Law* –, lo scontro interpretativo si concentra sulla nozione di *high crimes and misdemeanors*⁷⁴. Essa rappresenta, come detto, l'esito di un compromesso dilatorio raggiunto in sede costituente tra coloro che avrebbero preferito, sposando un'accezione tutto sommato rigida della separazione dei poteri e richiamandosi alla prassi inglese, circoscrivere l'uso dell'*impeachment* alla persecuzione di sole fattispecie penalmente rilevanti di particolare gravità avverso lo Stato, e coloro i quali desideravano estendere lo strumento dell'*impeachment* anche ai casi di *maladministration* o *malpractice*, ovvero di incapacità nell'esercizio della funzione di governo⁷⁵, sposando un'accezione pienamente politica dell'*impeachment* che, qualora fosse stata accolta, avrebbe rotto l'equilibrio tra i poteri ricercato in Convenzione, introducendo nella forma di governo uno strumento di sicuro predominio del legislativo sull'esecutivo.

I numerosi interventi di Hamilton ne *Il Federalista* non sciolgono tale ambiguità: pur prendendo posizione su talune alternative, a sostegno delle soluzioni adottate dalla Convenzione, Hamilton vede nel giudizio di *impeachment* un processo connotato da elementi politici, inevitabilmente privo di quelle garanzie dell'imputato che caratterizzano il modello processuale penale nella tradizione americana, e volto a sanzionare una condotta politica di un uomo pubblico, mettendone in causa fama ed onorabilità prima ancora che una responsabilità giuridica⁷⁶. Neppure la tradizione di *Common Law* inglese offriva un chiaro ancoraggio ai sostenitori dell'una o dell'altra tesi: rifacendosi all'autorità di Blackstone – che nel 1757 affermava che «the first and principal high misdemeanors is the mal-administration of such high officers, as are in the public trust and employment» –, Raoul Berger poteva concludere che «high

⁷⁴ Sull'interpretazione della clausola, L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, I, New York, Foundation Press, 2000, p. 172.

⁷⁵ Per la ricostruzione delle alternative nella Convenzione di Filadelfia, ed in particolare della contrapposizione tra Mason e Madison, M.J. GERHARDT, *The Federal Impeachment*, cit., pp. 5 e ss.

⁷⁶ Di Hamilton si vedano i numeri 65, 66 e 69 de *Il federalista*, cit., pp. 492 e ss.

crimes and misdemeanors appear to be words of art confined to impeachments, without roots in the ordinary criminal law»⁷⁷.

La medesima alternativa si riprodusse nella scelta sull'organo cui affidare il giudizio di *impeachment*: in questo caso, il riferimento al modello inglese si prestava ad essere frainteso, vista la duplicità di funzioni dei *Lords* nell'architettura costituzionale⁷⁸. La soluzione che venne accolta a Filadelfia, di affidare la competenza del giudizio al Senato, fu aspramente contestata in sede di ratifica: alle riserve formali di North Carolina e Virginia, che proponevano di emendare la norma e trasferire la competenza in oggetto alla Corte Suprema o ad una *Jury* speciale, fece eco Hamilton, il quale nel *Federalist* n. 65, presentando l'*impeachment* come «National Inquest into the Conduct of Public Man», giustificò la scelta di affidare la competenza di simile inchiesta ai rappresentanti della Nazione⁷⁹.

7. *La progressiva emersione di un regime di responsabilità del Presidente federale.* – Consistenti problemi interpretativi, anch'essi correlati con l'alternativa di ordine generale relativa alla natura giurisdizionale o politica dell'*impeachment*, si posero poi circa l'interpretazione della clausola di cui alla sez. 3 dell'art. I della Costituzione, riguardante il rapporto tra giudizio di *impeachment* ed altri procedimenti giurisdizionali a carico del medesimo soggetto per i medesimi reati. Nonostante la chiara lettera della disposizione citata, secondo cui «il

⁷⁷ R. BERGER, *Impeachment: The Constitutional Problems*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1973, p. 62. Ma l'opinione è oggetto di dibattito: A. CERRI, *Impeachment*, cit., p. 2, che comunque conclude: «Sembra indiscutibile che le fattispecie in relazione a cui l'accusa poteva essere sollevata vennero via via precisate con una giurisprudenza in qualche modo creativa. [...] Si trattò di un uso a fini politici del processo penale». Con riferimento alla codificazione dell'istituto nella Costituzione statunitense, sempre Cerri afferma che «non esisteva, nelle leggi nord-americane, un reato qualificabile *misdemeanour*» (*ivi*, p. 3), aderendo ad una ricostruzione dell'*impeachment* non schiacciato sulla mera dimensione penalistica. Così pure L. CARLASSARE, *Responsabilità penale*, cit., p. 470; A. MALASCHINI, «Rimozione dalla carica» e natura della messa in stato d'accusa negli Stati Uniti: le origini dell'istituto, in *Giur. cost.*, X, 1979, p. 442; S. ANDÒ, *Prospettive costituzionali del caso Watergate*, Napoli, 1974.

⁷⁸ Una accurata ricostruzione delle diverse posizioni emerse nei dibattiti alla Convenzione in L. CARLASSARE, *Responsabilità penale*, cit., pp. 452 e ss., 470: «Il problema di fondo – che era quello di evitare l'assoluta politicizzazione dell'*impeachment* e la sua trasformazione in uno strumento nelle mani della maggioranza al potere – fu risolto non solo attraverso un tentativo di delimitazione degli addebiti contestabili ma soprattutto con l'imposizione della maggioranza dei due terzi per la condanna» (*ivi*, p. 457).

Ampi cenni sui lavori della Convenzione anche nel recente C.R. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni? Dissenso politico e democrazia deliberativa*, (2001), Bologna, il Mulino, 2009, pp. 161 e ss. (dove contesta il ricorso al metodo dell'*originalismo* nell'interpretazione delle norme sull'*impeachment*. Il ricorso all'*original intent* era stata sostenuto, nel corso del procedimento contro il Presidente Clinton, da un manifesto di storici degli Stati Uniti).

⁷⁹ (A. HAMILTON), *Federalist* n. 65, in *Il federalista*, cit., p. 493.

condannato [nel giudizio di *impeachment*] potrà nondimeno essere sottoposto ad incriminazione, processo, giudizio e condanna secondo le leggi ordinarie», la questione non aveva ricevuto un'attenta considerazione nella Convenzione e la norma prese corpo in un contesto di disattenzione sulla portata delle sue conseguenze. Solo Hamilton, nel *Federalist* n. 69, la difese nella sua formulazione e nell'interpretazione più stretta, affermando la necessità di una condanna senatoria come pregiudiziale all'avvio di qualsiasi altro procedimento giurisdizionale⁸⁰.

Invece, la giurisprudenza delle Corti federali si pronunciò immediatamente nel senso della reciproca indipendenza dei due canali, politico e giurisdizionale, di persecuzione delle condotte penalmente rilevanti: così, il vicepresidente Burr fu condannato, nel 1804, per l'omicidio di Alexander Hamilton, senza che il Congresso avesse ritenuto necessario avviare un procedimento di *impeachment*.

Nel corso del Novecento, questo indirizzo giurisprudenziale è stato sistematicamente riprodotto senza dare adito a particolari contrasti interpretativi fino a tempi recenti. Basti pensare alla condanna penale per frode fiscale del vicepresidente Spiro Agnew, del 1973; o alla condanna penale del giudice Claiborne che precedette la condanna per *impeachment* del 1988, in cui la Corte federale che emise il giudizio di condanna superò le argomentazioni della difesa, secondo cui la condanna senatoriale dovesse ritenersi pregiudiziale rispetto a qualsiasi altro processo, distinguendo il giudizio preordinato alla rimozione dalla carica ed alla interdizione da cariche pubbliche, di competenza del Senato, dal giudizio penale, preordinato all'applicazione di sanzioni penali indifferenti alle vicende della carica ricoperta; o ancora alla circostanza per cui la condanna per *impeachment* del giudice Hastings, del 1989, avvenne nonostante questi fosse stato assolto per i medesimi reati da una Corte federale!

Ciononostante, questo indirizzo, consolidatosi con riferimento ai membri del giudiziario ed ai vicepresidenti, non è unanimemente ritenuto estensibile anche alla figura del Presidente degli Stati Uniti. Se nell'affermazione della teoria dell'indipendenza dei due canali ha prevalso l'esigenza di garantire l'uguaglianza dinanzi alla giurisdizione di tutti i cittadini, nel caso del Presidente molti hanno ritenuto prevalente l'esigenza di garantire la continuità istituzionale nello svolgimento della carica affidatagli dall'elezione popolare senza l'interferenza di qualsiasi altro potere. Secondo questa teoria, formulata per primo da Alexander Bickel, l'interpretazione letterale della clausola della sez. 3 dell'art. 1 della Costituzione configura il giudizio di *impeachment* come pregiudiziale a qualsiasi altro giudizio, poiché afferma la sottoponibilità a

⁸⁰ (A. HAMILTON), *Federalist* n. 69, in *Il federalista*, cit., p. 518, ma anche (A. HAMILTON), *Federalist* n. 65, in *Il federalista*, cit., p. 495.

giudizio solo del soggetto «condannato», di modo che la condanna senatoria acquisirebbe efficacia autorizzatoria rispetto all'avvio dell'azione penale, mentre l'eventuale assoluzione andrebbe considerata come preclusiva di un procedimento giurisdizionale, anche nell'ipotesi in cui ciò possa significare il conferimento di un'immunità politica⁸¹.

Quest'ultima questione, che divide la dottrina costituzionalistica, non ha mai trovato uno svolgimento nella giurisprudenza. Ma significativi punti di contatto sono emersi, più di recente, nella giurisprudenza della Corte Suprema relativa al regime di responsabilità civile del Presidente degli Stati Uniti: in *Nixon v. Fitzgerald*, del 1982, la Corte Suprema ebbe a pronunciarsi nel senso della vigenza di un'immunità processuale, estesa anche ai giudizi per responsabilità civile, rimovibile solo da una delibera autorizzatoria del Congresso. Ma questa dottrina, emersa a stretta maggioranza, fu poi parzialmente corretta da una Corte unanime in *Clinton v. Jones*, in cui l'immunità presidenziale dalla procedibilità di un'azione civile a lui avversa è circoscritta alla sola attività funzionale. In quest'ultima pronuncia, peraltro, solo l'opinione concorrente del giudice Breyer accennò alla necessità di salvaguardare il «sereno svolgimento» della funzione presidenziale⁸².

8. *La prassi parlamentare ottocentesca e novecentesca e le pressioni per la politicizzazione dell'impeachment.* – La conseguenza del fragile compromesso raggiunto in sede costituente fu l'attrazione dell'interpretazione dell'istituto nell'orbita della lotta politica. La prospettiva di storia costituzionale è la sola in grado di offrire una percezione esatta dell'influenza che le esigenze della lotta politica ebbero sull'interpretazione di questo istituto⁸³. Attorno alle vicende ed all'evoluzione dell'*impeachment* nella progettazione costituzionale e nelle prime applicazioni dell'istituto si definirono infatti i rapporti politici e le forme di

⁸¹ Aderisce a questa tesi L. TRIBE, *American Constitutional Law*, cit., p. 754: «Because the Constitution charges one unique official – The President – with the duty to “take Care that the Laws be faithfully executed”, neither the federal judicial branch nor a state court should be permitted to imprison a sitting President and thereby to threaten the effective execution of the laws». Nella dottrina italiana, in questo senso, G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., II, p. 255: «Eventuali responsabilità penali del Presidente potranno essere accertate soltanto da distinto successivo procedimento davanti alle Corti ordinarie»; A. CERRI, *Impeachment*, cit., p. 3.

⁸² Per una critica a questa giurisprudenza, G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II, cit., p. 255: «La sentenza, non accogliendo l'idea che la causa debba essere proposta al termine del mandato, espone il Presidente ad azioni che potrebbero essere dettate solo dal desiderio di nuocerli politicamente e non appare molto sensibile all'esigenza di proteggere l'istituto in un momento storico in cui la lotta politica si è fatta molto aspra sotto il profilo dell'impiego delle denigrazioni personali».

⁸³ Così L. CARLASSARE, *Responsabilità penale*, cit., p. 443.

sanzione della responsabilità nell'esercizio della funzione di governo, in uno scontro tra visioni ideali della Costituzione ed interessi politici contingenti, i cui esiti avrebbero potuto spingere la dinamica della forma di governo verso approdi del tutto alternativi a quelli consolidatisi.

Se si eccettua il caso dell'*impeachment* nei confronti del senatore Blount, del 1798 – che si concluse con un'assoluzione da parte del Senato in ragione della chiara formula costituzionale che non annovera i parlamentari tra i soggetti passivi del procedimento di *impeachment* – i primi tre casi di *impeachment* testimoniano tutti del tentativo di far transitare l'istituto nell'area del controllo politico parlamentare, attraverso la riconduzione nella nozione di «high crimes and misdemeanors» anche di condotte penalmente rilevanti ma non inerenti la funzione pubblica esercitata, o attività censurabili nella sola prospettiva politica⁸⁴. Fu proprio il Senato, con la propria giurisprudenza, ad impedire un uso pienamente politico dell'*impeachment*: se esso si pronunciò nel senso della colpevolezza del giudice Pickering, rifiutò tuttavia di condannare il giudice della Corte Suprema Chase. In ambedue i casi, peraltro, trattandosi di giudici federali, il Senato aveva a disposizione un più ampio parametro di giudizio, costituito dalla condotta di *misbehavior*, che si applica ai membri del giudiziario in ragione della previsione per cui essi permangono in carica «during good behavior» (sez. 1, art. 1, Cost. Usa)⁸⁵. Pickering fu ritenuto colpevole di cattiva condotta e di gettare discredito sul giudiziario a causa della sua incipiente malattia mentale, ma Chase, che come Pickering era avversato dal partito repubblicano dominante al Congresso per le sue amicizie col partito federalista e per la sua giurisprudenza di ostacolo all'indirizzo jeffersoniano⁸⁶, fu invece assolto proprio perché il Senato giudicò non *impeachable* i reati contestatigli nell'accusa approvata dalla Camera dei Rappresentanti.

⁸⁴ L. CARLASSARE, *Responsabilità penale*, cit., pp. 494-517, che ricostruisce le diverse tesi dei *managers* dell'accusa e dei colleghi di difesa nei procedimenti di *impeachment* contro Chase e Johnson, in cui si pose il problema della esatta interpretazione della clausola e delle fonti cui fare riferimento per l'identificazione del suo contenuto.

⁸⁵ L. CARLASSARE, *Responsabilità penale*, cit., p. 531: «In tutti i processi contro i giudici, l'accusa fece sempre esattamente notare come in effetti l'impeachment venga a porsi come l'unico modo per destituire i giudici stessi: è logico allora che la nozione degli addebiti contestabili si configuri in questi casi con un'estensione ed una fisionomia del tutto particolari e che il procedimento stesso venga ad assumere degli aspetti per un lato più simili a quelli di un procedimento disciplinare».

⁸⁶ Per la ricostruzione della vicenda legata all'*impeachment* di Chase, R. BERGER, *Impeachment*, cit., pp. 224 e ss., secondo cui «the "partisan" impeachment of Chase was a natural recoil from the gross partisanship of the judiciary». Si veda pure B. BARBISAN, *Nascita di un mito. Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 215, in nota.

Ancora più esemplare della pressione per trasferire l'uso dell'*impeachment* nell'area del controllo politico è il caso del giudizio nei confronti del Presidente Andrew Johnson, successore di Lincoln in seguito al suo assassinio: alla sua messa in stato d'accusa si pervenne per i prolungati contrasti tra questi ed il Congresso, culminati nell'apposizione di numerosi veti alla legislazione della ricostruzione successiva alla guerra civile. L'ala moderata del partito repubblicano, che pure lo aveva appoggiato nella elezione presidenziale, fu convinta ad opporsi a Johnson, i cui veti sulla legislazione attuativa degli emendamenti alla Costituzione approvati dopo la Guerra Civile rischiavano di compromettere la lotta per l'emancipazione condotta dagli Stati del Nord⁸⁷. A Johnson si imputò un turbamento degli equilibri della forma di governo e delle prerogative del legislativo; condotte che, per quanto ritenute censurabili dal punto di vista politico, non furono giudicate idonee a giustificare una condanna da parte del Senato, che lo assolse, seppure con un solo voto a suo vantaggio.

La prassi parlamentare ottocentesca testimonia dunque della pressione politica esercitata dal partito repubblicano sull'interpretazione dell'istituto dell'*impeachment* e della resistenza senatoriale a questo indirizzo⁸⁸, che avrebbe potuto modellare la forma di governo statunitense secondo schemi affini a quelli che parallelamente venivano consolidandosi nell'esperienza inglese, dove, a partire dal *Reform Bill* del 1832 il sistema del *Cabinet Government* era definitivamente accettato ed a regime.

L'accennato rigore della giurisprudenza senatoria subì una flessione nei primi del Novecento: se già nei confronti del giudice Archbald, del 1912, il Senato aveva pronunciato una sentenza di condanna, particolare rilievo assunse la condanna del giudice Ritter, del 1936, tutta interna allo scontro tra politica e giudiziario che caratterizzò l'adozione dei provvedimenti legislativi del *New Deal*. Rigettando la tesi secondo cui il giudizio di *impeachment* dovesse essere circoscritto alla sola persecuzione di *indictable crimes* di particolare gravità, e comunque inerenti lo svolgimento della propria funzione, Camera e Senato convennero su capi d'accusa identificativi di condotte meramente immorali o riguardanti vicende della vita privata, scisse dalla dimensione pubblica. Nel caso della condanna di Ritter, in particolare, il Senato finì con l'approvare solo uno

⁸⁷ R. BERGER, *Impeachment*, cit., p. 256. «Not unjustifiably the Radicals accused Johnson of inciting the South to resistance» (*ivi*, p. 259).

⁸⁸ L. CARLISSARE, *Responsabilità penale*, cit., p. 445: «Effettivamente l'impeachment conteneva in sé l'astratta potenzialità a divenire uno strumento per colpire un esecutivo politicamente in dissidio con la maggioranza parlamentare; per dar vita cioè ad una responsabilità politica del Presidente e dei suoi collaboratori nei confronti del Congresso, con la trasformazione del sistema in una forma parlamentare. [...]. Non si può negare che l'elevata maggioranza richiesta per la condanna ... abbia giocato un ruolo determinante nella conservazione del sistema».

dei sette capi d'accusa elevati dai Rappresentanti, l'unico che si riferiva ad un giudizio di carattere etico e politico e non implicava la commissione di alcun crimine: questi fu condannato, secondo la formula approvata dal Senato, «per aver gettato la sua carica nello scandalo e nel discredito, per aver pregiudicato la fiducia pubblica nella possibilità di rendere giustizia, per essersi reso inadatto a conservare l'ufficio di giudice».

Nel corso della seconda metà del Novecento si è invece consolidata una prassi più rigorosa, e se per quanto concerne il giudizio su individui appartenenti al giudiziario continuò ad applicarsi uno scrutinio severo ed esteso alla qualità etica della condotta privata, nei confronti degli appartenenti all'esecutivo, ed in particolare del Presidente, non si affermò un uso dell'istituto riconducibile alla sanzione politica: nel processo contro il Presidente Clinton, oggetto dell'incriminazione furono sempre condotte penalmente rilevanti; e nel pervenire al giudizio di assoluzione, il Senato ritenne determinante la dimensione privata dei reati imputatigli e la mancanza di connessione di questi con la carica ricoperta⁸⁹, confermando un'interpretazione dell'istituto dell'*impeachment* che non permette di annoverarlo nella categoria delle sanzioni della responsabilità politica⁹⁰.

9. *Una conclusione: recuperare un percorso comune.* – Tradizionalmente assunte a paradigmi di due modelli alternativi ed antitetici di organizzazione dei rapporti tra i poteri – basati l'uno sulla flessibilità degli strumenti di raccordo tra esecutivo e legislativo elaborati nel contesto della relazione fiduciaria, l'altro sulla rigida separazione dei poteri – gli assetti di governo di Inghilterra e Stati Uniti si dimostrano invece, se osservati nella prospettiva storico-politica,

⁸⁹ G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II, cit., p. 255: «Dopo le esperienze del procedimento cominciato contro Nixon (e interrottosi per le dimissioni da lui presentate) e del procedimento condotto a termine nei confronti del Presidente Clinton (alla fine assolto) sembra potersi ritenere che, per giustificare la rimozione, occorra che il Presidente abbia compiuto un illecito che si rifletta sulla sua capacità di svolgere onorevolmente ed efficacemente la sua funzione. Si danno illeciti penali ... che non posseggono necessariamente tale potenzialità; mentre potrebbero esservi gravi abusi d'ufficio che, sebbene non costituiscano reato, legittimerebbero la condanna». Per una ricostruzione dettagliata dell'*impeachment* del presidente Clinton si veda ancora M. OLIVIERO, *L'impeachment*, cit., pp. 143 e ss.

⁹⁰ A. CERRI, *Impeachment*, cit., p. 4: «Non è stato peraltro lo strumento preparatorio (né la maggioranza qualificata richiesta per la condanna lo avrebbe consentito) di una trasformazione della forma di governo da presidenziale in parlamentare».

E d'altronde, «se la normativa costituzionale contiene garanzie sufficienti contro la politicizzazione dell'*impeachment*, va peraltro ancora considerato l'atteggiamento degli uomini che nel rendere concretamente operante la normativa medesima si dimostrano animati da quella stessa precisa volontà politica di mantenere intatta la posizione indipendente del potere esecutivo, che aveva animato i padri della Costituzione». Così L. CARLASSARE, *La responsabilità penale*, cit., p. 538.

profondamente affini nelle strutture intellettuali influenti sulla evoluzione istituzionale e la lotta politica. In particolare, la progressiva definizione e codificazione delle forme di sanzione politica nella seconda metà del Settecento ha risposto all'esigenza, avvertita in entrambi i Paesi, di individuare strumenti istituzionali di procedimentalizzazione di quei conflitti politici che – nella storia inglese del secolo precedente – avevano tanto profondamente lacerato la società.

Questa riflessione sui temi del governo e delle istituzioni si svolse, in Inghilterra ed in Nord-America, secondo temi comuni, perché fu influenzata da argomenti, riflessioni e spunti acquisiti dalle medesime fonti, risalenti alla tradizione retorica repubblicana. In particolare, abbiamo cercato di dimostrare come l'esperienza di opposizione patriottica capeggiata da Bolingbroke contro i gabinetti presieduti da Walpole nella prima metà del Settecento, e la straordinaria massa di materiale critico recuperato e prodotto in quegli anni, vennero acquisiti, assieme a fonti più risalenti della medesima tradizione intellettuale, dai coloni americani più impegnati nella resistenza alla madrepatria e nella progettazione istituzionale subito dopo l'indipendenza, determinando una profonda continuità di indirizzi culturali e sintonia di prospettive istituzionali nei due "momenti" oggetto di studio.

Gli esiti istituzionali furono senz'altro divergenti: da una parte, il rafforzamento degli strumenti di raccordo tra esecutivo e legislativo e l'elaborazione della relazione fiduciaria quale contesto entro cui svolgere l'indirizzo politico ed esigere la responsabilità nell'esercizio della funzione di governo, fece emergere la parallela esigenza di una opposizione parlamentare organizzata e costantemente impegnata nella critica e nel controllo dell'attività di governo; dall'altra, l'affidamento della sanzione della responsabilità politica al rapporto legittimante tra corpo elettorale e Presidente determinò la progressiva marginalizzazione dell'*impeachment* quale luogo per la messa in discussione dell'azione di governo ed il conseguente fenomeno di ampliamento del ruolo censorio della stampa e dell'opinione pubblica, nonché la rivendicazione da parte del Congresso di consistenti poteri di ingerenza sull'indirizzo presidenziale attraverso altri strumenti, già annoverati nel bagaglio dei *checks and balances* o innovativi.

E tuttavia, il recupero della tradizione retorico-politica repubblicana e l'apprezzamento del suo ruolo determinante nella fondazione delle strutture costituzionali e nello svolgimento della lotta politica nei due Paesi, ha permesso di evidenziare in quale misura i processi di edificazione e consolidamento degli assetti di governo nell'esperienza angloamericana meritino di essere analizzati secondo un approccio comune, riportando alla luce itinerari poco appariscenti, sottorappresentati nella riflessione storiografica dominante, che tuttavia hanno

costituito percorsi di strutturazione del costituzionalismo ed hanno partecipato alla definizione del suo codice genetico.