

Fondare l'equilibrio. Il veto sulle leggi nelle due costituenti settecentesche

ANDREA BURATTI

1. *Premessa*

Da sempre al centro della riflessione di giuspubblicisti e storici delle costituzioni, l'istituto del veto sulle leggi è tornato ad interessare prepotentemente gli studi costituzionalistici in Italia, specie in seguito agli indirizzi espressi dal Presidente Ciampi sulla natura del rinvio presidenziale e delle diverse prassi di interdizione dell'indirizzo legislativo di Governo e Parlamento manifestatesi durante il settennato di Napolitano. Nell'ambito di una vasta produzione scientifica¹, si è anche giunti ad attribuire al Capo dello Stato una funzione di «veto politico» rispetto alle scelte d'indirizzo del Governo².

All'interpretazione dei poteri presidenziali di interdizione e freno dell'indirizzo legislativo – che senz'altro coinvolgono valutazioni di ordine formale e di compatibilità con l'assetto costituzionale della forma di governo – sembra necessario disporsi, anzitutto, secondo una prospettiva di sto-

ria costituzionale comparata: la previsione di un potere di veto avverso le delibere legislative del Parlamento si rinviene già nelle prime Costituzioni moderne, la Costituzione federale statunitense del 1787 e la Costituzione rivoluzionaria francese del 1791. All'esito dei dibattiti costituenti di Filadelfia e Parigi, il rifiuto di un potere di veto assoluto, e l'affermazione di un veto qualificato da aggravii procedimentali a carico del legislativo, nel primo caso, o meramente sospensivo, nel secondo, segna il passaggio ai moderni assetti del costituzionalismo, caratterizzati dal rifiuto della preminenza politica del Capo dello Stato, dal monopolio parlamentare della funzione legislativa e dalla difficile ricerca di strumenti di equilibrio tra i poteri e di controllo della legislazione³. Benché convergenti nel rigetto di un potere di veto assoluto sulla legislazione parlamentare, i lavori delle due costituenti settecentesche presentano tuttavia contenuti e sviluppi divergenti⁴: la pluralità di fonti intellettuali e modelli giuridici che vennero avanzati e

si fronteggiarono nelle due assemblee illustra come nell'istituzione del veto sulle leggi confluissero già allora diverse esigenze, riconducibili ad altrettante concezioni del costituzionalismo, destinate a riproporsi e contrapporsi nel proseguo della storia costituzionale occidentale, secondo percorsi non lineari, condizionati dalle curvature imposte dalla lotta politica.

2. *Fonti intellettuali e modelli giuridici del veto presidenziale: sanzione regia, veto repubblicano*

L'esigenza di stabilire un governo fondato su di uno stabile equilibrio dei poteri rappresentò la principale preoccupazione dei costituenti riuniti a Filadelfia nel 1787⁵. Già nei documenti costituzionali adottati dagli Stati in seguito alla Dichiarazione di indipendenza la dottrina della separazione dei poteri aveva svolto un ruolo determinante⁶, anche se, durante la stagione rivoluzionaria, il richiamo delle carte costituzionali alla separazione dei poteri servì principalmente a ridimensionare le prerogative degli esecutivi e a giustificare il predominio dei legislativi, in ragione del rifiuto dei modelli di governo coloniali e della prevalenza di concezioni democratiche radicali⁷.

Nelle discussioni in seno alla Convenzione di Filadelfia, così come nel successivo dibattito sulla ratifica del progetto costituzionale, l'argomento dell'equilibrio dei poteri assunse un peso retorico maggiore⁸, abbandonando prospettive di radicale separazione ed abbracciando, piuttosto, il modello montesquieviano della "bilancia dei poteri": di qui la positivizzazione, nella Carta costituzionale, di un complesso si-

stema di *checks and balances* tra poteri indipendenti titolari di strumenti deputati al controllo ed all'influenza reciproca⁹. Nella definizione di questo assetto costituzionale, un ruolo determinante venne attribuito alla previsione del potere presidenziale di rinvio delle leggi approvate dal Congresso, contenuta nell'art. I, sez. 7, della Costituzione federale.

Sono noti i modelli giuridici e le fonti culturali che condussero i *Framers* della Costituzione federale all'istituzione di un potere di veto in capo al Presidente degli Stati Uniti. L'antecedente più risalente è rappresentato dall'istituto della sanzione regia, radicato nell'ordinamento inglese a partire dal regno di Enrico VII, allorché si affermò la prassi parlamentare di presentare al re non delle mere *petitions*, suscettibili di essere modificate dal monarca, ma dei veri e propri *bills* redatti in forma di legge, che il re potesse soltanto accettare o rifiutare¹⁰.

Nel corso del XVI secolo, negli anni di più duro scontro tra monarca e parlamento, il rifiuto della legislazione parlamentare fu opposto di frequente, ed in casi di rilievo¹¹; quindi, nel 1642, giunti al culmine del conflitto con Carlo I, il *Long Parliament* deliberò l'abrogazione del potere di sanzione¹².

Reagendo a questa concentrazione di potere parlamentare, l'*Instrument of government* di Cromwell, del 1653, introdusse diversi congegni di controllo reciproco tra le istituzioni, ma non poté riconoscere a favore del Lord protettore più di un potere di rinvio delle delibere parlamentari, superabile con una dichiarazione parlamentare:

That all Bills agreed unto by the Parliament, shall be presented to the Lord Protector for his consent; and in case he shall not give his consent thereto within twenty days after they shall be

presented to him, or give satisfaction to the Parliament within the time limited, that then, upon declaration of the Parliament that the Lord Protector hath not consented nor given satisfaction, such Bills shall pass into and become laws, although he shall not give his consent thereunto¹³.

Rifiutando di prestare il giuramento di fedeltà all'*Instrument of government*, il Parlamento riunito nel 1654 tentò di imporre a Cromwell una vasta revisione costituzionale. Benché interrotti dallo scioglimento parlamentare, i lavori per la revisione costituzionale posero il veto al centro della trattativa con il Lord Protettore: il Parlamento lo confinava ai margini del procedimento legislativo riconoscendogli un mero potere di rinvio delle leggi, ma contemporaneamente cedendo alle pressioni di Cromwell, attribuendo al Lord Protettore un veto assoluto da esercitare in casi eccezionali, a garanzia di principi fondamentali espressamente indicati – su tutti, il riconoscimento della libertà religiosa – che venivano così sottoposti ad un regime di rigidità assoluta¹⁴. All'apparire della prima Costituzione scritta dell'età moderna, l'istituto del veto sulle leggi veniva a qualificarsi come prima forma di garanzia della rigidità costituzionale.

A seguito della restaurazione monarchica, la prassi della sanzione regia fu ristabilita. Essa venne però sottoposta a forzature da parte dei sovrani, i quali, nell'intento di sottrarsi alla rigida alternativa di pronunciarsi a favore o contro la legislazione approvata dalle Camere, che tante difficoltà aveva prodotto durante il regno di Carlo I, prospettarono l'utilizzo di sanzioni parziali e ritardarono arbitrariamente i tempi della sanzione, innescando ulteriori conflitti con il Parlamento¹⁵.

Nella nuova articolazione dei poteri affermatasi con la *Glorious Revolution*, la partecipazione del re alla legislazione attraverso l'apposizione della sanzione finì per rappresentare il singolare momento di equilibrio istituzionale raggiunto con l'avvento al trono di Guglielmo d'Orange¹⁶: il monarca – convertito da sovrano del suo popolo in organo costituzionale dello Stato – veniva investito della funzione di collegare tra loro i poteri dello Stato, esercitando il potere esecutivo e partecipando alla funzione legislativa attraverso la sanzione della legge approvata dal Parlamento¹⁷. Contrariamente alle aspettative, Guglielmo non si attenne al deliberato del 1642, rifiutando la sanzione a diversi provvedimenti legislativi destinati a ridimensionare la sua influenza sulle nomine dei giudici e sul ricorso al *patronage* a favore di parlamentari fedeli. Il Parlamento reagì decurtando le risorse per la milizia del re¹⁸. La nuova geometria dei poteri e le aspre lotte concentratesi attorno all'abuso della sanzione nei decenni precedenti avrebbero dunque consigliato ai nuovi regnanti un esercizio sempre più accorto del rifiuto della sanzione.

Nel corso del XVIII secolo, il ruolo del monarca andò progressivamente perdendo peso nella dinamica costituzionale inglese: l'affermazione della responsabilità ministeriale dinanzi al Parlamento, consolidatasi nella seconda metà del secolo, rappresentò il punto d'approdo di un'evoluzione che attraversa tutto il secolo e che si manifesta già durante la lunga stagione dei governi guidati da Walpole¹⁹. In questo arco di tempo, la partecipazione del re alla formazione della legge diviene meramente formale e la negazione della sanzione regia un'ipotesi non realistica: l'ultimo rifiuto dell'*assent* risale al 1707, con l'opposizione

della regina Anna allo *Scotch Militia Act*²⁰. In questo contesto di progressiva estromissione del monarca dalla definizione dell'indirizzo legislativo, sempre più trasferito nella dialettica tra gabinetto e parlamento, la rivendicazione dell'equilibrio dei poteri diviene, piuttosto, un argomento di scontro politico: è così quando, nell'articolare la propria proposta di opposizione *country-tory* ai governi di Walpole, nel periodo compreso tra il 1726 ed il 1734, Bolingbroke invocherà la restaurazione del potere regio di rimozione dell'esecutivo ed il recupero degli antichi principi costituzionali dell'equilibrio dei poteri²¹.

Frattanto, l'istituto era transitato nelle Carte coloniali nordamericane, come prerogativa del governatore di nomina regia avverso gli atti delle assemblee coloniali, in continuità con la tradizione monarchica ed a garanzia del controllo della madrepatria sugli atti delle istituzioni di autogoverno²². Negli ordinamenti coloniali – con la sola eccezione di Connecticut e Rhode Island, le cui Carte non prevedevano tale istituto –, al potere di sanzione spettante ai Governatori si aggiungeva l'ulteriore controllo dell'approvazione reale: questo, tuttavia, non prendeva la forma propria della sanzione, intervenendo eventualmente in sede di annullamento dell'atto già vigente²³.

Per quanto ben informati delle trasformazioni costituzionali occorse nel Settecento inglese – specie grazie alla circolazione della letteratura e della stampa d'opposizione proveniente dalle rotte commerciali – i coloni rimasero vincolati, piuttosto, alle comuni radici culturali e giuridiche, ai temi propri del radicalismo sviluppatosi durante la Guerra civile ed all'idealizzazione del modello costituzionale scaturito dalla *Glorious revolution*. Così,

nella mentalità del Nuovo Mondo venne progressivamente consolidandosi un'originale concezione del costituzionalismo, prevalentemente basata su canoni contrattualistici e coerente con le rivendicazioni costituzionali emerse nelle stagioni rivoluzionarie in madrepatria²⁴. Vicende, queste, interpretate principalmente attraverso le opere di Locke, Montesquieu e Blackstone, ampiamente circolanti in epoca coloniale, la cui autorità nel dibattito politico e costituzionalistico nordamericano fu indiscussa negli anni della rivolta contro l'Inghilterra²⁵.

Nel *Second Treatise of Government*, John Locke fornisce una versione radicale della dottrina della separazione dei poteri, escludendo, dunque, la spettanza in capo al re di un ruolo di determinazione dei contenuti della legislazione, relegandolo a mero esecutore della legge²⁶: ciò dipende dal contesto da cui scaturì l'opera di Locke, caratterizzato dalla radicale lotta politica tra il monarca ed il parlamento, e dall'interesse perseguito dal filosofo inglese, di fornire un armamentario teorico alle rivendicazioni parlamentari²⁷. Egli, in realtà, non esclude che il monarca possa partecipare alla funzione legislativa attraverso la sanzione dei deliberati del parlamento: uno strumento, tuttavia, meramente negativo e circoscritto alla necessità di conservazione dell'equilibrio tra i poteri²⁸.

Montesquieu, illustrando nel libro XI de *L'Esprit de Lois* i caratteri del governo inglese, ne offriva una rappresentazione idealizzata, che ricavava dalla lettura degli scritti di Bolingbroke e da una forzata riconduzione all'ideale classico del governo misto, proposto quale modello ideale di governo: qui, il veto reale sulla legislazione è presentato – al pari del potere interditi-

vo dei tribuni in Roma – come metodo attraverso cui il monarca «prende parte alla legislazione con la sua facoltà *d'empêcher*; senza di che in breve sarebbe spogliato delle sue prerogative»²⁹.

In questa direzione si colloca anche l'opera di Blackstone. Questi scrisse i *Commentaries on the Laws of England* a cavallo tra il 1765 ed il 1769, quando l'equilibrio tra legislativo e monarca, faticosamente raggiunto all'esito della *Glorious Revolution*, veniva messo in crisi dal progressivo ampliamento del ruolo del parlamento. Enfaticamente il principio di divisione tra i poteri legislativo ed esecutivo, necessario «for preserving the balance of the constitution», Blackstone perseguiva lo scopo di contrastare la prevalenza parlamentare e restaurare un governo bilanciato attraverso il recupero di talune risalenti prerogative regie³⁰. L'eccellenza della costituzione inglese risiede – secondo Blackstone – nella reciproca capacità di controllo («*chek*») di cui ogni organo dispone rispetto agli altri. La condivisione del potere legislativo nella «corporation» di *Lords*, comuni e monarca immunizza dai rischi della tirannide che potrebbe verificarsi qualora il parlamento tentasse di estromettere il re dall'esercizio del potere legislativo, come accaduto con il *Long Parliament* durante il regno di Carlo I. Nell'ambito del potere legislativo, in particolare, il monarca è titolare di un potere negativo di sanzione delle delibere parlamentari, significativamente accostato al potere di veto tribunizio, necessario alla stabilità dell'equilibrio tra i poteri³¹.

Se, dunque, l'opera di Locke fu particolarmente affine alla mentalità rivoluzionaria e propedeutica alla centralità del potere legislativo che ebbe ad istituirsi nelle carte costituzionali statali, l'autorità di Monte-

squieu e Blackstone venne recuperata al momento della riunione della Convenzione di Filadelfia, dove prevalse l'esigenza del bilanciamento dei poteri piuttosto che quella di una loro rigida separazione.

Ma la fortuna retorica della dottrina dell'equilibrio dei poteri nella mentalità nordamericana non si deve soltanto alla diffusione delle ricostruzioni idealizzanti dell'equilibrio costituzionale raggiunto grazie alla *Glorious Revolution*. La tradizione del repubblicanesimo giocò un ruolo altrettanto importante nella diffusione dell'ideale dell'equilibrio dei poteri: spesso sottovalutato nella ricostruzione delle fonti di ispirazione intellettuale delle élites nordamericane nel periodo rivoluzionario, il filone repubblicano ha svolto un ruolo 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 uno sfasamento di prospettiva, al rafforzamento del quale ha contribuito anche la sopravvalutazione dei riferimenti al costituzionalismo medievale nel dibattito politico costituente e la pressione selettiva esercitata sulla nozione di diritto naturale³².

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 civile³³. Ma la diffusione capillare della tradizione storiografica e politica repubblicana fu altresì resa possibile dalla circolazione, in nord-Ame-

rica, degli autori riconducibili all'ideologia *whig* elaborata nel corso della *Glorious Revolution*, così come all'opposizione *country* ai governi di Walpole³⁴: vennero ripubblicati, diffusi e frequentemente citati non soltanto i più noti Milton, Harrington e Locke, ma anche Nedham, Sidney e gli autori delle *Cato's Letters*, i neoharringtoniani Trenchard e Gordon, nonché lo stesso Bolingbroke, le cui *Remarks on The History of England* avevano offerto ai coloni una narrazione della storia costituzionale inglese fondata sul motivo della resistenza alla tirannide³⁵. Anche le fonti classiche vennero acquisite dall'*élite* intellettuale americana, 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 scelte³⁶. Infine, un ruolo autonomo spetta a Machiavelli: presente ed influente nel pensiero harringtoniano e neoharringtoniano³⁷, il segretario fiorentino è altresì tradotto e diffuso in inglese.

Inoltre, mentre si abbeveravano alla fonte del tradizione storiografica repubblicana, i coloni intrattenevano scambi e contatti epistolari con i più noti esponenti del radicalismo *whig* negli anni della rivolta contro la madrepatria, figure meno note dei protagonisti del pensiero politico seicentesco, ma influenti sostenitori della riforma delle istituzioni inglesi nonché fermi oppositori dell'indirizzo della politica americana di Giorgio III³⁸.

Sulla base di queste influenze intellettuali, i coloni americani privilegiarono un'interpretazione straordinariamente radicale della costituzione inglese³⁹, riconducibile alla matrice repubblicana, rispondente alle esigenze di difesa delle prerogative delle istituzioni di autogoverno

avverso le pretese assolutistiche della corona e del Parlamento inglesi⁴⁰. Benché la tradizione repubblicana avesse rappresentato, nella lotta politica inglese, un filone di opposizione riprodotto sottotraccia, emergente come un fiume carsico nei momenti di più acuta tensione politica⁴¹ e destinato ad una diffusione minoritaria o ad un uso principalmente confinato a canone estetico neoclassico, i suoi motivi tipici, 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 inglese, e fornirono loro il lessico e l'armamentario intellettuale su cui fondare la loro resistenza ed il modello costituzionale cui conformare la repubblica⁴². È ben vero che negli anni del dibattito costituente e, successivamente, nel corso della ratifica della Costituzione federale, il filone retorico radicale repubblicano subì un raffreddamento e perse i suoi connotati radicali, cedendo il passo alla polarizzazione della lotta politica tra spinte federaliste e resistenze stataliste⁴³: i protagonisti della Convenzione di Filadelfia abbandonarono esplicitamente il recupero retorico dell'antichità classica⁴⁴, 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 circoscritta⁴⁵. Ma, al verificarsi di questo ripiegamento, la mentalità politica appariva già fortemente influenzata e modellata su premesse repubblicane.

Ora, nella tradizione retorico-politica repubblicana il principio dell'equilibrio dei poteri, derivato dall'ideale polibiano del governo misto, è esaltato, in sintonia con una concezione organicista e comunitaria dello Stato. In particolare, nelle ricostruzioni degli autori repubblicani, la diffusione di poteri di veto alimenta risorse di freno ed interdizione, funzionali non soltanto alla garanzia dell'equilibrio sociale, ma anche alla più generale esigenza di conservazione dell'ordinamento giuridico e di costumi sociali virtuosi.

Il principale modello ideale di ispirazione della tradizione repubblicana fu la costituzione della repubblica romana, in cui l'affermazione del governo misto dipese dall'attribuzione di un potere di *intercessio* ai tribuni della plebe: l'opera di Cicerone – fortemente debitrice, sul punto, a Polibio – contribuì enormemente alla fortuna di questo modello in epoca medievale e moderna. Nella *Repubblica* e nelle *Leggi*, Cicerone esaltò il potere tribunizio, in ragione della sua funzione di integrazione e neutralizzazione dei conflitti scaturiti dalla plebe, capaci di corrompere la stabilità del governo⁴⁶.

Recuperata e sviluppata in Inghilterra nel contesto della guerra civile – anche sulla base di suggestioni machiavelliane e degli autori riconducibili alla tradizione monarchomaca – la dottrina repubblicana del governo misto e della separazione dei poteri fu ulteriormente precisata⁴⁷. Harrington, nell'*Oceana* (1656), elaborò una dottrina del *balance of powers* molto influente sulla mentalità dei coloni americani: la struttura di governo repubblicano da lui prefigurata contribuì a modellare alcune delle Costituzioni statali dopo l'indipendenza, specie con riferimento alla rotazione delle cariche



"Il voto sospensivo e il voto assoluto", caricatura coeva

ed alla differenziazione delle funzioni tra le due assemblee⁴⁸. Nel vagheggiato ordinamento di Oceana, Harrington assegnò il potere deliberativo al Senato ed all'assemblea del popolo, escludendo la partecipazione dell'esecutivo alla sanzione della legge; tuttavia, la procedura deliberativa si articolava in differenti fasi, e contemplava poteri interdettivi reciproci e rinvii⁴⁹.

L'insistenza del pensiero harringtoniano sui motivi dell'equilibrio dei poteri, dei *checks and balances*, dell'articolazione delle procedure deliberative, determinò molti istituti costituzionali in nord America e fu uno dei veicoli che convinsero i padri costituenti dell'opportunità di adattare la san-

zione reale al contesto istituzionale repubblicano. L'influenza del repubblicanesimo in generale, e di Harrington in particolare, fu particolarmente rilevante sul pensiero di John Adams, teorico della separazione dei poteri e del veto presidenziale sulle leggi: la sua *Defence of the Constitutions* è un imponente trattato sulla forma costituzionale delle repubbliche antiche e moderne e sul pensiero politico repubblicano, con particolare riferimento alla cultura rinascimentale italiana⁵⁰. E proprio Adams fu l'artefice della Costituzione del Massachusetts del 1780, che per prima elaborò il meccanismo del veto presidenziale e rappresentò il modello della Costituzione federale per la disciplina della presidenza⁵¹, nella quale è possibile rinvenire disposizioni che rappresentano vere e proprie trasposizioni giuridiche di affermazioni e aforismi harringtoniani⁵².

Nel XVIII secolo, poi, i temi tipici della tradizione repubblicana furono recuperati dal monarchico Bolingbroke, i cui scritti influenzarono tanto Blackstone quanto Montesquieu e furono rilevanti nella formazione intellettuale dei *Framers* della Costituzione federale⁵³. Bolingbroke, impegnato in una dura battaglia politica contro Walpole e la sua strategia di consolidamento di una maggioranza parlamentare manovrabile da parte del gabinetto, invocò la restaurazione delle risorse della *ancient constitution*, esaltò l'equilibrio dei poteri e la «mutual dependency» tra di loro, ed enfatizzò gli strumenti posti dalla costituzione inglese a salvaguardia dei *Fundamentals* della costituzione⁵⁴.

Queste, dunque, le suggestioni intellettuali da cui prese le mosse la cultura costituzionalistica nordamericana, impegnata nell'elaborazione di una peculiare accezio-

ne del costituzionalismo, maturata attraverso l'accentuazione selettiva della tradizione repubblicana del costituzionalismo inglese ed orientata dall'enfasi verso i motivi della limitazione e della separazione dei poteri. All'interno di questo orientamento ideale, il veto sulle leggi finì per espletare un ruolo determinante: radicato nella tradizione del costituzionalismo inglese e coloniale, enfatizzato nella costituzione ideale tratteggiata dai grandi teorici della Monarchia costituzionale, coerente con i congegni di controllo propri della teoria costituzionale repubblicana, esso contribuì alla definizione dell'equilibrio costituzionale prefigurato a Philadelphia.

Tuttavia, nelle Costituzioni statali redatte in seguito alla proclamazione dell'indipendenza, il potere di veto nei confronti delle deliberazioni legislative delle assemblee coloniali venne pressoché ovunque rifiutato ed escluso dal bagaglio delle competenze dell'esecutivo⁵⁵. Prevalse, in questa stagione, un'accezione democratica radicale, che finì col concentrare nei legislativi la gran parte delle prerogative precedentemente esercitate dai governatori⁵⁶. La retorica infuocata di Paine convinse i rivoluzionari a rifiutare modelli di equilibrio tra i poteri. Illustrando i caratteri della costituzione inglese, Paine scriveva:

The same constitution which gives the commons a power to check the king by withholding the supplies, gives afterwards the king a power to check the commons, by empowering him to reject their other bills; it again supposes that the king is wiser than those whom it has already supposed to be wiser than him. A mere absurdity!⁵⁷

Ma l'esclusione di un potere di veto dell'esecutivo nelle Costituzioni statali fu principalmente determinata dall'abuso che i governatori regi fecero del potere con-

cesso loro dalle rispettive carte coloniali⁵⁸. Nell'opinione pubblica, i governatori erano accusati di aver manipolato il proprio potere di veto, lasciandosi sovente corrompere nel suo utilizzo. Soprattutto, il potere di veto dei governatori regi aveva finito con il rappresentare il principale strumento di controllo della corona sulla legislazione delle assemblee coloniali: le istruzioni del governo della madrepatria sulla legislazione sgradita si traducevano nei veti dei governatori, successivamente confermati in sede di revisione regia⁵⁹. Così, l'estensione ed i limiti del potere di veto dei governatori erano divenute questioni centrali nella controversia costituzionale insorta tra colonie e madrepatria negli anni precedenti alla rivoluzione. Il risentimento nei confronti del «vergognoso abuso»⁶⁰ di questo strumento da parte dei governatori fu talmente forte che la Dichiarazione di Indipendenza citò questa prassi tra le prime cause della rivolta contro la madrepatria⁶¹.

In questo panorama omogeneo, fanno eccezione le norme contenute nella Costituzione del Massachusetts del 1780 – la più articolata e matura delle Costituzioni statali successive all'indipendenza –, e nella Costituzione dello Stato di New York del 1777. La prima conferiva al Presidente il potere di rifiutare la firma ad una legge approvata dalle due assemblee legislative, attraverso l'esercizio di un rinvio presidenziale motivato che dava luogo ad una seconda deliberazione da parte delle assemblee: l'eventuale ulteriore approvazione della legge dai due terzi dei componenti di ciascuna camera determinava l'entrata in vigore della legge⁶². La seconda istituiva un apposito organo, denominato Consiglio di revisione, composto da membri dell'esecutivo e del giudiziario, competente a sindacare in via

preventiva le leggi approvate dalle assemblee. L'eventuale rinvio della legge determinava la necessità di una seconda delibera da parte delle assemblee, a maggioranza dei due terzi dei componenti⁶³.

I due modelli, che orientarono i lavori della Convenzione di Filadelfia sul punto, rispondevano a diverse concezioni del costituzionalismo: nella soluzione congegnata dalla Costituzione del Massachusetts prevaleva l'esigenza, tipicamente repubblicana, di garanzia dell'equilibrio costituzionale attraverso la diffusione di risorse di contropotere, ma vi si riscontra altresì una più matura ed equilibrata accezione della dottrina della separazione dei poteri, nel senso del loro reciproco bilanciamento⁶⁴. Nella redazione della Costituzione del Massachusetts, infatti, esercitarono un'influenza determinante le posizioni di John Adams, il quale mirò a garantire l'equilibrio dei poteri ed a contenere gli eccessi compiuti da molti dei legislativi statali dopo l'indipendenza attraverso l'istituzione di un esecutivo forte, dotato di un potere di veto assoluto nei confronti delle deliberazioni parlamentari⁶⁵. Nelle previsioni della Costituzione del New York persisteva la difficoltà – che fu propria dell'esperienza coloniale e transitò nella mentalità del decennio rivoluzionario – di distinguere la funzione giurisdizionale dalle altre funzioni pubbliche⁶⁶, ma riecheggiava anzitutto la necessità di garantire la Costituzione come *superior paramount law* – che fu all'origine della prassi del *judicial review of the legislation* come ebbe ad affermarsi, secondo modalità diversificate, già nel corso dell'esperienza giuridica rivoluzionaria. Agli albori della rivoluzione, infatti, l'affermazione dell'idea della supremazia della Costituzione sulle leggi approvate dal Par-

lamento – funzionale all'esigenza della lotta contro il Parlamento inglese, ma radicata in una determinata concezione del diritto naturale, riprodotta in ambiente puritano – condusse alle prime elaborazioni della rigidità costituzionale ed all'affermazione del controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi, sovente definito dai suoi sostenitori come uno strumento di freno e veto nei confronti del legislatore⁶⁷.

3. Dalla Convenzione di Filadelfia al dibattito sulla ratifica della Costituzione federale

L'approdo alla formula accolta nella sez. 7 dell'art. I della Costituzione federale fu tutt'altro che lineare. Il *Virginia Plan*, presentato dai delegati della Virginia nel maggio del 1787, alla vigilia dei lavori della Convenzione, propendeva per la riconduzione del potere di veto al sindacato politico di legittimità costituzionale: esso prevedeva il conferimento ad un apposito organo federale, il *Council of revision*, composto da membri dell'esecutivo e del giudiziario, di un potere di rinvio della legislazione federale, superabile con una maggioranza qualificata⁶⁸. Al *Council of revision* era poi conferito un parere sull'esercizio del veto sulla legislazione statale da parte del legislativo federale⁶⁹: la proposta di questa seconda e diversa forma di veto, che ricalcava sul punto la Costituzione dello stato di New York, fu avanzata dai delegati della Virginia a garanzia della ripartizione delle competenze tra Stati e Federazione, ma prevalentemente a tutela dell'interesse della Federazione, titolata all'esercizio di un controllo sui contenuti della legislazione statale.

Il dibattito in Commissione prese corpo nella seduta del 4 giugno, una volta definita la normativa costituzionale sulla figura del Presidente federale. La proposta avanzata nel *Virginia Plan* e condivisa da Hamilton venne contestata da Elbridge Gerry, delegato del Massachusetts, il quale ritenne un errore confondere il potere di veto presidenziale con le tecniche del *judicial review*, già affermatesi in alcuni Stati e circondate di un generale apprezzamento⁷⁰. La partecipazione dei membri del giudiziario alla formazione della legge avrebbe, anzi, messo a repentaglio la loro libertà di giudizio in sede di sindacato di legittimità costituzionale⁷¹. Questa obiezione fu immediatamente condivisa dai delegati degli stati del sud, che intendevano conferire i poteri di sindacato sulle leggi ai giudizii statali piuttosto che ad un apposito organo federale. Di qui anche la mancata previsione, nel testo costituzionale, del potere di *judicial review of the legislation* in capo alle Corti federali⁷². Il dibattito si concentrò dunque sulla previsione di un potere di veto in capo al solo Presidente. Wilson ed Hamilton si espressero a favore del conferimento al Presidente di un potere di veto assoluto («absolute negative»), allo scopo di dotarlo di strumenti di «difesa» da esercitare in «tempestuous moments, in wick animosities may run high between the Executive and Legislative branches»⁷³.

La proposta accese un dibattito che evidenziò la forte contrarietà dei delegati alla previsione di un veto presidenziale assoluto: argomenti fondati sull'eccellenza della rappresentanza in seno al Congresso⁷⁴ si fusero con i richiami all'equilibrio dei poteri⁷⁵, ma non mancarono fieri appelli alla prevalenza della volontà popolare⁷⁶, ai pericoli degli abusi presidenziali⁷⁷, così come

vibranti richiami alle modalità corrotte con cui i Governatori coloniali esercitarono il proprio potere di veto⁷⁸.

All'esito del dibattito, l'opzione per un potere di veto assoluto fu dunque respinta. Nella successiva seduta dell'8 giugno la Commissione si pronunciò contro la previsione di un potere di veto del Congresso federale sulla legislazione statale, come prospettato nel *Virginia Plan*.

E tuttavia, anche i deputati contraddistinti fino a quel momento per gli interventi più radicali non si opposero all'istituzionalizzazione di un veto qualificato in capo al presidente: il distacco dal momento rivoluzionario consentiva giudizi più maturi sulla necessità di un bilanciamento tra i poteri, mentre la concentrazione di funzioni nelle mani del legislativo, verificatasi in alcuni Stati in seguito all'indipendenza, subiva già severe critiche e ripensamenti⁷⁹. Un ruolo molto significativo ebbe, in questo senso, la *Defence of the Constitutions* di John Adams, pubblicata a ridosso della riunione della Convenzione, in cui si caldeggiava la previsione di un veto presidenziale come barriera al predominio dei legislativi⁸⁰. Nel momento in cui fu presentata la revisione del *Virginia plan*, nel giugno del 1787, frutto del compromesso tra Stati più popolosi e Stati minori, la disposizione sul veto presidenziale appare già in una formulazione sostanzialmente coincidente con quella che avrebbe trovato posto nel testo costituzionale, ricavata dal modello offerto dalla Costituzione del Massachusetts e proposta come soluzione di compromesso da Gerry⁸¹.

Le decisioni assunte in Commissione a favore di un veto presidenziale meramente sospensivo e contro un veto del legislativo federale avverso la legislazione statale ven-

nero confermate in Aula nelle sedute del 17 e 18 luglio. Sul veto presidenziale l'Aula si pronunciò all'unanimità⁸²; sull'opportunità di un potere di veto federale avverso la legislazione statale prese corpo, invece, un dibattito più acceso: la proposta, che fu sostenuta con fermezza da Madison⁸³, venne ritenuta «terribile» e «disgustosa» da diversi delegati degli Stati minori⁸⁴. Ai federalisti – intenzionati a rinforzare gli strumenti unitari, specie a seguito della sconfitta subita con l'approvazione di una rappresentanza paritaria degli Stati in Senato – essi replicarono che la garanzia di una corretta ripartizione di competenze avverso la legislazione statale dovesse essere assicurata dal *judicial review of the legislation*.

Sconfitti sul punto, i federalisti intrapresero una diversa strategia: venne di nuovo avanzata la proposta, già contenuta nella versione originaria del *Virginia Plan*, di associare il giudiziario alla fase conclusiva del procedimento legislativo, convogliando il veto presidenziale in un più vasto e penetrante procedimento di revisione della legislazione, svolto dal Presidente e da membri del potere giudiziario, anteriormente alla sua entrata in vigore. Wilson e Madison, in particolare, si fecero interpreti di una corrente di opinione assai diffusa, volta a denunciare i pericoli insiti nel «dispotismo dei legislativi»⁸⁵:

It had been said that the Judges, as expositors of the Laws would have an opportunity of defending their constitutional rights. There was weight in this observation; but this power of the Judges did not go far enough. Laws may be unjust, may be unwise, may be dangerous, may be destructive; and yet may not be so unconstitutional as to justify the Judges in refusing to give them effect. Let them have a share in the Revisionary power, and they will have an opportunity of taking notice of

these characters of a law, and of counteracting, by the weight of their opinions the improper views of the Legislature⁸⁶.

Alle parole di Wilson seguirono quelle di Madison, già sconfitto sul veto federale avverso la legislazione statale, ma deciso a portare avanti la battaglia, annunciata in un *pamphlet* pubblicato immediatamente prima della riunione della Convenzione, contro la «vicious legislation» prodotta dagli Stati ed i suoi «legislative evils»⁸⁷:

It would be useful to the Judiciary department by giving it an additional opportunity of defending itself against Legislative encroachments; It would be useful to the Executive, by inspiring additional confidence & firmness in exerting the revisionary power: It would be useful to the Legislature by the valuable assistance it would give in preserving a consistency, conciseness, perspicuity & technical propriety in the laws, qualities peculiarly necessary; & yet shamefully wanting in our republican Codes. It would moreover be useful to the Community at large as an additional check against a pursuit of those unwise & unjust measures which constituted so great a portion of our calamities [...]. Experience in all the States had evinced a powerful tendency in the Legislature to absorb all power into its vortex. This was the real source of danger to the American Constitutions; & suggested the necessity of giving every defensive authority to the other departments that was consistent with republican principles⁸⁸.

Ma gli interventi contrari alla proposta di Wilson furono altrettanto determinati e convinsero per l'affidamento al solo potere giudiziario della *review* sulla legislazione⁸⁹:

And as to the Constitutionality of laws, that point will come before the Judges in their proper official character. In this character they have a negative on the laws. Join them with the Executive in the Revision and they will have a double negative. It is necessary that the Supreme Judiciary should have the confidence of the people. This will soon be lost, if they are employed in the task of remonstrating against popular measures of the Legislature⁹⁰.

All'esito del dibattito, la proposta venne scartata. Al momento del voto sul progetto di Costituzione, Madison tenterà ancora di suscitare un mutamento di opinioni in seno alla Convenzione, anche stavolta senza successo⁹¹.

La riconduzione del potere di veto al solo Presidente, la sua estensione alla sola legislazione federale, così come la sua natura relativa e superabile, ne comportarono un generale accoglimento: negli scritti degli antifederalisti – che animarono l'opposizione alla ratifica della Costituzione immediatamente dopo la conclusione dei lavori della Convenzione – l'istituto del veto non venne preso in considerazione per motivare il rifiuto del progetto costituzionale, come invece accadde per numerosi altri aspetti della forma di governo⁹². Tuttavia, la critica degli antifederalisti avverso l'eccessivo potere dell'esecutivo nella Costituzione federale finì per coinvolgere anche la prerogativa del veto presidenziale: durante la Conferenza di Albany, che nell'aprile del 1788 raccolse molti degli antifederalisti, fu osservato che in nessuna monarchia europea persisteva realmente un potere tanto vasto come quello previsto nella Costituzione federale⁹³. Per ribattere a questo genere di obiezioni, Hamilton, nel n. 73 del *Federalist*, discusse ampiamente dell'opportunità dell'istituto:

Si è già parlato – afferma Hamilton – e si è anzi insistito sulla tendenza degli organi legislativi ad accaparrarsi i poteri e a ledere i diritti degli altri settori dell'ordinamento costituzionale, e si è già detto come una semplice delimitazione dei confini di ciascuno non sia assolutamente sufficiente; si è poi sostenuto e dimostrato come sia necessario, invece, che ciascuno possa disporre di armi costituzionali per difendersi. Da questi presupposti lampanti e irrefutabili risulta l'opportunità che l'Esecutivo possa disporre del di-

ritto di veto, assoluto o limitato che si voglia, sulle deliberazioni dei rami del Legislativo. Se non potrà usufruire né dell'uno né dell'altro, quello sarà assolutamente inabilitato a difendersi contro le sopercherie di questi [...]. Ma la prerogativa di cui si parla è utile da un altro punto di vista ancora. Non solo esso costituisce uno scudo ed una difesa per l'Esecutivo, ma fornisce anche un'ulteriore garanzia che non abbiano a passare delle leggi ingiuste. Essa rappresenta un necessario sistema di controllo sulle azioni degli organi legislativi, atto a salvaguardare la società dai possibili funesti effetti della faziosità, della precipitazione, e di ogni altro impulso che mal si concilia con il bene comune, e potrebbe invece prevalere nelle maggioranze di quelle assemblee⁹⁴.

Dunque, secondo Hamilton, il fondamento del potere di veto poggiava su di una duplice esigenza: alla necessità di dotare l'esecutivo di efficaci strumenti di garanzia delle proprie attribuzioni avverso i pericoli di abusi da parte del legislativo – secondo una linea argomentativa tipicamente blackstoniana e di stampo repubblicano, ma prevalente anche in Adams e Madison – si affiancava l'esigenza di «aumentare le probabilità su cui la società potrà contare contro l'approvazione di cattive leggi, contro la fretta, la trascuratezza e, infine, i disegni malvagi»⁹⁵. Questo secondo obiettivo veniva esplicitamente accostato da Hamilton alla finalità perseguita dal peculiare controllo preventivo di legittimità attribuito al Consiglio di revisione, composto dal Presidente e da membri dell'apparato giudiziario, secondo la disposizione contenuta nella Costituzione dello Stato di New York e proposta nell'originaria formulazione del *Virginia plan*⁹⁶. La sovrapposizione tra veto presidenziale e sindacato di legittimità delle leggi, scartata dalla Convenzione e riproposta da Hamilton, indica la persistenza nella riflessione dei costituzionalisti americani di talune ambiguità sulla posizione

del potere giudiziario e sulla natura delle sue funzioni, ma mette in luce, allo stesso tempo, la percezione diffusa della legge come atto tutt'altro che illimitato e suscettibile di essere scrutinato e fronteggiato, seppure in forme non ancora pienamente definite.

All'esito dei lavori della Convenzione di Filadelfia venne dunque marginalizzata una concezione del veto presidenziale come forma di sindacato politico sulla legittimità delle delibere legislative del Congresso; prevalse, piuttosto, la funzione di garanzia dell'equilibrio dei poteri avverso le minacce insite nella torsione tirannica del legislativo. Ciò nonostante, le possibili valenze dell'istituto non tardarono a riaffacciarsi, a partire dal dibattito sulla ratifica della Costituzione federale. L'affermazione del *judicial review of the legislation* negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione federale avrebbe senz'altro determinato una maggiore definizione dell'istituto del veto presidenziale, proiettandolo in una dimensione più propriamente politica; ma le ambivalenze interpretative del veto presidenziale sarebbero sopravvissute, nel dibattito dottrinale così come nella prassi applicativa, almeno per tutto il XIX secolo.

4. *L'equilibrio impossibile: il dibattito sul veto regio nell'Assemblea costituente rivoluzionaria francese*

«Cosa è la Costituzione francese? È una repubblica con un monarca». Intervenendo al *club* dei Giacobini, il 13 luglio 1791 – a ridosso dell'apertura del dibattito sulla re-

visione della Costituzione –, Robespierre offriva questa lettura del disegno che stava prendendo forma nei lavori dell'Assemblea nazionale. In realtà, il *leader* giacobino si limitava a tirare le somme del clima politico instauratosi già dal mese precedente, da quando, cioè, il fallimento della fuga di Luigi XVI aveva palesato il conflitto insanabile tra monarca ed Assemblea. Ma la posizione che il monarca avrebbe dovuto rivestire nell'intelaiatura costituzionale era stata ampiamente definita già nel 1789, quando, nel partito patriota, l'integrità della forma monarchica dello stato non veniva affatto messa in discussione.

È in questo frangente che prende corpo il dibattito sull'istituto del veto regio, che impegnò l'Assemblea costituente tra l'agosto ed il settembre del 1789, rappresentando uno dei più significativi fronti di divisione nel partito patriota⁹⁷. La sconfitta di Mounier e dei *monarchiens*, definitivamente marginalizzati dal fronte rivoluzionario, non indica soltanto un passaggio di potere all'interno della direzione politica rivoluzionaria, ma dà conto, più in generale, delle concezioni della costituzione, dei limiti della legge, del ruolo del re e dell'esecutivo che cominciarono a circolare in questa stagione e che tanti riflessi proiettano sulla storia costituzionale francese.

Per comprendere appieno il significato del dibattito costituente sull'estensione del veto regio sulle leggi occorre precisare che, nell'ordinamento d'*ancien régime*, il potere di legiferare fu generalmente ritenuto di esclusiva spettanza del re almeno a partire dal XVI secolo⁹⁸. Né le posizioni antiassolutistiche – elaborate in ambiente ugonotto nel XVI secolo⁹⁹ e recuperate nei decenni antecedenti la convocazione degli stati generali, durante lo scontro sul potere

di registrazione dei decreti reali tra monarca e parlamenti¹⁰⁰ – riuscirono a scalfirne l'impianto ideale.

Nella tradizione del diritto pubblico francese, pertanto, l'istituto della sanzione regia non aveva trovato accoglimento, salvo che in materia ecclesiastica, e non si distingueva teoricamente dalla promulgazione degli atti normativi¹⁰¹.

Nel fondare la Costituzione sul principio di separazione dei poteri, ed in particolare nel riconoscere al corpo legislativo la potestà di adottare le leggi, massima fonte di autorità giuridica, l'Assemblea nazionale operava, dunque, un radicale rivolgimento dei poteri del monarca. Non può pertanto stupire se, tra gli stessi delegati del terzo stato, prevalse per un certo tratto una posizione favorevole al riconoscimento di un potere regio di sanzione delle leggi, inteso come strumento di bilanciamento e di partecipazione attiva alla funzione legislativa¹⁰².

Questa fu, in particolare, la condotta seguita da Mounier e dal gruppo dei *monarchiens*, che nei primi mesi della legislatura trainarono il lavoro dell'aula e del comitato della Costituzione¹⁰³. Il 27 luglio – sedata la rivolta parigina – l'Assemblea avvia i lavori sul progetto di Costituzione, introdotti il 9 luglio con la relazione di Mounier sullo schema di Costituzione¹⁰⁴. Questi illustra la proposta del Comitato relativa ai primi articoli della Costituzione, basata su di un parlamento bicamerale che condivide la potestà legislativa con il monarca, titolare del potere di sanzionare le leggi. L'art. 2 del capitolo 2 recita: «Il potere legislativo deve essere esercitato dall'Assemblea dei rappresentanti della nazione, congiuntamente al Monarca, la cui sanzione è necessaria per l'approvazione delle leggi»¹⁰⁵. Il dibattito è rinviato, ma le giornate di luglio hanno mu-

tato gli umori dell'Assemblea: il 6 agosto il voto sulla soppressione della manomorta vede Mounier soccombere contro un'ampia maggioranza che appoggia la proposta più radicale, avanzata da Duport¹⁰⁶. Alla vigilia della discussione sul progetto di Costituzione, dunque, la *leadership* di Mounier appare già in crisi, messa in bilico dalla progressiva radicalizzazione degli animi e dall'atteggiamento dottrinario assunto troppo di frequente dal *leader monarchien*¹⁰⁷. Aumenta, nel partito della costituzione, il prestigio di Thouret e Barnave; a sinistra, quello di Sieyès¹⁰⁸.

Sul progetto di Costituzione, tuttavia, Mounier non fa passi indietro: conta di far prevalere la sua competenza e la razionalità dei principi che hanno ispirato il progetto redatto per conto del Comitato. Deciso ad anticipare i tempi, il 12 agosto pubblica le *Considérations sur les gouvernemens*: la libertà del popolo non può essere separata dalla potestà legittima della monarchia¹⁰⁹; contro il dispotismo, il più pericoloso dei quali è senza dubbio quello della moltitudine, è necessario instaurare un bilanciamento tra potere legislativo ed esecutivo¹¹⁰; la stabilità ed il prestigio dell'esecutivo sono, per la salvaguardia della libertà, essenziali quanto quelle del corpo legislativo: pertanto, è necessario affidare il potere esecutivo ad un monarca soggetto alla legge, cui sia riconosciuto un «contropotere», il rifiuto della sanzione delle leggi¹¹¹. È qui che il tono tipico del trattato sui principi del buon governo, ispirato da De Lolme e dalle raffigurazioni idealizzanti della forma di governo inglese, lascia il campo al *pamphlet* orientato alla polemica politica: nella gran parte dei *cahiers de doléances* – incalza Mounier – «è detto esplicitamente che tutte le leggi siano concertate con il re. Non è pos-

sibile, pertanto, dichiarare l'inutilità della sanzione senza contraddire la volontà della Nazione»¹¹². Ma la necessità di questa prerogativa regia discende anzitutto da principi teorici:

Se il monarca non avesse alcun potere sul varo delle leggi, non sarebbe che un Magistrato agli ordini del Corpo legislativo, o un semplice generale d'armata; il Governo non sarebbe più monarchico ma repubblicano [...].

Coloro che si oppongono alla sanzione regia, dicendo che il Re non è che un delegato della Nazione, e che egli non possa pretendere il diritto di opporsi alla sua volontà, nascondono la più semplice delle verità. È vero che il Re è un delegato della Nazione; egli deve ritenersi onorato da questo titolo: ma i Deputati eletti nei distretti non sono la Nazione; essi non sono che dei delegati [...]. La volontà della Nazione si formerà attraverso il concorso delle volontà del suo Re e dei suoi rappresentanti [...].

De Lolme ha osservato assai opportunamente che la condivisione del potere esecutivo reca un danno allo stato, mentre la condivisione del potere legislativo produce grandi benefici, perché rallenta il cammino della legislazione, rendendola più saggia e ponderata. Infatti, c'è bisogno di calma e prudenza nell'adozione della leggi, così come di prontezza e attivismo nella loro esecuzione. È dunque uno dei più sacri principi della Monarchia che il Re sia parte integrante del Corpo legislativo e che, per conservare l'indipendenza della Corona, per garantire la libertà del popolo contro le iniziative che possano essere assunte dai rappresentanti, per la dignità del trono, per il benessere pubblico, egli abbia il diritto di rigettare una legge attraverso un veto o di approvarla con la propria sanzione, senza essere costretto a fornire motivazioni del proprio rifiuto, poiché se fosse obbligato a comunicarle ai rappresentanti, ciò potrebbe far credere ad un loro diritto di giudicare¹¹³.

Prevale, specie in Mounier, un approccio dottrinario all'analisi degli assetti costituzionali ed un'interpretazione deontualizzata della *balance of powers*; ma il gruppo dei *monarchiens* si fa promotore di

modelli costituzionali di equilibrio anche in ragione di interessi specifici, derivanti dai legami con la Corte di molti dei suoi esponenti¹¹⁴. Un'ambiguità di interessi che si riflette in un doppio registro argomentativo, facilmente individuabile nei loro scritti e discorsi. Non può stupire, pertanto, se già alla fine di agosto la questione del veto regia è divenuta il principale motivo di scontro parlamentare e politico.

In Assemblea, i monarchici sollevano obiezioni preliminari: come è possibile contraddire i mandati espressi nei *cahiers*, tutti favorevoli al mantenimento della sanzione regia?¹¹⁵ Le repliche sono efficaci: certo, i *cahiers* si esprimono a favore della sanzione, ma non si pronunciano sulla sua ampiezza, che compete all'Assemblea determinare¹¹⁶; e d'altronde, le valutazioni espresse nei *cahiers* non possono essere considerate vincolanti, giacché le assemblee redattrici non potevano immaginare che il potere legislativo si sarebbe articolato in due camere: se il procedimento legislativo coinvolge due camere, infatti, il veto diviene inutile¹¹⁷. I monarchici tentano di inchiodare i deputati alle proprie responsabilità: il voto palese permetterà ai *committants* di verificare la fedeltà al mandato dei propri delegati¹¹⁸. Ma Mirabeau si oppone, il voto palese lederebbe la dignità stessa dei rappresentanti. La sua autorità indiscussa chiude le porte al tentativo dei monarchici. Dopo l'abolizione del mandato imperativo, chiosa Grégoire, il rispetto del mandato è un dovere che i deputati hanno con la propria coscienza, non di certo un dovere giuridico¹¹⁹.

Frattanto, nel partito patriota cresce la preoccupazione sul possibile rifiuto della sanzione regia alla Dichiarazione dei diritti ed ai decreti di agosto sull'abolizione dei

privilegi feudali¹²⁰. Sul punto, il re è intenzionato a seguire i consigli degli aristocratici più oltranzisti, che nei decreti di agosto vedono la violazione delle tradizioni del diritto pubblico francese; non si riconosce nella posizione, più moderata, caldeggiata da Necker¹²¹.

Il dibattito in Assemblea risente di questi timori: ma le schermaglie parlamentari, che per la prima volta agitano l'Assemblea nazionale, spaccandola in un fronte destro ed in uno sinistro¹²², travalicano rapidamente le pareti dell'aula: nell'opinione pubblica, nella stampa politica, nelle conversazioni occasionali monta rapidamente la polemica, non sempre pienamente consapevole, contro la pretesa del veto regio¹²³; i discorsi politici sono monopolizzati dal tema del veto, che diviene sinonimo di sopruso; compaiono nuove parole: *loi vêtée*, il verbo *vétoter*¹²⁴; il re e la regina divengono *Monsieur e Madame Veto*; nei dibattiti popolari, la tensione lievita nell'ignoranza, e il veto diventa ora una nuova imposta, ora la causa della carenza degli approvvigionamenti di grano¹²⁵. L'assemblea patriottica riunita al Palais-Royal, l'avanguardia rivoluzionaria delle giornate di luglio, preme sui deputati e minaccia di giudicare e revocare i mandati dei rappresentanti che si esprimano per il veto assoluto: «Il veto non appartiene a un uomo solo, ma a venticinque milioni»¹²⁶.

Sul punto, i *monarchiens* si distinguono tanto dal partito patriota, che esclude la partecipazione del re al potere costituente, quanto dai realisti: mentre sulla legislazione ordinaria il re deve poter esercitare un potere di sanzione, sui decreti costituzionali egli può vantare soltanto un diritto di «accettazione», superabile dall'assemblea costituente¹²⁷.

Il 31 agosto è il loro giorno: l'Assemblea ascolta le relazioni di Mounier e Lally Tollendal. Il primo si limita ad illustrare l'articolo elaborato proposto dal Comitato: non solo il potere regio di sanzionare le leggi è confermato, ma gli artt. 70-73 del progetto sono dedicati alla descrizione dell'ampollosa cerimonia di corte preordinato al conferimento o al rifiuto della sanzione da parte del re. È previsto esplicitamente che questi non sia tenuto a motivare il rifiuto della sanzione¹²⁸. Niente di più adatto per eccitare gli animi! Lally Tollendal fa sfoggio della sua anglomania: il modello costituzionale da imitare è quello scaturito dalla rivoluzione del 1688. Cita Blackstone: la tirannia può nascere tanto dalla confusione dei poteri quanto dalla loro totale separazione; per questo è necessario che il potere legislativo sia condiviso da tre organi, tutti egualmente rappresentativi della volontà nazionale: la camera bassa, il senato ed il re.

A quest'ultimo dovrà essere conferito

il diritto di approvare o di respingere, mentre l'iniziativa, la proposta, la discussione e la redazione delle leggi apparterranno esclusivamente all'Assemblea nazionale, di modo che l'autorità reale potrà impedire il male, ma non farlo. Se la sanzione non esiste, se il re non può godere di un veto illimitato, se egli non è più una parte del corpo legislativo, allora non c'è più modo di salvare la prerogativa reale, non ci saranno più ostacoli alle iniziative assunte dal potere legislativo contro il potere esecutivo, all'invasione, alla confusione dei poteri, e di conseguenza al rovesciamento della Costituzione ed all'oppressione del popolo [...]. In ultima analisi, mettere in discussione se il veto del re debba essere sospensivo o illimitato significa mettere in discussione se debba esserci un re¹²⁹.

A partire dal giorno seguente la tribuna ospita gli oratori della sinistra. I toni sono veementi, animati da un irriverente sarcasmo nei confronti di Mounier. In aula

risuonano motivi roussoviani: la nazione, depositaria della volontà generale, non può errare¹³⁰. La sanzione è considerata come mera constatazione della provenienza delle legge finalizzata alla sua esecuzione¹³¹, se non addirittura come «atto di lealtà» alla legge da parte del sovrano¹³².

Si cercano, allora, soluzioni di compromesso: l'ala moderata del partito della costituzione, sulla scia di Barnave¹³³, si pronuncia a favore del conferimento al re di un veto meramente sospensivo, che rimetta la decisione al corpo elettorale, vuoi in via diretta vuoi attraverso il voto della legislatura successiva. Prendiamo Alexandre de Lameth: «Il solo giudice è la nazione [...]. L'appello al popolo diviene indispensabile; esso dà il tempo di chiarire le idee; le passioni scemano, e se i nuovi rappresentanti esigono la medesima legge, il re è costretto a sanzionarla [...]. Il Re può disobbedire ai delegati, ma non alla volontà generale»¹³⁴. La retorica dell'appello al popolo incalza e si insinua nei discorsi di altri prestigiosi oratori del partito patriota: Rabaud-Saint Etienne, Dupont de Nemours e Pétion ipotizzano un ricorso alle assemblee primarie, riunite ogni anno per eleggere i propri rappresentanti e per pronunciarsi sulle leggi sospese dal re¹³⁵.

Alcuni monarchici si dimostrano particolarmente sensibili alla retorica dell'appello al popolo, declinata nella versione dell'appello all'opinione. Così Malouet: la sanzione reale è necessaria; il re, nel sanzionare le leggi, ne certifica la conformità alla Costituzione; con il veto, il re oppone agli interessi personali dei deputati una «dignité» che ha come orizzonte l'utilità generale della nazione; il veto, dunque, non è mai assoluto, perché l'unico potere assoluto è quello della nazione: «Se il popolo

persiste nel desiderare la legge proposta, se incarica con perseveranza i suoi rappresentanti a riproporla, il monarca non ha più ne diritto né mezzi di resistenza»¹³⁶. Gli fa eco Mirabeau, favorevole a concedere al re un potere "tribunizio" di scioglimento del legislativo in caso di opposizione ad una legge, per permettere al corpo elettorale di comporre il conflitto¹³⁷.

Lo scontro sugli assetti istituzionali si arricchisce di argomenti comparativi. Alla "mania" inglese dei *monarchiens* si contrappone, da sinistra, il modello costituzionale nordamericano, la cui disciplina del potere di veto viene apprezzata e proposta come riferimento¹³⁸: sulle posizioni degli esponenti del partito patriota incidono i diversi interventi di Brissot, pubblicati sul *Patriot Français* durante i lavori parlamentari, tutti protesi a sostenere il veto sospensivo secondo l'esempio costituzionale americano¹³⁹. In effetti, l'esperimento americano aveva riscosso una straordinaria fortuna nell'opinione pubblica francese a ridosso della rivoluzione: forte fu il fascino delle idee e dei protagonisti della rivoluzione americana, vennero tradotte e diffuse opere e testi costituzionali di autori statunitensi, presero a circolare diari di viaggio e scritti dedicati al costituzionalismo americano, persino il costume si adeguò alle mode d'oltreoceano¹⁴⁰.

I *monarchiens* si diffondono, allora, sulla critica del modello costituzionale nordamericano, ritenuto eccezionale ed inservibile nel contesto francese¹⁴¹, opponendosi in particolare alla previsione di un veto meramente sospensivo¹⁴².

Il 4 settembre Mounier torna alla tribuna per sostenere, a nome del comitato della Costituzione, la necessità del veto assoluto. Nonostante gli umori dell'Assemblea vol-

gano contro di lui, mantiene il consueto approccio dottrinale. Ribadisce, in primo luogo, l'opportunità del bicameralismo, richiamando la relazione di Lally Tollendal; si diffonde, quindi, sulla questione del veto regio, contrastando l'ipotesi di un veto sospensivo:

Perché il potere esecutivo conservi la forza necessaria al mantenimento dell'ordine pubblico, bisogna che il monarca, in qualità di capo della nazione, sia circondato da una grande maestà. Ma cesserebbe d'ispirare il rispetto dovuto al trono se avesse solo la facoltà di sospendere le leggi¹⁴³.

Ma ciò che Mounier teme maggiormente nel meccanismo del veto sospensivo è la fiducia riposta, a destra quanto a sinistra, nell'appello al popolo, nella volontà insuperabile della nazione e nella sua capacità di arbitrare il conflitto innescatosi tra monarca e assemblea¹⁴⁴. Mounier è consapevole che il passaggio dall'enfatizzazione della volontà generale alla tirannide democratica è breve; rammenta, attraverso esempi tratti dalla storia classica, i pericoli delle deliberazioni assunte dalla folla, le continue manipolazioni degli umori della moltitudine¹⁴⁵. Si è reso conto che la radicalizzazione dello scontro politico sta producendo, nell'Assemblea così come nel Paese, l'enfatizzazione di una retorica ispirata da motivi roussoviani. Adesso per il *leader monarchien* la sacralità della legge quale espressione della volontà della nazione – cui fino a pochi giorni prima lui stesso aveva conferito la massima importanza per la libertà pubblica – non è più un dogma inattuabile: l'articolazione del potere legislativo in tre diverse branche dotate di poteri di veto ed interdizione reciproca rappresenta, ora, un essenziale strumento di garanzia della Costituzione. È la prima volta che Mounier antepone l'esigenza di garanzia e stabilità

della Costituzione a quella dell'equilibrio dei poteri come finalità del potere di veto. È un passaggio significativo, frutto di una strategia retorica che raccoglie gli umori emersi dai dibattiti dei giorni precedenti, ma che intende anche tematizzare un problema inedito per i costituenti francesi, quello di individuare solide garanzie contro gli eccessi della legislazione ordinaria.

In questo frangente, i *leader* moderati del partito della Costituzione, Barnave, Duport e Lameth – che hanno preso l'abitudine di riunirsi al di fuori dell'aula – offrono a Mounier un compromesso, basato sull'accoglimento del bicameralismo e sulla rinuncia al veto. Ma questi rifiuta: nel suo progetto di costituzione monarchica e bilanciata, il veto è una condizione necessaria¹⁴⁶. Il 5 settembre Mounier riprende la parola al termine della seduta e rinnova i suoi avvertimenti. I resoconti parlamentari, per la prima volta, danno conto della tensione e della spaccatura tra destra e sinistra: «Mounier viene applaudito da una parte, contestato dall'altra».

A sinistra le posizioni non mutano. Sentiamo Grégoire: «È necessario un argine contro le decisioni affrettate, ma questo argine non può essere insormontabile né permanente; dopo un certo lasso di tempo l'ostacolo frapposto dal monarca deve poter essere eliminato dal popolo»¹⁴⁷. Sieyès parla soltanto il 7 settembre. Il mese precedente aveva presentato un progetto costituzionale, alternativo a quello del Comitato, in cui il re disponeva di un potere di veto assoluto. Dopo meno di un mese, la sua opinione è opposta: «Il veto, sospensivo o assoluto che sia, poco importa, è un atto arbitrario. Mi sembra una *lettre de cachet* scagliata contro la volontà nazionale, contro la nazione intera»¹⁴⁸. Il rifiuto del veto reale

muove, in Sieyès, da due presupposti convergenti: l'abate condivide con la mentalità rivoluzionaria prevalente la convinzione nell'indivisibilità del potere legislativo; ma a ciò accosta una decisa enfaticizzazione del principio rappresentativo, teorizzato a partire da *Che cos'è il Terzo Stato?*¹⁴⁹ È inutile, dunque, appellarsi al popolo o alla nazione: essa non parla che attraverso l'assemblea rappresentativa.

Mi si opporrà, infine, che malgrado tutte le nostre precauzioni, è comunque possibile che un errore s'insinuï in un decreto della legislatura. Ebbene, rispondo che, in questo caso infinitamente raro, sarà meglio lasciar correggere l'errore alle legislature seguenti piuttosto che ammettere all'interno del macchinario legislativo un ingranaggio estraneo¹⁵⁰.

Spetta a Thouret, in ascesa nel gradimento dell'Assemblea, individuare una soluzione di compromesso. Egli avanza l'ipotesi di istituire un'assemblea monocamerale e un potere di veto meramente sospensivo, opponibile per due legislature e superabile dall'approvazione del medesimo testo di legge da parte della terza legislatura consecutiva¹⁵¹. Si inquadrava così il veto all'interno delle regole del regime rappresentativo, scartando visioni più enfatiche del veto sospensivo, come quelle che promuovevano scioglimenti parlamentari, *referendum* popolari o mandati imperativi conferiti ai deputati come forme di appello al popolo¹⁵².

Il 9 settembre si prova ad andare al voto, ma l'Assemblea è in tumulto, nessuno riesce a prendere la parola: il Presidente – vicino ai *monarchiens* – è costretto a dimettersi. È in questo momento che giunge in aula una lettera di Necker sulla questione del veto regio. L'assemblea rifiuta di darne lettura, ma i contenuti sono ben noti: la

corte prende atto degli umori parlamentari e della piazza e cede sulle parole, accettando il veto sospensivo, considerato come strumento di più agevole utilizzazione da parte del monarca. L'11 settembre, a tarda sera, si giunge al voto: passano, a larga maggioranza, monocameralismo e veto sospensivo. Il 21 settembre sarà poi approvata la risoluzione che fissa in due legislature il limite per l'opposizione del veto regio, secondo la proposta di Thouret¹⁵³. Il decreto costituzionale del 2 ottobre 1789 recepisce e sancisce i deliberati.

L'intransigenza dottrinarica dei *monarchiens* è stata scavalcata dal compromesso tra Corte e triumviri. Essi ne prendono atto: il 15 settembre si dimettono dal Comitato della Costituzione, facendo spazio a Thouret e Sieyès¹⁵⁴; i primi di ottobre Mounier parte per l'esilio.

5. Empêcher la loi?

I lavori dell'Assemblea nazionale costituente si sarebbero protratti ancora per due anni ed il testo della Costituzione sarebbe stato definitivamente approvato solo nel settembre del 1791. La disciplina del veto regio è conforme ai deliberati del settembre e dell'ottobre del 1789:

Art. 1 – I decreti del Corpo legislativo sono presentati al Re, il quale può rifiutare a essi il suo consenso.

Art. 2 – Nel caso in cui il Re rifiuti il suo consenso, questo rifiuto è solo sospensivo. Se le due legislature che seguiranno quella che avrà presentato il decreto, avranno successivamente ripresentato il medesimo decreto nei medesimi termini, si considererà che il Re abbia dato la sanzione¹⁵⁵.

Escluse dalla sanzione erano poi una serie di materie riconducibili alle garanzie di indipendenza del Corpo legislativo ed al controllo sull'esecutivo – quali, a titolo d'esempio, le delibere sulla polizia interna e quelle inerenti l'esercizio della potestà sanzionatoria, le delibere sulla verifica dei poteri e dei titoli di elezione, gli atti relativi ai procedimenti di accusa nei confronti dei ministri –, così come le leggi in materia di imposte¹⁵⁶. Su tutte queste materie, i decreti parlamentari assumevano la forma regolamentare, venendo così sottratti alla sanzione regia¹⁵⁷.

Si tratta, come è evidente, di un significativo ridimensionamento del potere del monarca sulla produzione legislativa rispetto alla tradizione d'*ancien régime*¹⁵⁸. Ma nel contesto di un governo costituzionale lo strumento del veto sospensivo appare pur sempre un'efficace misura di freno e controllo dell'indirizzo legislativo, se non di partecipazione alla funzione legislativa¹⁵⁹. Nei dieci mesi di vigenza della Costituzione, tra l'ottobre del 1791 e l'agosto del 1792, il re avrebbe fatto ricorso a questo strumento in cinque occasioni, impedendo iniziative particolarmente rilevanti nella strategia rivoluzionaria e mettendo in crisi lo stesso esecutivo girondino da lui nominato: il primo veto fu opposto contro la legge sugli emigrati, istitutiva di un apposito reato di tradimento per gli ufficiali dell'esercito espatriati. In occasione di questo veto, l'Assemblea si oppose alla lettura in aula del messaggio redatto dal Re per motivare la propria decisione. Così, la previsione del divieto di motivazione, nata nel contesto inglese e recuperata da Thouret per affermare la piena discrezionalità regia, opera qui per impedire l'esplicazione di un indirizzo politico del re¹⁶⁰. I successivi veti

riguardarono l'obbligo di giuramento del clero e i decreti contro i preti refrattari; infine, venne vetata la legge istitutiva di una guarnigione posta a presidio della città di Parigi¹⁶¹.

L'efficacia del potere di veto regio è dimostrata dalla reazione preoccupata che l'Assemblea legislativa manifestò nei confronti dei veti di Luigi XVI. Nei dibattiti innescati dai veti regi, giunti perfino alla richiesta di messa in stato d'accusa dei ministri controfirmanti, si arrivò ad ipotizzare la distinzione tra leggi soggette alla normale procedura di promulgazione e leggi contingenti ed urgenti (*lois de circonstance*), destinate ad entrare in vigore senza bisogno della sanzione regia: rispetto a questa tipologia di atti legislativi, destinati a fronteggiare emergenze nazionali, il veto sospensivo avrebbe finito, infatti, col rappresentare un ostacolo, in ultima analisi, improcrastinabile¹⁶². Ma la principale opposizione montò nell'opinione pubblica, nei *clubs* e nelle strade di Parigi: la mobilitazione contro il re, acuita dal tentativo di fuga, tornò a focalizzarsi sull'abuso del veto da parte del monarca, come già durante il grande dibattito dell'estate dell'ottantanove. L'epilogo della monarchia borbonica è scandita dal motivo ricorrente dell'opposizione al veto regio.

6. Due strade divergenti

Il dibattito americano sul veto presidenziale si era sviluppato secondo due direttrici solo in parte convergenti: l'esigenza di garantire l'equilibrio tra i poteri e l'opportunità di istituire un controllo politico di costituzionalità delle leggi, dando luogo a due distinte proposizioni normative che ebbero

a fronteggiarsi nei lavori della Convenzione di Filadelfia. Al contrario, la discussione francese sul potere di veto è tutta incentrata sul tema dell'equilibrio tra i poteri¹⁶³: nel corso del grande dibattito sul veto, i costituenti francesi si scontrarono sull'ampiezza dei poteri rispettivi del monarca e dell'assemblea nell'adozione delle leggi, facendo infine prevalere una concezione della separazione dei poteri molto distante dal modello americano di equilibrio¹⁶⁴. La fiducia riposta dai padri di Filadelfia nell'equilibrio dei poteri, nei *checks and balances* e nella ripartizione della potestà legislativa fu sottoposta ad una critica sferzante tanto in sede scientifica quanto in aula¹⁶⁵.

In particolare, la riflessione sulle tecniche di garanzia della Costituzione rimase in ombra nei dibattiti dell'ottantanove: la discussione sul veto si svolse sulla premessa condivisa della preminenza della legge sui poteri pubblici e, per larghi tratti, su di un generale rifiuto dell'ipotesi della fallacia del legislatore¹⁶⁶. Perfino Mounier, che più di ogni altro oratore rivoluzionario tentò di affermare l'assolutezza del veto reale, in tutti i suoi scritti aveva mosso dalla premessa teorica della preminenza della legge, a partire dalle *Nouvelles observations sur les Etats-Generaux de la France*, scritte nel marzo del 1789, in cui aveva auspicato l'affermazione di «le joug salutaire des lois sur tous les membres de l'Etat, sans aucune acception de persone»¹⁶⁷. Solo il 4 settembre, quando ormai le sorti del dibattito paiono segnate, Mounier giunse a legare l'istituto del veto regio alla garanzia della Costituzione avverso atti legislativi illegittimi.

Per i costituenti dell'ottantanove non si tratta di garantire la Costituzione attraverso strumenti di freno nei confronti delle *lois mauvaises*, ma di assicurare la partecipa-

zione di tutte le componenti della nazione alla formazione della legge. Nel corso della rivoluzione, infatti, il problema delle tecniche di garanzia della Costituzione sarebbe stato messo a fuoco più tardi¹⁶⁸, senza mai giungere a positive formalizzazioni se non con l'istituzione del *Sénat conservateur* nella Costituzione dell'anno VIII¹⁶⁹, mentre prevalse una concezione della separazione dei poteri come principio di organizzazione dei pubblici poteri, subordinato al primato del principio di legalità¹⁷⁰:

Non vi è in Francia autorità superiore a quella della legge. Il Re regna soltanto in funzione di essa, e solo in nome della legge può esigere l'obbedienza¹⁷¹.

Lo sforzo di elaborazione di tecniche di limitazione dell'onnipotenza del legislativo emerso a Filadelfia è, dunque, ancora estraneo alla mentalità dei costituenti dell'ottantanove. Lo spiega Robespierre, che alla questione veto regio, il 21 settembre, dedica un elaborato intervento in Aula:

Non è dunque nel veto reale, qualsiasi nome gli vogliate dare, che dovete cercare i mezzi per prevenire i possibili abusi del corpo legislativo,

poiché ne troverete di semplici e ragionevoli nei principi della Costituzione. Nominate i vostri rappresentanti per un breve mandato, trascorso il quale essi debbano tornare nella massa dei cittadini, dove siano sottoposti ad un giudizio imparziale. Componete il vostro corpo legislativo non secondo principi aristocratici, ma seguendo le regole eterne della giustizia e dell'umanità [...]. E se queste precauzioni non vi rassicurano, sappiate che, senza bisogno di invocare il veto reale, tutti i vantaggi che vi attendete dal preteso appello al popolo vi saranno garantiti dalla natura stessa delle cose, perché le leggi malvagie saranno sempre necessariamente giudicate dalla nazione, che conosce senza dubbio i propri diritti e i propri interessi tanto quanto i ministri; gli errori di una legislatura potranno essere facilmente riformati dalla legislatura seguente¹⁷².

Muovendo da queste premesse, gli sforzi per l'istituzione di strumenti di limitazione del potere legislativo erano destinati a fallire; mentre già risonano, nella retorica di destra e di sinistra, i motivi dell'appello al popolo.

1 Tra le monografie: D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011; I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011.

2 Così O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, Jovene, 2010, p. 53. *Contra*, G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in «Rivista Associazione italiana costituzionalisti», n. 1, 2011, p. 16.

3 P. Biscaretti di Ruffia, *Sanzione,*

assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1958, p. 242; M. Maier, *Le veto législatif du chef de l'état: étude de droit constitutionnel comparé*, Genève, Mayor, 1947, pp. 6-7.

4 A. Aquarone, *Due Costituenti settecentesche. Note sulla Convenzione di Filadelfia e sull'Assemblée nationale française*, Pisa, Nistri-Lischi, 1959, p. 36.

5 C. Schmitt, *Dottrina della Costi-*

tuzione (1928), Milano, Giuffrè, 1984, pp. 244, 268-269; M.J.C. Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers*, Oxford, Clarendon (Oxford University Press), 1967, pp. 119 ss.

6 È d'obbligo il rinvio alla Sez. 5 della Dichiarazione dei diritti della Virginia, del 1776. Ma si vedano anche la Sez. 4 della Dichiarazione dei diritti del North Carolina del 1776, l'art. VI della Dichiarazione dei diritti del Maryland del 1776 e l'art. 1 della Costituzione della Georgia del

1777. «By 1776 the separation of powers was being advanced as the only coherent constitutional theory upon which an alternative to colonial forms could be based» (così Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers* cit., p. 126).
- ⁷ E.S. Corwin, *The Progress of Constitutional Theory. 1776 to 1787*, in «American Historical Review», n. 3, 1925, spec. pp. 514-518; B. Bailyn, G.S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 319 ss.; H.A. Johnson, *American Legal and Constitutional History*, San Francisco-London, Austin Winfield, 1994, p. 140.
- ⁸ Cfr. i numeri 47-51 del *Federalist* (che qui si cita dall'edizione italiana a cura di M. D'Addio, G. Negri, *Il Federalista* (1788), Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 369 ss.).
- ⁹ Vile, *Constitutionalism and The Separation* cit., pp. 157, 160.
- ¹⁰ In realtà, già Enrico V, nel 1414, aveva accolto formalmente le richieste dei Comuni di non apportare modifiche alle petizioni a lui presentate (Maier, *Le veto legislativo* cit., pp. 16-17). Ma solo con Enrico VII la prassi diviene costante. Sul punto F.W. Maitland, *The Constitutional History of England* (1908), Cambridge, Cambridge University Press, 1908, p. 189.
- ¹¹ Maier, *Le veto legislativo* cit., p. 18.
- ¹² R. Bompard, *Le veto du Président de la République et la sanction royale*, Paris, Rousseau, 1906, p. 30.
- ¹³ *Instrument of government* (1653), art. XXIV.
- ¹⁴ A. Esmein, *Les constitutions du protectorat de Cromwell*, in «Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger», 1899, pp. 26, 37.
- ¹⁵ Sul punto è ancora utile C.E. Fryer, *The Royal Veto under Charles II*, in «The English Historical Review», 1917, pp. 103 ss.
- ¹⁶ G. Cassandro, *Monarchia*, in «Enciclopedia del diritto», XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 728.
- ¹⁷ K. Löwenstein, *Die Monarchie im modernen Staat*, Frankfurt am Main, Metzner, 1952, pp. 23 ss.
- ¹⁸ Bompard, *Le veto du Président* cit., pp. 35 ss.
- ¹⁹ C. Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966, spec. pp. 244, 247; M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, Cedam, 1974, p. 2381.
- ²⁰ Maitland, *The Constitutional History of England* cit., p. 423.
- ²¹ H. Bolingbroke, *L'idea di un re patriota* (1738), a cura di G. Abbatista, Roma, Donzelli, 1995, § 41, p. 56.
Sul pensiero e la prassi di opposizione politica di Bolingbroke, A.S. Foord, *His Majesty's Opposition, 1714-1820*, Oxford, Clarendon (Oxford University Press), 1964, pp. 120, 168 ss.; G. Abbatista, *Premessa a Bolingbroke, L'idea di un re patriota* cit., p. IX; G. De Vergottini, *Lo «Shadow Cabinet»*. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 9-15, nonché, se si vuole, A. Buratti, *Alle origini delle prassi di opposizione parlamentare nel Settecento inglese: premesse concettuali e sviluppi istituzionali*, in R. Orrù, L. Sciannella, A. Ciammariconi (a cura di), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa*, Napoli, Esi, 2008, pp. 139 ss.
- ²² R.J. Spitzer, *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, Albany, State University of New York Press, 1988, p. 8.
- ²³ Bompard, *Le veto du Président* cit., pp. 91-92; Maier, *Le veto legislativo* cit., pp. 52-53; J.P. Greene, *The Quest for Power: The Lower Houses of Assembly in the Southern Royal Colonies (1689-1763)*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963, pp. 13-14.
- ²⁴ J.P. Greene, *The Constitutional Origins of the American Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. XVIII (dove parla di una «common culture of constitutionalism that made the entire transatlantic English-speaking world into a single discursive community with a common vocabulary»), nonché pp. 6-7.
- ²⁵ In generale, B. Bailyn, *The ideological origins of The American Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1967; J.P. Reid, *Constitutional History of the American Revolution*, Madison, University of Wisconsin Press, 1995. Sull'influenza di Locke e Montesquieu sulla Costituzione federale, cfr. Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers* cit., rispettivamente pp. 66 e 131. L'influenza di Montesquieu è ridimensionata da M. Troper, *Montesquieu e la separazione dei poteri negli Stati Uniti*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», n. 1, 1990, pp. 71 ss. Si consideri, però, che la prima edizione americana de *L'esprit des Lois*, del 1766, andò rapidamente esaurita, e nel 1773 si era già raggiunta la quinta edizione (sul punto, il classico P.M. Spurlin, *Montesquieu in America. 1760-1801* (1940), New York, Octagon Books, 1969).
- ²⁶ J. Locke, *Il secondo trattato sul governo* (1690), a cura di T. Magri, Garzanti, Milano, 1998, cap. XIII, p. 267.
- ²⁷ Sulla esatta datazione della redazione dei *Due Trattati* è d'obbligo il rinvio a P. Laslett, *Introduction a J. Locke, Two Treatises*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960-1963.
- ²⁸ Locke, *Il secondo trattato* cit., cap. XIII, p. 267.
- ²⁹ Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* (1748), Libro XI, cap. VI (Milano, Rizzoli, 1989, p. 317). Sul pensiero di Montesquieu, tra gli altri, M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnel française*, Paris, L.G.D.J., 1980, spec. pp. 109 ss.
- ³⁰ P. Ridola, *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, ora in Id.,

Diritto comparato e diritto costituzionale europeo, Torino, Giappichelli, 2010, p. 10.

³¹ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Libro I, cap. II, (Oxford, Clarendon Oxford University Press, 1765-1769).

³² G.S. Wood, *The Creation of The American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, North Carolina Press, 1969, p. VII. J.G.A. Pocock, *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone* (1975), Bologna, Il Mulino, 1980, vol. 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 una discussione del repubblicanesimo come chiave interpretativa della rivoluzione americana, D.T. Rodgers, *Republicanism: the Career of a Concept*, in «The Journal of American History», n. 1, 1992, pp. 11 ss. Una sostanziale adesione ad un'interpretazione repubblicana della mentalità rivoluzionaria si trova anche in B. Ackerman, *We The People, 1, Foundations*, Cambridge-London, Harvard University Press, 1991, pp. 214 ss. e in Greene, *The Constitutional Origins* cit., p. 185. Abbiamo discusso l'influenza della tradizione retorico-politica repubblicana sul costituzionalismo nordamericano già nel nostro A. Buratti, *Due momenti del costituzionalismo angloamericano: la progressiva definizione delle sanzioni costituzionali tra strutture intellettuali e lotta politica*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, 2009, pp. 981 ss.,

cui sia consentito rinviare per maggiori approfondimenti.

Per l'indirizzo criticato nel testo si vedano almeno C.H. McIlwain, *La rivoluzione americana: un'interpretazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1965 e, nella letteratura italiana, G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I, *La Costituzione liberale*, Torino, Giappichelli, 1998, spec. pp. 3 ss., 12-13, 20, 28.

³³ Pocock, *Il momento machiavelliano* cit., p. 860-861.

³⁴ Bailyn, *The ideological origins* cit.

³⁵ Wood, *The Creation* cit., pp. 48-49; Q. Skinner, *Liberty before liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 72.

³⁶ Wood, *The Creation* cit., p. 49. Più in generale, M. Reinhold, *L'interpretazione dell'età di Roma*, in *La virtù e la libertà. Ideali e civiltà italiana nella formazione degli Stati Uniti*, Torino, Fond. G. Agnelli, 1995, pp. 79 ss.

³⁷ Benché tanto Leo Strauss 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», 3 rd., XXII, n. 4, 1965, pp. 549 ss.

³⁸ Imprescindibile D.N. Mayer, *The English Radical Whig Origins of American Constitutionalism*, in «Washington University Law Quarterly», 1991, pp. 169-174.

³⁹ Wood, *The Creation* cit., p. 14; ma anche H. Dippel, *El concepto de Constitución en los orígenes del constitucionalismo norteamericano (1774-1776)*, in «Fundamentos», n. 6, 2010, p. 45.

⁴⁰ Greene, *The Constitutional Origins* cit., p. 59.

⁴¹ G.S. Wood, *L'eredità di Roma nella Rivoluzione americana*, in *La virtù e la libertà. Ideali e civiltà italiana* cit., p. 26.

⁴² Bailyn, *The Origins of American*

Politics, New York, Knopf, 1968, nonché, in una diversa prospettiva, che enfatizza il dissenso tra Colonie e madrepatria circa la forma costituzionale delle Colonie e la concezione della Costituzione coloniale, Greene, *The Constitutional Origins* cit., pp. XII-III. Sul conservatorismo dei coloni ribelli, N. Matteucci, *Charles Howard McIlwain e la storiografia sulla Rivoluzione americana* (Introduzione a C.H. McIlwain, *La rivoluzione americana: una interpretazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1965), p. LXXXIII. Ma la tesi risale ad H. Arendt, *Sulla rivoluzione* (1963), Milano, Comunità, 1983, pp. 24 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» (ivi, pp. 42 e 43).

⁴³ Si consideri tuttavia il peso della tradizione repubblicana nell'opera di John Adams, *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America* (1787), in C.F. Adams (ed. by), *The Works of John Adams*, Boston, Little, Brown & Co., 1850, un vero e proprio trattato di storia e diritto comparato sulla forma di governo repubblicana. Sull'abbandono da parte dei federalisti della tradizione retorica repubblicana e dei suoi valori di staticità sociale e di equilibrio costituzionale, Pocock, *Il momento machiavelliano* cit., p. 884, nonché D'Addio, Negri, *Introduzione a Il Federalista* cit., p. 19.

⁴⁴ Ferguson, *La scoperta di Roma: il modo di vedere e di rappresentare nella repubblica americana*, in *La virtù e la libertà. Ideali e civiltà italiana* cit., p. 51, con particolare riferimento agli autori del *Federalist*.

⁴⁵ E. Countryman, «Conservatorismo rivoluzionario in un'epoca di transizione»: la tradizione dell'umanesimo civico, la rivoluzione americana e lo sviluppo repubblicano

- no, in *ivi*, cit., p. 125.
- ⁴⁶ Si considerino – a titolo d'esempio – i seguenti passi dell'opera ciceroniana:
«Non v'è infatti motivo di mutamento colà dove ciascuno sta saldamente nel proprio grado e non v'è luogo a precipitare e cadere» (Cicerone, *La Repubblica*, I, XLV, in *Opere politiche e filosofiche*, a cura e con Introduzione di L. Ferrero, Torino, UTET, 1953, vol. I, pp. 124-125).
«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» (Cicerone, *Le Leggi*, III, X, in *Opere politiche e filosofiche* cit., pp. 329-330).
Per una critica al conservatorismo ciceroniano ed al suo recupero nell'ambito del costituzionalismo liberale, G. Grosso, *Appunti sulla valutazione del tribunato della plebe nella tradizione storiografica conservatrice*, in «Index», n. 7, 1977, pp. 157 ss.; P. Catalano, *La divisione del potere in Roma repubblicana*, in *Id.*, *Il problema del potere in Roma repubblicana*, Sassari, Libreria Dessi editrice, 1974, p. 15; G. Lohrano, *Il potere dei tribuni della plebe*, Milano, Giuffrè, 1982, nonché, se si vuole, il nostro *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, pp. 65-66.
- ⁴⁷ Cfr., ancora, Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers* cit., pp. 37 ss.
- ⁴⁸ Lo metteva in risalto già T.W. Dwight, *Harrington and his influence upon american political institutions and political thought*, in «Political Science Quarterly», n. 1, 1887, p. 1: «Though overlooked and unrecognized in England, he led and inspired the views of early American statesmen. It is not too much to say that he has left a marked impression upon our political institution». Ma v. pure G. Schiavone, *Introduzione a J. Harrington, La Repubblica di Oceana* (1656), Torino, UTET, 2004, pp. L, LXXVII ss.
- ⁴⁹ Così soprattutto il «ventitreesimo ordinamento» (Harrington, *La Repubblica di Oceana* cit., p. 204).
- ⁵⁰ J. Adams, *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America (against the attack of M. Turgot in his letter to dr. Price, dated 22nd march, 1778)* (1787), 3 voll., 3^a ed. Philadelphia, 1797 (repr. Aalen, Scientia-Verlag, 1979).
- ⁵¹ Dwight, *Harrington and his influence* cit., p. 3: «John Adams was perfectly familiar with Harrington's Oceana and much influenced by its teachings, as his writings show».
- ⁵² *Ivi*, pp. 8, 13-14, in cui pure importanti rilievi sulle influenze harringtoniane sulla prima Costituzione del New York e sulla Costituzione federale.
- ⁵³ Quentin Skinner 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 Bolingbroke: 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 (ed. by), *Historical perspectives. Studies in English Political and Social Thought in Honour of J.H. Plumb*, London, Europa ed., 1974, spec. pp. 112-121. Ma il dato è presente già in Foord, *His Majesty's Opposition* cit., pp. 79-80.
- ⁵⁴ H. Bolingbroke, *Remarks on The History of England* (1743), 2^a ed., London, Franklin, 1747, p. 274.
- ⁵⁵ Così nelle Costituzioni della Virginia (1776), della Pennsylvania (1776), del New Jersey (1776), del Delaware (1776), del Maryland (1776) del New Hampshire (1776) e della North Carolina (1776). In South Carolina, la Costituzione del 1776 conservava in capo al Presidente il potere di sanzione, in continuità con il modello di governo proprio dell'epoca coloniale. Ma la successiva Costituzione del 1778 determinò un rafforzamento del legislativo e la conseguente esclusione del potere di sanzione. In Georgia, la Costituzione del 1777 – eterogenea rispetto ai modelli circolanti negli altri Stati – conferiva al Consiglio esecutivo un potere di «advice» sulle delibere del legislativo (art. 8). Enfatica la previsione contenuta nella Costituzione della Pennsylvania, del 1776, che istituiva un Consiglio dei censori chiamato ad esercitare un controllo su ogni tipo di violazione della Costituzione compiuto da qualsiasi organo dello Stato, senza vincoli procedurali (sez. 47). Sul punto, E.S. Corwin, *The progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention*, in «American Historical Review», XXX, n. 3, 1925, pp. 511-536, p. 519.
- ⁵⁶ Corwin, *The progress of Constitutional Theory* cit.
- ⁵⁷ T. Paine, *Common Sense* (1776), Philadelphia, R. Bell, 1776, § 19.
- ⁵⁸ Johnson, *American Legal and Constitutional History* cit., p. 94; E.C. Mason, *The Veto Power*, Boston, Gin, 1890, pp. 17-18.
- ⁵⁹ Greene, *The Constitutional Origins* cit., pp. 30-32.
- ⁶⁰ In questi termini si esprimeva T. Jefferson, *A Summary View of the Rights of British America*, in «New York Journal», 27 ottobre 1784, pp. 16-17.
- ⁶¹ *Dichiarazione di Indipendenza* (1776): «[...] He has refused his assent to laws, the most wholesome and necessary for the public good. He has forbidden his governors to pass laws of immediate and pressing importance, unless suspended in their operation till

- his assent should be obtained; and, when so suspended, he has utterly neglected to attend to them. He has refused to pass other laws for the accommodation of large districts of people, unless those people would relinquish the right of representation in the legislature, a right inestimable to them, and formidable to tyrants only».
- ⁶² Cost. Massachusetts (1780). Parte seconda, capo I, sez. I, art. II.
- ⁶³ Cost. New York (1777), sez. 3. Nel decennio 1777-1787 il Consiglio di revisione oppose il proprio veto a ben 58 leggi. Così J.H. Benton, *The Veto Power in the United States*, Boston, Addison C. Getchell, 1888, p. 37.
- ⁶⁴ Così Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers* cit., pp. 148 ss.
- ⁶⁵ Corwin, *The Progress of Constitutional Theory* cit., pp. 520-521; Aquarone, *Due Costituenti settecentesche* cit., p. 82, nt. 104. Sul legame tra costituzionalismo e conservatorismo in Adams, A. Negri, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Varese, SugarCo, 1992, pp. 169-170.
- ⁶⁶ Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers* cit., pp. 128 ss.
- ⁶⁷ Così Corwin, *The Progress of Constitutional Theory* cit., pp. 121 ss.; M. Einaudi, *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, Torino, Regia Università di Torino, 1931, spec. pp. 24-30. Sul recupero della tradizione giusnaturalistica da parte dei padri costituenti, ed in particolare sul ruolo delle dottrine di Coke nell'affermazione del *judicial review*, E.S. Corwin, *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, in «Harvard Law Review», n. 2, 1928, pp. 149 ss. e n. 3, 1929, pp. 365 ss., spec. pp. 368-369, 379, 383, 394, 399 ss.
- ⁶⁸ J.R. Broughton, *Rethinking the Presidential Veto*, in «Harvard Journal on Legislation», n. 42, 2005, p. 100.
- ⁶⁹ *Virginia Plan*, punto 8. Il *Virginia plan* fu illustrato alla Convenzione da Edmund Randolph il 29 maggio del 1787.
- ⁷⁰ E. Gerry (*Madison Debates*, June 4, 1787). I resoconti di Madison dei lavori della Convenzione – già editi da Oxford University Press nel 1920, a cura di G. Hund e J.B. Scott – sono oggi disponibili in rete sul sito «The Avalon Project» della Yale Law School <<http://www.avalon.law.yale.edu>>.
- ⁷¹ R. King (*Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷² Einaudi, *Le origini dottrinali* cit., p. 29.
- ⁷³ J. Wilson (*Madison Debates*, June 4, 1787); A. Hamilton (*Madison Debates*, June 4, 1787). «There was no danger, they thought, of such a power being too much exercised. It was mentioned by Col. Hamilton that the King of Great Britain had no exerted hid negative since the Revolution» (cfr. *Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷⁴ E. Gerry (*Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷⁵ J. Madison (*Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷⁶ R. Sherman (*Madison Debates*, June 4, 1787); G. Bedford (*Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷⁷ P. Butler. «Why might not a Catalane or a Cromwell arise in this Country as well as in others?» così G. Mason (*Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷⁸ B. Franklin (*Madison Debates*, June 4, 1787).
- ⁷⁹ Bailyn, Wood, *Le origini degli Stati Uniti* cit., pp. 319 ss.; Spitzer, *The Presidential Veto* cit., p. 11.
- ⁸⁰ Corwin, *The Progress of Constitutional Theory* cit., p. 521.
- ⁸¹ *The Amended Virginia Resolution* (presentato alla Convenzione il 13 giugno 1787), punto 10. In realtà, la Convenzione mutò diverse volte opinione circa la maggioranza necessaria per superare il veto presidenziale: la soglia dei due terzi, stabilita nella seduta del 4 giugno, venne innalzata ai tre quarti, per tornare, infine, alla previsione originaria. Nella seduta del 15 agosto, poi, fu fissato in dieci giorni il termine entro il quale il Presidente deve approvare la legge o rinviarla (Spitzer, *The Presidential Veto* cit., p. 13).
- ⁸² Cfr. *Madison Debates*, July 18, 1787.
- ⁸³ Essenziale, sul punto, C.F. Hobson, *The Negative on State Laws: James Madison, The Constitution and The Crisis of Republican Government*, in «The William and Mary Quarterly», n. 2, 1979, pp. 215-235.
- ⁸⁴ C. Morris, R. Sherman, L. Martin (*Madison Debates*, July 17, 1787).
- ⁸⁵ Aquarone, *Due Costituenti settecentesche* cit., pp. 29-32, 133-136.
- ⁸⁶ J. Wilson, (*Madison Debates*, July 21, 1787).
- ⁸⁷ J. Madison, *Vices of the Political System of the United States* (1787), in G. Hunt (ed. by), *The Writings of James Madison*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1901, vol. II, pp. 36 ss. Sulla posizione di Madison, Corwin, *The Progress of Constitutional Theory* cit., pp. 533-537.
- ⁸⁸ J. Madison, (*Madison Debates*, July 21, 1787).
- ⁸⁹ E. Gerry, C. Strong, L. Martin ((*Madison Debates*, July 21, 1787). Cfr., ancora, Hobson, *The Negative on State Laws* cit., pp. 228 ss.
- ⁹⁰ L. Martin (*Madison Debates*, July 21, 1787).
- ⁹¹ Cfr. *Madison Debates*, August 15, 1787.
- ⁹² Johnson, *American Legal and Constitutional History* cit., pp. 175-196.
- ⁹³ Spitzer, *The Presidential Veto* cit., pp. 21-22; Broughton, *Rethinking the Presidential Veto* cit., p. 104.
- ⁹⁴ Hamilton, *Federalist* cit., n. 73, pp. 551-552.
- ⁹⁵ Ivi, p. 553.
- ⁹⁶ Ivi, p. 556.
- ⁹⁷ B. Baczek, *Giobbe amico mio. Promesse di felicità e fatalità del male*, Roma, Manifestolibri, 1999, pp. 292 ss.
- ⁹⁸ M. Fioravanti, *Le potestà nor-*

- mativa del governo. *Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 4 ss.; Bompard, *Le veto du Président* cit., p. 137.
- ⁹⁹ Q. Skinner, *Le origini del pensiero politico moderno. II: L'età della Riforma* (1978), Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 285 ss.
- ¹⁰⁰ F. Diaz, *Rivoluzione e controrivoluzione*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, IV, 2, diretta da Luigi Firpo, Torino, UTET, 1975, pp. 600-601 (che enfatizza la portata reazionaria dell'opposizione parlamentare); P. Alatri, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Laterza, Roma-Bari, 1977; Fioravanti, *Le potestà normative del governo* cit., p. 14.
- ¹⁰¹ Bompard, *Le veto du Président* cit., p. 138.
- ¹⁰² Ivi, p. 141.
- ¹⁰³ Il più preciso punto storiografico sui monarchiens è ancora oggi l'accuratissima nota a piè di pagina di R. Martucci, 1789/1793: *dalle garanzie giuridiche alla supremazia del politico*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», n. 2, 1990, pp. 322 ss., nt. 15, cui adde la letteratura considerata da P. Pasquino, *La théorie de la «balance du législatif» du premier Comité de Constitution*, in F. Furet, M. Ozouf (dir.), *Terminer la révolution. Mounier et Barnave dans la Révolution française*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1990, p. 69, nt. 5.
- ¹⁰⁴ *Arch. parl.*, 9 luglio 1789.
- ¹⁰⁵ *Arch. parl.*, 27 luglio 1789 (tr. nostra).
- ¹⁰⁶ *Arch. parl.*, 6 agosto 1789.
- ¹⁰⁷ R. Halévi, *Monarchiens*, in F. Furet, M. Ozouf, *Dizionario critico della Rivoluzione francese* (1988), Milano, Bompiani, 1994, vol. I, pp. 443 ss.
- ¹⁰⁸ R. Martucci, *L'ossessione costituzionale. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 55.
- ¹⁰⁹ M. Mounier, *Considérations sur les gouvernements, et principalement sur celui qui convient a la France*, Versailles, Pierres, 1789, p. 4. La posizione di Mounier sul principio monarchico è già espressa nel rapporto all'Assemblea sullo schema dei lavori sulla Costituzione, illustrato all'aula dal capofila dei monarchiens nella seduta del 9 luglio (*Arch. parl.*, 9 luglio 1789).
- ¹¹⁰ Mounier, *Considérations sur les gouvernements* cit., p. 10.
- ¹¹¹ Ivi, pp. 21-22.
- ¹¹² Ivi, p. 29 (tr. nostre).
- ¹¹³ Ivi, pp. 30-35.
- ¹¹⁴ P. Guenniffey, *Constitution et intérêts sociaux: le débat sur les deux chambres*, in M. Troper, L. Jaume (dir.), *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 81. Il rilievo di questi legami personali nella posizione dei monarchiens è minimizzato da Pasquino, *La théorie de la «balance du législatif» du premier Comité de Constitution* cit., p. 81.
- ¹¹⁵ D'Andrè, *Arch. parl.*, 29 agosto 1789.
- ¹¹⁶ Pétion, ivi.
- ¹¹⁷ Castellane, ivi; Rhédon, ivi.
- ¹¹⁸ Duval d'Épremenil, ivi.
- ¹¹⁹ Grégoire, ivi.
- ¹²⁰ F. Furet, D. Richet, *La rivoluzione francese* (1965), I, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 100-101, nonché, diffusamente, A. Le Pillouer, *Le veto suspensif dans "la" Constitution de 1791*, in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 625-637.
- ¹²¹ Bompard, *Le veto du Président* cit., p. 152.
- ¹²² Si radica qui, come è noto, l'origine delle categorie di "destra" e "sinistra". Una bella descrizione è quella di Rabaud Saint-Etienne (citata da R. Bompard, *Le veto du Président* cit., 155, nt. 2): «Alors une grande scission fut prononcée. Le président, du haut de sa place, voyait à sa droite e à sa gauche les deux partis, et cette division passa dans tout le royaume».
- ¹²³ Maier, *Le veto législatif* cit., pp. 128-130.
- ¹²⁴ Bompard, *Le veto du Président* cit., p. 159.
- ¹²⁵ Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791* cit., p. 132.
- ¹²⁶ *Arch. parl.*, 31 agosto 1789.
- ¹²⁷ Mirabeau, *Arch. parl.*, 1 settembre 1789; Mounier, *Arch. parl.*, 4 settembre 1789; Malouet, *Arch. parl.*, 7 settembre 1789. Sul punto, G. Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Puf, 2010, pp. 23 ss.
- ¹²⁸ Mounier, *Arch. parl.*, 31 agosto 1789.
- ¹²⁹ Lally Tollandal, ivi (tr. nostre).
- ¹³⁰ Salle, *Arch. parl.*, 1 settembre 1789; Pétion, *Arch. parl.*, ivi.
- ¹³¹ Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791* cit., pp. 101-102.
- ¹³² J.P. Marat, *La Constitution, ou Projet de déclaration des droits de l'homme et du citoyen, suivi d'un plan de constitution juste, sage et libre*, Paris, Buisson, 1789, p. 30.
- ¹³³ Barnave, *Arch. parl.*, 2 settembre 1789.
- ¹³⁴ De Lameth, *Arch. parl.*, 3 settembre 1789 (tr. nostra).
- ¹³⁵ Rabaut-Saint Etienne, *Arch. parl.*, 4 settembre 1789; Dupont de Nemours, ivi; Pétion, ivi.
- ¹³⁶ Malouet, *Arch. parl.*, 1 settembre 1789 (tr. nostra).
- ¹³⁷ Mirabeau, *Arch. parl.*, ivi.
- ¹³⁸ K. Von Beyme, *America as a Model. The Impact of American Democracy in the World*, Aldershot, Gower, 1987, pp. 10-16.
- ¹³⁹ H.E. Bourne, *American Constitutional Precedent in The French National Assembly*, in «American Historical Review», n. 3, 1903, p. 483.
- ¹⁴⁰ R. Martucci, *Stati Uniti e Francia tra due rivoluzioni costituzionali (1776-1792)*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 17, 2009, pp. 43 ss.
- ¹⁴¹ Mounier, *Considérations sur les gouvernements* cit., pp. 35 ss.; nonché Id., *Arch. parl.*, 5 settembre 1789: «In materia di legislazione, le Costituzioni americane non lasciano al governo che un veto sospensivo. Ma questo esempio non può essere applicato a una monarchia» (tr. nostra).

- ¹⁴² In questo senso, per esempio, Malouet, *Arch. parl.*, 1 agosto 1789; Lally Tollendal, *Arch. parl.*, 31 agosto 1789 («Noi non pretendiamo certo di stabilire una comparazione tra Francia e Stati Uniti d'America. Sappiamo bene che ciò rappresenterebbe un abuso del ragionamento e della parola, voler accostare due popoli e due situazioni tanto differenti» (tr. nostra)). Fa eccezione Mirabeau (*Arch. parl.*, 27 luglio 1789, 17 agosto 1789).
- Anche nella stampa patriottica, d'altronde, a parte il ricordato apprezzamento per il veto presidenziale meramente sospensivo, la dottrina costituzionalistica americana è scartata e perfino vilipesa, come accade in particolare ad Adams, «don Chisciotte della nobiltà» (cfr. Bourne, *American Constitutional Precedent* cit., p. 488). Sul punto, Aquarone, *Due Costituenti settecentesche* cit., pp. 86-87 (testo e nt.), che ricostruisce le opinioni dei testimoni americani della Rivoluzione francese, portati, invece, ad esaltare l'influenza delle istituzioni statunitensi sui lavori dell'Assemblea nazionale.
- ¹⁴³ Mounier, *Arch. parl.*, 4 settembre 1789 (tr. nostra).
- ¹⁴⁴ A sinistra, Pétion de Villeneuve, *Arch. parl.*, 5 settembre 1789, Lameth, *Arch. parl.*, 3 settembre 1789, Salle, *Arch. parl.*, 1 settembre 1789; a destra, Malouet, *Arch. parl.*, 1 settembre 1789.
- ¹⁴⁵ Sul punto, Baczko, *Giobbe amico mio* cit., p. 296.
- ¹⁴⁶ Troper, *La séparation des pouvoirs* cit., p. 162.
- ¹⁴⁷ Grégoire, *Arch. parl.*, 4 settembre 1789 (tr. nostra); Lameth, *ivi*.
- ¹⁴⁸ Sieyès, *Arch. parl.*, 7 settembre 1789 (tr. nostra).
- ¹⁴⁹ J.E. Sieyès, *Che cos'è il terzo stato?* (1789), in *Id.*, *Opere e testimonianze politiche*, I, *Scritti editi*, a cura di P. Pasquino, Milano, Giuffrè, 1993, p. 257.
- ¹⁵⁰ Sieyès, *Arch. parl.*, 7 settembre 1789 (tr. nostra).
- ¹⁵¹ Thouret, *Arch. parl.*, 5 settembre 1789.
- ¹⁵² Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791* cit., pp. 109, 130, 132 ss.
- ¹⁵³ *Arch. parl.*, 21 settembre 1789.
- ¹⁵⁴ Martucci, *L'ossessione costituente* cit., pp. 54-57.
- ¹⁵⁵ Costituzione francese del 3 settembre 1791, sez. terza, capitolo 3.
- ¹⁵⁶ Ivi, artt. 7 e 8. Sul punto, ampiamente, Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791* cit., pp. 180-188.
- ¹⁵⁷ Benché sovente, in caso di dubbio sulla natura del decreto o quando fosse comunque opportuno acquisire il consenso del governo, questi venissero comunque sottoposti al re (così Bompard, *Le veto du Président* cit., pp. 205-206).
- ¹⁵⁸ Lo sottolinea – secondo una lettura "giacobina" della Costituzione del 1791 – R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, I, p. 399, nt. 11.
- ¹⁵⁹ Le Pillouer, *Le veto suspensif dans "la" Constitution de 1791* cit., pp. 625 ss., che ricostruisce la polemica tra Furet e Troper sul punto.
- ¹⁶⁰ Bompard, *Le veto du Président* cit., pp. 211-212.
- ¹⁶¹ Maier, *Le veto législatif* cit., p. 134.
- ¹⁶² Bompard, *Le veto du Président* cit., p. 221; Maier, *Le veto législatif* cit., pp. 139-142.
- ¹⁶³ Troper, *La séparation des pouvoirs* cit., pp. 29-35.
- ¹⁶⁴ Ivi, pp. 164-165.
- ¹⁶⁵ P. Raynaud, *Rivoluzione americana*, in Furet, Ozouf, *Dizionario critico della rivoluzione francese* cit., vol. II, p. 954. Sulle critiche di Mably, Turgot e Condorcet alla *balance of powers*, Martucci, *Stati Uniti e Francia* cit., pp. 72 ss. In aula, in questo senso, l'infuocato discorso di Lanjuinais, *Arch. parl.*, 7 settembre 1789.
- ¹⁶⁶ A. Di Giovine, *Le tecniche del costituzionalismo del '900 per limitare la tirannide della maggioranza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, vol. II, p. 231.
- ¹⁶⁷ M. Mounier, *Nouvelles observations sur les Etats-Generaux de la France*, Paris, s.n., 1789, p. 182.
- ¹⁶⁸ Ci si riferisce, in particolare, alla proposta avanzata da Sieyès durante i lavori di redazione della Costituzione dell'anno III, di un *Jury constitutionnaire*. Sul punto, M. Fioravanti, *Sindacato di costituzionalità delle leggi e Rivoluzione francese. Sieyès e il jury constitutionnaire*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2005, pp. 175 ss., spec. pp. 178-179, nonché *Id.*, *Sieyès et le jury constitutionnaire: perspectives historico-juridiques*, in «Annales historiques de la Révolution française», n. 3, 2007, pp. 87-103, e bibl. *ivi* cit., specie alle nt. 1 e 2.
- ¹⁶⁹ Costituzione francese del 22 frimario dell'anno VIII (1799), art. 21.
- ¹⁷⁰ Troper, *La séparation des pouvoirs* cit., pp. 165 ss., spec. p. 176; G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1984, vol. II, pp. 21, 22, 102.
- ¹⁷¹ Costituzione francese del 3 settembre 1791, art. 3, cap. II, sez. prima.
- ¹⁷² Robespierre, *Arch. parl.*, 21 settembre 1789 (tr. nostra).