LES APPORTS DE L'HISTOIRE PIÉMONTAISE À L'ÉMERGENCE D'UN DROIT PUBLIC EN ITALIE (1838-1859)

Thierry COUZIN

Qu'est-ce que le droit public en Europe occidentale au XIXe siècle ? Nulle part sauf peut-être en Allemagne[1] et en Espagne[2], passé impérial oblige, la question ne se posa avec autant d'acuité qu'en Italie ; c'est que le lien avec la notion de droit de l'Etat resta très ténu, pour cause de raison d'Etat pourrions-nous affirmer. En France, dès le XVe siècle, Jean Bodin avait défendu l'idée d'un droit public équivalent aux limites où s'exerçait la souveraineté de l'Etat[3]. En Piémont aussi, au passage des XVIe et XVIIe siècles, Giovanni Botero, si proche de la dynastie de Savoie[4], pensa une raison d'Etat fondée sur l'intérêt du public entendu comme la gestion territoriale par le gouvernement d'un pays[5].

Reste que malgré ces positions doctrinales précoces la notion de droit public demeure aujourd'hui principalement rattachée à trois disciplines autonomes : le droit administratif, le droit constitutionnel et le droit international. L'objet de cette étude porte sur les conditions externes à l'émergence de ces spécialisations. Quant à la première discipline, la filiation entre l'Etat savoisien et l'Italie est évidente. Tandis que la création d'une juridiction administrative fut établie par Charles-Albert le 29 octobre 1847 dans le royaume de Sardaigne[6], il fallut attendre l'année 1900 pour que paraisse à l'initiative de Vittorio Emanuele Orlando le premier traité consacré spécifiquement à cette matière juridique[7]. A propos de la seconde discipline, il semble qu'il faille attendre un siècle, c'est-à-dire la proclamation de la première République italienne, pour la voir émerger des anciennes prérogatives royales lors des débats à l'assemblée constituante en 1946-1947[8]. Enfin, après les réticences de l'Italie représentée par Sonnino et Orlando à suivre les recommandations consignées dans la charte de la SDN proclamée en 1919[9], c'est, à la fin de la seconde guerre mondiale, dans le cadre de l'ONU que le dirigeants italiens acceptèrent d'entrer dans un système de relations internationales institutionnalisé. Auparavant, pourtant, les conséquences de la guerre de Crimée avaient apporté l'accord des grandes nations d'Europe à la poursuite du processus d'unification. Ainsi, en Italie, la construction du droit positif dit moderne oscilla entre la définition problématique du « public » à l'époque piémontaise et les sollicitations généralisatrices dans la péninsule italique, voire à l'échelle du monde.

C'est cette histoire complexe qu'il convient de mieux cerner ici en gardant à l'esprit qu'il ne peut y avoir de droit public que nominal sans la présence d'un espace public *ad hoc*[10]. Nous ne sommes d'ailleurs pas très loin de l'actualité puisque tout récemment s'exercèrent des pressions lors du congrès de l'Union européenne à Nice afin qu'à cet espace corresponde un « peuple européen » lié par une citoyenneté commune[11]. De façon connexe, de la distinction entre une vision patrimoniale de l'Etat et sa conception institutionnelle découle historiquement la séparation d'un droit public et d'un droit privé[12]. Mais en Italie cette dernière séparation pouvait-elle être stricte alors qu'avait persisté à la tête de l'Etat la

---

[1] Alois Schumacher, *Idéologie révolutionnaire et pratique politique de la France en Rhénanie de 1794 à 1801. L'exemple du pays de Trèves,* Paris, 1989, pp. 147-151.

[2] Jean-René Aymes, « La société espagnole (1808-1814) : la notion de « public », *dans La Révolution française et son « public »en Espagne entre 1808 et 1814,* Paris, 1989, pp. 125-182.

[3] Robert Descimon, Alain Guery, « Un Etat des temps modernes ? », dans *Histoire de la France. La longue durée de l'Etat,* Paris, 2000, pp. 269-288.

[4] « Giovanni Botero », dans *Dizionario biografico delgi italiani,* T. 13, Roma, 1971, pp. 352-362.

[5] Gérald Sfez, *Les doctrines de la raison d'Etat,* Paris, 2000, pp. 58-66.

[6] Regio editto 29 ottobre 1847, *dans Raccolta degli Atti del Governo di S.M. il Re di Sardegna*, Torino, Stamperia Reale, ADAM, F.S.

[7] Carlo Schupfer, « I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia », dans *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, Milano,* pp. 1086-1127.

[8] Carlo Ghisalberti,Storia costituzionale d'Italia 1848-1948 ; Baro ; 1976 ; pp. 416-419.

[9] Paul Guichonnet, *Histoire de l'Italie. La monarchie libérale 1870-1922*, Paris, 1969, pp. 177-179.

[10] Jürgen Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise,* trad. fra., Paris, 1993, pp. 231-253.

[11] Dans *le Monde,* 8 décembre 2000, p.1

[12] Otto Hintze, *Féodalité, capitalisme et Etat moderne,* trad. fra., Paris 1991, p. 92.

vieille Maison de Savoie avec, depuis 1870, Rome pour capitale[13] ? D'autre part nous avons dit ailleurs toute l'ambiguïté et à la fois la centralité du « *servizio pubblico* » au cours du règne charnière de Charles-Albert dans les pays savoisiens[14] et, par conséquent, on ne sera pas surpris de l'acception politique que nous accorderons à la notion juridique de droit public.

• L'établissement d'une juridiction administrative : droit de l'Etat ou Etat de droit ?

Le contexte dans lequel se déroula l'instauration d'un tribunal chargé de tout le contentieux administratif fut suffisamment ample pour comprendre toute une série de dispositions novatrices ou pour le moins réformatrices. Mais en soi il s'agissait déjà d'une décision d'importance relevant de la structure même du pouvoir de l'Etat savoisien. « Parmi les plus nobles institutions érigées par la sagesse de Nos Ainés, tient, depuis des siècles, une place éminente la Chambre Royale des Comptes, laquelle, préposée au contrôle suprême du maniement des entrées publiques, et établie juge dans les affaires relevant expressément des rapports entre le prince et les sujets, sut se concilier l'estime du Gouvernement et le respect de tous par sa réputation de grande rectitude et d'impartialité éclairée, sinon que le privilège par lequel à l'exemple des autres législations anciennes fut réservée à la Chambre la décision de toutes les controverses dans lesquelles se trouvait intéressé le Patrimoine Royal ne serait plus en harmonie avec les principes de régulière organisation des juridictions qu'il nous a plu de faire prévaloir pour toute nature d'affaires »[15]. Ainsi on abolissait tant le privilège du for propre au patrimoine royal que les autres compétences juridictionnelles dont jouissait jusqu'alors la Chambre Royale des Comptes au profit d'un tribunal administratif à part. Incontestablement nous avons là une avancée importante de la notion de « public » entendue notamment comme le domaine des agents de l'Etat.

Dans ce même mouvement, à l'élaboration de nouveaux outils comme le code civil publié dès juin 1837[16] s'agrégea logiquement l'installation d'une nouvelle organisation hiérarchique de la justice. En complément, le 30 octobre 1847, furent supprimées toutes les « Juridictions spéciales ». Parmi ces dernières on peut plus particulièrement mentionner l'Ordre de Chevalerie des saints Maurice et Lazare et l'abolition du privilège du for ecclésiastique en vigueur dans les abbayes. Ce sont des fondements médiévaux du pouvoir de la famille régnante qui se trouvent ici sapés. Il s'agit désormais : « de coordonner les règles de la compétence judiciaire et l'exercice de tout droit légitime avec les principes généraux d'une législation qui a pour base l'égalité civile devant la loi »[17]. Le même jour, 30 octobre 1847, le gouvernement sarde annonçait encore pour le premier mai 1848 la promulgation d'un code de procédure criminelle : « avec l'espoir de procurer à Nos sujets bien aimés le bénéfice de toutes les garanties qui nécessairement se lient avec le maintien de l'ordre et à l'observance

---

[13] Arno Mayer, *La persistance de l'Ancien Régime. L'Europe de 1848 à la grande guerre,* trad. fra., Paris, 1983, pp. 134-135.

[14] Thierry Couzin, *Principes dynastiques et question nationale dans le royaume de Sardaigne. Etude sur l'affirmation de l'Etat moderne dans les pays savoisiens au cours du règne de Charles-Albert (1831-1848),* thèse dactylo, Nice, 1999, pp. 172 et 195.

[15] « *Fra le più nobili istituzioni erette dalla sapienza dei Nostri Maggiori, tiene da secoli un eminente luogo la Camera de'Conti, la quale proposta al supremo controllo del maneggio delle pubbliche entrate, e stabilita giudice in cose rilevantissime tra il principe ed i sudditi, seppe conciliarsi la stima del Governo ed il rispetto di tutti per fama di alta rettitudine e d'illuminata imparzialità, se non che il privilegio per cui ad esempio delle altre antiche legislazioni fu riservata alla Camera la decisione di tutte le controversie in cui si trovasse interessato il Regio Patrimonio, non sarebbe più in armonia coi principii di regolare sistemazione delle giurisdizioni i quali amiamo di far prevalere per ogni natura di affari »,* Regio Editto 29 ottobre 1847, dans *Raccolta delgi Atti del Governo*, op. cit.

[16] Regio editto 20 giugnio 1837, *ibid*.

[17] « *di coordinare le regole della competenza giudiziaria e l'esercizio di ogni legittimo diritto coi generali principii di una legislazione che ha per base l'egualianza civile davanti alla legge* », Regio editto 30 ottobre 1847, *ibid*.

uniforme des lois destinées à protéger les personnes et la propriété »[18]. L'Etat dans les pays savoisiens devint à ce propos légalement moderne. Cette modernité marqua pourtant, comme l'on montré les soixante dix-neuf pages de l'édit royal du 27 novembre 1847 consacré à l'administration provinciale et communale du royaume[19], une sorte d'achèvement de la solution étatique piémontaise ; assemblage de corps représentatifs de type consultatif[20]. La crise importante des subsistances dont souffrit le royaume de Sardaigne en 1846-1847 n'a pas altéré l'évolution interne de l'Etat[21]. Par conséquent, le *Buon ordine* était assuré. Il ne fait donc aucun doute que le « public » reconnu n'en attendait pas plus.

L'examen du cas espagnol au début du XIXe siècle présenté par Albert Dérozier a montré que, contrairement à l'Amérique latine, la réception de la Révolution ne fut pas effective avant 1930. La notion de « public » resta floue dans la mesure où de nombreux facteurs vinrent bloquer la montée d'une bourgeoisie libérale[22]. Pour notre propos nous savons déjà qu'il faut compter avec ce que l'on peut désormais appeler légitimement les fonctionnaires. Ceux-ci étaient en 1845 au nombre d'environ dix mille, pour cinq millions d'habitants[23], soit 0,2 %, dont une petite majorité occupant des emplois civils parmi d'autres charges militaires[24]. A titre de comparaison ce taux équivaut à peu près (0,23 %) à celui du nombre d'officiers dans la France de Colbert (46 047)[25] pour environ vingt millions d'habitants[26]. Ce qui témoigne par comparaison sur la précocité de la bureaucratisation en France bien avant 1789. La presse politique demeurant interdite il faut compter aussi comme indicateur de l'extension d'un espace public avec les journaux obligés officiellement d'être apolitiques. Enfin une troisième piste consiste dans la diffusion d'une presse clandestine. Quant aux périodiques tolérés, on peut mentionner le « *Subalpino* » et les « *Letture popolari* » qui représentaient autour de Lorenzo Valerio l'aile gauche d'une opinion publique encore embryonnaire. Il semble cependant que ces publications aient joué un rôle décisif dans le remaniement ministériel qui fit remplacer au cours de l'été 1841 Carlo Francesco Beraudo di Pralormo par Stefano Gallina aux affaires internes du royaume[27]. Ajoutons que la typographie de Capolago installée à Lugano dans le canton suisse du Tessin, repère d'exilés italiens, joua de la Restauration jusqu'au milieu du XIXe siècle un rôle important tant pour l'impression que pour la diffusion des textes interdits dans la péninsule italique[28]. Malgré tout, du point de vue de l'histoire, le « public » concerné ne devait pas dépasser en nombre une minorité, ou pour le moins une écoute assez réduite. Ces gens pouvaient cependant être agissant comme l'activisme de la *Giovane Italia* de Giuseppe Mazzini en porte témoignage[29].

La création d'un tribunal spécialement consacré à l'administration marque une double dissociation dans la mesure où il remplace et aussi centralise des compétences auparavant détenues par d'autres juridictions. Ces séparations ont lieu dans la sphère culturelle, celle du

---

[18] « *con la speranza di procurare agli amati sudditi Nostri il vantaggio di tutte le guarentigie che necesariamente si collegano col mantenimento dell'ordine e coll'uniforme osservanza delle leggi dirette a proteggere le persone e la proprietà* », Regio editto 30 ottobre 1847, *ibid*.

[19] Regio editto 29 novembre 1847, *ibid*.

[20] Thierry Couzin, *op. cit*., pp. 239-240.

[21] *Ibid*, pp. 64-65.

[22] Albert Dérozier, « Recherches sur le « public », dans *La Révolution française et son « public » en Espagne entre 1808 et 1814,* Paris, 1989, pp. 259-272.

[23] Giuseppe Melano, *La popolazione di Torino e del Piemonte nel secolo XIX,* Torino, 1961, p.65.

[24] Giuseppe Felloni, *Stipendi e pensioni dei pubblici impiegati negli stati sabaudi dal 1825 al 1859, Roma,* 1960, p.55.

[25] Emmanuel Le Roy Ladurie*, L'Etat royal. De Louis XI à Henri IV (1460-1610),* Paris, 1987, p. 334.

[26] Fernand Baudel, *L'identité de la France. Les hommes et les choses*, Paris, 1986, pp. 157-160.

[27] Adriano Viarengo, « Tendenze radicali nel liberalismo subalpino pre-quarantottesco », dans *Rivista Storica Italiana, 1992,* IV, pp. 467-468.

[28] Franco Valsecchi, « Gli esuli italiani nel Canton Ticino », dans *Rassegna Storica del Risorgimento*, 1980, IV, p. 388.

[29] *Ibid*., pp. 390-391.

spirituel, et dans le domaine spécifiquement social ; Celles-ci furent-elles intentionnelles ? Quoiqu'il en soit, comme les ecclésiastiques, la classe dirigeante, nobilière, perdit ses anciens privilèges en matière de justice.

A ce propos on a pu prétendre plus généralement que c'est la catholicité qui, dans la mesure où elle établit une séparation stricte entre le temporel et le religieux, a donné à l'Etat de droit sa forme bureaucratique. Cette caractéristique serait propre aux pays de l'Europe du Sud-Ouest et a conduit les Etats de cet espace géographique à construire une suprématie favorisant l'étroite collusion entre l'économique et le politique[30]. Mais dans le cas du royaume de Sardaigne cette histoire des rapports entre le pouvoir des Savoie et l'Eglise romaine au XIXe siècle reste à écrire. Retenons pourtant que cette autonomisation délimitait précisément un nouveau secteur « public ». Quelle pouvait toutefois être la signification de celui-ci face à l'absence de représentation parlementaire ?

Si l'aspect moderne de la décision est évident, la coupure de l'Etat savoisien avec ses racines sociales laissait une sorte de vide relationnel entre l'administration et les sujets du roi. Ainsi, ce qu'il faut bien appeler le droit de l'Etat ne se voyait que paradoxalement assuré. Bref, en cet automne 1847 le gouvernement sarde était allé trop loin ou pas assez dans l'élaboration d'un droit véritablement public. Et c'est finalement hors de cette pratique qu'apparaissaient les premiers quotidiens politiques durant l'hiver 1847-1848[31]. Ensuite le *Statuto* instaurait une représentation parlementaire élue au suffrage censitaire en mars 1848[32]. Il s'agissait des vecteurs d'une opinion publique certes plus large mais encore réduite si l'on songe qu'il y eut 82 369 inscrits lors des premières élections le 27 avril 1848[33], soit environ 1,6 % de la population totale du royaume.

Afin d'aller plus loin récapitulons ce qu'il faut entendre par l'espace public au printemps 1848. D'abord il s'agit d'un corps de fonctionnaires, ensuite d'une opinion qui s'exprime avant tout par la presse et dont pour mesurer l'ampleur au-delà de la présence de certains dans les cafés il faudrait connaître le taux d'alphabétisation du « peuple », enfin d'un collège électoral de dimension réduite dans les pays savoisiens. Ceci en sachant bien que le cumul est impossible puisque ces personnes pouvaient appartenir à plusieurs de ces trois groupes à la fois. Devant un terreau si riche, comment comprendre l'émergence des formes d'un droit public dont les modalités d'application firent couler beaucoup d'encre jusqu'aux lois Ratazzi du 30 octobre 1859 qui aboutirent au rééquilibrage des compétences avec la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat[34] ? Que ce type de tribunal devint ensuite la norme de l'usage offrit dès 1817 un modèle »public » apparenté : le royaume des Deux-Siciles[35]. Reste que c'est le Savoie Victor-Emmanuel II et non un Bourbon qui allait monter sur le trône d'Italie. Hors des questions institutionnelles il semble donc que cela soit plutôt à l'histoire du personnel judiciaire en place durant les dernières années de l'unification qu'il appartient de répondre dans la mesure où pouvait désormais s'affirmer sans limites l'italianité d'un gouvernement piémontais désormais débarrassé du Pays niçois et de la Savoie. Et cela d'autant plus que l'indicateur moderne de l'Etat de droit, la séparation de principe entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, avait été instaurée par le Statuto[36].

Cette souveraineté absolue conférée à la loi trouvait cependant des limites compte tenu du maintien de certaines prérogatives régaliennes. Lors de la crise qui suivit la défaite de Custoza en juillet 1848, l'attribution de pleins pouvoirs au gouvernement du roi témoigne en

---

[30] Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, 1982, p. 147.
[31] Thierry Cousin, *op. cit*., pp.59-60.
[32] *Ibid*, pp.240-241.
[33] Carlo Ghisalberti*, op.cit* pp. 438-439.
[34] Carlo Schupfer, « I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia », dans *Primo trattato comprelto di diritto amministrativo italiano,* Vol. 1, Milano, 1900, pp. 1113-1118.
[35] *Ibid*., pp. 1147-1150.
[36] Guido astuti, *La formazione dello Stato moderno in Italia,* Torino, 1967, pp. 1-30.

ce sens : « Dans la suprême nécessité de pourvoir instantanément à la défense de l'Etat avec les moyens les plus solides et les plus efficaces (…) le gouvernement du roi est investi durant l'actuelle guerre d'indépendance de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs »[37]. Plus tard, à d'autres moments clés où la diplomatie et la guerre prirent le pas sur la politique intérieure, en 1859, 1866 et 1870, se manifesta la primauté de l'exécutif incarné par le roi[38]. Ainsi, la séparation entre droit public et droit privé institutionnalisée dans la pratique depuis la création d'une juridiction administrative en 1847 laissa planer un doute par l'inachèvement de son caractère public.

En cherchant à s'extraire du droit mixte de l'Ancien Régime, l'Etat savoisien trouvait son fondement dans le service désormais « public » d'une bureaucratie pourtant encore caractérisée par la présence au sommet du pouvoir « privé » de la famille régnante. A ce propos tout de même, le décret du 24 janvier 1849 sanctionnait la fin du système de la pléthorique cour de Turin en optant pour la fonctionnarisation de la « Maison Royale ». Ainsi s'exprimait le texte : « Voulant réformer l'état de la Maison Royale de façon plus conforme à la nature des libres et populaires institutions que nous avons heureusement instaurées, et établir des normes générales pour les fonctions d'honneur auprès de la Personne du Roi et pour les réceptions qui auront lieu (…) nous décrétons ce qui suit »[39], suivait le nombre et la qualité des hommes attachés au service du roi. C'est pourquoi s'il est légitime de se demander quelle fut l'influence de la dynastie dans la « nationalisation » des Italiens[40], il n'est pas non plus interdit de penser que cet Etat échoue alors à représenter l'intérêt général et se limite, par conséquent, à ne pas établir autre chose qu'un droit politique particulier à l'écart du mouvement économique[41] portant vers l'avant une opinion publique dans un espace encore piémontais. N'y a-t-il pas là les germes d'un dysfonctionnement au sein même de la société civile ?

• A la recherche d'un cadre institutionnel pour l'expression de la société civile

De façon certes un peu lapidaire, on peut considérer que la principale caractéristique de la maison de Savoie réside dans sa persistante capacité à assimiler des influences diverses au gré des circonstances. A cet effet elle cherche à dépasser des contraintes géographiques et c'est cette pragmatique volonté qui finit par devenir le trait propre et l'originalité d'une formation politique dont la durée dépassa les neuf siècles. Entre la France et les pays helvétiques et italiens, l'Etat savoisien s'affirmait et s'agrandissait régulièrement ; barré dès le XVIème siècle à l'Ouest et au Nord, son aire d'extension visa rapidement l'Est et le Sud.

Les racines premières de l'espace piémontais se trouvent dans l'insistance de son gouvernement à s'inscrire dans le cadre de la *Respublica cristiana*. Or, celle-ci ne peut se concevoir sans la conviction que son cœur est à Rome et en Italie. De fait cette constante spirituelle s'accompagne du point de vue politique de la certitude, non seulement intellectuelle, que le chef de la Chrétienté est l'empereur couronné par le pape. Si l'on ajoute

---

[37] *Nella suprema necessità di provvedere instantanemente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci (...) Il governo del Re è investito durante l'attuale guerra della indipendenza di tutti i poteri legislativi ed esecutivi »,* Legge 2 agosto 1848 dans Raccolta degli Atti del Governo, *op. cit.*

[38] Renato Giusti, « Sul mito del « Gran Re » », dans *Rassegna Storica del Risorgimento*, 1973 ; fasc. IV, pp. 503-509.

[39] « *Volendo riformare lo stato della Casa Reale in modo più conforme all' indole delle libere e popolari istituzioni che Noi abbiamo felicemente instraurate, e stabilire norme generali per le funzioni d'onore presso la Persona del Re e pei ricevimenti che avranno luogo(...) decretiamo quanto segue* », dans *Raccolta degli Atti del Governo*, op.cit.

[40] Catherine Brice, « La monarchie, acteur de la « nationalisation » des Italiens ? », dans *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 1998, 1, pp.147-169.

[41] Jean-Jacques Gleizal, *Le droit politique de l'Etat. Essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, 1980, pp. 40-41.

que l'empire byzantin, et par conséquent la langue grecque, resta présent jusqu'au Xe siècle dans le sud de la péninsule[42] on retrouve le rôle durable qu'a tenu cette dernière, de limite entre l'Orient et l'Occident[43]. D'ailleurs, suite à l'alliance matrimoniale avec les Lusignan de Chypre sanctionnée par le mariage d'Anne avec Louis II, des tractations aboutirent au transfert en 1452 du Saint-Suaire à Turin, relique porteuse des prestiges de la Terre-Sainte[44]. Ceci témoigne avec éclat que le duché de Savoie ne renonçait nettement à aucune des deux faces, spirituelle et temporelle, de la tradition impériale au lointain passé romain. Du reste Charles-Emmanuel Ier envoya à Valladolid en 1603 ses enfants Philippe, Victor-Amédée et Philibert pour parfaire leur éducation et surtout pour briguer la succession à la couronne d'Espagne pour le cas où Philippe III resterait sans héritiers ; espoirs certes déçus dès 1605[45].

Comme l'a écrit Jacques Derrida à propos du rôle de l'exergue dans un discours, « il y a là une fonction institutrice et conservatrice à la fois »[46]. Dans le royaume de Sardaigne de la première moitié du XIXe siècle encore la référence à l'empire demeure présente. D'une part perdura dans la titulature des traités une expression manifeste dans les *Regie Costituzioni* de 1723 et 1770 : « *Principe e Vicario perpetuo del Sacro Romano Impero* »[47]. Nous avons ici la source, et tout ensemble l'indicateur d'une structure mentale qui appartient au temps long de l'Histoire, à laquelle puisèrent notamment les préambules des *Regie Costituzioni* publiées en 1723 et 1729 au cours du règne de Victor-Amédée II : « Les deux piliers les plus stables sur lesquels puisse s'appuyer le bon fonctionnement des empires et des royaumes furent toujours les armes et les lois »[48].D'autre part lors de la publication à Turin en 1818 du premier volume de la « *Raccolta per ordine di materie delle leggi…* » les éditeurs Vittorio Picco et Giuseppe Davico imprimèrent en exergue de l'ouvrage cette citation du code justinien : « La plus grande protection de la République trouve son origine dans deux choses : les armes et les lois »[49]. Par conséquent le principe fédérateur de la *koiné* savoisienne, plutôt que sa « nationalité », ne tient pas dans l'uniformisation de la langue parlée sur son territoire mais dans la fidélité de ses sujets. Or, l'origine de cette dernière n'est autre que l'entrée, graduelle, de pays divers dans la *fides*, c'est-à-dire d'un mode d'intégration ménageant les autonomies issu de la République romaine : Nice en 1388, la Sardaigne en 1718, le Piémont oriental en 1748 ou bien le duché de Gênes en 1815.

Rinaldo Comba a bien montré en étudiant les *Statuti* d'Amédée VIII au début du XVe siècle que ce type de rationalité pouvait aussi bien lier le spirituel et le temporel en une même architecture[50]. Au premier livre des *Statuti* concernant l'honneur et le culte divin correspondaient les trois vertus théologales, foi, espérance et charité. Le second, qui traitait des offices et de l'organisation de l'Etat, obéissait à deux des quatre vertus cardinales, la justice et la force ; autrement dit des lois et des armes. La prudence convenait au troisième livre sur le comportement des sujets à l'égard de la coutume. Plus tard, en 1647, le jésuite

---

[42] Georges Duby (dir.), *Grand atlas historique*, Paris, sec. ed., 1999, p. 48.

[43] Giuliano Procacci, *Histoire des Italiens*, sec. ed., Paris, 1988, pp. 15-18.

[44] Jacques Lovie, « Les ducs de Savoie », dans *L'Histoire en Savoie*, sec. ed., chambéry, 1998, p.6.

[45] « Carlo Emanuele di Savoia », dans *Dizionario biografico degli italiani*, Vol. 20, Roma, 1977, pp. 331-332.

[46] Jacques Derrida, *Mal d'Archive*, Paris, 1995, p.19.

[47] Thierry Cousin, *op. cit*., pp. 32-33.

[48] « *I due poli più stabili, sopra de'quali raggirarsi il buon regolamento degli Imperi e de' Regni, furono sempre le armi e le leggi* »., *ibid*., p. 2.

[49] « *Summa respublicae tujtio de stirpe duarum rerum armorum scilicet, atque legum veniens »,* dans *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1631 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo Dominio della R. Casa di Savoia per servire di continuazione a quella del senatore Borelli,* Vol. I, Torino, 1818, p. VII, ADAM

[50] Rinaldo Comba, « Il progetto di una società coercitivamente cristiana : gli Statuti di Amedeo VIII di Savoia », dans *Rivista Storica Italiana*, 1991, fasc. 1, pp. 49-52.

espagnol Baltasar Gracian écrira : « Le silence est le sanctuaire de la prudence »[51]. La tempérance régissait les deux derniers livres, l'un sur les frais d'inscriptions dans les actes civils et les décisions judiciaires, l'autre sur les lois somptuaires. Il fallut attendre la Révolution française et la période napoléonienne pour qu'une autre rationalité que l'on dira « moderne » s'immisce lentement dans le mode de gouvernement piémontais, visible notamment dans l'élaboration d'un ordonnancement des actes législatifs différent[52] mais aussi dans l'adoption du principe d'une fiscalité par tête. Dans la relation entre la loi et le marché, propre à l'attraction de capitaux qu'exerce ce pouvoir fiduciaire[53] sur un certain « public » pas forcément « national », un processus s'engage qui n'est autre que celui de la formation de l'Etat moderne. S'appuyant sur la crise économique cet Etat Piémontais amorça dès 1845 une phase de développement sans précédents[54].

Il existe un autre modèle communautaire vers lequel le gouvernement de Charles-Albert se tourna à un moment précis : les Républiques médiévales qui apparurent en Italie du nord et du centre entre le XIe et le XIIIe siècle. Gibelin, le féodal comte de Savoie s'éleva contre cette flambée communale. Mais il convient pourtant de rappeler que la cité piémontaise d'Asti fut l'une des premières à se doter d'institutions autonomes dès 1095[55]. Après l'échec de ce type d'organisation politique vers la fin du XIVe siècle, l'époque communale resta dans les nombreuses villes qui en avaient gardé le souvenir comme un âge d'or durant lequel les libertés et la prospérité régnèrent. Peut-être est-ce pour cela que, non content d'octroyer le « *Statuto* » et non une « Constitution », c'est-à-dire de montrer que la continuité de l'Etat subalpin demeurait assurée malgré les transformations qu'apportaient les nouvelles institutions[56], le jour même, 4 mars 1848, le gouvernement sarde décidait la création d'une *milizia comunale*[57].

On peut considérer que cet appel à la société civile possède deux aspects complémentaires : l'un jouant sur la mémoire collective, l'autre lié à l'instant présent. Suivant le premier, la population appelée à participer dans le cadre des milices correspond aux hommes adultes payant un cens suffisant pour exercer son droit de suffrage. Ceux-là furent sans doute sensibles à la rhétorique réactualisant ou visant à nuancer l'ancienne distinction, niveleuse en termes sociaux, du *popolo grasso* et du *popolo minuto* issue des communes médiévales d'Italie[58]. Bien plus que les autres pays savoisiens, le Piémont est avant tout une région de villes. Quant au second aspect il convient d'abord de citer l'article premier de l'édit en question : « La milice communale est instituée pour défendre la Monarchie, et les droits que le *Statuto* a consacré, pour maintenir l'obéissance aux lois, conserver ou rétablir l'ordre et la tranquillité publique, seconder au besoin l'armée dans la défense de nos frontières et côtes maritimes, assurer l'intégrité et l'indépendance de nos états[59]. Tandis que l'armée piémontaise guerroyait dans le nord de la péninsule contre la puissance impériale des

---

[51] Baltasar Gracian, *L'art de la prudence*, trad. fra., Paris, 1994, p.34

[52] Thierry Couzin, *op. cit*., pp. 35-38.

[53] *Ibid*, pp. 28-30.

[54] *Ibid*, pp. 62-68 et 72.

[55] Daniel Waley, *Les Républiques médiévales italiennes*, trad. fra., Paris 1979, p.61.

[56] Narciso Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Torino, 1980, pp. 229.230.

[57] Regio editto 4 marzo, dans *Raccolta degli Atti del Governo*, cit.

[58] Thierry cousin, *Réalité et représentation de l'Etat Piémontais au milieu du XIXe siècle. La législation du royaume de Sardaigne 1840-1848 : essai méthodologique d'interprétation,* M. Maîtrise, dir. José Gentil Da Silva, Nice, 1991, p.23.

[59] « *La milizia comunale è instituita per difendere la Monarchia, e i diritti che lo Statuto ha consacrati, per mantenere l'obbedienza, secondare all' uopo l'esercito nella difesa delle nostre frontiere e coste maritime, assicurare l'integrità e l'indipendenza de'nostri stati* », Regio editto 4 marzo 1848, dans *Raccolta degli Atti del Governo*, *op. cit.*

Habsbourg, la référence à une histoire typiquement italique était sans doute de bonne politique. Mais la délégation du pouvoir à ces non-officiers était suffisamment importante pour que ce même article stipule finalement que « « toute délibération prise par la milice communale en ce qui concerne les affaires de l'Etat, de la province et de la commune, est une offense à la liberté publique et un délit contre la chose publique et contre le *Statuto*[60]. De ce point de vue, tout change après la défaite militaire à Custoza le 25 juillet 1848 contre les Autrichiens.

Le premier août 1848, le gouvernement sarde ordonnait par décret la transformation de la milizia comunale en guardia nazionale destinée à fournir 56 bataillons pour le service des corps détachés[61]. Le lendemain était décidée la *leva in massa della popolazione per la difesa della patria*[62], tandis que le parlement accordait au gouvernement du roi *tutti i poteri legislativi ed esecutivi* étant donné « la suprême nécessité de pourvoir instantanément à la défense de l'Etat par les moyens les plus rapides et les plus efficaces »[63]. Ces mesures d'exception renvoient à l'appel de la République française à la Nation armée en septembre 1792[64]. En somme, une fois le royaume en danger la référence à la France devient incontournable. Or, l'exemple français suppose une relation entre l'ordre privé et l'ordre public excluant toute continuité politique entre l'Ancien Régime et la Révolution[65] qui ne sera atteinte en Italie qu'avec la promulgation de la Constitution républicaine le 27 décembre 1947[66].

C'est donc seulement un siècle après le *Statuto* que seront réunies les conditions conduisant à l'élaboration d'un véritable droit constitutionnel distinct de l'esprit de la raison d'Etat dont la principale vertu est la dissimulation[67] ; la fin justifiant les moyens, « Le Prince » de Nicolas Machiavel publié en 1532 retrouvait une actualité[68]. Jusque-là en effet, au cours de la période dite de la « monarchie libérale » (1870-1922), tout comme dans les pays savoisiens en 1848, la nation demeura une revendication territoriale inachevée et un principe légitimant d'un Etat dont la forte tradition dynastique ne s'était pas éteinte[69].

Cette contradiction originelle logée au cœur du régime rendit possible dès les années 1880 l'expansionnisme colonial de l'Italie en Afrique du Nord[70] et aussi bien le thème récurrent de l'irrédentisme[71]. Enfin l'absence de participation de la majorité des catholiques réclamée par les papes depuis Pie IX jusqu'en 1929 priva le système politique italien d'une partie de sa légitimité populaire[72]. La puissance de Benito Mussolini sera, dès la marche sur Rome en 1922, de s'infiltrer dans la brèche qu'il faut situer entre le texte du *Statuto* et la pratique politique jusque-là libérale qui depuis le *Connubio* instauré par Camillo Cavour stabilisait les institutions. Constatons qu'en somme la force de l'Etat italien s'est trouvée,

---

[60] *« Ogni deliberazione presa dalla milizia comunale intorno agli affari dello Stato, della provincia e del comune è una offesa alla libertà pubblica ed un delitto contro la cosa pubblica e contro le Statuto », ibid.*

[61] Decreto 1 agosto 1848, *ibid*.

[62] Decreto 2 agosto 1848, *ibid*.

[63] « *Nella suprema necessità di provvedere instantanemente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci* », Legge 2 agosto 1848, *ibid*.

[64] Thierry Couzin, Réalité et représentation de l'Etat Piémontais, op. cit., p.23.

[65] Jean-Yves Guiomar, *La Nation entre l'histoire et la raison,* Paris, 1990, pp. 46-58.

[66] Bernard Gaudillère, *Les institutions de l'Italie,* Paris, 1994, pp. 6-14.

[67] Gérald Sfez, op. cit. pp. 132-135.

[68] Nicolas Machiavel, *Le Prince et autres textes,* trad. fra., Paris, 1980, pp. 37-146.

[69] Thierry Couzin, *Principes dynastiques et question nationale, op. cit*., p. 251.

[70] Mariella Rigotti Colin, « L'idée de Rome et l'idéologie impérialiste dans l'Italie libérale de 1870 à 1900 *», dans Guerres Mondiales et Conflits Contemporains,* 1991, 1.

[71] Paul Guichonnet, *Histoire de l'Italie. 1. La monarchie libérale 1870-1922,* Paris*,* 1969, p.16.

[72] *Ibid*, pp. 15-16.

pour paraphraser Jacques Derrida, d'autant plus facilement déconstructible[73], c'est-à-dire qu'il nous a été possible d'opérer sur le droit en vigueur une sorte de stratigraphie. Un ouvrage difficile a démontré que dans le cas de l'Allemagne on pouvait aussi comprendre les choses ainsi. « Le remboursement des charges féodales abolies s'étendit jusqu'à Bismark, les derniers droits féodaux furent supprimé en 1919 et ce n'est qu'en 1938 qu'une loi mit officiellement fin au privilège nobiliaire des *fidéis commis*. L' ordre social corporatiste, que l'absolutisme n'avait qu'imparfaitement réussi à uniformiser *more geometrico*, et la société industrielle des XIXe et XXe siècles se superposèrent comme des plaques tectoniques, sans se mélanger complètement l'un à l'autre »[74].

• Les origines du droit international

Au siècle des Lumières, le processus de construction d'un droit des gens « public » donne au commerce une place de choix, comme il convient à sa double définition : échange de marchandises et relation réciproque entre les hommes[75]. Civilisateur ou fauteur-de-guerre, quoiqu'il en soit, le commerce prima dans les relations internationales du royaume de Sardaigne dès 1838. Alors les traités de commerce de forme bilatérale se multiplièrent[76]. Que devint cette ouverture après 1848 et, notamment, avons-nous une sorte de codification de ces relations entre Etats ? Il est un autre fil par lequel nous pouvons remonter aux origines du droit international en Italie : la guerre. Les gouvernants savaient de source prussienne depuis 1832 que celle-ci « n'est qu'une continuation du commerce politique par d'autres moyens »[77]. Ainsi, entre la guerre austro-sarde de 1848 et celle de 1859 y a-t-il eut changement de degré ou de nature ?

Le mouvement qui débuta dans le royaume de Sardaigne vers la fin des années 1830 montrait une timide orientation vers le libéralisme. En effet la multiplication des traités de commerce et de navigation entre Etats souverains permettait, au coup par coup, sans que Charles-Albert n'ait prononcé le libre-échange, une ouverture des relations internationales. Evidemment, ces accords supposaient des règles communes et, par conséquent, une pratique juridique tendant vers l'unité. Cette extension des échanges maritimes témoigne de la part de ce royaume une réelle ambition ayant pour but de se faire reconnaître comme puissance[78]. A cet égard certains traités comptent plus que d'autres. Ainsi, la Convention passée avec le géant économique de l'époque, le Royaume-Uni, constitue en-soi un petit événement. Car l'acte signé le 6 septembre 1841[79] éclaire comment un pôle pourrait s'intéresser à sa périphérie. La flotte génoise servait pour le commerce des grains d'intermédiaire entre la Russie et la Grande-Bretagne[80] et les Sardes avaient besoin du savoir-faire technique des Britanniques. Alors que le royaume de Sardaigne jouait le rôle d'échelle de l'Angleterre en Italie pour la distribution des ses produits industriels, le Royaume-Uni offrait aux Savoisiens leur vaste marché, ainsi que, nous le verrons, d'autres relations.

C'est dire ici que nous avons un bel exemple d'échange inégal que Witold Kula a, plus généralement, clairement explicité. «La loi du développement disproportionné, propre à

---

[73] Jacques Derrida, « *Force de loi. Le « fondement mystique de l'autorité* », Paris, 1994, pp. 9-146.

[74] Michaël Stolleis, *Histoire de droit public en Allemagne. La thérorie du droit public impérial et la science* de la *police 1600-1800*, trad. fra., Paris, 1998, p. 594.

[75] Marc Belissa, *Fraternité universelle et intérêt national (1713-1795). Les cosmopolitiques du droit des gens,* Paris, 1998, pp. 61-64.

[76] Thierry Couzin, *Principes dynastiques et question nationale*, *op. cit*., pp. 153-156.

[77] Carl von Clausewitz, *De la guerre,* Paris, 1999, p. 323.

[78] Thierry Cousin, *op. cit*.

[79] Trattato 6 settembre 1841, dans *Raccolta degli Atti del Governo*, *op. cit*.

[80] Giorgio Doria, *Investimenti e sviluppo economico a Genova alla vigilia della prima guerra mmondiale, Vol. primo : le premesse (1815-1882),* Milano 1969, pp. 64-65.

l'économie du capitalisme, présente plusieurs aspects : chronologique (cyclique), sectoriel et spatial. Les deux derniers sont étroitement liés entre eux, bien qu'ils ne soient pas identiques. Etant donné que dans la production des matières premières, avant tout dans l'agriculture, le rendement du travail augmente beaucoup plus lentement que dans l'industrie, et qu'en même temps la production industrielle se développe dans un nombre relativement restreint de régions expressément choisies, il en résulte qu'en même temps se distinguent aussi nécessairement les régions à prédominance agricole. C'est ce qui explique dans ces régions un niveau moins élevé de la productivité moyenne du travail national, une plus basse partie de production destinée au marché, un plus faible développement de l'économie monétaire, des liens moins vigoureux rattachant la production au marché. Mais avec le temps l'industrie concentrée dans certaines régions accélère relativement dans les régions environnantes l'évolution vers les formes capitalistes »[81]. L'Etat savoisien ne fit cependant un pas vers le libéralisme économique qu'en 1850, sous le règne de Victor-Emmanuel II, sur le trône depuis la fin du mois de mars 1849. Etabli par une loi du 6 juillet 1850, celui-ci prit la forme d'un appel : « Sont abolis en faveur des Nations, qui accorderont à notre pavillon le même traitement, tous les droits différentiels tant pour la douane que pour la navigation, sous quelconque titre ou dénominations qu'ils recouvrent »[82].

A partir de ces bases communes, le royaume de Sardaigne se déclarait disposé à contracter avec tous les Etats. L'année 1851 atteignit à ce propos un sommet avec neuf traités de commerce. Dans l'ordre chronologique il s'agissait de la France[83], du Portugal[84], de la Belgique[85], du Royaume-Uni[86], des Etats de la Ligue douanière germanique[87], des Pays-Bas[88], de la Confédération suisse[89], de la Grèce[90], et enfin des « villes libres et hanséatiques » de Lubeck, Brême et Hambourg[91]. Par rapport aux traités signés par Charles-Albert, deux divergences sont à signaler dans les actes de son fils. D'une part ce sont le sénat et la chambre des députés qui par une loi autorisent a posteriori l'Etat « à donner pleine et entière exécution » à la Convention. Le roi garde ses prérogatives en matière de relations internationales mais celles-ci doivent, conformément au *Statuto*, être entérinées par les Chambres pour acquérir force de loi. D'autre part, dans la collection étudiée, seule la première page proclamant l'exécution d'un traité a été rédigée en langue italienne. Les textes contenant les articles de la Convention internationale contractée dès le début du règne de Victor-Emmanuel II, en mars 1849, demeurent régulièrement imprimés en français. Il semble donc que, contrairement à l'époque carlo-albertine, la langue diplomatique de l'Etat sarde ne se prétend pas dépositaire du patrimoine linguistique de la péninsule italique. Quatre conventions postales signées en 1851 avec la Belgique, la Suisse, la France[92] et l'Espagne[93] confirment cette dernière assertion.

---

[81] Witold Kula, « secteurs et régions arriérés dans l'économie capitaliste naissant », dans *Studi Storici*, 1959-60, 3, p. 569.

[82] Legge 6 luglio 1850, « Sono aboliti in favore di quelle Nazioni, che accordano alla nostra bandiera lo stesso trattamente, tutti i diritti differenziali tanto di dogana che di navigazinone, sotto qualunque titolo o denominazione siano riscossi », dans *Raccolta degli Atti del Governo*, *op. cit*.

[83] Legge 6 febbraio 1851, Legge 16 luglio 1851, *ibid*.

[84] Regio Decreto 1 aprile 1851, *ibid*.

[85] Legge 26 maggio 1851, *ibid*.

[86] *Ibid*.

[87] Legge 16 luglio 1851, *ibid*.

[88] Decreto 7 aprile 1851, Legge 16 luglio 1851, *ibid*.

[89] Legge 16 luglio 1851, *ibid*.

[90] Regio Decreto 27 settembre 1851, *ibid*.

[91] Regio Decreto 27 settembre 1851, *ibid*.

[92] Legge 8 febbraio 1851, *ibid*.

[93] Legge 28 dicembre 1851, *ibid*.

Nous avons précédemment privilégié les relations commerciales anglo-sardes. Même si, au début de ce second XIXe siècle, cela paraît aller de soi, il faut s'en expliquer. La présence anglaise en Piémont possède aussi une réalité religieuse. Celle-ci peut sembler presque anecdotique. Elle s'inscrit cependant dans le contexte d'une Eglise romaine offensive qui proclama en 1854 le dogme de l'Immaculée Conception[94]. Déjà présent aux côtés des Vaudois du Piémont dès le milieu du XVIIe et Cromwell, le gouvernement anglais avait obtenu sous Victor-Amédée II des règles particulières en faveur de cette hérésie du XIIIe siècle. Dès 1814 le particularisme des vallées vaudoises fut cultivé par les cousins d'Outre-Manche. Malgré le grand rêve anglican d'une Italie « évangélisée » et les voyages de Becwith et de Gilly, chargés de subsides, les Vaudois piémontais, peut-être trop libertaires depuis longtemps, refusèrent le prosélytisme protestant des Britanniques en Italie[95]. Hors de ces questions marginales dans un royaume massivement catholique, la finance anglaise misa sur l'Etat savoisien. En 1848, le gouvernement put mesurer son pouvoir fiduciaire en lançant des titres à 5 % d'intérêt annuel. A la recherche de numéraire les Savoie enregistrèrent alors un montant de revenu par mouvements de capitaux inégalé jusqu'alors[96]. Il reste que, Sardes ou aubains, nous ne connaissons pas l'identité de ces bailleurs de fonds intéressés à l'unification italienne.

Au cours de la dizaine d'années qui suivit la défaite de Novare, la poursuite du développement économique et l'existence des réfugiés italiens occupèrent une place importante dans les finances royales. Durant la période 1849-1859 c'est l'année 1850 qui se distingue par le montant exceptionnel des entrées par mouvements de capitaux : environ cent cinquante millions cent six mille lires, largement plus que toutes les perceptions diverses réunies[97]. Par chance, la législation permet d'expliquer un cas particulier daté de 1851. La loi du 26 juin 1851 autorisait « l'aliénation d'une rente annuelle de quatre millions et demi de lires sur la Dette publique de l'Etat à hypothéquer sur les voies ferrées »[98]. Le texte précise que la rente est ouverte également aux étrangers et que l'intérêt versé pour l'extinction de celle-ci ne dépassera pas 1 %. Or, quelques jours plus tard, le 2 juillet 1851 on apprend que « l'émission de l'Emprunt aura lieu par moyen de souscription auprès de la Maison Bancaire C.J. Hambro et fils de Londres »[99]. On prévoit ensuite que la rente soit payable par semestre à la banque londonienne ou bien, si la demande en a été faite un mois avant échéance, à Turin et à Gênes, en ce cas le versement aura lieu en or et en argent. L'intérêt est cette fois fixé à 5 % par année. « Outre la garantie formelle de l'Etat Sarde », les obligations sont gagées sur les voies ferrées en service ou en construction. Enfin l'Etat estime que l'extinction de la rente prendra trente six années et six mois ; les chiffres seront publiés dans le *Times* et la *Gazzetta officiale* du gouvernement sarde comme le stipulait l'article 13. Voici donc la preuve que les gens d'affaires londoniens escomptaient beaucoup du présent et de l'avenir du royaume subalpin. L'idée italienne dans sa version piémontaise intéressait le capital de la plus grande puissance économique du monde ; Il y a dans ces relations avec la finance étrangère une ébauche de norme juridique entre Etats.

En ce qui concerne les questions militaires il faut distinguer entre les actes réservés aux régnicoles et les autres. Parmi les premiers, trois décrets accordèrent l'amnistie pour les

---

[94] Philippe Boutry, « Le mouvement vers Rome et le renouveau missionnaire », dans *Histoire de la France religieuse*, T. 3 : XVIIIème-XIXème siècles, dir . Jacques Le Goff, René Rémond, Paris, 1991.

[95] Micheline Tripet, « La présence anglaise dans les Vallées Vaudoises du Piémont pendant le Risorgimento : religion et politique », dans *Studi Piemontesi*, 1976, fasc.1, pp. 47-52

[96] Thierry Couzin, *Principes dynastiques et question nationale*, *op. cit*. pp. 186-188.

[97] Giuseppe Felloni, *Le spese effettive e il bilancio degli Stati Sabaudi dal 1825 al 1860*, Roma, 1959, p. 63.

[98] « *L'alienazione di un'annua rendita di 4 milioni e mezzo sul Debito pubblico dello Stato da ipotecarsi sulle strade ferrate », Legge 26 giugno 1851*, dans *Raccolta degli Atti del Governo*, *op. cit*.

[99] « *L'emissione del prestito avrà luogo per mezzo di sottoscrizioni presso la Casa Bancaria C.J. Hambro e figlio de Londra* », Decreto 22 luglio 1851, *ibid*.

délits politiques en dehors, précisaient les diplômes, des faits relevant du droit commun et des militaires. Par rapport à la capitale on remarque que les zones concernées étaient périphériques : les communes de Menton et Roquebrune le 24 février 1849[100], le duché de Savoie le 20 avril 1849[101] et la Sardaigne le 30 mai 1849[102]. A propos de ce dernier pays, le gouvernement ajoutait ces précisions : « Sont considérés comme en rapport avec les délits politiques ceux qui eurent lieu après le premier août 1848, avec la destruction de *tanche*, haies, clôtures en tous genres dans les terroirs, comme aussi les dommages causés aux maisons et bâtiments, à produits alimentaires, marchandises et autres biens meubles, aussi par l'union de plusieurs personnes »[103]. Ainsi, la création de la garde nationale n'a pas toujours suffi à contenir le flux subversif des mécontents.

Mais pour notre propos il importe surtout de souligner que Turin développa une fonction d'accueil à l'égard des Italiens. Tout d'abord une loi du 29 septembre 1849 ouvrait un crédit de cent mille lires pour secourir les « émigrés italiens »[104]. Moins d'un an plus tard des dispositions identiques furent prises[105]. Dans le même esprit soixante dix mille lires sont prévues en juin 1851 pour récompenser les officiers italiens qui participèrent à la défense de Venise et résident désormais dans le royaume de Sardaigne[106] ; l'année suivante ce sont cent mille lires qui furent débloquées pour la même raison[107]. De surcroît, le 29 septembre 1849, un décret royal décide la création d'une commission chargée d'examiner les demandes de *naturalità* qui seront présentées par les *Cittadini* des provinces unies au royaume[108]. L'article 2 de cet acte précisait que les personnes concernées étaient, d'une part, celles excluent de l'amnistie pour faits politiques relatifs à la « cause de l'indépendance italienne » qui auront déclaré leur domicile dans l'Etat, et, d'autre part, ceux qui auront été investis d'un office de l'Etat[109].

Il est révélateur que l'affirmation de la protection de l'italianité en Piémont s'accompagna de la part du gouvernement de Victor-Emmanuel II d'une réévaluation du passé de l'ère napoléonienne qui signifiait un rapprochement avec la France. « Sont rétablis à la pension viagère les militaires qui en étaient déjà pourvus sous l'Empire français et le Royaume Italique, lesquels reprendront et conserveront la *nationalità* sarde »[110]. Dès le début des années 1850, le royaume de Sardaigne semblait prêt à de nouvelles aventures. Sa participation à la guerre de Crimée aux côtés des Anglais et des Français permit à Cavour de ménager ses alliances. Il participa ainsi au Congrès de Paris en 1856 et obtint au moins de tisser des liens avec Napoléon III[111].

En somme, nombreuses sont les questions posées qui sont restées sans réponses ici ; il y faudrait d'autres travaux. Nous savons cependant que l'évolution du droit public doit s'entendre comme histoire de bureaucratisation de l'Etat, des rapports intérieurs entre gouvernants et gouvernés, et enfin des relations extérieures avec les autres formations

---

[100] Decreto Regio 24 febbraio 1849, dans *Raccolta degli Atti del Governo*, *op. cit.*
[101] Decreto 24 aprile 1849, *ibid*.
[102] Decreto 30 maggio 1849, *ibid*.
[103] « *Sono considerati come connessi coi reati politici quelli che ebbero luogo dopo il primo agosto 1848 per la distruzione di tanche, siepi, chiusure d'ogni genere nei fondi rustici, come altresi pers guasti a case ed edifizii, a generi, mercanzie ed altre cose mobili, anche in unione di più persone* », *ibid*.
[104] Legge 29 settembre 1849, dans *Raccolta degli Atti del governo*, *op. cit.*
[105] Legge 9 luglio 1850, *ibid*.
[106] Legge 7 giugno 1850, *ibid*.
[107] Legge 15 febbraio 1851, *ibid*.
[108] Decreto Reale 29 settembre 1849, *ibid*.
[109] *Ibid*.
[110] Legge 7 maggio 1850, *ibid*.
[111] Giuliano Procacci, o*p. cit*, pp. 289-291.

politiques. Or, ce triple point de vue permet d'affirmer que les conditions d'apparition du droit public en Italie ne furent réunies qu'avec la proclamation de la Première République. Non que l'Ancien Régime et sa persistance aux XIXe et XXe siècles aient ignoré cette notion ; il serait non seulement absurde mais faux de la prétendre. Il demeure pourtant que le droit public moderne ne put s'extraire complètement des racines politiques de la raison d'Etat qu'après la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est en effet qu'au scrutin du 2 juin 1946 que le suffrage universel fut adopté ; ce qui donnait vingt huit millions et cinq mille quatre cent quarante neuf inscrits, soit 61,4 % des habitants[112]. L'espace public se trouvait ainsi globalement défini selon les critères évoqués au départ. Si les Savoisiens échouèrent constamment à fonder une Nation propre, il n'en reste pas moins qu'ils transmirent aux pays de la péninsule la première unification de 1860. Alors seulement les Piémontais abandonnèrent toute allégeance à l'héritage de l'empire détenu par les Hasbourg d'Autriche, ennemi de l'Etat-nation.

[112] Carlo Ghisalberti, *op. pp*. 438-439.