

Nota introduttiva.

Come mantenere il segreto di Stato

Dopo avere svolto, nel 1994, una settimana di studio-pilota grazie alla disponibilità di alcuni consiglieri, ho potuto assistere, durante due sessioni intensive di sei mesi, ai vari lavori e riunioni del Consiglio di Stato. Ho anche potuto partecipare, per un periodo di due mesi, alle attività di formazione dei futuri giudici dei tribunali amministrativi. Negli anni successivi sono ritornato regolarmente al Consiglio per assistere a sedute, realizzare interviste e discutere con alcuni dei miei interlocutori le conclusioni del mio studio prima della sua pubblicazione.

Come indagare sul segreto di Stato senza tradire il segreto di Stato? Questo è il problema di metodo e di deontologia con il quale mi sono confrontato scrivendo questo libro. Gli antropologi conoscono bene il problema, ma i protagonisti delle pratiche che gli antropologi svelano, raramente leggono le loro opere. Nel dubbio, è sempre possibile stipulare un patto con gli informatori allo scopo di dissimulare i loro nomi e i luoghi delle iniziazioni o i rituali di cui vengono ricostruite e interpretate le sequenze, evitando comunque che tali cerimonie perdano di efficacia nella percezione di quanti vi sono direttamente implicati.

Non è la stessa cosa quando l'antropologo deve studiare, nel suo paese, un'istituzione dalla quale è intellettualmente dominato e dalla quale anche lui riceve la protezione che lo Stato di diritto garantisce a tutti. Mi sono trovato in una situazione più disagiata rispetto a quella che ho vissuto quando studiavo gli scienziati al lavoro. Se non ho mai esitato ad aprire la «scatola nera» delle scienze, è perché sapevo che i ricercatori, che dividono con me lo stesso interesse per l'indagine, la stessa *libido sciendi*, non esiterebbero a contraddirmi pubblicamente. Una «scienza della scienza» può generare conflitti d'interpretazione, ma non contraddizioni di principio. Il diritto, invece, non ha la stessa agevole relazione con la chiarezza o con il sapere: è possibile che il segreto gli sia necessario. Sarebbe davvero un disastroso errore se il ricercatore, per una mal riposta voglia di conoscenza, andasse ad illuminare quella zona d'ombra indispensabile

al mantenimento di un'istituzione che, in ultima analisi, garantisce anche a lui la sua legittima esistenza.

La prima soluzione consiste, semplicemente, nel non tradire i segreti, nel non rivelare nulla che possa apparire sgradevole per l'istituzione. Poiché non appartengo a quelle scuole di sociologia critica che si credono competenti solo se praticano la denuncia e si credono giuste solo quando lasciano nella loro scia rovine fumanti e segreti svelati, non ho avuto la preoccupazione di fare l'apologia del Consiglio di Stato, con il rischio di essere accusato di simpatia esagerata. Su questo sono riuscito a far bene, poiché i membri del Consiglio che hanno avuto la pazienza di leggere la versione preliminare delle pagine che seguono non hanno trovato nulla che possa mettere in causa la loro istituzione.

Tuttavia, alcuni hanno avuto da dire sul fatto che, nel testo, sono riportati dati di base ottenuti attraverso l'osservazione regolare se non delle attività di deliberazione (il che mi era chiaramente impedito), almeno dei loro passaggi preliminari (chiamati, come si vedrà, «sedute istruttorie»). Hanno espresso l'auspicio che io mantenessi pure le mie interpretazioni, considerate spesso eccellenti, ma non l'oggetto della mia interpretazione, ritenuto un loro segreto. In particolare, non volevano che venisse riportata letteralmente – con le parole di semplici esseri umani impegnati a discutere tra loro intorno ad un tavolo, in mezzo al disordine dei loro fascicoli – la lenta formazione di un giudizio che, per definizione, deve necessariamente appartenere ad una voce collettiva e anonima.

Nuovo conflitto di doveri: quello dell'etnologo che deve provare ciò che sostiene a partire dai dati raccolti direttamente; quello dello stesso etnologo che deve proteggere la preoccupazione dei suoi informatori di non svelare la fonte da cui provengono i loro misteriosi poteri. Come fare a rispettare i diritti del ricercatore accolto nell'istituzione esattamente per fare il suo lavoro in piena libertà e, al tempo stesso, i membri di un corpo che da due secoli reclama il silenzio totale sui percorsi, talvolta tortuosi, che lo conducono a questa o quella decisione? Come far udire la voce di attori che parlano tra loro di diritto balbettando, mentre il diritto parla con voce impersonale e sicura?

La soluzione scelta consiste nel proteggere l'anonimato tanto dei giudici, quanto degli oggetti di giudizio. Cancellando il numero dei fascicoli, modificando tutti i cognomi, mi sono assicurato che nessun filo permettesse di risalire da una discussione particolare ad un caso rico-

noscibile. Si tratta certamente di una protezione illusoria per quelli che conoscono il diritto amministrativo o che lavorano al Consiglio poiché, per definizione, le decisioni per loro sono familiari tanto quanto i cugini o gli amici. Ma è almeno una protezione contro ogni effetto giuridico che possa mettere in discussione giudizi già resi. Tuttavia, se l'anonimato garantisce dalla rivelazione di questo o quel segreto specifico protetto dal diritto, non è in grado di garantire dallo scopo stesso della mia ricerca: mostrare in dettaglio come delle semplici interazioni, procedendo a tentoni, pervengano a fornire decisioni fragili e al tempo stesso definitive.

Nel riportare i resoconti delle sedute istruttorie, ho deciso di riprodurre i dialoghi tra gli attori, ma ricostruendoli in modo tale che potessero apparire come delle *finzioni verosimili*. Certo, ho anche peccato nei confronti dei miei colleghi di scienze sociali perché ho dovuto abbandonare i dati grezzi, così come ho peccato verso i miei informatori poiché li dipingo in modo che talvolta troveranno eccessivamente fedele, ma è la sola soluzione, certo claudicante e artigianale, che io abbia ritenuto abbastanza adeguata ad un oggetto particolare quale è il luogo dell'elaborazione del diritto. Tra le esigenze dei ricercatori delle scienze sociali da un lato, e, dall'altro, quelle dei membri del Consiglio di esercitare i loro rispettivi mestieri, c'è – così mi pare – un interesse comune: quello di far comprendere il più chiaramente possibile la fragilità della forza del diritto, questo bene cruciale la cui natura è spesso – per il pubblico che ignora il diritto e l'antropologia – un enigma che dobbiamo imparare ad amare.

Il paradosso evidente è quello di richiamarsi al contributo di un'inchiesta indipendente per meglio mettere in luce le zone d'ombra indispensabili alla produzione del giudizio. Ma poiché questo paradosso è nella natura delle cose, non ho creduto, pur tra molte esitazioni, di venir meno a dei doveri contraddittori ricorrendo a questo *maquillage* sistematico dei dati, che tuttavia ritengo tanto affidabili quanto illuminanti. Non avendo chiesto al Consiglio alcun *nihil obstat*, va da sé che non ne abbia ottenuto alcuno e che dunque questo libro impegni solo il suo autore.

Ringraziamenti

La soluzione adottata non mi impedisce di ringraziare segnatamente tutti i membri del Consiglio e dei servizi amministrativi che, nel corso di questi anni, hanno voluto sostenere tanto la mia presenza quanto le mie incessanti e maldestre domande. Ma posso ringraziare felicemente e senza artifici i numerosi colleghi che mi hanno aiutato a condurre in porto un progetto così difficile. Ellen Hertz ha commentato il manoscritto. I suoi consigli mi sono stati preziosi. Devo a Frédéric Audren il poco che so in teoria del diritto: se non ho saputo rispondere alle sue aspettative non è perché egli non si sia prodigato in consigli. Ringrazio Marie-Angèle Hermitte, Elizabeth Claverie, Bruno Karsenti, François Saint-Bonnet, Laurent Fonbaustier, Dominique Lindhardt, Alain Cottage per i loro utili e colti commenti. Per correggere questo testo, Avril Ventura ha voluto apprendere di diritto amministrativo e di sociologia dell'alta amministrazione molto più di quanto non desiderasse... Che anche lei sia ringraziata. Andrei Mogoutov ha prestato il suo talento di cartografo delle reti per la ricostruzione delle carriere del corpo.

1. All'ombra di Bonaparte

Due simboli scelti in modo assai infelice

Per la celebrazione del suo secondo centenario (dicembre 1999) nel grande anfiteatro della Sorbonne addobbato con gli affreschi deliziosamente *kitsch* di Puvis de Chavannes, il Consiglio di Stato ha scelto un simbolo molto curioso: una possente colonna dorica che emerge dal vuoto e sostiene uno spigolo d'architrave che serve da base al frammento isolato di un maestoso cornicione la cui punta s'innalza come la prua di una nave pronta a fendere le acque.

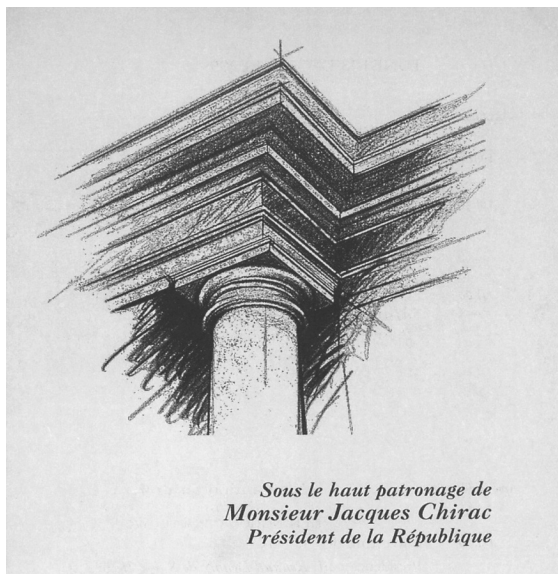
Questo disegno, stilizzato in blu, ha una sua stranezza: visto dal basso, questo bello e commovente pezzo di rudere greco si mantiene sospeso nel vuoto senza appoggio e senza base, come se aleggiasse nel cielo traendo da se stesso la sua forza, pilastro portante di un monumento – sarebbe forse un tempio? – del quale non si intuisce la funzione dato che è possibile vederlo solo in parte e, per di più, senza alcun riferimento al contesto in cui si colloca.

Seduto nelle tribune riservate al pubblico, l'etnografo ignorante non può non interrogarsi sulla scelta di una simile immagine per celebrare l'anniversario di una così importante istituzione: quale senso ha l'idea di indicare i fondamenti dello Stato attraverso questa specie di non meglio identificato oggetto volante? Cosa significa questo pilastro senza base e senza appoggio se sostiene solo un rudere? Perché cercare presso gli antichi Dori il simbolo di una potenza che vorrebbe proiettarsi nel XXI secolo?

La meraviglia dell'etnografo non diminuisce affatto quando apprende dal suo vicino che non si tratta di un rudere, ma della riproduzione, ad opera del pittore Ernest Pignon-Ernest, di un angolo del monumento che cinge la corte del Palais-Royal nel quale in effetti ha sede l'«Alta Assemblée». La sua meraviglia non diminuisce quando scopre che tutti i consiglieri, i relatori sui ricorsi, gli uditori¹ e i funzionari con i quali durante

1. Poiché il diritto amministrativo parla la sua specifica lingua, il lettore troverà di volta in volta nel testo le definizioni dei termini più tecnici. Alla fine del volume si trovano le referenze bibliografiche complete.

la pausa si intrattiene su questo mistero, non siano sorpresi quanto lui («Ma no, via, cosa va cercando?» dicono): questo pezzo di potenza sospeso nel vuoto e visto dal basso non richiede – così pare – alcuna particolare spiegazione. L'etnografo, dopo quattro anni, avrebbe allora condotto così male il suo lavoro d'indagine da non essere capace di prevedere ciò che dovrebbe meravigliare i membri dell'istituzione che ha studiato? Questo disagio per aver mal compreso il suo «terreno d'indagine», come si dice tra gli addetti ai lavori, si accentua nel giorno dell'anno in cui riceve gli auguri da alcuni tra quanti hanno avuto la pazienza di sopportarlo per così tanto tempo. Le autorità del Consiglio, per festeggiare il passaggio all'anno 2000 e al tempo stesso l'inizio del terzo secolo di attività, hanno avuto l'idea ancora più curiosa di scegliere, per illustrare il loro biglietto di auguri, un quadro che raffigura Bonaparte, nell'uniforme rutilante di Primo Console, in piedi su di un podio. Davanti a Cambacérès e Lebrun educatamente riservati, l'autore del colpo di Stato riceve i giuramenti entusiasti dei presidenti di sezione nominati da poco – sontuosi nella loro uniforme appositamente disegnata da David –, mentre dietro,



*Sous le haut patronage de
Monsieur Jacques Chirac
Président de la République*

FIGURA 1.1. Fonte: Consiglio di Stato.

in controluce, l'intero Consiglio, con le braccia levate nel medesimo gesto solenne, giura con una sola voce la sua fedeltà alla nuova Costituzione.

Questa scelta non è incredibilmente maldestra? – si chiede il nostro osservatore. Nel momento stesso in cui l'Europa e il suo diritto assumono un'importanza sempre più grande, ecco che si va a mettere in primo piano il fondatore del Consiglio di Stato, quel Napoleone che all'estero non passa certo per un modello di democratico, ma piuttosto per un tiranno sanguinario! Proprio quando l'idea stessa di un diritto amministrativo distinto e separato dalla giurisdizione ordinaria suscita sempre disagio, ironia o indignazione nella stampa, tra gli eletti e tra gli avvocati, si può far sfilare in parata davanti agli occhi del pubblico perfino il gesto di sottomissione al potere personale di un uomo che pretende di incarnare lo Stato ed al quale nessuno è in grado di opporsi? Cosa ancora più singolare: questo stesso Consiglio, del quale si celebrano i duecento anni non ha mai interrotto, nel corso della tormentata storia della Francia, la pratica di giurare solennemente e in grande uniforme la sua fedeltà totale e assoluta a vari regimi in successione, ciascuno dei quali, di volta in volta, ha cercato di sopprimerlo ed ai quali, così come la Francia, è sempre sopravvissuto, ma al prezzo di alcune ritrattazioni². È davvero così intelligente la scelta di mettere in evidenza questo gesto di una fedeltà giurata e abiurata il giorno dopo?

È inutile precisarlo: qui l'etnografo è ancora solo con la sua sorpresa. Per i membri che hanno avuto l'amabilità di spedirgli questo biglietto, non c'era alcuna malizia. Ed è esattamente ciò che lui avrebbe dovuto capire.

Per delineare il ritratto del Consiglio di Stato, siamo obbligati a cancellare un po' il disegno a matita di Pignon-Ernest. Se è vero che il Consiglio serve da pilastro allo Stato, sembra poco probabile, per ragioni di semplice meccanica e di resistenza dei materiali, che quest'ultimo possa poggiare sul nulla. Diversamente dal pittore, cercheremo di rintracciare e descrivere la grande quantità di legami (per quanto fragili e poco rilevanti

2. Per un'utile sintesi, si veda il lungo capitolo, in AA. VV. *Deuxième Centenaire du Conseil d'État* (2001), intitolato «Le Conseil d'État et les changements de régime politique», pp. 77-144. Come sostiene Pierre Legendre, «Il Consiglio di Stato non è ammirevole; molto semplicemente è. Il suo sviluppo, la moltiplicazione delle sue funzioni e soprattutto il paradosso della sua continuità sono l'effetto di una meccanica che non ha nulla di eroico e non ha nemmeno pensiero». (Legendre 1975, p. 633).



FIGURA 1.2. Fonte: Consiglio di Stato.

possano essere) che formano quel groviglio di radici (grandi e piccole) moltiplicatesi nel tempo grazie al quale è possibile spiegare la solidità dell'edificio. Quanto a questo monumento, lungi dal considerarlo come un frammento di tempio neo-classico che aleggia misteriosamente sopra i cittadini attoniti, proveremo a restituirgli la sua materia, i suoi colori, la sua grana, la sua morbidezza, ed anche la sua fragilità, forse la sua attualità e – perché no? – la sua utilità. L'immagine perderà parte del suo splendore solenne, del suo isolamento maestoso, ma in essa potranno risaltare le ramificazioni e le numerose connessioni che permettono ad un'istituzione di respirare.

Allontanandoci dall'architrave e da questo mucchio di colonne doriche, cerchiamo anche di allontanarci da Bonaparte e da questa vicenda spesso contraddittoria che dai Borboni a de Gaulle, passando per Vichy, ha permesso al Consiglio di credersi sempre lo stesso, immunizzato contro il trascorrere del tempo, esattamente come l'Idée platonica della Repubblica. In questa sede noi non siamo interessati alla ricostruzione

di questa storia (incessantemente ripresa dai membri del Consiglio) e neppure alla revisione colta della sua mitologia ad opera dei rari storici di questa istituzione³: non è la strada degli archivi che seguiremo, ma quella dell'osservazione paziente da parte di chi all'inizio versava nella condizione di totale ignoranza dei metodi del diritto e comunque di assoluta assenza di ruoli di responsabilità negli apparati dello Stato. Bisogna comunque dire che colui che noi qui chiamiamo l'etnografo – per ragioni che spiegheremo più avanti (nel capitolo 6) – ha potuto beneficiare, per un periodo di quindici mesi distribuiti in quattro anni, di un accesso privilegiato ai lavori del Consiglio, una sorta di stage effettuato con la *tutorship* di membri eminenti di questa istituzione che gli ha permesso di trovarsi nella posizione (che i nuovi metodi in antropologia definiscono come impossibile e indecente) di «mosca sul muro», cioè di osservatore ridotto al silenzio e all'invisibilità anche se provvisto di un taccuino per appunti e di una tessera plastificata per l'accesso alla biblioteca...

Una banale storia di piccioni

La voce risuona nella sala dai mobili di legno levigato dagli anni:

3. Vi è una certa disparità nel numero delle opere dedicate alla gloria del Consiglio di Stato e gli studi sul Consiglio. Anche dopo le pubblicazioni dedicate al secondo centenario, voluminose, ma puramente celebrative (AA. VV. 2001), si trova una sola opera sociologica sul tema (per di più vecchia di almeno trent'anni): M. C. Kessler, *Le Conseil d'État* (1968). C'è poi un libro più recente che civetta un po' con la sociologia, J. P. Costa, *Le Conseil d'État dans la société contemporaine* (1993), ci sono poi alcuni articoli corroboranti tra cui quello di Monnier in AA. VV. (2001), vol. I, pp. 643-647 e infine alcune ricerche sull'evoluzione del Consiglio, tra le quali, ad esempio: J. de Roquemaurel, *Les Membres du Conseil d'État et les entreprises* (1997); O. Bui-Xuan, *Les Femmes au Conseil d'État* (2000). È tutto per quanto riguarda i lavori di studiosi estersi sull'istituzione. In compenso però ci sono diverse opere di scienza amministrativa – J. Chevalier, *Science administrative* (1994); F. Burdeau, *Histoire du droit administratif* (1995) – ed eccellenti illustrazioni del ruolo giuridico e amministrativo del Consiglio – dal più efficace, di B. Stirn, *Le Conseil d'État* (1991), al più elegante, di J. Massot, *Le Conseil d'État. De l'An VIII à nos jours* (1999). Tutte le altre opere sono essenzialmente di diritto amministrativo e quando fanno la storia di questo o di quel concetto – ad esempio H. Le Berre, *Les Revirements de jurisprudence en droit administratif* (1999) – o di una qualche funzione del consiglio – cfr. M. Deguegue, *Les Commissaires du gouvernement et la doctrine* (1994) – uno storico normale farebbe qualche fatica a trovarvi i riferimenti appropriati. E certo, non mancano le testimonianze commosse, divertite o ironiche – perfino sui piccoli difetti del Consiglio c'è un esecrabile romanzo: J. Lebon, *Meurtre au Conseil d'État* (1990). Ci si potrà divertire per quest'altro particolare: l'opera dedicata al secondo centenario contiene fotografie di poltrone, tribune e mobili in legno, ma nessuna immagine di un umano in vita – mentre vi si trova una gran quantità di ritratti di defunti celebri...

I piccioni possono essere un incanto per chi frequenta i giardini pubblici. Ma sono un flagello per i coltivatori di girasoli.

Ed è il caso del Sig. Delavallade che ha inutilmente tentato, davanti al tribunale amministrativo di Poitiers e poi davanti alla corte amministrativa di Bordeaux, di ottenere dal comune di La Rochefoucauld un'indennità di 100.800 franchi per i danni causati alle sue colture dai piccioni di quella città.

Egli vi chiede oggi l'annullamento cassazione della sentenza del 3 dicembre 1991 che ha escluso la responsabilità del comune per il fatto che quest'ultimo non aveva commesso alcuna mancanza grave.

Come i racconti della nostra infanzia, i «processi» cominciano sempre con l'evocazione di un luogo più o meno pittoresco o di toponimi che ricordano il corso della storia o la geografia, gli avvenimenti dolorosi o buffi di una vita quotidiana lontani mille miglia dall'ambiente felpato del Palais-Royal, tra il Louvre e la Comédie-Française. Ci troviamo al «Convenzioso», una delle due branche del Consiglio (l'altra è quella denominata delle «Sezioni amministrative»), anche se, nel gioco complicato dei corridoi, delle porte nascoste, delle scale solenni o buie, nei contrasti delle moquette, non è possibile visualizzare la divisione del palazzo in queste due metà funzionali che peraltro si mescolano in cento modi diversi e di cui descriveremo più avanti la sottile ecologia. L'uomo è in piedi alla tribuna. Legge ad alta voce il documento redatto con cura e denominato «le conclusioni» perché finisce sempre con questa formula:

E per queste ragioni, noi **concludiamo**:

- è annullato il decreto della corte amministrativa d'appello di Bordeaux;
- è respinta la richiesta d'appello del Sig. Delavallade del sovrappiù delle sue conclusioni di annullamento.

Quello che parla è chiamato il commissario di governo. Il termine non deve indurci in errore: ciò che caratterizza questo personaggio con il quale passeremo molto tempo, consiste nel fatto che *non è* l'incaricato in commissione di un qualsiasi governo, ma è uno dei venti membri del Consiglio ai quali è affidato il compito di illustrare la formazione del giudizio su ciò che, dopo il suo intervento e in funzione della sua specifica visione del diritto amministrativo⁴, dovrebbe logicamente essere

4. Sulla storia della funzione, si veda Rainaud (1996). Il termine può creare un po' di confusione, poiché dall'altro lato del corridoio si è soliti chiamare «commissario di governo» dei personaggi che occupano una funzione del tutto diversa: sono i membri dei gabinetti ministeriali o gli alti



FIGURA 1.3. Fonte: Consiglio di Stato.

considerato concluso. Benché sia il solo a stare in piedi, non svolge in alcun modo il ruolo di un procuratore in quanto non procede in nome dello Stato e non gestisce per nulla la procedura istruttoria. Benché parli collocato alla sinistra del banco della presidenza, non ha neppure il ruolo dell'avvocato difensore. In questa assemblea gli avvocati non parlano mai, tranne che in rarissime eccezioni, e se a loro è riservato un banco di fronte ai giudici, la loro presenza è muta, con l'eccezione di una breve formula di rito pronunciata nel momento in cui viene chiamato il loro fascicolo, e in questa occasione mormorano qualcosa come «Mi rimetto alle mie conclusioni scritte». La funzione del commissario di governo assomiglia piuttosto a quella di un professore universitario autonomo: qualche settimana fa i suoi colleghi della sotto-sezione⁵ alla quale appartiene gli hanno trasmesso il fascicolo n. 133-880 sul quale lui conclude oggi 25 ottobre 1995⁶.

Nulla obbliga tuttavia i giudici, suoi colleghi che lo ascoltano a seguire le sue conclusioni con l'attenzione dovuta alla rilevanza del caso o al prestigio del commissario. Egli, d'altra parte, è libero di decidere se pub-

funzionari incaricati di venire a difendere i loro progetti di legge o di decreto davanti alle Sezioni amministrative del Consiglio.

5. Una delle due divisioni del «Contenzioso», sulla quale torneremo e che permette di distribuire i fascicoli. Ci sono dieci sotto-sezioni.

6. Le fonti dell'indagine sono di due tipi: quelle pubbliche che tutti possono consultare nelle fonti del diritto amministrativo e quelle, assolutamente confidenziali, costituite dalle sedute d'istruttoria osservate dal ricercatore.