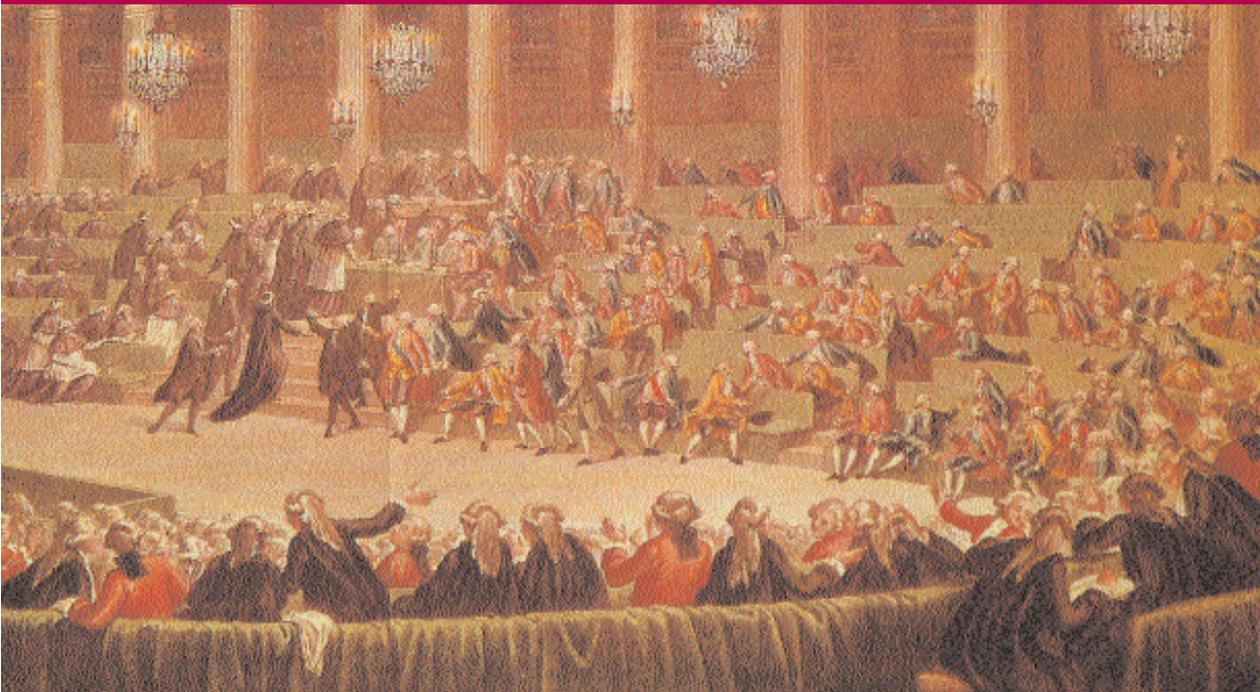


Giornale di
Storia
costituzionale

PERIODICO DEL LABORATORIO DI STORIA COSTITUZIONALE "ANTOINE BARNAVE" n. 8 / II semestre 2004



**La “deriva parlamentare” nella storia
costituzionale francese**

Contributi di

Alessandro Torre, Silvio Suppa, Roberto Scarciglia, Luca Daris,
Roberto Martucci, Luca Scuccimarra, Luigi Lacchè, Cristina Cassina,
Marina Calamo Specchia, Carmela Decaro, Pierre Avril,
Alfonso Di Giovine, Marie-Claire Ponthoreau,
Claudio Pofferi, Rolando Minuti, Stefano Visentin

Giornale di
Storia
costituzionale

n. 8 / II semestre 2004



Giornale di Storia costituzionale
Periodico del "Laboratorio Antoine Barnave"
n. 8 / Il semestre 2005

Direzione

Giuseppe G. Floridia, Luigi Lacchè, Roberto Martucci

Comitato scientifico

Bronislaw Baczo (Ginevra), Giovanni Busino (Losanna), Francis
Delperée (Lovanio), Alfred Dufour (Ginevra), Lucien Jaume (Parigi),
Heinz Mohnhaupt (Francoforte), Michel Pertué (Orléans), Michael
Stolleis (Francoforte), Joaquín Varela Suanzes (Oviedo)

Comitato di redazione

Paolo Colombo, Federico Lucarini, Giovanni Ruocco, Luca Scuccimarra

Segreteria di redazione

Mauro Antonini, Marco Bruni, Ronald Car, Luca Cobbe, Roberta Cia-
ralli, Gerri Ferrara, Simona Gregori, Paola Persano, Gianluca Piergia-
comi, Monica Stronati, Maria Valvidares

Direzione e redazione

Laboratorio di storia costituzionale "A. Barnave"

Università di Macerata

piazza Strambi, 1 – 62100 Macerata,

tel. +39 0733 258724; 258775; 258365

fax. +39 0733 258777

e-mail: barnave@unimc.it

I libri per recensione, possibilmente in duplice copia, vanno
inviati alla Segreteria di redazione.

La redazione si rammarica di non potersi impegnare a restituire i
dattiloscritti inviati.

Direttore responsabile

Angelo Ventrone

Registrazione al Tribunale di Macerata

n. 463 dell'11.07.2001

Edizione e distribuzione/Publisher and Distributor

Quodlibet edizioni

via padre Matteo Ricci, 108

62100 Macerata

tel. +39 0733 264965

fax +39 0733 267358

e-mail: ordini@quodlibet.it

ISBN 88-7462-067-5

ISSN 1593-0793

Tipografia

Litografica Com, Capodarco di Fermo (AP)

La rivista è pubblicata con un finanziamento dell'Università degli
Studi di Macerata, del Dipartimento di diritto pubblico e teoria del
governo dell'Università di Macerata, con un contributo dell'Univer-
sità degli Studi di Bari e (per il 2003) del Ministero dei Beni cultu-
rali.

In copertina: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Finito di stampare nel mese di marzo 2005

Prezzo di un fascicolo

euro 22;

arretrati, euro 26;

Abbonamento annuo (due fascicoli)/ Subscription rates (two issues)

Italia, euro 35; Unione europea, euro 40; U.S.A. e altri Stati, euro
60;

Pagamento:

A mezzo conto corrente postale n. 14574628 intestato a

Tempi provinciali soc. coop. a.r.l.,

via p. Matteo Ricci, 108 - 62100 Macerata;

Con assegno bancario, con la stessa intestazione;

Tramite bonifico bancario: Banca delle Marche cc. 13004

ABI 6055 CAB 13401

con Carta Visa, inviando, tramite fax o e-mail, i propri dati,

numero della Carta e le ultime quattro cifre della data di scadenza.

Payments:

By bank transfer: Banca delle Marche cc. 13004 ABI 6055 CAB 13401

Swift BAMA IT 3A001

By Credit Card (Visa): please send by fax or e-mail the Credit Card
number and the last four digits of expiration date.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rin-
novati per l'anno successivo.

Sommario

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 8 / II semestre 2004

- 5 Introduzione.
MARINA CALAMO SPECCHIA
- 29 La "deriva parlamentare" nella storia costituzionale francese: il perché di una metafora
ALESSANDRO TORRE
- Fondamenti**
- 45 Genesi della sovranità in Francia, ovvero fra centralità della forma e pluralità della vita
SILVIO SUPPA
- 57 Dai "pre-parlamenti" alla Rivoluzione francese
ROBERTO SCARCIGLIA-LUCA DARIS
- 63 "Deriva parlamentare" e Assemblée "alla deriva" durante la Rivoluzione francese (1789-1795)
ROBERTO MARTUCCI
- 79 «La fiducia viene dal basso, il potere dall'alto». Il laboratorio di Brumaio e la crisi del legislativocentrismo rivoluzionario
LUCA SCUCCIMARRA
- Itinerari**
- 99 Governo rappresentativo e principio parlamentare: le *Chartes* francesi del 1814 e 1830
LUTGI LACCHÈ
- 121 «Vincere la demagogia con la democrazia». Il 1848 e le sue illusioni
CRISTINA CASSINA
- 135 Il terzo regime repubblicano: *parlementarisme absolu o inconnu?*
MARINA CALAMO SPECCHIA
- Approdi**
- 165 Il Parlamento della IV Repubblica: identità assembleare ritrovata?
CARMELA DECARO
- 183 Le Parlement de la Cinquième République. Les débuts (1958-1962)
PIERRE AVRIL
- 189 Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo
ALFONSO DI GIOVINE

Sommario

- 197 La contribution de la construction européenne au renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sous la V^{ème} République

MARIE-CLAIRE PONTHEUREAU

Ricerche

- 215 Il principio dualistico nella costituzione inglese del primo periodo Stuart: il caso Bates (1606)

CLAUDIO POFFERI

- 229 L'abate Coyer et «le vieux mot de patrie»: a proposito del tema della "patria" nella cultura francese settecentesca

ROLANDO MINUTI

- 239 Passioni collettive e leggi politiche nel repubblicanesimo olandese del XVII secolo: dai fratelli De la Court a Spinoza

STEFANO VISENTIN

Librido

- 261 Ventitre proposte di lettura

Introduzione

MARINA CALAMO SPECCHIA

En évoquant un "parlementarisme absolu", Carré de Malberg a montré d'une manière plus convaincante sur quelle bases juridiques et par quel enchaînement la III^{ème} République avait fondé son orientation, favorable au législatif. À la vérité, l'évolution vers la formule inverse du «gouvernement de cabinet» est exceptionnelle ; presque partout, les régimes parlementaires de l'époque ont accepté une importante influence de leur Parlement.

[Mathiot 1976, p. 124]

Questa considerazione, che Mathiot rivolge alla teorizzazione malberghiana dell'assolutismo parlamentare, raffigura il *fil rouge* lungo il quale si snodano le riflessioni che hanno condotto un gruppo di giuristi, pubblicisti comparatisti, di scienziati della politica e di storici delle istituzioni a interrogarsi sull'evoluzione del parlamentarismo francese *à travers les âges*. Al centro del dibattito un inedito ruolo del Parlamento, guardato come fattore di stabilizzazione del *véritable laboratoire* di sperimentazione costituzionale (e istituzionale) che è la Francia dalla Rivoluzione alla V

Repubblica, senza tralasciare uno sguardo prospettico volto all'*Ancien régime* (v. *infra* Scarciglia-Daris e Suppa).

Tale rovesciamento della tradizionale prospettiva, con cui sovente si è guardato all'istituzione rappresentativa d'oltralpe vista come fattore di accelerazione dello scivolamento verso formule più o meno larvate di autoritarismo, muove dalla singolare metafora, tratta dal linguaggio marinaresco, della "deriva", con la quale si è voluto intitolare il convegno di studi¹ dal quale prende avvio la presente riflessione. Essa non va intesa nell'accezione negativa di spostamento della rotta dell'imbarcazione per effetto del trascinarsi dovuto all'azione combinata di venti e correnti, il che suggerirebbe quella forma di degenerazione dell'istituzione rappresentativa dovuta sia agli "slittamenti" del regime verso formule di tipo assembleare sia all'offuscamento del ruolo parlamentare dovuto all'emergere sulla scena politica di esecutivi "forti", secondo una immagine evocativa che ricorre sovente nella storia costi-

tuzionale francese. Viceversa, qui deriva è utilizzata in un'accezione positiva, dato che ci si riferisce a quella parte del mezzo navale consistente in un piano longitudinale, fisso o mobile, che prolunga inferiormente la chiglia di alcune imbarcazioni per contrastare l'azione di "scarroccio", aumentando la stabilità trasversale dell'imbarcazione e che può essere di due tipi, a "baionetta" o a "perno", come acutamente riferisce Alessandro Torre.

Proprio il riferimento alla funzione della deriva di dare "stabilità trasversale" all'imbarcazione, in modo tale da costituire un valido "coadiuvante" che consenta al nocchiero, in talune circostanze, di opporsi alla forza dei venti che contrastano la rotta e di mantenere la giusta direzione, è un concetto utile al nostro scopo. Che è quello di identificare nel Parlamento un elemento di direzione fondamentale dei regimi politici, rappresentando il luogo della continuità istituzionale ricorrente nelle varie "formule" costituzionali che si snodano in più di due secoli di storia politico-istituzionale, alternando fasi di accelerazione del predominio parlamentare a fasi di indebolimento dell'istituzione rappresentativa.

L'oscillazione del *pendule constitutionnel* è indipendente dalla strutturazione interna dell'organo parlamentare (da monocamerale nella costituzione monarchica del 1791 all'assemblea pluricamerale delle costituzioni del primo Napoleone, passando per i modelli bicamerali). Infatti, il Parlamento, secondo l'ottica proposta nel seminario barese, ha sempre svolto un ruolo di contrappeso istituzionale dell'esecutivo non solo durante le fasi repubblicane e liberali, ivi svolgendo il suo ruolo "naturale", ma anche nei periodi più "acce-

si" dell'evoluzione politico-costituzionale, segnati da forme di governo di stampo autoritario. L'istituzione parlamentare ha, dunque, lasciato un'orma indelebile di continuità istituzionale nella successione dei differenti modelli costituzionali, ognuno dei quali ha contribuito alla stratificazione normativa e all'evoluzione sociale su cui si fonda l'attuale democrazia rappresentativa francese.

La storia dell'evoluzione parlamentare in Francia si intreccia inevitabilmente con l'evoluzione (in senso ampliativo) dei "diritti" elettorali: il Parlamento ha giocato un ruolo, delicato e insostituibile insieme, nel passaggio dalla legittimità monarchica alla sovranità nazionale, ossia dall'*Ancien régime* allo Stato liberale, incarnando "il cuore" dei due pilastri fondamentali della costruzione liberale, i principi della separazione dei poteri e della sovranità nazionale, il primo, teorizzato nel 1748 da Montesquieu, realizzabile solo grazie a un Parlamento che eserciti la funzione legislativa in modo autonomo dal potere esecutivo e il secondo che ha per corollario il principio rappresentativo e trova nel Parlamento il suo luogo naturale di espressione.

In tale contesto, il suffragio censitario costituisce l'indice rivelatore del *deficit* democratico del Parlamento, riscontrabile nel periodo della Restaurazione borbonica e che permarrà durante tutto il periodo liberale. Il *fil rouge* della costituzionalizzazione delle energie della macchina rivoluzionaria, collegato al tema dell'instabilità istituzionale, dominerà un arco di tempo che va dalla costituzione del 1791 a quasi tutto il secolo XIX. Si potrebbe, anzi, azzardare una sorta di "legge" che presiede alla configurazione del suffragio indiretto a due gradi (1789, 1791, 1795) e censitario (1814,

1830) e del suffragio universale (1793, 1848) in quel particolare periodo di evoluzione del parlamentarismo. In tale periodo, l'instabilità delle costituzioni è evidenziata dall'oscillazione del *pendule constitutionnel* tra Legislativo ed Esecutivo. Rispetto al suffragio universale diretto, al quale i testi costituzionali che lo prevedono (costituzione dell'anno I, costituzione dell'anno VIII, costituzione del 1848, costituzione del 1875) connettono la segretezza del voto, le modalità di espletamento del suffragio indiretto a due gradi (1789, 1791 e 1795) e del suffragio censitario introdotto dalla Restaurazione (1814) e mantenuto dalla Monarchia di Luglio (1830) si caratterizzano negli enunciati costituzionali per l'omissione di qualunque riferimento alla suddetta modalità di esercizio del diritto elettorale. La conclusione che se ne potrebbe trarre è, forse, che il suffragio a due gradi rivoluzionario e quello censitario della Restaurazione, comportando l'attribuzione di una "funzione", vada esercitato in modo palese.

Del resto, propugnando una visione tipicamente censitaria del voto come "dovere", Benjamin Constant affermava che i presupposti necessari per l'esercizio del diritto di voto erano la cittadinanza, la maggiore età e la cultura, tale ultimo requisito accessibile all'epoca solo ai più abbienti: difatti, per essere parte attiva di una società politica era necessario possedere il *degré des lumières* e l'*intérêt commun*. La natura inegalitaria del suffragio censitario viene stigmatizzata dall'affermazione costante che soltanto la proprietà rende gli uomini capaci di esercitare i diritti politici e di distinguere tra il bene personale e il bene comune.

Consequentemente, connaturata al

suffragio censitario è la nozione di sovranità nazionale: la Nazione come unità ontologica di interessi omogenei è al di sopra del popolo e del sovrano e gli elettori esercitano il diritto di voto non *nomine proprio*, ma su delega della Nazione stessa: ecco perché Constant, secondo una visione aristocratica della rappresentanza (nel senso etimologico di ἀριστοί, i migliori), poneva tra i presupposti della forma di governo rappresentativa francese la "cultura" (De Luca 1993, pp. 66-73).

Al contrario, strettamente connesso al principio della democrazia diretta di matrice rousseauviana (forse andrebbe qualificata come "democrazia diffusa", se si guarda al sistema di votazione nell'ambito del procedimento legislativo descritto dal *Contrat*) è il suffragio universale che consente alla sovranità identificata nella *volonté générale*, che non è né delegabile né divisibile, di radicarsi nel popolo mediante l'esercizio del diritto di voto universale e diretto.

Il primo decennio rivoluzionario, come dimostra Roberto Martucci, è caratterizzato dalla determinazione delle diverse Costituenti (non a caso, altrove, lo stesso autore esaminando proprio tale periodo lo definisce efficacemente una fase di «ossessione costituente», Martucci 2001) di far attecchire il principio rappresentativo con la previsione di quattro diverse Assemblee parlamentari. Tra il 1789 e il 1799, infatti, si registrano in Francia i primi tentativi di impiantare istituzioni parlamentari con l'istituzione di quattro diversi "legislativi"², dei quali gli Stati Generali segnano l'avvio del processo che condurrà alla caduta dell'*Ancien régime*.

L'esigenza di produrre una trasformazione monocamerale dell'Assemblea com-

porterà la sostituzione dell'arcaico sistema di voto per "ordine" col sistema per "testa", evidenziando la frattura insanabile già esistente tra gli esponenti degli ordini privilegiati e i delegati del Terzo Stato, frattura che si concretizzerà il 17 giugno con il voto della mozione di Sieyès sul principio della rappresentanza nella determinazione delle imposte, approvata con 491 voti favorevoli e 9 contrari, che trasforma il Terzo Stato in Assemblea Nazionale Costituente. Organismo che presenta al suo interno quella che Martucci definisce la «culla del parlamentarismo europeo continentale»: un'organizzazione strutturata in comitati, cellule di lavoro di tipo tecnico a base volontaria e con finalità istruttorie, ma soprattutto strumenti di invasione del campo esecutivo da parte del Corpo legislativo. L'Assemblea Nazionale continua i suoi lavori separatamente nella sala del *Jeu de Paume*, cui seguirà il 20 giugno la solenne promessa di non sciogliersi se non dopo aver varato una costituzione: il successivo 8 luglio, con il voto della mozione Tayllerand sull'abolizione dei mandati imperativi, l'Assemblea Nazionale Costituente segna definitivamente l'avvio dell'attività legislativa costituente, marcata il successivo 4 agosto dal voto dell'abolizione dei privilegi feudali e il 26 agosto della *Déclaration des droits*.

La legislatura costituente si traduce in una serie di atti legislativi confluenti nella costituzione del 1791, che si presenta subito come lo strumento idoneo a guidare la transizione dall'*Ancien régime* al nuovo sistema rappresentativo. Numerose disposizioni sono, infatti, dedicate all'esercizio dei diritti politici, anche se offuscate dal principio del suffragio ristretto, cui consegue l'inegalitaria distinzione tra "cittadini attivi" e "cittadini passivi", questi ultimi

esclusi dall'esercizio del diritto di voto per mancanza dei requisiti richiesti dalle norme costituzionali.

Anche il periodo che segue alla caduta del regime convenzionale (la Convenzione Nazionale ha governato per mezzo del Comitato di Salute pubblica, il vero «fulcro del governo rivoluzionario») è caratterizzato dalla ricerca di un equilibrio tra sistema rappresentativo e sistema elettorale. La costituzione dell'anno III costituzionalizza il principio bicamerale, nella convinzione che il monismo assembleare possa comprimere le attribuzioni degli altri organi costituzionali. Un elemento di debolezza si insinua, tuttavia, in questa costruzione: l'articolazione binaria dell'istituzione parlamentare si riverbera sul procedimento legislativo che permane diviso tra il Consiglio degli Anziani e il Consiglio dei Cinquecento, rompendo il principio della collegialità deliberativa e aprendo il varco al colpo di Stato napoleonico.

L'esigenza di conciliare il principio rappresentativo, di cui è espressione il Parlamento, con l'opportunità di regolare l'apertura verso il basso del "collettore" costituito dal sistema elettorale è il filo conduttore che, secondo Luca Scuccimarra, anima il dibattito politico che precedette il colpo di Stato napoleonico. «La fiducia viene dal basso, il potere dall'alto» sintetizza magistralmente il più profondo contenuto costituzionale della cesura realizzata il 18 brumaio 1799 e trova corpo nel modello delle *listes de confiances*, che rappresenta una forma di apertura verso il basso la quale consente di dare incarnazione simbolica ed istituzionale alla circolarità della rappresentanza, perché da un'unica lista di "eleggibili", senza gerarchie al suo interno, saranno tratti tutti i soggetti che dovranno

esercitare le funzioni pubbliche. I singoli rappresentanti, eletti da collegi sparsi sul territorio, confluiranno in un'unica lista da cui si attingerà per tutte le funzioni, e ciò consente di risolvere il problema di come conciliare l'unità della rappresentanza nazionale con la necessaria molteplicità della sua articolazione territoriale.

A fissare le regole del gioco però, non sarà Sieyès, ma Napoleone Bonaparte, che in una lettera indirizzata a Talleyrand espone il suo progetto costituzionale, in aperta rottura con la cultura costituzionalistica francese, colpevole di aver posto al centro dell'architettura istituzionale il potere legislativo, ignorando la rilevanza propria del potere esecutivo, privato della centralità che merita come espressione diretta della sovranità popolare. L'elemento-chiave di tutto il regime napoleonico sarà, infatti, il processo di parcellizzazione delle assemblee legislative, private di gran parte dei loro poteri e ridotte al rango di mero luogo di coordinamento del sistema dei collegi elettorali.

L'attenzione al rapporto tra sistema rappresentativo e principio parlamentare permane anche nell'età della Restaurazione con le Carte del 1814 e 1830, come evidenziato nel suo saggio da Luigi Lacchè: confermata la natura pattizia della Carta del 1814, viene confutata dalla tesi storiografica di fondo che vede le origini del parlamentarismo della III Repubblica proprio nelle *Chartes* del '14 e del '30, delle quali la seconda costituisce una sostanziale riproduzione della prima, corredata da pochi modesti ritocchi che non eliminano le ambiguità della *Charte* borbonica. In realtà, l'esistenza di un blocco conservatore impedisce qualsiasi tentativo di riforma politico-istituzionale evidenziando le

debolezze di un governo rappresentativo, privo delle condizioni necessarie per realizzarsi compiutamente. I limiti sostanziali che impediscono l'affermazione del principio parlamentare nella Francia liberale sono le carenze della riforma elettorale e della riforma parlamentare.

Sulla base di un parlamentarismo ancora allo stato embrionale, si innesca la reazione "esecutiva".

La costituzione del 1848 e il connesso colpo di Stato di Napoleone III segnano la *revanche* del potere esecutivo che si impone sul legislativo: i germi del colpo di Stato napoleonico vengono, difatti, seminati proprio con la costituzione "presidenziale" della II Repubblica, la cui singolarità costituzionale consiste nel contrapporre un'assemblea unica ad un esecutivo monarchico, in un ideale "braccio di ferro" istituzionale. La cesura tra il 1848 e la monarchia costituzionale di stampo liberale del passato regime è emblematicamente rappresentata dal Preambolo, il cui articolo 1, volendo simboleggiare la memoria delle migliaia di operai deportati o uccisi durante la rivoluzione, afferma perentoriamente che :

La France s'est constituée en République. En adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposée pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation.

[Gouchet 1990, p. 185]

Il capitolo 1 della costituzione "restituisce" la sovranità al popolo, riaffermando ne il carattere inalienabile e imprescrittibile: «la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français».

La costituzione del 4 novembre 1848 disciplina un Legislativo unicamerale: tale

principio è stato difeso efficacemente da Lamartine sul presupposto che l'esistenza di due Camere in seno al Parlamento fosse legata a particolarità nazionali (la presenza di una forte aristocrazia in Inghilterra e di un sistema federale negli Stati Uniti), nonostante le resistenze opposte nel Comitato da Tocqueville e Barrot e nei *bureaux* da Thiers e Duvergier de Hauranne, tutti favorevoli a un dualismo interno al Parlamento per premunirsi contro «l'impetuosité et l'étourderie législative» (Bastid 1945, p. 95).

L'Assemblea Nazionale si compone di 750 membri eletti a suffragio universale diretto con sistema di lista dipartimentale, che induce uno spirito di moderazione e di compromesso nelle liste, benché fosse stata avanzata anche la proposta di un sistema di scrutinio circoscrizionale, sulla base della prossimità dell'eletto all'elettore che tale sistema favorisce. Proprio per far fronte all'inquinamento dei lavori parlamentari verificatosi durante la Monarchia di Luglio, dovuti alla presenza in seno al Parlamento di funzionari ministeriali, l'Assemblea stabilisce l'incompatibilità tra l'esercizio di funzioni pubbliche e il mandato parlamentare.

A fronte dell'Assemblea unica si colloca un presidente della Repubblica eletto a suffragio universale diretto per quattro anni (e non rieleggibile immediatamente). Il principio della separazione dei poteri tra Legislativo ed Esecutivo è consolidato attraverso il divieto per il presidente di sciogliere l'Assemblea, anche se viene riaffermata una sorta di responsabilità del presidente e dei ministri che si traduce in una incriminazione per altro tradimento nell'ipotesi in cui il presidente interferisca con i lavori dell'Assemblea.

Un vivo dibattito si accende sulle modalità di elezione del presidente. Da un lato, Tocqueville, influenzato dal fascino esercitato dal modello americano, pur essendo favorevole all'elezione diretta, opponeva, in particolare, un contrappeso istituzionale costituito da una forma di *impeachment* "alla francese", consistente nel far valere la responsabilità del presidente dinanzi ad un'Alta Corte, adita dall'Assemblea Nazionale, escludendo pertanto, *a priori*, l'elezione presidenziale in seno al Legislativo. Dall'altro, Parieu segnalava i pericoli del suffragio universale in un regime politico in cui emergevano forti contraddizioni proprio in merito alla forma dell'Esecutivo, situazione che poteva favorire l'emergere di un fronte monarchico. Proprio tale contesto, spinge Grevy, memore del fatto che sono state proprio le elezioni dell'anno X ad aprire il varco al colpo di stato bonapartista, a proporre un emendamento, aspramente criticato proprio da Lamartine, tendente a sopprimere l'istituzione della Presidenza della Repubblica:

Le chef du pouvoir exécutif est élu par l'Assemblée, il prend le titre de Président du Conseil des Ministres, il est élu pour un temps illimité. Il est toujours révocable; il nomme et révoque les ministres.

[Gouchet 1990, p. 187]

Ma il braccio di ferro tra presidenza della Repubblica e Assemblea Nazionale doveva trovare il suo punto di non ritorno con la questione della modifica del principio di non rieleggibilità immediata del presidente uscente: la costituzione della II Repubblica, infatti, aveva accolto il principio del divieto della rieleggibilità immediata del presidente della Repubblica. Luigi Napoleone, eletto presidente il 10

Calamo Specchia

dicembre 1848 e il cui mandato scadeva nel dicembre 1852, doveva trovare un modo per rimanere al potere:

Cette révision, Louis-Napoléon la déciderait. Si la Constitution subsistait, il était emprisonné dans l'article 45 qui interdisait sa réélection, et il lui fallait par suite quitter le pouvoir à l'époque marquée ou courir les chances d'un coup d'État. Quitter le pouvoir, il n'y songeait pas! Essayer un coup d'État ne déplaisait pas à sa nature aventureuse. Mais s'il lui était possible d'obtenir que l'article 45 fût rapporté, de demeurer à l'Elysée sans sortir des voies régulières, cette solution qui conciliait toutes choses avait toutes ses préférences.

[Dansette 1961, p. 403]

Sarà proprio la sconfitta sulla proposta di revisione della non rieleggibilità presidenziale, connessa al rigido meccanismo di revisione costituzionale, che imponeva un triplice voto a maggioranza dei voti espressi di almeno 500 deputati, a determinare il colpo di stato del 2 dicembre 1852.

Dopo il plebiscito del 22 dicembre, Luigi Napoleone affermerà:

Plus de sept millions de suffrages viennent de m'absoudre en justifiant un acte qui n'avait d'autre but que d'épargner à la France peut-être des années de troubles et de malheurs.

[Gouchet 1990, p. 199]

Il regime imperiale, nella sostanza autoritario, si dota formalmente di una costituzione liberale, come si evince dall'articolo unico del titolo primo, che richiama i grandi principi proclamati nel 1789 i quali costituiscono «la base du Droit public français»: viene, infatti confermato il bicameralismo e il principio del suffragio universale della Camera (eletta per sei anni), che però non ha l'iniziativa delle leggi, riservata, sul modello bonapartista del-

l'anno VIII, al Consiglio di Stato (formato da notabili vicini all'Imperatore). Al Senato, definito *pouvoir pondérateur* e costituito da personaggi illustri nominati a vita dall'imperatore, spetterà nell'ambito del procedimento legislativo una funzione di contrappeso istituzionale, unita alla funzione di garante della costituzione, attraverso un embrionale potere di controllo delle leggi e il monopolio della funzione di revisione costituzionale posta in essere attraverso i senatoconsulti, nonché di garante delle libertà pubbliche.

Proprio il *Sénat conservateur* è l'elemento istituzionale più tipico della costituzione imperiale del 1852. Nella Dichiarazione del 14 gennaio 1852, che precede la costituzione, Luigi Napoleone individua i tratti salienti del nuovo regime (il quale si ispirerà ampiamente alla costituzione dell'anno VIII) nell'istituzione senatoriale, le cui competenze – e lo spirito che incarna – sono indicati nel seguente *avant-propos*:

Une autre assemblée prend le nom de Sénat. Elle sera composée des éléments qui, dans tous le pays, créent les influences légitimes: le nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus. Le Sénat n'est plus, comme la chambre des pairs, le pâle reflet de la chambre des députés, répétant, à quelques jours d'intervalle, les mêmes discussions sur un autre ton. Il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution; c'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société, qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au Pouvoir exécutif. Il intervient, soit pour résoudre toute difficulté grave qui pourrait s'élever pendant l'absence du Corps législatif, soit pour expliquer le texte de la Constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal, et, jouissant ainsi de cette considération qui s'attache à un corps exclusivement occupé de l'examen de grands intérêts ou de

l'application de grands principes, il remplit dans l'État le rôle indépendant, salutaire, conservateur, des anciens parlements.
[Duguit, Monnier, Bonnard 1952, p. 248]

Benché la locuzione "controllo di costituzionalità delle leggi" non compaia nella costituzione del 1852, le funzioni del *Sénat conservateur* vanno inquadrare nell'ambito di un siffatto controllo, tanto più che, contrariamente a quanto previsto nella costituzione consolare dell'anno VIII, la costituzione del 1852 distingue il controllo del Senato sulle leggi (art. 26) dal controllo sugli atti di natura diversa (art. 29).

Se nel sistema predisposto dalla costituzione del 1852 ogni legge, prima della sua promulgazione, deve essere oggetto del controllo di costituzionalità da parte del Senato conservatore, nella successiva evoluzione dell'istituto, il controllo espletato dal *Sénat* tende a configurarsi come una fase necessaria del procedimento legislativo, essendo riservato al Senato un giudizio sulla opportunità dei progetti di legge votati dal Corpo legislativo (Barthélemy, Duez 1933, p. 206; Ashwort 1994, p. 45).

Le funzioni del Senato in materia di controllo di costituzionalità sono state potenziate da due senato-consulti del 1867 e del 1869, il primo dei quali ha consentito al Senato di decidere se sottoporre il progetto di legge, per motivi di opportunità, a una seconda deliberazione del Corpo Legislativo, conservando il potere di rifiutare la promulgazione in caso di persistente incostituzionalità; mentre il senato-consulto del 1869 ha generalizzato il potere di negare la promulgazione in tutti i casi. L'estensione illimitata del diniego di promulgazione durerà solo un anno: infatti, il controllo sulle leggi scomparirà solo con il

senato-consulto del 1870, allorché il Senato verrà trasformato definitivamente in seconda Camera parlamentare (Duguit, Monnier 1898, p. 311).

Il Senato del II Impero oppone il divieto di promulgazione sia nei confronti di una legge che risulti contraria alla costituzione (e dunque comporti una alterazione del principio della separazione dei poteri o del principio democratico, attraverso una restrizione del suffragio, o ancora del principio della inamovibilità dei magistrati, garanzia della loro indipendenza), alla religione, alla morale o a una libertà fondamentale (libertà di culto, libertà individuale, eguaglianza dei cittadini, inviolabilità della proprietà), sia nei confronti di una legge che possa compromettere l'integrità e la difesa del territorio (Esmein 1927, p. 639). In ordine alla procedura di *saisine*, la costituzione del 1852 prevede che il Senato confermi o annulli tutti gli atti a lui deferiti dal governo o denunciati con petizione dei cittadini, che vedono aperta una via al ricorso diretto (seppure in forma collettiva) per lesione di un diritto fondamentale.

La costituzione, però, non si riferisce alle leggi, ma agli "atti" (art. 29) come categoria generale: essendo il controllo di costituzionalità inserito nel procedimento legislativo come una fase del medesimo, sembrerebbe riservato al solo governo, impersonato da Luigi Napoleone, che condivide insieme al Consiglio di Stato il potere di iniziativa legislativa e regolamentare. Ai cittadini non resterebbe che ricorrere avverso atti amministrativi (anche di carattere generale, come i regolamenti) lesivi di diritti fondamentali, rivelando tale meccanismo di controllo una singolare affinità, sotto il profilo dell'oggetto della garanzia,

con il *recurso de amparo* messicano. Istituto che ha in quell'ordinamento il duplice scopo di assicurare la protezione delle libertà fondamentali definite dalla costituzione e garantire il rispetto delle sfere territoriali di competenza tra Stato federale e Stati membri. Tale scopo è realizzabile attraverso una procedura alquanto snella per la quale tutti i giudici sono competenti e la Corte Suprema giudica in ultima istanza (ricorso a un tribunale avverso un atto lesivo anche indirettamente di un diritto fondamentale, essendo sufficiente la semplice minaccia di violazione – Barthélemy, Duez 1933, pp. 212-213).

Sotto il profilo statutario interno, il Senato conservatore è nelle mani dell'Esecutivo: oltre a membri di diritto (cardinali, marescialli e ammiragli), gli altri membri sono designati dal capo dello Stato, che nomina il presidente e il vice presidente, fissa e proroga le Sessioni, stabilendone la durata. Se a ciò si aggiunge che anche il numero complessivo dei senatori è rimesso alla discrezionalità del capo dello Stato, che per l'ufficio di senatore – gratuito! (art. 22) – può prevedere una dotazione personale, si comprende bene che il Senato non è che una docile assemblea nelle mani dell'Esecutivo, anche se le competenze in materia di controllo di costituzionalità sono organizzate meglio di quanto previsto dalla costituzione dell'anno VIII, soprattutto per ciò che concerne l'apertura democratica del sistema in virtù del ricorso su petizione popolare.

Così prospettata, la posizione del Senato conservatore del II Impero non si discosta di molto dai suoi predecessori: il controllo di costituzionalità espletato dal Senato durante il regime di Napoleone III³ è stato considerato sia dalla dottrina sviluppa-

tasi durante la III Repubblica⁴ sia dalla giurispubblicistica contemporanea⁵ come una sconfitta sul piano giuridico, accomunando l'esperienza del controllo di costituzionalità del II Impero a quella del Consolato e del I Impero, fatta oggetto di giudizi severi, se non proprio negativi.

Come si evince dalle disposizioni costituzionali che regolano la struttura interna dell'organo, il Senato del II Impero ha natura politica, essendo i suoi membri designati interamente dall'esecutivo: la composizione politica dell'organo cui compete il sindacato di costituzionalità non esclude, però, che l'attività di controllo abbia natura giuridica. Difatti, che l'attività svolta dal Senato del II Impero rivesta i caratteri della giuridicità lo si deduce da due considerazioni: 1. benché qualificato formalmente come seconda Camera nel progetto di costituzione sottoposto a *referendum* il 20 dicembre 1851, il Senato non è un'Assemblea legislativa, in quanto carente di competenze normative; 2. il controllo di costituzionalità effettuato dal Senato è un controllo giuridico che si svolge, secondo quanto stabilito dalla costituzione, attraverso il confronto della legge alle disposizioni costituzionali.

La confusione verificatasi nella dottrina in ordine alla qualificazione della natura del Senato conservatore scaturisce, quindi, dall'inquadramento costituzionale dell'organo. L'art. 4 della costituzione del 1852 configura, difatti, il Senato come una delle componenti del potere legislativo, che si esercita «collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif», al contrario di quanto previsto nella costituzione dell'anno VIII, che pone il Senato al di fuori del procedimento legislativo, come appendice eventuale dello stes-

so (l'art. 25, a proposito del procedimento legislativo, prevede che le leggi sono proposte dal governo, comunicate al Tribunale e votate dal Corpo legislativo). Il Senato, pertanto, non vota la legge, compito che spetta al Corpo legislativo, ma si pronuncia con una risoluzione sul "se" gli atti del Corpo legislativo, in ragione della loro non conformità alla costituzione, debbano oppure no essere promulgati: e il decreto del 22 marzo 1852, che regola i rapporti del Senato e del Corpo legislativo con il presidente della Repubblica ed il Consiglio di Stato, precisa le competenze del Senato indicando che «n'ayant à statuer que sur la question de la promulgation, son vote ne comporte pas la présentation d'aucun amendement» (Ashwort 1994, pp. 50-51). Pur non partecipando alla definizione del contenuto della legge, il Senato interviene a perfezionare la stessa, in quanto senza la sanzione del Senato il progetto di legge rimane tale (Hélie 1879, p. 1178): il sindacato di costituzionalità espletato dal Senato conservatore può qualificarsi come controllo "istituzionale", che si situa tra la procedura legislativa in senso stretto, ossia il voto delle Assemblee parlamentari, e la procedura esecutiva, ossia la promulgazione del Capo dello Stato (Juillard 1974, p. 1706).

Il Senato, associato in tal modo alla funzione legislativa, dispone di un potere di sanzione analogo al veto dell'imperatore disciplinato dall'art. 10 della costituzione del 1852: tali due poteri di sanzione sono distinti e autonomi, concorrendo a perfezionare il procedimento di formazione della legge, e nessuna disposizione costituzionale autorizza l'Esecutivo a interferire nelle decisioni del Senato. Tuttavia, i due poteri di sanzione non si esercitano per i medesimi motivi: quello dell'imperatore si eser-

cita per ragioni di natura politica, mentre quello del Senato deve fondarsi su ragioni giuridiche di natura costituzionale (Ashwort 1994, p. 52).

È soprattutto l'obbligo fatto al Senato di limitarsi alla verifica della conformità delle leggi alle norme costituzionali superiori a conferire al controllo di costituzionalità il carattere della giuridicità. Ma, se la costituzione enumera i casi in cui la violazione della costituzione giustifica il rifiuto della promulgazione della legge, il Senato, in virtù dell'art. 25 della costituzione, che gli conferisce il ruolo di «gardien du pacte fondamental et des libertés publiques», interpreta in modo assai ampio la nozione di "patto fondamentale", definendo quello che si potrebbe chiamare un *bloc de constitutionnalité ante litteram*, nel quale vengono inclusi i vari senato-consulti successivi all'entrata in vigore della costituzione del 1852, nonché i principi fondamentali tratti da leggi anteriori alla costituzione stessa.

La differenza con il controllo disciplinato dalle precedenti esperienze costituzionali è particolarmente netta: la costituzione dell'anno VIII si limitava a indicare genericamente delle ragioni di incostituzionalità, non meglio identificate, e il senato-consulto dell'anno XII limitava le ragioni di incostituzionalità al fatto che una legge tendesse a ristabilire il regime feudale o che fosse contraria al principio dell'inalienabilità del demanio pubblico o che non fosse deliberata nelle forme prescritte o che violasse le prerogative imperiali e del Senato.

Il fatto che il controllo di costituzionalità durante il II Impero non fosse limitato alla verifica del rispetto delle procedure legislative e delle competenze degli organi

costituzionali (cd. controllo formale), ma fosse esteso anche al rispetto dei diritti fondamentali (cd. controllo materiale), richiamati dalla costituzione attraverso il riferimento alla Dichiarazione dei diritti⁶, consentiva al Senato di spingersi oltre i limiti costituzionalmente prefissati e di svolgere un sindacato sull'opportunità delle scelte del legislatore. Tale deviazione del controllo di costituzionalità da un sindacato strettamente giuridico-formale a un sindacato tendenzialmente politico è stata favorita anche dalla formazione politica anziché tecnico-giuridica dei senatori, che erano stati, in gran parte, pari della Monarchia di Luglio o deputati dell'Assemblea legislativa (Puthas 1956, p. 59; Dansette 1972, p. 18).

Non basta, quindi, affermare – come da taluni si è fatto (Zagrebelski 1988, pp. 14-15) – che il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia prima del 1789 è stato totalmente assente, in quanto nessuna legge risulta annullata per incostituzionalità in virtù della mancata codificazione nella costituzione di un sistema di organi e procedure a questo specificatamente destinate. Di recente un autore ha individuato addirittura una traccia saliente del controllo di costituzionalità negli ordinamenti dell'*Ancien régime* (Di Donato 2004, pp. 174 ss.): si pensi agli antichi *olim* del Parlamento medievale, che testimoniano una forma di partecipazione del potere giurisdizionale alla funzione di indirizzo politico. Tutt'altro che inesistente è, pertanto, siffatto controllo, soprattutto sotto il II Impero, giacché il Senato riceve per il tramite del ministro di Stato tutti i progetti di legge approvati dal Corpo legislativo che, si è visto, non possono essere promulgati senza la sanzione del Senato (Calamo-Specchia 2000, p. 117).

Sul piano dell'effettività del sindacato di costituzionalità, il fallimento del Senato conservatore va imputato tanto alla sua composizione conservatrice e al ruolo fideistico tenuto nei confronti dell'imperatore, a lui legato dal giuramento di fedeltà e da un *idem sentire* politico, quanto alla procedura del controllo, pilotata dal governo per ciò che concerne l'iniziativa e rigidamente vincolata quanto alla decisione finale. Il decreto del 22 marzo 1852 prevedeva che, dopo la chiusura della discussione, il Senato votasse l'opposizione o meno alla promulgazione, senza alcuna possibilità di intervenire su singole disposizioni del progetto ritenute incostituzionali (*Procès-verbaux du Sénat, séance du 5 juillet, 1852, t. 1, p. 868*).

In realtà, si presentarono diversi casi in cui furono contestate solo certe disposizioni della legge (un caso molto noto fu quello del codice forestale, che prevedeva delle disposizioni più favorevoli rispetto alla precedente legislazione, promulgato nonostante l'illegittimità del divieto di ricorrere contro misure di disboscamento). I senatori tentarono di aggirare il divieto di rifiuto parziale di promulgazione proponendo una mozione di aggiornamento motivata, che fu puntualmente respinta dal presidente del Consiglio di Stato, commissario di governo, per la ragione che il Senato non poteva emendare i progetti di legge (Avril, Gicquel 1988, p. 200).

Il vero volto del secondo regime bonapartista non tarda, quindi, a manifestarsi: da un lato, il potere esecutivo è conferito per dieci anni a Luigi Napoleone; dall'altro, costui manipola abilmente il meccanismo della revisione costituzionale facendo votare al fedele Senato il senatoconsulto del 7 novembre 1952, che reintroduce la dignità

imperiale e conferisce a Luigi Napoleone Bonaparte il titolo di Napoleone III. Le assemblee napoleoniche, sulla falsariga della costituzione dell'anno VIII, sono in realtà una maschera del potere esecutivo.

La fase imperiale si chiude con la disfatta francese di Sedan del 2 settembre 1870 nella guerra franco-prussiana. Dopo un lungo intermezzo si ha finalmente la Repubblica con l'approvazione, il 30 gennaio 1875, con un solo voto di maggioranza (353 contro 352) dell'emendamento Wallon⁷: infatti una cospicua frangia di monarchici orleanisti si allea con i repubblicani moderati formando una *conjonction des centres*. Così la dinamica dei rapporti costituzionali – sino a questo momento collocati al di fuori dell'istituzione parlamentare e caratterizzati dalla ricerca di un equilibrio tra il Parlamento, quale "monade rappresentativa", e l'Esecutivo – assume natura endo-parlamentare, svolgendosi nella dinamica del rapporto maggioranza/opposizione.

La III Repubblica segnerà il successo della formula parlamentare, sebbene tale regime finisca col subire una profonda evoluzione ad opera del conflitto tra il presidente della Repubblica, il maresciallo Mac-Mahon, e la maggioranza parlamentare repubblicana emersa dalle elezioni generali della primavera del 1876. Tale conflitto culminerà con lo scioglimento della Camera dei deputati il 25 giugno 1877 da parte dello stesso Mac-Mahon, il quale dimissionerà il 30 gennaio 1879: da questo momento in poi, la prassi politica evidenzierà la preponderanza del Parlamento e, al suo interno, della Camera.

L'ultimo scorcio del XIX secolo (1879-1918) vede un consolidamento delle istituzioni repubblicane, il cui andamento cicli-

co può essere analizzato attraverso la lente dell'azione di sintesi politico-istituzionale svolta dal Parlamento, istituzione costantemente in bilico tra tentazioni autoritarie e suggestioni democratiche. Difatti, dietro l'elogio del Parlamento, magnificato dai giuristi della III Repubblica, si celano, in realtà, fasi piuttosto intense di orleanismo "strisciante" caratterizzate dall'emersione sul piano politico-costituzionale di figure di presidenti della Repubblica in grado di giocare un ruolo attivo e non "di sponda".

La progressiva evoluzione del terzo regime repubblicano dal dualismo parlamentare a preminenza presidenziale (tipico del periodo 1873-1879) al monismo parlamentare di stampo classico vede il suo momento di svolta nella primavera del 1877. Alla crisi del 16 maggio, con le dimissioni forzate del capo del governo Jules Simon, segue lo scioglimento parlamentare del successivo 25 giugno, che sancisce la *débâcle* del presidente Mac-Mahon, dovuta all'impiego dello scioglimento parlamentare in evidente segno antirepubblicano. Si porranno così le premesse per la desuetudine di tale fondamentale strumento di equilibrio istituzionale e per la conseguente trasformazione della forma di governo "reale". Il presidente della Repubblica vedrà, infatti, il suo ruolo ridimensionato ad una funzione eminentemente rappresentativa e politicamente "neutra" a tutto vantaggio del Parlamento, che consoliderà il suo peso istituzionale spostando il baricentro del conflitto "organico" al suo interno. Tutto questo favorirà, a causa della mancanza di un'adeguata strutturazione partitica, la formazione di governi di coalizione, che si dimettono non appena emerge una maggioranza a loro sfavorevole; anche se una soluzione così radicale delle

crisi governative non è né prevista a livello costituzionale, né contemplata sul piano della prassi politica.

Questa circostanza evidenzia l'equivoco di fondo della III Repubblica: la crisi ministeriale non va considerata come il male permanente del regime, ma come una tecnica di governo, rivelando una certa continuità nella compagine governativa, che permane sostanzialmente invariata nella sua composizione, segno inequivocabile dell'omogeneità di fondo della classe politica rappresentata in Parlamento. Si può, pertanto, individuare la vera natura della III Repubblica nell'oscillazione del *pendule constitutionnel* tra i due poli, la Camera dei deputati e il presidente della Repubblica.

Qualche ulteriore riflessione va dedicata all'agonia parlamentare legata alla fine della III Repubblica, che tradizionalmente si colloca il 30 giugno 1940, quando viene votata dal Parlamento la revisione della costituzione del 1875. Il nuovo governo si installa a Vichy il 2 luglio 1940, segnando definitivamente la rottura della continuità repubblicana, inaugurata nel 1884 con la revisione costituzionale che aveva sancito l'immodificabilità della forma di governo repubblicana. Il Parlamento, infatti, trasferisce i pieni poteri al maresciallo Pétain, conferendogli l'incarico di scrivere una costituzione ispirata alla difesa del lavoro, della famiglia e della patria: la « Rivoluzione nazionale » – come viene definita da Pétain nella sua allocuzione di insediamento pronunciata l'8 giugno 1940 – è avviata e si conferma con l'aggiornamento *sine die* di quel Parlamento che con il suo voto aveva contribuito all'affermazione del Maresciallo.

La lenta consumazione dell'*âge d'or* del parlamentarismo si annuncia già dal 1938,

con il governo Daladier, il cui modo di formazione richiama alcune delle caratteristiche tipiche dei legislativi del dopo-guerra: anche se tale governo godeva del sostegno dei socialisti e del voto dei comunisti era in realtà orientato a destra, come dimostrava la partecipazione di Paul Reynaud, uno dei *leaders* storici della *droite*.

Alla fine del 1939, dopo l'occupazione tedesca di Praga e della Polonia, il governo Daladier, la cui azione sul piano internazionale era stata marcata dagli accordi di Monaco del settembre 1938 (con lo scopo di salvaguardare provvisoriamente una pace precaria), mostra la sua incapacità a fronteggiare gli eventi. Il 13 marzo 1940 il Senato voterà contro l'ordine del giorno; il successivo 19 marzo un deputato di destra, Louis Marin, deposita una mozione richiedente la trasformazione del governo Daladier in governo di guerra. La mozione otterrà solo 239 voti con 300 astenuti, tutti socialisti. Il governo, anche se non sfiduciato formalmente, non è più sostenuto dalla maggioranza: Daladier si dimette e il presidente della Repubblica Lebrun nomina presidente del Consiglio Reynaud. Il gabinetto Reynaud sarà segnato dall'offensiva tedesca iniziata il 10 maggio 1940 e dall'armistizio, proposto e voluto dal maresciallo Pétain, che segnerà la fine del governo e della III Repubblica. Il governo Pétain si insedierà di fatto già il 16 giugno 1940 e dopo la firma dell'armistizio intraprenderà la strada della revisione costituzionale.

Il governo, che dal 30 giugno risiede a Vichy, convoca il Parlamento per far votare il seguente progetto di revisione costituzionale redatto da Laval:

Article unique: l'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la Répu-

blique, sous la signature et l'autorité du Maréchal Pétain, Président du Conseil, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes, la nouvelle Constitution de l'État français. Cette Constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la Patrie. Elle sera ratifiée par les assemblées qu'elle aura créées.
[Gouchet 1990, p. 258]

Questo testo ha incontrato l'opposizione dei senatori anziani, i quali, preferendo la sospensione della costituzione durante il periodo di guerra, presentano un altro progetto dal tenore seguente:

L'Assemblée nationale décide: 1) L'application des lois constitutionnelles des 24-25 février et 16 juillet 1875 est suspendue jusqu'à la conclusion de la paix. 2) M. le Maréchal Pétain a tous pouvoirs pour prendre, par décrets ayant force de loi, les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, à la vie et au relèvement du pays et à la libération du territoire. 3) L'Assemblée nationale confie à M. le Maréchal Pétain la mission de préparer en collaboration avec les commissions compétentes, les Constitutions nouvelles qui seront soumises à l'acceptation de la Nation dès que les circonstances permettront une libre consultation.
[*Ibidem*]

La differenza sostanziale tra i due testi risiede nella necessaria e preventiva adesione popolare al progetto senatoriale; per disarmare l'opposizione Laval accetta di aggiungere al testo il seguente inciso:

La Constitution sera ratifiée par la Nation et appliquée par les assemblées qu'elle aura créées.
[*Ibidem*, p. 259]

La legittimità di tale regime è stata contestata sotto il duplice profilo, formale e sostanziale: in tale contesto emerge, prepotente, la strumentalizzazione dell'istituzione parlamentare, docile strumento nelle mani di una maggioranza *toute puissante*.

Sotto il profilo strettamente formale, è stata contestata la legittimità costituzionale della revisione effettuata il 9 e il 10 luglio 1940 in relazione all'art. 8 della legge del 25 febbraio 1875: tale disposizione prevedeva che l'iniziativa della revisione fosse di competenza del presidente della Repubblica o dei parlamentari con deliberazione separata delle due Assemblee. Quindi, le due camere riunite in Assemblea Nazionale deliberano a maggioranza assoluta dei componenti sul progetto di revisione. In realtà, il 9 luglio le Camere, private della rappresentanza comunista per decadenza dal mandato avvenuta il 16 gennaio 1940, votano una proposta di risoluzione approvata alla Camera con 395 voti favorevoli e 3 contrari (Biondi, Margaine, Roche) e al Senato con 229 voti favorevoli e uno contrario (il marchese de Chambrun) e il giorno successivo l'Assemblea Nazionale approva la revisione costituzionale con 569 voti favorevoli contro 80 e 17 astenuti.

L'11 luglio 1940 tre atti costituzionali vengono approvati: con il primo, il maresciallo Pétain assume le funzioni di capo dello Stato; con il secondo il capo dello Stato assume in sé la pienezza del potere di governo e l'esercizio del potere legislativo in consiglio dei ministri; con il terzo la Camera dei deputati e il Senato sono aggiornati e non possono riunirsi che su convocazione del capo dello Stato.

L'atto n. 1 abroga l'articolo 2 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 che disciplina l'elezione del presidente della Repubblica. La nuova terminologia impiegata – capo dello Stato in luogo di presidente della Repubblica – produce l'effetto abrogativo della forma di Stato repubblicana? In realtà, la risposta affermativa a un simile quesito avrebbe comportato l'incostituzionalità

dell'atto n. 1, giacché la revisione costituzionale del 1884 aveva introdotto l'immodificabilità della forma repubblicana e, sebbene le intenzioni di Laval e Pétain fossero in tal senso, il regime dittatoriale giuridicamente non sopprime la Repubblica. Un secondo motivo di incostituzionalità del regime di Vichy va semmai rintracciato nella circostanza che la legge del 10 luglio 1940 conteneva un esplicito riferimento alla ratifica popolare delle nuove disposizioni: ratifica mai effettuata (Gouchet 1990, pp. 255-265; Paxton 1999, pp. 31-68).

Sotto il profilo sostanziale, viene negata la qualifica di "Stato" al regime sorto dalle ceneri della III Repubblica, perché iscrivere tale regime nelle categorie tradizionali rischia di annebbiarne la visione, coprendola di ambiguità semantiche. Parlare, in questa specifica ipotesi, di Stato francese, significherebbe attribuire alla categoria generale "Stato" significati molteplici anche concorrenti tra loro, se è vero che, nell'accezione corrente, l'espressione "Stato francese" si adatterebbe meglio a qualificare le azioni politiche intraprese alla scopo di restaurare la legalità politica repubblicana. Scartata l'ipotesi di qualificare il regime di Vichy come una variante dello Stato francese, esiste un termine preciso per qualificare un simile regime, che non può essere identificato né come Stato, né come governo, ma come "autorità di fatto": questo concetto consente di non negare l'esistenza di un simile regime, indipendentemente dalla valutazione degli esiti di tale esperienza, e di relativizzare le rivendicazioni di un'autorità di fatto camuffata da un velo di giuridicità.

La rottura della continuità repubblicana viene "riparata" dalla Liberazione e dalla fase costituente che ne è seguita: la IV

Repubblica, sin dalla seconda Costituente (la prima segna la *débâcle* gollista con la bocciatura, avvenuta il 5 maggio 1946, del progetto costituzionale ispirato al monocameralismo) evidenzia la volontà di un recupero della dimensione parlamentare, liberata degli eccessi che hanno marcato il *parlementarisme absolu* del terzo regime repubblicano.

Pur ponendosi in linea di ideale continuità politica con la III Repubblica – se si esclude la rottura operata dal regime di Vichy – la IV Repubblica solo apparentemente segue il medesimo andamento costituzionale del precedente regime repubblicano: diverse sono le variabili politico-istituzionali e diversi sono i meccanismi costituzionali-procedurali predisposti dalla costituzione del 1946.

Sotto il primo profilo, l'instabilità ministeriale che caratterizza la IV Repubblica è profondamente diversa da quella che ha contrassegnato la *Troisième*: in seno alle Assemblee parlamentari, soprattutto durante l'ultimo scorcio della III Repubblica, sono concepibili due sole maggioranze, una maggioranza di sinistra in materia di politica interna e una maggioranza di destra in materia di politica finanziaria. Al contrario, le Assemblee della IV Repubblica si caratterizzano per l'esistenza di tre, talvolta quattro, maggioranze che danno luogo a una rappresentanza "strutturata". Tale fenomeno risulta particolarmente evidente durante la seconda legislatura della IV Repubblica, nella quale tre composite maggioranze si contrappongono sulle tre fondamentali questioni del periodo: finanziamento alla scuola, dirigismo e riarmo tedesco.

La costituzione della IV Repubblica era stata pensata per funzionare in regime di

maggioranza di coalizioni stabili: in effetti, subito a partire dal 1945-46, si assiste a un tentativo di strutturazione dei partiti, in particolare del MRP (*Mouvement republicain populaire*), che segue l'esempio dei partiti comunista e socialista, i quali, sviluppatisi sotto la Resistenza, manifestano la volontà di governare insieme. Ma tale sistema tripartito si romperà già a partire dal 1947, con l'uscita dalla coalizione dei comunisti, a seguito dell'inizio della guerra in Indocina.

Al tripartitismo segue la *troisième force*, che include i radicali e i moderati: questa formazione, nella quale i nuovi arrivati coltivano l'avversione per la disciplina di partito, è in realtà minacciata dalla creazione di un partito gollista, il RPF (*Rassemblement du peuple français*), anche se resisterà come formazione politica sino alle elezioni del 1951, che vincerà. Ma la problematica delle sovvenzioni alle scuole private, sollevata dal RPF, determinerà l'abbandono della coalizione da parte del MRP. Occorrerà, allora, attraverso numerose crisi ministeriali, disarticolare il RPF per incorporarne delle parti nella maggioranza di governo (Gicquel, Hauriou 1985, p. 662).

Un ulteriore elemento di differenziazione tra il regime parlamentare della III e quello della IV Repubblica è dato dalla progressiva scomparsa del *groupe-charnière*, vale a dire il gruppo politico che resta al potere dopo un rovesciamento di maggioranza, la cui funzione di continuità politica era stata ben evidente sotto il terzo regime repubblicano. Soprattutto le ultime legislature della III Repubblica, caratterizzate dalla presenza di due maggioranze consentono al "gruppo-cerniera" di partecipare all'esercizio del potere dall'inizio alla fine delle legislature⁸.

In realtà, il "gruppo-cerniera" come ipotesi astratta permane anche durante la IV Repubblica, solo che, essendo al cospetto di più di due maggioranze, esso non è mai lo stesso: se, per esempio, una coalizione sorta tra due gruppi, A e B, si rompe e il gruppo A si allontana dal potere, esso sarà rimpiazzato dal gruppo C, che fungerà da forza di appoggio per il gruppo B, che sarà il "gruppo-cerniera" sino a che un conflitto tra B e C non trasformerà il gruppo C in "gruppo-cerniera" che formerà una coalizione con il gruppo D.

La scomparsa del "gruppo-cerniera", così come inteso nella III Repubblica, comporta come conseguenza la trasformazione delle regole del gioco parlamentare, per cui al movimento pendolare del centro di gravità delle legislature si sostituisce un movimento circolare. Supponendo che l'Assemblea sia costituita da cinque gruppi, di cui A rappresenta l'estrema sinistra ed E l'estrema destra, secondo la regola prima enunciata, si assisterà con ragionevole probabilità all'evoluzione A-B, B-C, C-D, D-E, E-A, vale a dire a un fenomeno considerato aberrante sotto la III Repubblica, la formazione di un governo fondato sulla coalizione degli estremi. Una simile situazione si è presentata nel corso della seconda legislatura, sotto il governo Pinay, e ha visto come protagonisti MRP, Indipendenti, SFIO (*Section française de l'Internationale ouvrière*) e RPF. MRP e Indipendenti, anziché creare una coalizione con la SFIO dato il contrasto sulla questione scolastica, preferiscono accordarsi con il gruppo schierato a destra degli Indipendenti, il RPF. Applicando la regola prima sviluppata, il periodo 1946-1955 si caratterizza per il susseguirsi delle seguenti coalizioni: Comunisti, SFIO e MRP, che si

rompe sulla questione della difesa nazionale; SFIO, MRP e RGR (*Rassemblement des gauches républicaines*), che si scioglie sulle questioni economiche; MRP, RGR e Indipendenti, che cede sulle questioni sociali; MRP, RGR e RPF, che si scontra sulla questione della CED (*Communauté européenne pour la défense*); e infine RGR, RPF e SFIO, che ancora una volta non tiene su questioni di politica estera.

Le misure adottate dalla costituzione del 1946 per impedire che la messa in discussione della responsabilità ministeriale comportasse il rovesciamento della maggioranza non hanno prodotto l'effetto sperato: rari sono stati i governi dimissionari sulla base di un voto sulla fiducia ex artt. 49 e 50 della costituzione, essendo la caduta dei governi provocata nella maggior parte dei casi dalla loro disaggregazione interna. L'origine del malessere non risiede tanto nelle regole procedurali, quanto nell'assenza di una solida maggioranza in Parlamento. Ecco perché si dubita dell'efficacia delle misure previste dai progetti di revisione costituzionale nello scorcio del quarto regime repubblicano, i quali, per favorire la governabilità del sistema politico, tentano di rendere il governo inamovibile attraverso una fitta rete di meccanismi procedurali atti a paralizzare la *motion de censure* (si veda il progetto di legge costituzionale del governo Gaillard depositato il 16 gennaio 1958). Come scrive Georges Burdeau:

Si le Parlement n'y consent pas, aucun subterfuge procédural ne pourra suppléer à l'absence d'adhésion profonde à son programme.
[Burdeau 1980, p. 434]

Ciò non significa che le ripetute crisi ministeriali vadano ascritte a un efficace controllo parlamentare: in realtà il Parla-

mento non discute più, limitandosi a ratificare, condannare o assolvere senza un preventivo e approfondito esame della questione sulla quale è chiamato a pronunciarsi. Nel caso di voto su una questione di fiducia o una mozione di sfiducia accade che non sia affatto in discussione la misura da adottare bensì la persistenza o meno di quel consenso che ha permesso al governo di essere investito delle sue funzioni:

dans la plupart des cas le gouvernement tombera sur les intentions qu'on lui prête plutôt que sur ce qu'il a fait.
[*Ibidem*, p. 435]

Così concepita, la responsabilità ministeriale cambia volto mutando da responsabilità su di un atto, che deve essere sanzionata, in una sorta di responsabilità "preventiva", che diviene un'arma nelle mani dell'Assemblea, sancendo la definitiva trasformazione del rapporto fiduciario da strumento di controllo in misura di indirizzo: un'Assemblea alla ricerca di un governo al quale delegare la realizzazione della sua volontà politica, dispersa in una moltitudine di velleità di parti sostanzialmente inconciliabili. Alla fine il governo, anche se uscito vittorioso dal voto sulla fiducia, si ritroverà in breve senza controllo, in balia di quelle stesse forze inconciliabili che ne hanno sanzionato la permanenza. L'alternativa è tra la caduta e la disaggregazione interna:

La responsabilité ainsi comprise interdit au gouvernement d'aller au-delà du premier chapitre. Tout est toujours à recommencer.
[Venezia 1959, p. 740]

In tale contesto di permanente instabilità governativa, che evidenzia il fallimento del tentativo di razionalizzazione delle

istituzioni parlamentari attraverso una rigida disciplina del procedimento di formazione del governo e dello scioglimento della Camera che viene assegnato al governo (cd. scioglimento governativo), il ruolo del presidente della Repubblica assume un'evidenza meno significativa di quella propria di alcune presidenze del terzo regime repubblicano, incanalandosi nei tranquilli binari di una "magistratura morale". Pertanto, lo scenario politico dominato da «partiti che sembrano forti ma che in realtà si consumano nella loro debolezza», come riferisce Carmela Decaro, trova il suo punto di riferimento istituzionale nel presidente della Repubblica, radicando una tradizione che si consoliderà nella V Repubblica.

L'instaurazione del quinto regime repubblicano è strettamente connessa alle cause del tramonto della IV Repubblica: gli avvenimenti di Algeri del maggio del 1958 determinano, com'è noto, il ritorno sulla scena politica del generale de Gaulle, il quale come capo dell'ultimo governo della IV Repubblica non esita ad assumere i pieni poteri per risolvere la crisi algerina:

Militare per le sue origini il nuovo regime non lo è affatto per gli strumenti e per l'azione. Il Capo dello Stato è largamente sostenuto dall'opinione pubblica, che giudica legittima la sua autorità: benché personale il suo potere rimane abbastanza liberale; benché autoritario esso resta pressoché democratico.

[Duverger 1961, p. 78]

Con la legge costituzionale del 3 giugno 1958 il Parlamento della IV Repubblica delega al governo formato il 1° giugno e presieduto dal generale de Gaulle il compito di redigere una nuova costituzione. Si tratta di una forma di delegazione di tipo

tradizionale, i cui limiti di sostanza e di forma consistono nel fatto che gli atti del governo (ordinanze) debbono essere adottati in Consiglio dei Ministri su parere del Consiglio di Stato (eccettuato il caso di urgenza) e che il potere di revisione costituzionale non si estende ai diritti e alle libertà fondamentali dei cittadini, così come tramandate dalla tradizione repubblicana, dal Preambolo del 1946 e dalla *Déclaration* del 1789.

La legge del 3 giugno opera, pertanto, un trasferimento della funzione di revisione costituzionale dal Parlamento al governo attraverso una revisione dell'art. 90 della costituzione del 1946: la legge costituzionale del 3 giugno disciplina la "revisione" (si legge testualmente) non l'elaborazione di una nuova costituzione e ci si chiede se, e in che misura, si è voluto attribuire al governo provvisorio il compito di fondare un nuovo regime.

Ciò che risulta evidente è che non si tratta di un potere illimitato di fondare un nuovo ordine costituzionale e, dunque, di esercizio di potere costituente: da un lato, la composizione politica del governo provvisorio, che comprendeva i rappresentanti dei socialisti, del MRP e della destra con esclusione dei comunisti, dei poujadisti e dei radicali, limita sensibilmente la discrezionalità del generale de Gaulle sulla scelta della forma di governo.

Dall'altro, la legge costituzionale del 3 giugno 1958, seguendo una tecnica costituzionale usualmente praticata nell'esperienza costituzionale francese, individua, in primo luogo, dei limiti temporali all'esercizio del potere di revisione, che sarebbe spirato alla scadenza del mandato governativo; in secondo luogo, stabilisce che il progetto di costituzione, una volta delibe-

rato dal governo sarebbe stato sottoposto a referendum popolare approvativo; in terzo luogo, prevede delle procedure consultive (parere del *Comité consultatif constitutionnel*, composto dai due terzi dei membri del Parlamento designati dalle commissioni parlamentari delle due camere competenti in materia di revisione; parere del Consiglio di Stato). Infine, individua dei limiti-parametro contenutistici all'elaborazione del testo costituzionale, che deve conformarsi ai seguenti principi fondamentali: principio democratico, realizzato dal suffragio universale come fonte di legittimazione del potere; separazione dei poteri; regime parlamentare, attraverso la conservazione dell'istituto fiduciario; indipendenza dell'autorità giudiziaria, garante dei diritti di libertà; organizzazione dei rapporti tra la Francia e i territori d'oltremare (Cadart 1979, pp. 131-134).

Benché la dottrina maggioritaria ritenga che si tratti dell'instaurazione di un nuovo regime e che quindi il generale de Gaulle e il suo governo abbiano esercitato nel giugno-ottobre 1958 poteri costituenti, numerosi sono gli elementi che fanno propendere verso una diversa interpretazione. Se si accede alla tesi della natura fattuale e agiuridica del potere costituente e sulla impossibile sua normativizzazione⁹, ci si avvede che nel caso dell'instaurazione della V Repubblica si è al di fuori di una simile configurazione degli eventi. Innanzitutto, si è al cospetto di un atto normativo sovralegislativo che disciplina minuziosamente il procedimento di elaborazione costituzionale (la legge costituzionale del 3 giugno); e, in secondo luogo, vengono predisposti dalla medesima *loi constitutionnelle* pregnanti vincoli di contenuto, ossia i principi fondamentali cui attenersi nell'e-

laborazione del testo e che rappresentano l'eredità del passato regime parlamentare.

Non è quindi azzardato avanzare l'ipotesi che in realtà nel 1958 si sia attuata una revisione totale della costituzione del 1946 e ciò per un duplice ordine di considerazioni. Innanzitutto, i poteri di de Gaulle e del suo governo discendono da una legge costituzionale che modifica il procedimento rinforzato di revisione della costituzione del 1946 e, dunque, salda il regime della V a quello della IV Repubblica sia formalmente, trattandosi di un procedimento di revisione assolutamente legittimo e attuato seguendo le formalità prescritte, sia sostanzialmente, discendendo la legittimazione del governo de Gaulle dal Parlamento della IV Repubblica.

In secondo luogo, non sempre laddove la costituzione non lo prevede, va escluso l'intervento del procedimento di revisione totale: nel silenzio del Costituente, non essendo esplicitamente esclusa la clausola di revisionabilità totale – come avvenuto nella costituzione dell'anno III che limitava la revisione a singole norme costituzionali – anche questa dovrebbe seguire la procedura normale di revisione delineata dalla relativa disposizione costituzionale (nel caso che qui ricorre, trattandosi della revisione totale della costituzione del 1946, l'art. 90).

In terzo luogo, se si considera il limite assoluto al potere di revisione totale identificato nel rispetto della forma di Stato e nella garanzia dei diritti, esso è puntualmente codificato dalla legge costituzionale del 3 giugno attraverso l'indicazione dei principi cui il comitato redattore si è dovuto conformare: tra di essi spiccano per rilevanza e attinenza con quanto si va affermando il principio del suffragio universale, il principio della separazione dei poteri

e la garanzia dei diritti, che identificano la forma di Stato democratico-repubblicana.

D'altra parte, un ulteriore vincolante limite di contenuto alla redazione della costituzione del 1958 è rappresentato dalla conservazione del principio della fiducia parlamentare, che sicuramente induce a considerare, almeno nella fase genetica della V Repubblica e nella sua prima fase operativa dal 1958 al 1962, il regime gollista come un innesto della forma di governo parlamentare. Se il regime della V Repubblica non avesse sperimentato la svolta del 1962, passando da un sistema a presidente eletto in seno a un collegio elettorale a base parlamentare a un sistema a elezione diretta del presidente, si sarebbe potuto ipotizzare che, in realtà, la V Repubblica non era che una revisione parziale della IV Repubblica, movendosi nell'ambito della medesima forma di Stato e di governo e sostanzandosi in un adattamento di quest'ultima all'esigenza di stabilità dell'Esecutivo a lungo messa in crisi dai passati regimi assembleari.

Giova a questa ricostruzione teorica la difficoltà di pervenire ad una concorde definizione dottrinarina del regime gollista, comunemente identificabile in quella forma di governo, affermatasi in alcune esperienze costituzionali, come quella di Weimar, a partire dalla fine del primo conflitto mondiale e caratterizzata sul piano delle strutture istituzionali da un duplice dato giuridico-formale: l'elezione diretta a suffragio universale del capo dello Stato dotato di svariati e pregnanti poteri e un governo collegiale di tipo classico responsabile dinanzi al Parlamento (Duverger 1983, p. 260). Tali essendo i caratteri del regime semi-presidenziale, *a fortiori* non rientrebbe in tale forma di governo la prima fase della V Repub-

blica che, a rigore, si configurerebbe come una forma di governo parlamentare a tendenza monistica, essendovi un'unica manifestazione della volontà popolare nell'elezione dell'Assemblea; mentre, a partire dal 1962, si sarebbe realizzata una deviazione dal regime parlamentare verso la forma di governo presidenziale di tipo dualistico, ma con evidenti atipicità rispetto al modello statunitense riassumibili nel fatto per cui

nei sistemi presidenziali il Presidente è protetto e isolato dall'intromissione parlamentare dal principio della divisione dei poteri. I sistemi semi-presidenziali, invece, operano sulla base di un potere condiviso: il Presidente deve condividere il potere con il primo ministro; il Primo ministro, a sua volta, deve contare su uno stabile sostegno parlamentare – anche se – l'etichetta non va presa troppo alla lettera, ma suggerisce che il sistema misto in questione può essere compreso meglio facendo capo al presidenzialismo anziché partendo dal parlamentarismo, argomentando dall'alto in basso anziché dalla base parlamentare verso l'alto.

[Sartori 1995, p. 3]

Al di fuori, dunque, dei tentativi di classificazione, in relazione ai quali nessuna delle qualificazioni suggerite ha trovato unanime riscontro in dottrina (Conac 1992, p. 816), la V Repubblica nasce come "regime parlamentare corretto", innestandosi nell'alveo della IV Repubblica. In seguito, tale regime è andato assumendo la configurazione semi-presidenziale assurgendo – a torto o a ragione¹⁰ – alla dignità di modello ideal-tipico ed emancipandosi dalla qualificazione di prototipo attraverso l'influenza sui paesi dell'Europa centro-orientale, determinando la circolazione di un tipo astratto di regime che può approdare ad esiti tra loro fortemente differenziati. Quest'ultima considerazione, ossia la diversifi-

cazione delle "manifestazioni" dal "modello", ha indotto taluni studiosi (Rinella, Volpi, De Vergottini) a considerare la forma di governo in parola come tipologia a sé.

Non si vuole, dunque, negare validità di modello teorico al semi-presidenzialismo, riconducendolo alla matrice parlamentare o a quella presidenziale, ma si tende a non identificare *tout court* la V Repubblica con tale regime. Seguendo tale presunta identificazione si trascura la peculiarità dell'esperienza francese e della sua evoluzione storica, il cui approdo semi-presidenziale, da un lato, è il diretto risultato di eventi umani e politici quali la guerra di Algeri e il carisma di un uomo che ha saputo dare forma ai sogni e alle aspirazioni di una Nazione; e, dall'altro, si è consolidato attraverso la revisione del 1962 e una prassi interpretativa e istituzionale solo in parte aderenti al testo costituzionale.

L'opinione che si è andata costruendo è che la configurazione in senso semi-presidenziale della forma di governo della V Repubblica è frutto non di una scelta consapevole dei gollisti del '58, ma di una graduale evoluzione innescata dal *referendum* del 1962, giacché l'opzione istituzionale del 1958 va inquadrata, per le ragioni suesposte, come una variante del modello parlamentare: su tale percorso interpretativo si pongono sia il saggio di Pierre Avril che quello di Alfonso Di Giovine.

Il primo, a quarantacinque anni di distanza dal debutto della V Repubblica, effettua un'analisi della prima legislatura (1958-1962) passando dalla "cronaca alla storia", grazie alla consultazione degli archivi storici, luogo privilegiato della ricerca. La pubblicazione in quattro volumi dei *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, unita ai lavori della Com-

missione degli archivi costituzionali della V Repubblica, tuttora in corso, offrono infatti una visuale più obiettiva della genesi istituzionale della forma di governo gollista, soprattutto in relazione alla lettura proposta dai primi commentatori, che privilegiarono gli elementi di rottura rispetto al passato sottovalutando gli elementi di continuità che, al contrario, la distanza storica consente oggi di apprezzare.

Alfonso di Giovine, in linea di continuità storica, muove dalla seconda fase della V Repubblica del dopo *referendum* del 1962 e inserisce a pieno titolo il Parlamento francese tra i parlamenti "arena" o "rattificatori", traendo spunto dalla classificazione di Polsby e di Chimenti e identificando nel *fait majoritaire* la principale causa (politica) della supremazia istituzionale e politica dell'Esecutivo (inteso come l'endiadi istituzionale Parlamento/governo) che, unita ai meccanismi procedurali (quali l'eccezione d'irricevibilità o il potere di ordinanza ex artt. 41 e 38 cost. '58) determina la trasformazione del parlamentarismo razionalizzato della V Repubblica in parlamentarismo "sotto chiave".

Tuttavia, non va trascurata la recente tendenza, emersa negli ultimi anni, a una rinascita del Parlamento francese attraverso le potenzialità insite nella costruzione europea: non si tratta di un'idea diffusa in ambito politico, preferendo i parlamentari francesi denigrare le istituzioni comunitarie in quanto ritenute, a torto o a ragione, responsabili del progressivo esautoramento dei poteri delle Assemblée. Contro questa diffusa opinione si pone il saggio di Marie-Claire Ponthoreau che, pur muovendo dalla considerazione "riduttiva" del primo impatto della Comunità europea sul Parlamento francese, ritiene che non vada sottovalutato

che un rinnovamento del Parlamento sul piano comunitario discende direttamente dalla funzione legislativa e da quell'elemento, considerato "di blocco" e quasi ineliminabile dallo scenario politico d'oltralpe, rappresentato dal *fait majoritaire*.

Dalle riflessioni che precedono discende che non è possibile considerare il dipanarsi dell'istituzione parlamentare francese disgiunta dagli uomini che hanno contribuito a innescare quelle evoluzioni determinandone l'esito finale, non sempre foriero di risultati positivi. Ecco che i saggi presentati in questo volume offrono un'ideale "passerella" di personaggi che, nel bene o nel male, da Necker a Sieyès e Napoleone Bonaparte, da Guizot a Luigi Filippo, da Napoleone III a Lamartine, da Thiers a Mac-Mahon, da Laval a Pétain e Auriol per giungere a de Gaulle, il grande incompreso della IV e il potente "motore" della V Repubblica, hanno incarnato chi una fase chi una intera epoca della storia costituzionale d'oltralpe: anche se, come affermava Benjamin Constant, i regimi costituzionali e il loro divenire sono la risultante di un'alchimia che si determina dall'immedesimazione di uomini e istituzioni; solo che, poiché i primi sono corrutibili, è necessario dare loro poteri "limitati", ossia combinare le istituzioni con tatto e mettere al loro centro alcuni contrappesi contro le umane debolezze.

Non intendo anticipare ulteriormente il contenuto dei saggi che sono raccolti nella parte monografica del presente numero del Giornale di Storia costituzionale, la cui direzione ha raccolto la sfida lanciata dal colloquio barese; lasciando intatto, al lettore, il gusto di immergersi nel grande affresco, dal sapore epico, che rappresenta la sapiente ricostruzione dei quadri sto-

rici e delle vicende contemporanee dell'evoluzione del parlamentarismo d'oltralpe, con "la rotta" orientata al futuro di un'Europa comune.

Bibliografia

- Ashworth (Andrew), *Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Sénat du II Empire*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1994, pp. 45-102;
- Avril (Pierre), Gicquel (Jean), *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988;
- Barile (Paolo), *Potere costituente*, in «Novissimo Digesto Italiano», vol. XIII, 1966, pp. 443-450;
- Bastid (Paul), *Doctrines et institutions politiques de la Seconde République*, vol. 2, Paris, Hachette, 1945;
- Barthélemy (Joseph), Duez (Paul), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933;
- Böckenförde (Ernst-Wolfgang), *Il potere costituente del popolo*, in Zagrebelsky (Gustavo), Portinaro (Pier Paolo), Luther (Jorg), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996;
- Burdeau (Georges), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980;
- Cadart (Jacques), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, t. I, Paris, Economica, (2 éd.) 1990;
- *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979;
- Calamo Specchia (Marina), *La Costituzione garantita. Dalla sovranità alla ragionevolezza: itinerari francesi*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Conac (Gérard), *Présidentialisme*, in Duhamel (Olivier), Mény (Yves), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Economica, 1992;
- Dansette (Arien), *Le Second Empire*, t. II, Paris, Hachette, 1972;
- *Louis-Napoléon à la conquête de pouvoir*, Paris, Hachette, 1961;
- De Luca (Stefano), *Constant*, Roma-Bari, Laterza, 1993;
- De Vergottini (Giuseppe), *Modelli costituzionali e innovazione*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 1999, pp. 1325-1334;
- Di Donato (Francesco), *Il giudizio di costituzionalità nella Francia dell'Ancien régime: una storia politico-costituzionale*. Parte prima. *Fondamenti teorico-pratici*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 2004, pp. 147-165;
- Duguit (Léon), Monnier (Henry), *Les Constitutions et principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, F. Pichon, 1898;

Calamo Specchia

- Bonnard (Roger), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952;
- Duverger (Maurice), *La dittatura*, Milano, ed. Comunità, 1961;
- *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in «Quaderni costituzionali», 1983, pp. 259-275;
- Esmein (Adhemar), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1927;
- Gambino (Silvio), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997;
- Gicquel (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1989;
- Hauriou (André), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1985;
- Couchet (Yves), *Histoire constitutionnelle française (1789-1958)*, Paris-Nanterre, Erasmé éd. Européennes, 1990;
- Grasso (Pietro Giuseppe), *Potere costituente*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXXIV, 1985, pp. 462-670;
- Hauriou (Maurice), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923;
- Hélie (Faustin-Adolphe), *Le Constitutions de la France*, Paris, A. Maresq, 1879;
- Hugo (Victor), *Napoléon le Petit*, London, W. Jeffs, 1852;
- Juillard (Patrick), *Difficultés du changement en matière constitutionnelle: l'aménagement de l'art. 61 de la Constitution*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1974, pp. 1706 ss.;
- Mathiot (André), *Centenaire de la III^{ème} République*, Actes du colloque de Rennes, 15-17 mai 1975, Paris, Puf, 1976;
- Nicolet (Claude), *L'idée républicaine en France*, Paris, Gallimard, 1982;
- Pace (Alessandro), *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1997, pp. 7-50;
- Paxton (Robert O.), *Vichy. 1940-1944 Il regime del disonore*, Milano, il Saggiatore, 1999;
- Puthas (Charles), *Histoire politique du Second Empire*, Paris, C.D.U., Le cours de la Sorbonne, 1956;
- Rinella (Angelo), *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997;
- Sartori (Giovanni), *Elogio del semi-presidenzialismo*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1995, pp. 3-20;
- Szramkiewicz (Romuald), Bouineau (Jacques), *Histoire des institutions (1750-1914)*, Paris, Litec, 1999;
- Venezia (Jean-Claude), *Les fondements juridiques de l'instabilité ministérielle sous la III et la IV République*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1959, pp. 718-755;
- Volpi (Mauro), *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in Pegoraro (Lucio), Rinella (Angelo), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997;
- *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Gambino (Silvio), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997;
- Zagrebelski (Gustavo), *La Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1988².

¹ L'iniziativa ("La deriva parlamentare nell'evoluzione politico-costituzionale francese") svoltasi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari, nei giorni 11 e 12 dicembre 2003, si è posta al crocevia tra il diritto costituzionale comparato, la scienza della politica e la storia delle istituzioni, in sintonia con lo spirito interdisciplinare che caratterizza il dottorato di ricerca in Istituzioni e Politiche comparate dell'Ateneo barese.

² Stati Generali di Francia (dal 5 maggio al 17 giugno 1789); Assemblée Nazionale Constituyente (dal 17 giugno 1789 al 30 settembre 1791); Assemblée Nazionale Legislativa (dal 1° ottobre 1791 al

20 settembre 1792); Convenzione Nazionale (dal 21 settembre 1792 al 26 ottobre 1795).

³ Victor Hugo nella sua opera intitolata *Napoléon le Petit*, a proposito del Senato della costituzione del 1852 scriveva con tono ironico: «Que faites-vous dans ce pays? demande-t-on au Sénat. – Nous sommes chargés de garder les libertés publiques. – Qu'est-ce que tu fais dans cette ville? Demande Pierrot à Arlequin. – Je suis chargé, dit Arlequin, de peigner le cheval de bronze» (Hugo 1852, p. 74).

⁴ Cfr. Duguit, *Traité*, t. III, p. 716 («Au reste, l'expérience qui a été faite en France même d'un Sénat conservateur, chargé d'apprécier la constitutionnalité des lois sous

le Consulat, Le Premier et le Second Empire, paraît suffisante pour que l'on ne tente point de rétablir un pareil système»); Hauriou 1923, p. 268 («Cette expérience condamne absolument le système du contrôle de constitutionnalité par un organe politique»). La *méfiance* nei confronti di un controllo di costituzionalità di tipo politico che contraddistingue gli studiosi della III Repubblica viene da taluno ricondotta proprio alle esperienze consolare e imperiali: difatti, alla Costituente del 1870 fu avanzata solo una proposta (del repubblicano J. de Lanessan) mirante a conferire al Senato la funzione di garanzia costituzionale (Nicolet 1982, p. 356).

⁵ Gicquel 1989, p. 213 (a proposito dei senatori: «Leur domestication donne la mesure de la perversion de leur mission»); Cadart 1990, p. 170 («la parodie de contrôle instituée par le Premier et le Second Empire»).

⁶ L'art. 1 della costituzione del 1852 riconosce, conferma e garantisce i "grands principes" proclamati nel 1789, offendo un'ampia libertà di interpretazione: tre sono i testi cui viene fatto riferimento nei resoconti delle sedute del Senato e precisamente, la Dichiarazione dei diritti del 1789 (4 agosto), una Dichiarazione risultante dai cahiers degli Stati Generali e presentata all'Assemblea Nazionale il 27 luglio 1789 e il progetto di dichiarazione del sesto bureau dell'Assemblea Nazionale della fine di luglio del 1789. Dai dibattiti del Senato emerge che il testo di riferimento essenziale è la Dichiarazione dei diritti dell'agosto 1789, considerata non solo come fonte del diritto in senso formale, ma anche come manife-

sto delle idee del 1789 (Ashwort 1994, pp. 57-59).

⁷ L'emendamento Wallon è così redatto: «Le Président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible». L'emendamento fissa le modalità di elezione del presidente e la durata del suo mandato: al differenza della *Loi du sptennat* del 20 novembre 1873, che riportava il nome di Mac-Mahon, il testo è redatto in forma impersonale e segna la nascita dell'istituzione presidenziale e con essa della Repubblica. La novità dell'emendamento Wallon consiste, inoltre, nell'aver reso impersonale il settennato, separandolo dalla persona del Maresciallo e conferendo perpetuità al regime repubblicano (Szramkiewicz, Boineau 1996, p. 476).

⁸ È stato il caso dell'estrema sinistra nel corso della legislatura 1924-1928 e del gruppo radicale -

socialista durante le legislature 1932-1936 e 1936-1940 (Venezia, 1959, p. 738).

⁹ Il potere costituente si configura come un potere di fatto non formalizzato e atipico, di natura anche rivoluzionaria, non essendo possibile individuare aprioristicamente l'atto o il processo attraverso cui si esprimerà la volontà costituente, né le entità che potranno in essere il fatto instaurativo (Pace 1997, p. 22; Böckenförde 1996, p. 234; Barile 1966, pp. 449 ss.; Grasso 1985, pp. 645 ss.).

¹⁰ La irriducibilità della forma di governo semi-presidenziale alla sola esperienza della V Repubblica è avvalorata dal fatto che quasi tutte le esperienze ricondotte al modello delineato da Duverger sono anteriori alla V Repubblica (Islanda – cost. 1919, Irlanda – cost. 1937, per fare un esempio). Sul punto Volpi, *Le forme di governo contemporanee*, p. 51.

La “deriva parlamentare” nella storia costituzionale francese: il perché di una metafora

ALESSANDRO TORRE

Nei tortuosi meandri del discorso giuspubblicistico è frequente che termini o espressioni, che sono propri di altre scienze o di altri ambiti in cui normalmente si svolge l'attività umana (le scienze naturali per esempio, o, come si vedrà tra breve, lo sport), siano presi in prestito per rendere in modo sintetico dei concetti significativi che, altrimenti, richiederebbero lunghe esposizioni. Si tratta pur sempre di semplificazioni. Ma poiché questi prestiti sono di solito efficaci ed evocativi, e pertanto contribuiscono a rendere più scorrevole il ragionamento, a sintetizzare questioni complesse e a giungere più direttamente al punto, se ne fa uso volentieri, purché ciò non si risolva a detrimento dell'analiticità dell'indagine.

Invero, di simili traslazioni lessicali, il più delle volte erette alla dignità di vere e proprie metafore e pertanto suscettibili di più articolati sviluppi tematici, si ha una particolare abbondanza in quelle esperienze costituzionali come quella britannica il cui dispiegarsi è caratterizzato dall'evoluitività, e nelle quali lo sviluppo del dato di diritto pub-

blico è, piuttosto che il produttore, il prodotto della politica. Questa, da non confondersi in tal caso con il banale gioco dei partiti e degli schieramenti, va intesa nel senso più alto che il pensiero può attribuire al termine, ovvero come una dimensione che si riferisce alle attese della comunità: condizione essenziale affinché i frutti della politica si trasformino in elementi costruttivi dell'edificio della costituzione.

In Gran Bretagna la costituzione per buona parte vi si sottrae alle remore concettuali della giuridicizzazione formale e della preordinazione astratta di formule di governo: in altri termini, la costituzione è solo in parte un dato positivo e, pertanto, non desta sorpresa la circostanza che in tale ordinamento il lessico tecnico del diritto non sia sempre il più adatto a esprimere processi o stati di cose che confluiscono nell'ordinamento dello Stato. Lo stesso termine “Stato” quale massima persona del diritto vi gode, a differenza che in Francia, Germania, Italia e un po' dovunque nel continente europeo, scarsa fortuna.

Vi sono, pertanto, sistemi nei quali l'ordinamento costituzionale può ben essere assimilato al «grande gioco» di Kipling poiché questo vi è il precipitato di una politica attiva e di una dialettica istituzionale le quali giorno dopo giorno, in mancanza di autentiche regole pre-formalizzate secondo strumenti o percorsi documentari, sono tenute a confrontarsi costantemente con se stesse. Non che vi manchino quei precetti basilari sui quali si fonda ogni assetto costituzionale: ma questi precetti sono prevalentemente il frutto di intese (*understandings*) e raramente di opzioni positive predeterminate, ovvero delle scelte di Assemblee Costituenti o collegi consimili. Pertanto, non stupisce il fatto che, in perfetta coerenza con lo spirito di semi-dilettantistico *understatement* che ha animato l'azione di intere generazioni di politici e di statisti britannici, diverse regole che confluiscono nell'ordine costituzionale siano correntemente designate facendo uso di espressioni sportive. Già in altra sede è capitato di assimilare l'evolutivezza costituzionale a un gioco di *rugby*: si passa sempre all'indietro, ma la meta è una lontana linea in avanti per raggiungere la quale è determinante una commistione di creatività individuale e di ferrea strategia collettiva.

Particolarmente eloquente, ai fini delle premesse che si stanno qui tracciando, è un'espressione universalmente nota, *first-past-the-post*, che (come osserverebbe Giovanni Sartori, per il quale «all'inizio c'è come un popolo viene fatto votare») designa la "regola delle regole" ovvero il meccanismo elettorale maggioritario puro che da secoli contribuisce a determinare, o perlomeno a perpetuare, il bipolarismo politico della forma di governo a base parlamentare. Del resto, se si sposta lo sguardo verso un'altra emblematica latitudine costituzionale, la

statunitense, che si configura come forma di governo di tipo non parlamentare bensì presidenziale puro, e parimenti retta dalle logiche di un bipartitismo più nettamente definito del britannico, il medesimo meccanismo elettorale è comunemente definito con scelta lessicale più cruda e oggettivamente meno caratterizzata della britannica (ma è solo una questione di punti di vista) dallo spirito sportivo del *gentleman*: negli Stati Uniti si usa dire che, elettoralmente, *the winner takes all*. Entrambe le espressioni sono tratte dal gergo dell'ippica, o comunque ne derivano per induzione. Esse sono solo un paio di esempi, tra i più comuni, tratti da una delle discipline sportive tradizionalmente più care alle classi dirigenti di cultura inglese, siano esse – come osservava Tocqueville – permeate, come la britannica, da uno spirito classista politicamente attivo o caratterizzate, come la statunitense, da una virtuale assenza di classi.

Cosa dire invece della Francia, paese che, per quanto concerne la metodologia della produzione costituzionale, pur rivelandone molteplici influenze si pone agli antipodi rispetto ai sistemi della famiglia anglosassone? Ebbene, in questa terra di numerose Assemblee Costituenti, di grandi professionisti della politica e di statisti visceralmente compresi nel loro ruolo istituzionale, i termini di derivazione sportiva risultano alquanto più rari, si direbbe pressoché inesistenti.

Per risalire alle cause di tale scarsità di propensione, sempre con riferimento alla lezione tocquevilliana si potrebbe osservare come alla considerevole mobilità sociale della Gran Bretagna e alla sua aristocrazia "aperta" si opponesse in Francia, culturalmente prima ancora che politicamente, una forte cristallizzazione dell'ordine sociale. Le

cose, in realtà, non sono così nette: solamente nell'era del *welfare state* le persistenti divisioni classiste britanniche cederanno di fatto il passo a una società più aperta. A questa storica rigidità sociale di *Ancien régime* si sarebbe in seguito sovrapposto un non meno rigidamente inteso spirito nazional-repubblicano, e ciò – per quanto possa sembrare paradossale – non solo nelle fasi di instaurazione di repubbliche più o meno durature, ma anche in epoche di monarchia o di regimi cesaristici. Ne sono prova sia le effimere dinastie restaurativo-liberali; sia il miserevole e definitivo crollo dell'opzione monarchica che fu alla genesi della Terza Repubblica e, con essa, della stabilizzazione della forma repubblicana; sia, infine, il dato che i due imperi fossero di fatto fondati su una vasta base sociale e su forme di consenso popolare più o meno spontanee e plebiscitarie.

Ciò può contribuire a dare motivo della scarsa fortuna francese dello sport, attività del tempo libero che è presa molto sul serio e ampiamente praticata, fino a far parte della formazione individuale della persona di qualità, da ceti aristocratici politicamente attivi e compresi nella loro fisionomia platonico-aristotelica, possibilmente mutuata sul piano ideologico attraverso le riflessioni di Bolingbroke e gli enunciati di Burke, di "migliori" nell'ordine sociale. Come appunto si riscontra in Gran Bretagna e – per quanto possa apparire paradossale – anche negli Stati Uniti, paese non classista e indiscutibilmente permeato di repubblicanesimo, ma non così lontano dalla madrepatria anglosassone quanto ad attaccamento a costumi e convenzioni sociali che, almeno nella storia delle origini, vi sarebbero stati applicati con tenace attaccamento alla tradizione.

Svuotata invece di un senso politico che

oltrepassasse la magnifica appariscenza dei rituali di Corte e il trinceramento parassitario nei privilegi di casta (su oltre ventisei milioni di abitanti, nella fase immediatamente pre-rivoluzionaria assommava poco più di centoventimila unità) e pertanto ridotta – come osservava Tocqueville – «all'ombra di se stessa» alla fine del XVIII secolo, e in seguito distrutta dalla Rivoluzione e malamente riesumata con le monarchie di Luigi XVIII e di Carlo X, l'aristocrazia francese avrebbe rivelato un ben minore profilo rispetto alla classe superiore che esprimeva il nerbo politico del Regno Unito.

Delle "tre vie" attraverso cui si è sviluppato in Europa il ruolo politico dell'aristocrazia, ovvero la via inglese, la prussiana e la francese, quest'ultima, consegnata a una classe ormai asfittica, si rivelerà nell'Ottocento la meno produttiva, e pertanto ridotto ai minimi termini sarà lo spirito aristocratico nel grandioso laboratorio francese che dalla Rivoluzione ha prodotto una selva di costituzioni fino all'odierna Quinta Repubblica.

Sebbene il primo grande atto della Rivoluzione abbia avuto storicamente luogo, una volta trovate sbarrate le porte del grande salone dell'Assemblea, in un ampio spazio dedicato ai ludi dei cortigiani di Versailles, per quanto riguarda la Francia si potrebbe ipotizzare che una certa repubblicana incompatibilità abbia pertanto culturalmente caratterizzato la comunicazione tra esperienza di sport, intesa come elemento del costume collettivo, e metodologia delle istituzioni, impedendo ogni connubio, seppure solo lessicale, tra attività che i più consideravano frivole e l'austerità del nuovo ordine. La borghesia, protagonista delle grandi fasi costituzionali e parlamentari del paese, non avrebbe praticato altre attività sportive

se non, in senso ovviamente figurato, quella sorta di alpinismo politico e del denaro che la condurrà a favorire la svolta orleanista nel 1830, a dare sostegno nel 1852 alla metamorfosi di Luigi Napoleone da *Prince-Président* a *Empereur*, a soffocare nel sangue i comunardi nel 1870 e a celebrare la propria apoteosi, nel 1875, con le leggi costituzionali della Terza Repubblica. Non ci si stupisce pertanto del fatto che il linguaggio della politica costituzionale di Francia non sia mai stato in sintonia con quello del diporto, tipica attività per nullafacenti; a differenza di quanto s'è detto per la Gran Bretagna, la cura dello Stato, in Francia, insomma, non è mai stato un *big game*, seppure interpretato con estremo rigore e serietà, giocato da una classe di grandi aristocratici.

Mentre Oltremanica abbondano i termini presi a prestito dalle molte attività sportive che vi sono state non solo praticate ma anche inventate di sana pianta, e scarsa fortuna intellettuale e ancor minore uso ha trovato il termine giuridico di "Stato", ben diversa è stata la musica nel contesto francese, dominato da una ricorrente «ossessione costituente» (l'espressione, che significa felicemente quella che gli anglosassoni hanno sempre considerato una sindrome francese, è di Roberto Martucci che la applica alla fase rivoluzionaria del 1789-99 ma che ben si attaglia all'intero corso degli eventi a seguire) e da grandi dichiarazioni che molto hanno concesso all'astrazione ma ben poco alla fantasia.

Purtuttavia, sebbene tratta dal lessico della marineria e non della nautica intesa come attività di diporto, sarebbe del tutto da escludere una remota radice marinara dell'etimo del termine *navette*, che tradizionalmente in Francia ha designato, almeno fino alle più recenti modifiche del regolamento

dell'Assemblea Nazionale che snelliscono sensibilmente l'iter legislativo, quella spola spesso estenuante del testo di legge che, in presenza di determinate condizioni, si svolge fra i due rami deliberanti del parlamento in caso di disaccordo sul testo stesso? Probabilmente l'assonanza è, in questo caso, ingannatrice.

Ma piace pensare che l'espressione, entrata oggi (anche in Italia) nell'uso corrente fino a perdere ogni collegamento funzionale con il lessico dei navigatori, potrebbe suggerire – e non del tutto a sproposito – che nonostante la sacralità della legge (*la loi*) eretta a espressione della volontà generale della Nazione, spesso la produzione delle norme, invece che proiettarsi verso i vasti orizzonti dell'oceano normativo, rischia di ridursi a una questione di piccolo cabotaggio tra due sponde non troppo lontane. Costretta entro i limiti spesso angusti e defatiganti della *navette*, la più elevata espressione del potere parlamentare si trasforma spesso in tal modo in una consuetudine di piccolo commercio tra piccoli navigatori di corto respiro e di dubbia moralità (per evitare ogni sconvenienza, si rinuncia peraltro a riferire quale sia l'uso in *argot* di un termini molto somigliante alla *navette*).

Questo è, secondo una diffusa mitologia che non manca di concreti fondamenti, quanto si usa dire della prassi parlamentare della Terza Repubblica. Tanto che ci si potrebbe chiedere se il cabotaggio legislativo non sia per caso un corollario indefettibile di ogni esperienza estrema di assemblearismo, o se l'assemblearismo non sia provocato, tra l'altro, proprio dall'impiego eretto a sistema di estenuanti pratiche dibattimentali, alle quali la *navette* appartiene a pieno titolo ed è direttamente funzionale.

Parimenti di derivazione nautica è la

metafora della "deriva parlamentare", della quale invero non è traccia nel lessico politico né tanto meno nella dottrina d'Oltralpe giacché è stata coniata appositamente per individuare un filo conduttore del Colloquio, avente per oggetto l'intera esperienza costituzionale francese, che è stato ultimamente concordato tra un illuministico gruppo di giuscomparatisti, di scienziati della politica e di storici delle istituzioni attivi tra le Università di Bari e di Macerata. È una metafora che non risponde a finalità meramente enunciative, ma che intende stabilire una originale prospettiva di interpretazione.

Ma innanzitutto si sgombri il campo da una possibilità di fraintendimento che inevitabilmente condurrebbe fuori strada.

In prima battuta, il termine "deriva" indica infatti quella sorta di spostamento laterale che un corpo galleggiante, e nel nostro caso uno scafo, subisce per effetto della corrente. Sotto questa accezione, è pertanto spontaneo contestualizzare questo termine entro quell'espressione colloquiale, molto in uso nel linguaggio corrente di ogni epoca, a cui si ricorre discorrendo di chi governa e del suo operato. L'espressione, ben nota, è "andare alla deriva": una locuzione che significa quella condizione, invero poco invidiabile, di una massa galleggiante che si muove in balia dei venti e delle correnti, senza una rotta o con poca o punta possibilità di regolare il proprio andamento; in senso traslato, esprime la condizione di chi si trovi abbandonato al corso degli eventi senza avere troppe possibilità di reagire e in attesa di un'evenienza risolutrice.

Per comprendere lo stato d'animo che si prova in tali circostanze e quali effetti ciò possa produrre sulla sensibilità individuale, si consiglia di leggere attentamente il lungo racconto *La linea d'ombra* di Conrad. Per

declinare storicamente la questione, non si riesce a evocare esempio migliore della Repubblica di Weimar, autentico paradigma di una costituzione simile a uno scafo apparentemente ben costruito ma condizionato da gravi difetti strutturali, affidato a *skippers* poco affidabili e a un equipaggio indisciplinato, e nel quale la "deriva parlamentare" ben poco ha potuto fare per evitare che l'intera imbarcazione andasse, appunto, tristemente "alla deriva" arenandosi a un passo dalla guerra civile e affidandosi agli effetti immediatamente stabilizzatori di un regime irrazionale.

Ma si tratta, come è evidente, di una accezione negativa che esula dalle intenzioni di chi intende discorrere con argomentazioni equilibrate, come si fa nella sequenza di saggi che sono raccolti in questo volume, della storia costituzionale francese.

Non che siano mancati i momenti in cui la vita politica e istituzionale di Francia, nella ricerca di nuovi ordini politici, è sembrata effettivamente "andare alla deriva": i convulsi mesi che precedettero Valmy; l'arco dei Cento Giorni in cui coesistettero due sovrani e due costituzioni (una *constitution sénatoriale* imperiale e una *Charte* restaurativo-monarchica), e pertanto due principi ordinatori dello Stato tra loro in contrasto; gli eventi del 1830 e del 1848; le giornate del crollo del Secondo Impero e dell'instaurazione della *Commune*; la grande catastrofe del 1940; e, infine, la stagione della crisi di Algeria (e secondo alcuni anche le difficoltà della prima *cohabitation*: ma una visione catastrofica di tali ultimi eventi non è pienamente condivisibile), lascerebbero pensare a qualcosa del genere.

Tuttavia, non è su queste cesure, che pure molto aiutano chiunque intenda decifrare gli impulsi che hanno determinato la bisecola-

re attività dell'*atelier* francese, che si intende focalizzare l'osservazione, e pertanto si eviterà accuratamente di evocare scenari apocalittici del genere di quelli che – sempre per restare in sintonia con l'argomento – sono suggeriti dall'immagine della "deriva dei continenti". In realtà, il lento processo di *cross-fertilization* delle costituzioni lascia pensare che non di un lento collidere si tratti, bensì di un positivo avvicinamento tra sistemi un tempo non comunicanti, sicché l'andare "alla deriva" delle grandi masse costituzionali, se presuppone una forma di reciprocità e di mutua comprensione, potrebbe non rivelarsi un processo così negativo quanto l'uso immediato dell'immagine possa indurre a ritenere: ma il discorso esulerebbe dalla corrente principale di queste riflessioni.

L'altro significato di "deriva", al quale si fa appello per sviluppare l'osservazione delle costanti della storia costituzionale francese, è quello che si riferisce a un elemento dello scafo. Esso consiste in una lamina piatta di legno o metallo ("piano di deriva") che, attraversando in senso ortogonale il fondo dell'imbarcazione attraverso una apposita fessura in esso praticata, e qui incardinata in posizione stabile se opportunamente fissata mediante un sistema di scotte, e regolabile in relazione a determinati assetti dell'imbarcazione, si oppone allo spostamento in direzione laterale in tutte quelle andature dell'imbarcazione (e sono le più) nelle quali l'azione della forza di propulsione non è diretta nello stesso senso dell'asse dello scafo.

La si definirebbe una chiglia mobile, che serve non solo a dare stabilità all'intera imbarcazione, ma anche a limitarne lo scarroccio (o, appunto, la "deriva" nel senso sopra richiamato), ovvero quella spinta trasversale o laterale che devia la nave dalla rot-

ta lineare che il timoniere si è prefissata. Senza di essa l'imbarcazione, soprattutto se si tratta di uno scafo leggero, resterebbe assoggettata all'azione, non agevolmente contrastabile, dei venti e delle correnti. La deriva è un congegno di invenzione non troppo remota nel tempo che, in qualche misura, opera a complemento dell'azione del timone, essenziale apparato già presente sulle imbarcazioni più antiche e con il quale i nocchieri per millenni hanno tentato di risolvere, spesso con grande perizia, il cruciale problema della stabilità della rotta e delle tenuta dello scafo.

Grazie alla deriva l'arte nautica ha perfezionato quell'assetto della nave che per secoli era stato grosso modo assicurato dalla distribuzione dei pesi e, in seguito, da particolari sagomature della chiglia, protuberanza subacquea dello scafo della quale la deriva è, in sostanza, un prolungamento o una accentuazione. Avvalendosi di carene sempre più perfezionate delle quali la deriva è, in taluni tipi di scafi leggeri, un'appendice mobile, la marineria ha potuto trasformarsi da piccola attività di cabotaggio assoggettata ai capricci della natura o, comunque, da esperienza estremamente rischiosa e adatta a pochi temerari transnavigatori, in una moderna e più rassicurante attività umana. Quindi non più attività di corto raggio, buona per le transazioni in mari chiusi e per brevi tragitti, ma non idonea ad affrontare lunghi percorsi in mare aperto, cosa che non aveva impedito ai *drakkars* vichinghi di spingersi fino alla Groenlandia e al continente nord-americano, o ai naviganti fenici di arrivare con i loro legni fino alle Isole britanniche.

Da tempo le grandi navi invero non adottano più la deriva così come originariamente concepita: per stabilizzare e rendere affidabile la rotta, infatti, l'azione chiglia-timo-

ne, la costruzione di carene a bulbo rispondenti a criteri sempre più avanzati di ingegneria navale, la propulsione e gli strumenti di bordo, e mille altre diavolerie sono garanzie più che sufficienti. Ma per quanto riguarda gli scafi più leggeri e di minori proporzioni l'uso generalizzato della deriva ha fatto sì che la nautica diventasse uno *sport* largamente praticato, tant'è vero che per estensione il termine "deriva" oggi è comunemente usato per indicare l'intera imbarcazione che si avvale dei servigi stabilizzatori della deriva mobile.

Con un pizzico di pignoleria, può essere utile precisare che esistono due modelli-base di deriva. Il primo, che è anche il più diffuso nelle piccole imbarcazioni sportive (o, appunto, nelle "derive"), ruota intorno a un perno fisso. Il secondo è detto "a baionetta" ed è inserito nell'alloggiamento che è praticato allo scopo nel fondo dello scafo. Si sarebbe propensi a non accordare eccessiva simpatia a questo secondo tipo di deriva che, peraltro, nella nautica da diporto è ormai desueto poiché di funzionamento piuttosto rudimentale.

Andando fuor di metafora, d'altronde, fin troppo facilmente si sarebbe indotti a ironizzare sul ricorrente uso francese, in momenti in cui la rotta politica e istituzionale si è resa incerta, e confusa la ricerca di nuovi equilibri politici e istituzionali, delle baionette come elementi di riequilibrio del tragitto costituzionale usati per annullare lo scarroccio popolare e socialista o comunque per ripristinare un ordine, tendenzialmente cesaristico, nei confusi eventi nazionali. Dal *coup* del 18 Brumaio fino alle brutali repressioni della *Commune*, l'effetto stabilizzatore di baionette prontamente impiegate, o semplicemente del loro tintinnio, ha infatti prodotto nell'ordine costituzionale



Camera dei deputati, sala delle sedute.

importanti svolte epocali. Ma poiché, come s'è detto, si tende a nutrire scarsa simpatia per questi sistemi, si abbandoni il campo del modello di deriva "a baionetta" e si concentri l'attenzione piuttosto sul congegno della deriva "a perno".

Assodato che al regime parlamentare si assegna la fisionomia di "deriva" della complessa esperienza costituzionale francese (un'esperienza costituzionale nella quale è stato sperimentato di tutto: monarchie, imperi e repubbliche; sistemi a base assembleare o a configurazione presidenziale, o forme miste di entrambi, e perfino l'autentico prototipo di quella rara forma di governo che si usa definire di tipo direttoriale), resterebbe da interrogarsi su una questione di non secondaria importanza: su quale congegno o elemento fisso "fa perno" la deriva parlamentare francese?

Si possono tentare alcune risposte. La prima, e anche la più immediata, può essere "il perno è l'Esecutivo": questo il cardine intorno al quale si articola e "gioca" la deriva parlamentare francese.

Ma in realtà l'azione dell'Esecutivo nella storia costituzionale della Francia dalla Rivo-

luzione in poi molto meglio può essere assimilata a quella del timone che, come ben si sa, imprime una direzione allo scafo e trova nella deriva un controbilanciamento che è oggettivamente efficace ma che talora, soprattutto con il vento in poppa, può addirittura risultare d'impaccio. Tant'è vero che, per meglio far filare l'imbarcazione, in tale andatura la deriva viene spesso e volentieri ritirata per eliminare il più possibile di attrito e andare di filato lungo una rotta lineare in cui la direzione del vento e l'asse dell'imbarcazione coincidono. In questi casi, per ottimizzare la velocità sfruttando al massimo la spinta del vento, tolta la deriva si aggiunge una potente velatura supplementare.

Viene da pensare al ruolo dell'esercito, entità metacostituzionale che in Francia non è sempre stata in grado di produrre buoni effetti nelle andature portanti, ovvero nei frangenti in cui per il bene della nazione occorre saper contrastare con successo le forze propulsive provenienti dall'esterno. Tali forze esterne potrebbero provocare il rovesciamento dello scafo costituzionale malgrado la stabilizzazione operata dal piano di deriva. Il ruolo dell'esercito si è rivelato incomparabilmente più efficace allorché si è trattato di dirigere le baionette contro il dissenso interno o contro le istituzioni stesse (circostanze in cui, per lo più, la "deriva parlamentare" viene messa fuori gioco, ovvero ritirata in alto verso la parte asciutta dello scafo).

Talvolta questa manovra si può rendere necessaria, come ebbero modo di mostrare i due Bonaparte, Carlo X o Thiers, ma di certo non De Gaulle nonostante le sue opinioni anti-assembleari.

La deriva, in sostanza, è una componente inerte, relativamente statica, dello scafo, che serve a dare stabilità; il timone, per la

sua parte, è invece un congegno attivo e governante, nel senso che a esso, e non alla deriva, è affidato il governo dello scafo, ovvero l'attività dinamica dell'imprimere una direzione sia all'imbarcazione durante una regata sia alle cose dello Stato in periodi cruciali.

Tuttavia, suggerisce molto prudentemente ogni buon manuale degli allievi velisti, tirare a bordo la deriva è operazione sempre azzardata: la stabilità dell'imbarcazione non è tra le migliori, non è detto che la velocità sia massimizzata, e un'improvvisa raffica di vento o un colpo d'onda può determinare un pericoloso rollio: in casi incerti, è pertanto saggio "navigare piuttosto con la deriva troppo abbassata che troppo alzata". Ogni costituzionalista democratico non può che sottoscrivere questo sensato suggerimento.

Da un lato, la manovra della deriva (ovvero la regolazione del suo pescaggio in uscita dalla carena, che in genere risponde a uno *standard* che è preventivamente commisurato dal costruttore alle caratteristiche tecniche dello scafo, ma che si può anche graduare in relazione all'assetto che si intende attribuire all'imbarcazione e all'andatura che si è adottata) è affidata al prodiere, figura in seconda dell'equipaggio dell'imbarcazione impegnata nella regata che opera di concerto con il timoniere e che da quest'ultimo è consultato prima di eseguire una manovra che implichi un mutamento di rotta. Dall'altro lato, il soggetto governante è il timoniere o colui il quale, nelle imbarcazioni di classe superiore e con equipaggio più numeroso, è denominato *skipper*: a quest'ultimo, come è noto, compete la decisione sulla condotta di gara.

Da Robespierre a De Gaulle, importanti *skippers* hanno ricoperto questo ruolo, e

sovente i presidenti delle Assemblee, dai Lemercier e Luciano Bonaparte al monarchico Dupin (i primi, presidenti del Consiglio degli Anziani e del Consiglio dei Cinquecento alla vigilia del 18 Brumaio 1799; il secondo, presidente dell'Assemblea legislativa nel dicembre 1851), ne hanno assecondato i movimenti favorendo i bruschi mutamenti di rotta del contropotere governativo; ovvero, tenendo a bada le intemperanti opposizioni dei rappresentanti elettivi del corpo elettorale e fiancheggiando le svolte cesaristiche.

Ciò dimostra che non sono mancate in Francia le fasi in cui la deriva parlamentare è stata, in un certo senso, ritirata a bordo, con il governo funzionante da perno fisso e uno *skipper* piuttosto determinato, posto saldamente al governo e da lì a seguire una rotta ben diritta, salvo poi il soffiare di venti contrari o trasversali, la perdita di assetto, la scuffia dell'intera imbarcazione.

I due regimi imperiali sono infatti momenti piuttosto bui per un parlamentarismo francese che nelle fasi precedenti aveva conosciuto momenti relativamente più felici (o perlomeno più promettenti). Esso già di per sé era operante in condizioni non agevoli in quanto immerso, come sottolineava Philippe Vigier, in uno stato di «*crise politique continue*», a esito dei quali lo spezzettamento della funzione legislativa e la sua parcellizzazione istituzionale hanno favorito l'azione di memorabili individualità e grandi svolte autoritarie dell'ordine costituzionale. Le tecniche di neutralizzazione del Legislativo (ovvero, per tornare alla metafora, di totale ritrazione a bordo della deriva) adottate dai Napoleonidi appaiono del tutto simili: con il Consolato, la lottizzazione del procedimento – e del relativo dibattito politico – in almeno tre istituzioni, ossia il Con-

siglio di Stato, il Tribunato e il Corpo Legislativo propriamente detto; con la trasformazione indotta nell'ordinamento della Seconda Repubblica dopo il colpo di Stato, con scioglimento dell'Assemblea legislativa, del gennaio 1852, la formazione di tre Consigli Legislativi. Sia detto per inciso, l'operazione condotta da Luigi Napoleone faceva seguito a una fase di monocameralismo, configurandone la diretta contropartita.

Ma almeno in un caso (si pensa particolarmente alla svolta della Terza Repubblica), per effetto di un subitaneo tifone che, per demerito dello *skipper* e soprattutto per intrinseca debolezza strutturale del magniloquente scafo progettato da Napoleone III, investiva l'imbarcazione, le funi che tenevano alzata la deriva avrebbero subito un cedimento. Quest'ultima, tornando – dopo aver rimosso la ruggine di anni di relativa marginalità – nella sua sede naturale, avrebbe restituito a un sistema, che per un certo lasso di tempo era rimasto in balia delle correnti contrastanti del monarchismo e del repubblicanesimo nelle loro forme più radicali e inconciliabili, una stabilità destinata a durare molto a lungo e a guidare lo scafo verso acque tanto calme da diventare perfino limacciose.

Era il periodo in cui il Parlamento e la presidenza della Repubblica, vedendosi riconoscere in via pressoché esclusiva quella fisionomia di *pouvoirs délégués* della Nazione che era stata enunciata da Leon Gambetta nella memorabile apostrofe del dicembre 1872, assumevano il predominio dell'ordinamento costituzionale e ne determinavano gli equilibri dando luogo a un clima di crisi costante della funzione di governo. A tal proposito non va dimenticata la tesi iperparlamentarista di Carré de Malberg, secondo cui ogni Esecu-

tivo non dovrebbe essere che un comitato del Legislativo.

La deriva parlamentare, nel corso della Terza Repubblica, perdeva nondimeno la gran parte della propria flessibilità d'impiego. Non più ruotante intorno a un perno né più, fortunatamente, "a baionetta", ma saggiamente resa stabile, come nell'*America Cup*, dalle sponsorizzazioni di facoltosi banchieri e capitani d'industria, essa si trasformava in una giunonica chiglia fissa a bulbo, ben imbottita di quintali di piombo e affatto inamovibile, elemento integrante del tonnellaggio di uno scafo sempre più imponente e sempre meno sportivo. Si era realizzato, in altri termini, l'ingresso in quella che la più accreditata dottrina costituzionalistica francese ha descritto come la definitiva "stabilità repubblicana", che può essere anche declinata – ai fini del discorso che qui si sta sviluppando – anche come "stabilità parlamentare", in linea con la tesi di Esmein per il quale sorte ultima di ogni regime costituzionale bilanciato è la preponderanza dell'apparato legislativo.

Si comprende in tal modo perché mai, dopo il tragico naufragio di Vichy e una volta preso atto della soluzione di continuità dello spirito repubblicano che il regime dei collaborazionisti aveva incarnato, il rifiuto della vischiosa paludosità assembleare dell'*âge d'or* (nel corso della quale si era affermato, secondo la nota espressione di Maurice Duverger, «un régime parlementaire à la Louis-Philippe, lequel devint républicain par la force des choses») assumeva tinte radicali. Tal i tinte erano generalmente condivise sia dalle forze moderate e centriste, sia dai neogiacobini delle sinistre, sia dallo stesso De Gaulle che, in piena controtendenza rispetto alla tradizione dell'intero sessantennio precedente, e rispetto alle stesse

prospettive costituzionali dei maggiori partiti presenti alla prima Costituente del dopo-Liberazione, auspicava la realizzazione di un modello che affrancasse una buona volta l'Esecutivo dalla tirannide dell'Assemblea, brodo di coltura dei clientelismi e degli scambi affaristico-politici, nonché prima responsabile della scarsa tenuta politica di numerosi governi.

Del rifiuto di una deriva eccessivamente frenante si erano peraltro resi eloquenti espressioni, prima che a Bayeux fossero enunciati i principi costituzionali del gollismo, l'esito negativo del *referendum* pre-costituente dell'ottobre 1945 (che respingeva perentoriamente qualsiasi ipotesi di riallacciamento dell'esperienza costituzionale alla Terza Repubblica, cassandone senza possibilità di appello le curvature assemblearistiche) e il fallimento del progetto parlamentarista della prima Costituente licenziato nell'aprile 1946. Un progetto che, in sostanza, avrebbe riconsegnato alla Francia un regime assembleare spinto, ovvero una deriva di vaste proporzioni che avrebbe annullato o seriamente compromesso l'azione direzionale del timone.

Una forma di assemblearismo più attenuata e meno intrisa di giacobinismo rispetto a quella bocciata dal *referendum* del maggio 1946 (che prima di tutto respingeva l'ipotesi monocamerale ispirata dalle Sinistre) avrebbe caratterizzato la parabola della Quarta Repubblica. Dopodiché il nuovo regime gollista, finalmente basato su una *balance of power* caratterizzata da un maggior senso di equilibrio, realizzava quell'assetto che lo stesso De Gaulle, con efficace metafora nautica, individuava nell'affiancare ad ogni buon capitano di nave un buon secondo ufficiale (ovviamente alludendo a se stesso come il capitano e al Primo mini-

stro come suo secondo). La conservazione della responsabilità dell'Esecutivo nei riguardi dell'Assemblea Nazionale (ereditata dalle precedenti forme repubblicane ed esplicitamente prevista da una clausola della legge costituzionale del 3 giugno 1958) e la persistenza di una maggioranza parlamentare disciplinata e sostanzialmente allineata con la base politica del Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale, sarebbero stati gli elementi costruttivi del *parlementarisme majoritaire*. La legge costituzionale del 3 giugno 1958, che delegava all'Esecutivo di De Gaulle la stesura della nuova Carta costituzionale, poneva delle condizioni. Ovvero, per tornare alla nautica, delle boe da rispettare nella condotta di garga da uno *skipper* che era nel frattempo anche redattore delle regole di regata, operando con mandato parlamentare alla stregua di un costituente atipico. Peraltro la condizione di allineamento tra presidente e maggioranza parlamentare si sarebbe conservata almeno fino al 1986 (*cohabitation*), anno in cui si verificava un evento non raro nella marineria ovvero l'ammutinamento, quasi una forma di nuovo *Bounty* capeggiato, come nella celebre vicenda del veliero britannico dell'epoca di Re Giorgio, dall'ufficiale in seconda. In questo quadro la deriva parlamentare darà buona prova di sé motivando il punto di vista per cui, in fondo, la forma mista di governo semi-presidenziale, anello di congiunzione tra diverse tradizioni costituzionali con il quale si usa identificare la Quinta Repubblica, altro non sarebbe che un sistema a vocazione parlamentare con innesti presidenzialistici.

In ultima analisi, il perno governativo si è rivelato, in diversi frangenti, un punto di riferimento poco affidabile per la stabilità dello scafo e per la funzionalità stessa della

"deriva parlamentare". Si dubita perfino che lo si possa a ragione considerare il punto fisso intorno al quale la deriva vien fatta ruotare.

Ancora una volta torna utile il confronto con la Gran Bretagna. Nella patria del sistema parlamentare la forza dell'Esecutivo governato dal *premier* si riflette con immediatezza in quella del Parlamento, per cui a un Parlamento forte corrisponde sistematicamente un governo stabile e a sua volta dotato di forza intrinseca. Al contrario, a un Parlamento frammentato al suo interno o con esigue maggioranze minacciate da sintomi di instabilità politica, come per esempio nel periodo tra le due guerre mondiali o nel drammatico quinquennio 1974-79, risponderanno Gabinetti deboli e destabilizzati. Il tutto è comunque relativo: salvo gravi congiunture, il più "debole" Esecutivo britannico rivelerà pur sempre caratteri di stabilità e di efficacia amministrativa più affidabili del più forte Esecutivo francese della Terza o Quarta Repubblica, per non dire di quelli italiani d'epoca sia statutaria sia repubblicana.

D'altra parte, pur nelle fasi di maggior difetto di governabilità politica, gli Esecutivi francesi potranno sempre contare sulla forte e coesa macchina burocratica di matrice giacobino-napoleonica, ricco e osmotico serbatoio di amministratori e statisti di talento (altamente paradigmatica è, in tal senso, la carriera dello stesso Jacques Chirac, in origine formato come *grand commis d'Etat*, indi tra i fondatori del grande schieramento neogollista, sindaco a Parigi, Primo ministro e oggi presidente della Repubblica).

In Francia, in altri termini, il rapporto Legislativo-Esecutivo sarà sempre a somma zero: invertendo la consistenza dei fattori, il totale non muta apprezzabilmente. Almeno

fino alla realizzazione della formula aurea della Quinta Repubblica, che tuttavia non ha mai cancellato del tutto la fenomenologia della competizione interistituzionale e con il verificarsi delle condizioni di *cohabitation* ne ha elevato il tasso di democraticità sostanziale. A compagini di governo "forti" o tendenti a interpretare il proprio ruolo in chiave di autorità corrisponderanno sistematicamente istituzioni parlamentari intrinsecamente deboli o artificiosamente indebolite, come sotto la *Charte* del 1814 o nell'effimera esperienza della Seconda Repubblica, o nelle più pure prospettazioni del costituzionalismo gollista. Ma ciò solo nel breve periodo: in realtà, l'affermazione dell'un potere si realizzerà invariabilmente a detrimento delle posizioni costituzionali dell'altro, e gli Esecutivi che hanno realizzato la propria affermazione demolendo l'edificio parlamentare ne hanno pagato dure conseguenze. D'altronde, le affermazioni parlamentari a detrimento dell'Esecutivo si sono rivelate altrettante vittorie di Pirro.

Semplificando ulteriormente, nell'esperienza costituzionale britannica l'Esecutivo, come il mitico Anteo, trae le sue energie dal Parlamento senza che ciò provochi apprezzabili contraccolpi sulla forza istituzionale di quest'ultimo realizzandosi in tal modo un meccanismo di corrispondenza che ben trova un punto di sintesi nella formula del *simul stabunt simul cadent*. Viceversa, il caso francese pone in risalto, attraverso pressoché tutti i cicli costituzionali che vi si sono avvicendati, che il prezzo del rafforzamento dell'istituzione di governo è pagato in termini di una debilitazione, spesso grave, del corpo assembleare. Ciò vale a dire che in Francia il conseguimento di un rapporto inversamente proporzionale tra posizioni di forza del Parlamento e posizioni di forza dell'Esecu-

tivo, al di là dei suoi effetti immediati di rivitalizzazione del sistema costituzionale dopo momenti di crollo dell'ordine precedente, si è risolto in un'implosione produttiva di fasi più avanzate di crisi.

Tornando alla metafora nautica, e tentando di riproporre i medesimi concetti sotto altra forma, si può dire che, più che una deriva, nel Regno Unito il Parlamento sia l'autentico perno dell'intero sistema, intorno al quale ruota l'Esecutivo. Forse, ancor meglio, si direbbe che il Legislativo di Westminster è il timone, ossia il fattore dinamico dell'ordine costituzionale che, manovrato con una forte autopercezione della propria dignità di corpo istituzionale e con un elevato senso della cosa pubblica, nell'Esecutivo politicamente responsabile trova una deriva stabile e ben calibrata.

Diversa è la situazione francese. Qui al Parlamento, istituzione strutturalmente debole anche e soprattutto nelle esperienze costituzionali caratterizzate, sulla carta, da pronunciate fisionomie assembleari o da forme di unicameralismo, resterà invece riservato il ruolo di contropotere: una deriva, appunto, destinata a stabilizzare o ristabilizzare il sistema al termine di periodi convulsi. Infatti, chi potrebbe a ragione sostenere che, per quanto dogmaticamente considerati come artefici della volontà generale della Nazione, la Convenzione, luogo della teatralità oratoria della nuova politica repubblicana ma caotica assemblea dominata dai comitati, o i Parlamenti della Terza e Quarta Repubblica, arbitri della sorte dei governi ma protagonisti di clamorose implosioni parlamentaristiche del sistema, abbiano espresso poteri legislativi sempre coerenti e aderenti allo spirito del paese reale?

Il caso francese, e della sua stupefacente sequenza di soluzioni parlamentari caratte-

rizzate da cifre politiche e costituzionali diversamente caratterizzate, è lì a dimostrare che la semplice previsione di un Legislativo a camera unica, o arbitro assoluto della stabilità dei governi, o solennemente proclamato come Assemblea della Nazione, non è condizione sufficiente per realizzarne una autentica supremazia costituzionale. Tutt'al più, si tratta di premesse adatte a fondare, per periodi più o meno prolungati, un'illusoria dittatura assembleare: sotto tale profilo, molte delle pregiudiziali d'impianto rousseauviano, del genere di quelle che trovano realizzazione nella mai applicata costituzione dell'anno I e nell'*avant-projet* costituzionale del maggio 1946, si rivelano fallaci.

Dopo aver sottoposto all'attenzione di chi legge alcuni elementi di riflessione che possono risultare altrettante provocazioni per gli esperti del settore, si può a questo punto concludere che di ardua e non esaustiva definizione teorica è il concetto di *volonté générale* sul quale si sono affaticate intere generazioni di scienziati della politica e di costituzionalisti impegnate nella ricerca del suo primario interprete istituzionale. I miti fondatori delle costituzioni repubblicane francesi hanno comunque inteso individuare questo interprete proprio nell'istituzione parlamentare, e non si vede quale altro soggetto istituzionale – a meno di non ricadere nelle ipotesi cesaristiche – possa a ragione rivestire un simile ruolo.

Scartata, pertanto, l'ipotesi, cara ai monarchi di ogni stagione, per cui il perno della "deriva parlamentare" deve essere collocato nella sfera di un Esecutivo corroborato non dall'attivazione di un circuito virtuoso del potere che preveda una attiva *partnership* parlamentare, bensì dall'impiego di altre forme di collegamento con il sempre generoso serbatoio della volontà nazionale

(si pensi alla democrazia diretta e alle sue numerose curvature plebiscitarie), si sarebbe indotti a concludere che nel sistema francese la "deriva parlamentare" non ruota intorno ad alcun perno fisso, e che la ricerca di istituzioni stabili – Parlamento compreso – sia, in fondo, non più che un'illusione.

È infatti nell'impianto generale del sistema (come compiutamente si verifica oggi nella Quinta Repubblica, che attua le strutture concettuali del costituzionalismo gollista e le bilancia con l'elemento parlamentare realizzando la formula di governo più equilibrata dalla Rivoluzione in poi) che il Parlamento francese, in tardivo omaggio alle dottrine derivate da Montesquieu, ha trovato le condizioni della propria vitalità: invero più occasionalmente che assecondando deliberate progettazioni costituzionali, in epoche non propizie alla promozione delle prerogative della rappresentanza politica. Si pensi ai memorabili dibattiti sulla libertà di stampa sviluppati sotto la *Charte* del 1814, o agli slittamenti verso l'affermazione della responsabilità politica dei ministri, o all'opposizione del 1851 all'autorità presidenziale; e non si trascuri il ruolo fondamentale esercitato dalle Assemblee costituenti.

Oggi, la Quinta Repubblica realizza un sistema che bilancia le strutture concettuali del costituzionalismo gollista con l'elemento parlamentare, realizzando la forma di governo più equilibrata dalla Rivoluzione in poi.

Questi elementi non sono forse sufficienti a convincerci che il Legislativo francese possa essere considerato come il timone dell'intero sistema, di certo sono più che abbondanti perché esso sia percepito, appunto, come una deriva stabilizzatrice del *mare magnum* costituzionale. I suoi flutti

spesso convulsi si sono agitati tra un'idea monolitica di Nazione e una concezione ipertrofica dello Stato. Tra una Nazione la cui centralità nel quadro della Dichiarazione del 1789 ha configurato l'esternazione più autenticamente rivoluzionaria della Rivoluzione stessa: da essa sarebbe nata quella configurazione dell'Assemblea come "nazionale" che ha innervato, con alterne vicende, pressoché tutte le realtà costituzionali a venire: anche quelle apparentemente più lontane da questo concetto di base). E uno Stato la cui indefettibilità anche in epoche di grandi stravolgimenti ha formato il terreno solido dei regimi che si sono avvicendati attraverso una quindicina di esperienze costituzionali.

Nazione e Stato: questi sì, veri elementi di continuità e di fedeltà a se stessa di una storia costituzionale nella quale, se si eccettua la Terza Repubblica, ben scarsa fortuna ed

effimera durata hanno conosciuto le forme di governo che si possono considerare "pure". Ma la Terza Repubblica è la tipica eccezione che conferma la regola, poiché nel produrne la lunga parabola un'influenza determinante è stata in sostanza esercitata dall'istituto della presidenza. Il sistema della Quinta Repubblica ha saputo efficacemente coniugare quello che Marina Calamo Specchia ha definito «l'apporto bonapartista» con gli effetti sedimentati della lunga azione della "deriva parlamentare". Dunque solo l'invenzione di un sistema misto ha saputo finalmente realizzare quel meccanismo di freni e contrappesi che nei sistemi puri esistenti in altre latitudini (siano essi a base parlamentare come il britannico o a base presidenziale come lo statunitense) ha assicurato l'ordinato andamento della cosa pubblica e l'affermazione duratura di una democrazia vitale.



Genesi della sovranità in Francia, ovvero fra centralità della forma e pluralità della vita

SILVIO SUPPA

Dal punto di vista dottrinario, la sovranità risponde al fondamento del potere di comando, quando addirittura non lo assorbe in modo immediato; oppure, in termini più sfumati, essa viene quasi ricondotta a sinonimo di esito egemonico, nella distribuzione dei poteri politici o nella loro rielaborazione in categorie destinate a mediare o a rendere accettabili situazioni di già consolidato primato politico (Matteucci, *Sovranità*, in Bobbio, Matteucci, Pasquino 1983, pp. 1102-1110. Naturalmente, gli studi sul tema della sovranità sono estesissimi; non potendo richiamarli nel particolare, in questa sede, rinvio all'efficace e recente lavoro di Quaglioni (2004), e alla ricca e meditata bibliografia che vi è compresa.

Viceversa, in tempi più recenti, a partire dalla sempre maggiore registrazione degli effetti della cosiddetta società transnazionale e della globalizzazione, oppure muovendo dal tema della crisi dello Stato-nazione, sono emersi due livelli di discussione, alla ricerca degli elementi rivelatori di una differenza epocale nell'accezione della sovranità. Un

primo livello problematico si riferisce al rapporto fra democrazia e sovranità e al dubbio che si possa ancora parlare di congiunzione fra l'una e l'altra: l'ipotesi di un esercizio della sovranità demandato ad una consapevole volontà popolare, è quasi del tutto svanita, inducendo qualcuno a porre serie domande intorno ad un possibile processo di dissolvimento della sovranità (Ferraioli 1995).

Nelle brevi note che qui si propongono, non può essere affrontato tutto il dibattito sull'ipotesi della dissoluzione della sovranità; però è innegabile una consistente attenuazione di visibilità del soggetto sociale – il popolo – che in età contemporanea è inteso come il titolare dell'effettivo esercizio della sovranità. Sotto questo profilo, lo spettro di analisi dovrebbe allargarsi alla crisi della rappresentanza politica, giacché se assumiamo la figura simbolica del "popolo" come depositario di un ruolo sovrano e, contemporaneamente, come il soggetto rappresentato, sovranità e rappresentanza divengono un binomio in cui nessuno dei due termini può sopravvivere separato dall'altro.

L'estesa riflessione in materia di crisi della democrazia, accompagnata talora da un certo pessimismo istituzionale, sembrerebbe oggi confermare le previsioni sul venir meno della sovranità, a favore di inafferrabili processi di mascheramento di un'effettività del potere politico, risultante da una miscela di influenza, tradizione, spettacolo, populismo ed altro ancora. Del resto, in materia di alterazione o snaturamento del concetto di sovranità, la sua trasformazione in principio "estremo", tutt'altro che interno ad una filosofia positiva dell'ordine sociale, attraverso diagonalmente la tragedia europea della prima metà del '900, e travolge in una pratica della potenza "irresistibile" tanto la questione della legittimazione dei poteri, quanto quella del loro inserimento in istituti formali, riconoscibili dal punto di vista giuridico-politico e recuperabili alla conoscenza e alla critica (Quagliani 2004; Ferraioli 1995).

In epoca più prossima, a cavallo fra XX e XXI secolo, il problema, sempre nello sfondo della crisi della democrazia, subisce un'ulteriore torsione, per effetto dell'esaurimento dell'idea di Stato-nazione, e dell'insorgere della società multietnica e globale. A questo proposito, l'esigenza di rimarcare la qualità del presente come una soglia epocale nuova nella scansione del tempo storico, ha condotto a raccogliere la differenza rispetto al passato nel termine complessivo di "postmoderno". Da una parte quest'ultima è una nozione che stimola alla ritematizzazione integrale dell'analisi sociale e politica, compreso il campo della sovranità, a partire dalla consapevolezza di un contesto con poche certezze e con molti relativismi. Dall'altra parte, l'adozione del concetto di postmoderno ancora non sembra aver soddisfatto il bisogno di comprendere se e quanto sia andato disperso del moderno,

oppure – detto in altro modo – se vada ancora e comunque ricercato un centro di identificazione dei poteri, in una congiuntura storico-sociale che sembra quasi divertirsi a nasconderli nell'intrico di indecifrabili giochi di reti, di influenze e di reciprocità mascherate. In definitiva, proprio il versante della sovranità, fra definizioni dottrinarie e ricorrenti crisi storiche, anche a carattere catastrofico, ci riporta alla necessità di riappropriarci del significato di una categoria di grande importanza ai fini dell'interpretazione della storia dell'Occidente, e nell'auspicabile proiezione in avanti del suo contributo di ordine e di civiltà.

Ho inteso, come si vede, fornire in cenni assai rapidi e sintetici le larghe coordinate entro cui oggi si ripropone il problema qui in discussione, anche quando si scelga di affrontarlo dal punto di osservazione della sua storia e del suo divenire. E soprattutto in materia di storia costituzionale, specialmente collocandosi in un più largo orizzonte giuridico-istituzionale, non è possibile evitare di misurarsi con quella complessa dimensione sospesa fra politica e diritto, che risponde alla categoria della sovranità, e che proprio in Francia riveste un ruolo di particolare significato.

Certo, la sovranità, a guardarla dall'interno del diritto costituzionale positivo – se il termine è concesso – sembrerebbe problema presupposto e necessariamente già risolto, almeno nei suoi termini teorici e di conseguenziale premessa alla stesura di una costituzione, essendo quest'ultima il luogo formale dove proprio l'esercizio giuridico e politico della funzione – materiale o simbolica – del sovrano, viene tradotto in pratica delle leggi, in effettività dispiegata e giuridicamente accettata. Lo "spazio" – nella storia e nel diritto – dell'apparire del sovrano, è par-

ticolarmente intenso e significativo, anche all'interno di un osservatorio costituzionalistico, nel contesto della Francia moderna. Qui possiamo tentare di individuare nella ricchissima storia della costituzione francese alcuni elementi di costanza, quasi caratteri strutturali della coscienza interna alle "regole del gioco", pur nell'inarrestabile mutevolezza del processo storico. Fulcro del rapporto fra cambiamento e costanza, è in Francia il nodo della sovranità.

Perché la sovranità? Perché riprendere una radice così risalente, tanto più che per le ragioni precedentemente accennate potrebbe risultare persino ingenuo insistere su una categoria ritenuta in pieno ripensamento, se non prossima ad un'integrale reinterpretazione?

La risposta è nel fatto che parlare di sovranità significa scendere in profondità nel nesso fra potere politico e sua forma giuridica, fra fermezza del comando, e sua capacità di governo condiviso. Il presente contributo resterà nei limiti di una concisa riflessione intorno alla specificità francese del problema, in quanto modello storico e teorico dell'insorgere di una sovranità ordinatrice e soprattutto fondante. Si potrebbe ritenere – non senza ragione – che il discorso qui debba vertere su un indirizzo prevalentemente storico, a partire dal dispiegamento del tema dell'ordine politico nella Francia del '500. Ma il problema per la verità è alquanto più esteso, in quanto proprio la peculiarità dell'esordio moderno del nesso fra politica e diritto ci porta, nel contesto francese, ad alcune riflessioni più generali.

La sovranità è categoria suscettibile di due "letture", in quanto attiene ad un potere politico, più propriamente ad una funzione di comando, di scelta dei caratteri fondamentali e dei fini della comunità su cui si



I simboli del potere dell'Ancien Régime; dal ritratto di Luigi XV di Charles-André Van Loo.

erge; ma essa attiene anche ad un'esperienza giuridica, cioè necessita di un incardinamento dentro le categorie del diritto, grazie alle quali possa evitare di raggiungere i suoi destinatari solo sotto l'aspetto della forza, o della contingenza storica, o dell'autorità dall'oscuro fondamento. La sovranità, insomma, è una fonte di comando, ma è anche una forma giuridica. Tale sua duplice natura, ora contraddittoria e problematica, ora invece feconda, rivive integralmente in ogni momento propriamente costituzionale, in quella fase inafferrabile, ma puntuale, che corrisponde all'elaborazione e alla decisione delle regole fondamentali di una comunità-società.

In questo spazio di teoria mista alla pratica dell'ordinamento, non è affatto semplice definire quanto il comando politico influisca sulla produzione di una costituzione o, viceversa, quanto il senso del rispetto di una regola, o di un sistema di regole del

diritto, riporti al riconoscimento di una sovranità legittima. Il tema è di dimensioni tali, da aver interessato l'intera storia del pensiero giuridico-politico, dall'età moderna sino ad oggi, senza che sia stata prodotta una soluzione definitiva, dopo la quale non si sia riaccesa la discussione. Né qui tale discussione sarà ripresa; basterà rammentare che Kelsen sull'argomento, nei suoi molteplici ritorni sul rapporto fra sovranità, rappresentanza e democrazia, finì con l'inclinare verso un criterio di prudente "approssimazione", manifestamente suggerita dalla consapevolezza di non poter approdare ad un esito ultimo ed incontrovertibile.

Nel caso della Francia, comunque si voglia interpretare dal punto di vista tecnico la sua storia costituzionale, vi è una peculiarità: il suo patrimonio giuridico-normativo, anche in sede di definizione della legge fondamentale, è tutto inscritto dentro l'assunzione di un concetto prevalentemente politico di sovranità, le cui origini moderne sono perfettamente ricostruibili, e il cui carattere è nell'apertura del politico ad una relazione imprescindibile fra l'unità e la centralità del comando – da una parte – e la molteplicità, il valore di "pubblico", proprio del cittadino – dall'altra.

Ripercorrere questa lunga vicenda, a rigore è compito certamente più proprio degli specialisti di disciplina giuspubblicistica, o storico-istituzionalistica, soprattutto se si considera il frequente mutamento di forma dello Stato che ha caratterizzato l'evoluzione della Repubblica d'oltralpe, in misura nettamente maggiore rispetto ad altri Paesi. Ma tanti mutamenti, non hanno mai cancellato quella sorta di informazione genetica che ha accompagnato la natura delle costituzioni francesi, già da prima che il termine "costituzione" assumesse l'esplicito signifi-

cato di "legge fondamentale". Insomma, fondare, *constituere* e "ordinare", nel modello francese si pongono come funzioni della sovranità, non altrimenti spiegabili nel loro valore giuridico ed etico-politico.

La teoria del sovrano nasce in Francia, com'è noto e come ho già rammentato, nella seconda metà del '500; essa interviene già carica del principio del diritto, dedotto ovviamente, dalla tradizione medioevale, e riproposto in un difficile connubio con la politica. Tale difficoltà consiste nel fatto che l'Europa moderna deve misurarsi, contemporaneamente, con la politica e con la pratica giurisprudenziale, entrambe piegate alle ragioni di un ordine conservativo che ha bisogno tanto del principio della forza, quanto di quello dell'oggettività, domandato appunto al rigore della funzione del diritto.

Nella teoria della sovranità che Jean Bodin elabora nella Francia cinquecentesca, le due funzioni convivono e si sviluppano secondo una cifra che, sebbene non del tutto evidente, a me sembra resti anche nel seguito della storia istituzionale di quel Paese. Se dunque, sin dall'età moderna, la *souveraineté* è una qualità indivisibile e superiore, il *sujet* è insieme sottostante, – come il termine dice – suddito, ma anche *particulier*, cioè individuo, microcosmo del molteplice.

Secondo questo impianto, la sovranità in Francia è la sfera da cui "comincia" l'ordine, e quindi essa non ha tanto bisogno di essere legittimata, quanto invece di rendere visibile ed efficace tutta la sua forza fondante. È il sovrano il primo impulso a fornire la norma e gli stessi poteri di normazione, non per ciò presuntuosamente insensibile al bagaglio e al valore della nozione storica del diritto. Sotto questo profilo, uno dei temi più caratterizzanti della storia costituzionale d'oltralpe è la difficile, ma molto dinamica, relazione

fra esigenza di centralismo – ossia l'enfaticizzazione del ruolo del sovrano – ed esigenza di garanzia – ossia la salvaguardia conservativa della molteplicità dei particolari-sudditi.

In questa dialettica apparentemente semplice, consiste un'importante chiave di lettura dell'evoluzione istituzionale della Francia, già leggibile in buona misura nel corpo vivo di quel paradigma di sovranità che ci deriva dalle pagine di Jean Bodin. Non vi è dubbio che il fine giurista francese del Cinquecento, sul versante immediatamente politico sia stato ispirato dalla macroscopica motivazione storico-politica delle guerre di religione e dall'esigenza di realizzare, intorno al principio di sovranità, una struttura dell'ordine inequivocabilmente coattiva e, insieme, filosoficamente e moralmente universalistica. Ma è altrettanto evidente che proprio il patrimonio del diritto, ritrovato e reso ad una funzione di civilizzazione, contribuisce in lui in maniera decisiva a costruire la sovranità nella logica di un universalismo regolatore, costitutivo perché dotato di una razionalità oggettiva. Ciò dipendeva dalla felice congiunzione che in Francia si consumava fra una filosofia della ragione di tipo prudenziale, nettamente inclinata verso l'avvento di una razionalità civile, e una valorizzazione del diritto, divenuto strumento indispensabile per far parlare lo Stato.

Nel celebre testo, *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (1566), Bodin introduce l'intreccio fra la *ratio imperii* e l'*imperium rationis*, con cui l'istanza stessa del comando va a collocarsi in una sfera di oggettività al riparo dal relativismo o dal positivismo, se inteso come percezione del diritto fuori dal suo impianto sistematico e dalla sua qualità di forma intellettuale e costume di un popolo. Inoltre, la *Juris universi distributio* (1578), opera bodiniana che precede *Les six*

livres de la République (1576, rielaborati in Latino nel 1586), eleva il diritto al rango formale di linguaggio scientifico e produttivo della "prudenza" nella politica, così da escludere dai fondamenti dell'aggregazione umana tanto la soluzione del patto, ritenuta da Bodin troppo equivoca e fragile per sopportare il carico di momento genetico dell'obbligazione politica, quanto la soluzione dispotico-tirannica, necessariamente anti-giuridica nella sua derivazione da una disarmonia fra esercizio del potere politico, e assenza del titolo costitutivo di quel potere.

L'esperienza di Bartolo si intravede, ancora nella sua filigrana medievistica, ma preziosa nell'attualità del moderno, allo scopo di negare la tesi secondo cui ogni potere, comunque costituito e senza vincoli di coerenza, possa già esprimere un modello compiuto di sovrano, saldo nel governo e pienamente legiferante. Ecco un diverso profilo della nascita della sovranità, che pur nella sua collocazione storiografica come teoria del potere politico, comporta anche un momento di scelta fra le forme possibili del potere, ma verso un potere con il massimo di legittimazione. Proprio nella *Juris universi distributio*, con maggiore puntualità prende consistenza il nesso fra ragione e diritto, vero presupposto della sintesi fra ragione e governo, destinata a costituire la portata generale e fondante di un linguaggio dell'ordine affidato alla giuridicità e dunque alla nozione di legge:

Ma in realtà – scrive Bodin – le ragioni più profonde del diritto e della giustizia collocate nell'animo di ciascuno di noi per decisione di Dio immortale, non tardano ad essere risvegliate dalla ragione; e quando la nostra ragione è cresciuta sino alla sua pienezza, si produce quella che noi definiamo giurisprudenza (*juris prudentia*) [...]. [Bodin 1951, p. 69 B; t.d.r.]

Il parallelo fra ragione e diritto proietta quest'ultimo nella dimensione dell'eterno, essendo prodotto divino, ma anche lo colloca in una condizione di autosufficienza, essendo l'omologo dell'oggettività della ragione medesima. Definendo, infatti, la forma del diritto, poco oltre nella stessa opera, Bodin afferma:

Forma della giurisprudenza: la forma che a questa arte attribuisce vigore ed essenza, non è altro che lo stesso diritto, senza del quale non esisterebbe nessuna giurisprudenza.

[*Ibidem*, p. 72 A; t.d.r.]

L'apparente tautologia ha il compito di determinare l'oggettività del diritto, nel senso della sua totale autonomia da altre discipline o tecniche del sapere, che in qualche modo possano piegarlo ad una destinazione estranea o spuria, incoerente con l'affidamento divino della missione dell'esperienza e della disposizione mentale propria del giurista. In contiguità con la forma, Bodin pone la sostanza del diritto, rispondendo al quesito «*Jus quid sit*»; la sua risposta è semplice e totalmente immersa nelle ragioni dell'ordine e della costituzione di un fondamento giuridico, anche come parametro di valutazione, della società civilizzata:

Il diritto – egli scrive – è una luce della bontà e della prudenza divina, attribuita agli uomini e da loro impiegata per l'utile della società umana.

[*Ibidem*, p. 72 A – B, t.d.r.]

Si potrebbe concludere, parafrasando il lungo e dotto ragionamento del giurista francese, "in principio vi erano il diritto e la ragione", entrambi segni della presenza di Dio al mondo. Da questa ontologica corrispondenza fra razionalità e giuridicità, deriva il carattere fondante della sovranità, per come essa viene ricostruita nei successivi

scritti bodiniani, sino alla sua posizione come una sorta di rispecchiamento della volontà divina. Nel modello teorico di Jean Bodin, infatti, il ruolo del sovrano, da un punto di vista propriamente ordinamentale, consiste in un compito prudenziale, autentico freno alla catastrofe di un conflitto senza ordine, e in questo senso si carica di una razionalità di tipo utilitaristico, – dal punto di vista del vantaggio conservativo – ma del tutto oggettivata in una sua configurazione istituzionale. La portata propriamente istituzionale di questo aspetto della sovranità, è nella sua qualità di "centro", punto gravitazionale dell'ordine; esso per questa stessa sua qualità prevale sul lato della parzialità, anche se ne assicura la vita, una volta accertata l'impossibilità di un conflitto privo di limiti e privo di contrasti alla priorità fra sovrano e *particuliers*, fra centro dell'ordine, e società che ne dipende. La sovranità, dunque, innanzitutto è

[...] quel potere assoluto e perpetuo ch'è proprio dello Stato.

[Bodin 1964, p. 345]

Ma il sovrano di Bodin ha anche un ulteriore e più denso significato, fortemente argomentato dal punto di vista dottrinario: egli è il titolare di un potere «assoluto», laddove per assolutezza si intende la presenza di due elementi essenziali. Il primo è la priorità e l'indipendenza di ogni atto di sovranità, rispetto alle leggi positive che nascono o si producono successivamente; qui si ritrova simbolicamente proprio lo stesso rapporto che si instaura fra costituzione e norme ordinarie che ne dipendono. Il secondo elemento dell'assolutezza è nel riferimento alla legge di Dio, rammentata da Bodin in termini manifestamente giuridici, e di disposizione di un principio che è fonte di un

sistema di regole, ma fonte non discutibile. Il valore divino di una simile origine della regola, equivale sostanzialmente al momento dell'autorizzazione alla normazione, e come segno dell'avvio dell'esercizio della legge, fa ancora pensare ad un elemento di natura costituzionale. Scrive Bodin, spiegando la già menzionata assolutezza del potere del sovrano:

[...] potere assoluto non è altro che la deroga alle leggi civili, che non può certo estendersi fino ad attentare alle leggi di Dio, e Dio stesso ha dichiarato ben alto e forte che nella sua legge non è lecito non solo prendere, ma neanche concupire i beni altrui.

[*Ibidem*, p. 397]

Ecco la forza fondante, *id est* "costituente", del sovrano; nel senso ora detto egli è insieme governo e regola, ordinamento e legittimazione, costituzione e legge positiva. È evidente che a lui questa fortissima connotazione politica e giuridica deriva dal mandato divino di trasformare la società semplice, o naturale, in società regolata e pacificata. Il sovrano è il costituente, grazie alla coincidenza, nella sua persona e figura simbolica, di centro e di legislatore. Il potere politico-statuale, pertanto, fin dal suo primo profilarsi come corollario della modernità, in Francia discende da un canone dottrinario molto definito. Da una parte, dipende dalla risposta che Jean Bodin dà al problema della legittimazione, direttamente derivata da una teologia politica di manifesta ascendenza ebraica: qui il divino e la forza costituiscono l'ineffabile centralità del principio ontologico dell'obbligo all'obbedienza, e rappresentano la geometria centripeta su cui si erge la sovrastruttura politica dello Stato. Dall'altro lato, il potere assicura alla molteplicità dei sudditi la disponi-

bilità vincolante del patrimonio delle leggi, la loro razionalizzazione fra "fonte" dell'obbligo e conseguenza pratica; infine sempre il potere garantisce l'utile immediato di un sistema di relazioni in cui il conflitto, per definizione, non potrà e non dovrà trasformarsi in volgare pratica dell'assenza dei limiti.

A quest'altezza, le nozioni del tutto simboliche della concretezza del «bene» e della sua qualità di appartenenza «altrui» - per riprendere le parole di Bodin - pongono contemporaneamente la presenza della sfera dell'alterità e la tutela della sua diversificazione persino rispetto al potere sovrano. Ecco dove si manifesta la sintesi bodiniana fra la già richiamata contingenza storica di porre fine al massacro delle guerre civili, e l'innovazione epocale introdotta dal principio dello Stato, che chiude la "semplicità" del comando in nome della potenza, e apre il tempo dell'assai più difficile sovranità dentro il territorio storico sottoposto all'ordinamento statale. La legge divina, unitamente a quella naturale, intese entrambe come principi di un limite persino per gli stessi "grandi" poteri (il Papa e l'Imperatore) (Bodin 1964, p. 396), sono la base dottrinarica su cui il valore dello Stato si propone già carico di uno scrupolo di autolegittimazione.

Questo complesso quadro, al quale reca un notevole arricchimento la cura bodiniana della secolare tradizione giuridica romana - su cui qui non potremo soffermarci - celebra, nella storia di Francia, l'incontro fra il versante della politica pratica e quello della sua trasfigurazione in fondamento formale e oggettivo dell'ordine civile, al punto da dare vita ad un fecondo chiasma fra consapevolezza politica dei fini istituzionali, e formalizzazione istituzionale delle intenzioni della politica. La silenziosa attività di tale

chiasma sconsiglia, pertanto, in età moderna e in quella contemporanea, un'interpretazione secondo cui nella dimensione francese l'argomento costituzionalistico possa esaurirsi nell'autonomia del suo rigore giuridico, o nella successione cronologica delle sue non scarse trasformazioni. Detto in altro linguaggio, la stessa complessità dell'evoluzione storica e delle stesure successive del dettato costituzionale in Francia, non riesce, da sola, a fornire una sufficiente spiegazione della mutevolezza dei modelli distinti di costituzione, che invece divengono più spiegabili e quasi "razionali" alla luce della misurazione dell'incidenza, direi genetica, del politico nella formazione e nella elaborazione successiva dell'ordine.

Si tratta di un ordine dove, se il sovrano è centro, il suddito non è solo passiva ricettività o, peggio, cittadino in preda alla paura. Il rapporto fra centro e comunità, in Bodin descritto coerentemente con la sua teoria generale, si incardina su una geometria che è anch'essa ispirata ad un principio di ordine e di sistema, perfettamente ricostruibile. I "corpi" sociali, le comunità, gli stati interni alla società, le singole famiglie, costituiscono in Bodin l'insieme di una diffusa cittadinanza – diremmo con linguaggio attuale – che né vive al di fuori dell'ordinamento, né è oscurata e quasi esclusa dalla veduta della politica.

La sovranità di Bodin parte dalla già sottolineata disposizione divina, e si sviluppa nella considerazione della molteplicità naturale dei corpi sociali, nella avvertita coscienza della dinamica fra centro ed eccentricità, indispensabile per il compimento autentico del circuito della politica e della dimensione storica reale del governo.

Dopo aver parlato della famiglia e delle sue parti,

bisogna parlare dei corpi e dei collegi, che nell'ordine naturale tengono dietro alla famiglia, fonte e origine di ogni comunità.

[Bodin 1988, p. 245]

Qui si configura quella densa nozione del molteplice, dalla quale meglio viene in evidenza l'importanza, per la sovranità, di riconoscersi nel suo ruolo di centro rispetto ad un sistema più vasto, e comunque dualistico nella sua consistenza, anche se composto e definito nella sua osservanza delle regole; esse sono regole di coesistenza giuridicamente ordinata:

La differenza fra la famiglia e i corpi e collegi, e fra questi e lo Stato, – puntualizza Bodin – è come quella del tutto rispetto alle parti: poiché la comunità di più capi di famiglia, o di un villaggio, di una città, di una contrada, può sussistere senza lo Stato altrettanto bene che la famiglia senza collegio; e così come molte famiglie strette fra loro da legami di amicizia sono membri di un corpo e di una comunità, così più corpi e comunità, stretti insieme dal vincolo del potere sovrano, formano lo Stato.

[*Ibidem*]

Il tutto e le parti: ecco l'impianto che si profila, in un contesto politico dove solo la sovranità, e non semplicemente il potere, dà vita all'insieme dello Stato.

Il discorso potrebbe essere ancor più lungo e articolato, specie se si scelga di giungere a Bodin dopo essere passati per la fitta produzione giuridica medioevale¹, e per l'ipotesi che da quella fioritura possa scaturire il fondamento storico e filologico di una ragione giuridica della teoria del Sovrano. In realtà, pur senza attenuare minimamente il peso della tradizione dei giuristi medioevali, e senza dimenticare la celebre e robustissima conoscenza che Bodin poteva vantare del diritto romano e di quello positivo, va detto che proprio la svolta del moderno ci

porta alla specificità dell'esercizio dottrinario, della portata "costituente", vorrei dire, di un discorso sulla oggettivazione del comando politico, che nella Francia della fine del '500 segna un contributo intellettuale di assoluta originalità. Infatti il diritto, nella sua accezione medioevale, manifestava un'acuta apertura degli studi alle scritture giuridiche in quanto canoni di liceità. Ma tanto non basta per parlare oggi di un trasferimento completo del sapere giurisprudenziale dalle tecniche, al piano della politica, all'altezza della fornitura di un oggettivo sistema della fondazione dei principi di civiltà e della loro utilizzazione nei rapporti di organizzazione sociale.

Quest'ultimo aspetto è compito originale del moderno, come l'intera opera di Grozio dimostrerà, ancora dopo Bodin, fino a suggerire il disciplinamento giuridico del costruttivo universo della pace, e della distruttiva frammentazione della guerra. La sovranità, categoria "forte" del diritto, interviene sul presupposto dell'attualità del conflitto, quasi a moderarlo o a regolarlo perché esso, senza fuoriuscire dall'ambito della relazione giuridica, si limiti ad attestare la specificità di interessi, sfere soggettive, ecc. Anche la visibilità di questo mondo di particolari, in ultima analisi, nel modello di Bodin è un effetto della sovranità, grazie al fatto che essa nel suo ruolo di vero principio costituente, "crea" uno spazio teorico in cui manca un "primo committente", né vi interviene l'hobbesiano *pactum unionis*, volontà dei singoli senza Stato, che ancora devono dimostrare il loro bisogno di politica e di società, con il successivo *pactum subiectionis*.

Sotto altro profilo, per accennare solamente ad un capitolo che meriterebbe un lavoro dedicato, già a partire dal tardo '500, e per tutto il '600, ancora in Francia l'ap-

passionante stagione del libertinismo testimonia dello spessore culturale che ha assunto la sfera del particolare e del molteplice: essa, a cavallo dei due secoli, matura dal piano della mera esistenza, della vita interiore silenziosa, e persino segreta, a quello della coscienza intellettuale dispiegata, a metà fra scetticismo di Michel de Montaigne, e prudenza civile, o *Sagesse*, come recita il titolo della celebre opera di Pierre Charron.

Lo scetticismo di Montaigne insisteva proprio sull'incertezza del sapere, e sulla irriducibilità della politica a significati chiari e oggettivi. Notissima è la sua grave proposizione, circa la lontananza dell'arte del governo dall'intelligenza comune²; ma altrettanto nota è la capacità costruttiva che tale filosofia ebbe, verso una morale "dissociata", come in molti hanno commentato dopo gli studi di Annamaria Battista, e pronta a costituire lo spessore del soggetto, questa volta filosoficamente autonomo, senza compromettere la continuità ordinatrice della sovranità moderna. La compresenza fra morale privata e rispetto del sovrano, compresa poi nel paradigma dottrinario dell'"assolutismo" laico, è l'approdo di una fase affascinante della modernità, in cui il rigore del binomio costituente di diritto e politica si sposa con l'intervento di una figura dell'individuo, a metà fra rispetto dell'autorità costituita, e utilizzo di tale rispetto a beneficio della sua libertà.

La *Sagesse* è il paradigma civile e prammatico con cui Charron ispira alla cittadinanza moderata e flessibile una schiera di amici e discepoli, mentre l'opuscolo *De la servitude volontaire* di Étienne de la Boétie (1553) teorizza, a fronte della degenerazione delle differenze religiose, la possibilità di accettare il "servire". Ma è questo vincolo di servitù il presupposto di un altro atto costi-

tuyente, accanto a quello della sovranità: l'atto che costituisce il soggetto critico e ansioso della sua libertà, anche se consapevole di una possibilità ancora solo "filosofica" del pensiero critico.

Ecco dunque, sempre per pochi e velocissimi cenni, uno schizzo significativo del dualismo non distruttivo e non disperato, cui mette capo il divenire della sovranità "costituente" nella Francia moderna, e il vigore di uno schema teorico – che però è anche storico – destinato a lasciare un segno ed un carattere mai più perso di una Francia, terra della forza accentratrice del sovrano e, insieme, della mobilità centrifuga e sfuggente dell'intelletto individuale.

Altra risposta rendeva al medesimo problema Niccolò Machiavelli,³ quando, alla ricerca di un fondamento oggettivo dell'autorità e del potere, doveva innanzitutto misurarsi con una teoria politica relativa non al perfezionamento della sovranità – termine sostanzialmente estraneo al suo lessico – ma all'introduzione formale del tempo storico dello Stato moderno. Nel Segretario fiorentino, alla sintesi istituzionale, ben prematura per un «Principe» impegnato ancora a tradurre la storia in processo razionale (la «volpe») e la natura in volontà (il «leone»), si surroga la "militante" compresenza delle «buone legge» con le «buone arme» (Machiavelli 2004, p. 144).

Anche qui si può riscontrare un vivace segno della tradizione giuridica medioevale, tramandata al presente e filtrata attraverso la sua accezione di regola e di ordine, di vincolo e di carattere oggettivo, dell'obbligo. Ma è un vincolo ancora privo della capacità di diffondersi in sistema universalistico, in principio ordinatore e costituente, in coefficiente della superiorità del sovrano; il valore mondano e fragile del Principe machia-

velliano, quand'anche accorto a non disperdere il suo patrimonio giuridico, domanda il supporto dell'altrettanto mondana forza delle armi, segno quasi della non matura promozione della ragione e dell'obbedienza, al rango di istituzione riconosciuta.

Ecco perché, in Machiavelli, l'unità mondana del politico, priva di qualsiasi rinvio al fondamento della divinità, non va al di là della forma scissa e duplice espressa dalla sua figura del "centauro". Viceversa, in Bodin, la dualità fra umano e divino si compendia e si perfeziona pienamente nell'unità della sovranità. In questo senso, *constituere* rispetto a Machiavelli ha senso se riferito alla fondazione della politica e delle sue categorie teoriche, fino alla figura del Principe, non anche alle forme istituzionali del governo, sia osservate in altre terre e trasferite nel resoconto delle sue ambascerie, sia celebrate nel recupero della tradizione romana, sempre protesa fra la ricchezza del suo tessuto repubblicano e la drammaticità dell'insostituibile viatico degli eserciti e delle guerre.

Tutta la tradizione per Machiavelli è nell'ottica di un eroismo, ora virtù civile a beneficio della patria, ora dono del dio Marte nell'esercizio della forza, specie nei riferimenti a Roma antica. La stessa virtù si ripropone a corredo di una nozione della politica che, se non si risolve tutta nel naturalismo della volontà, nemmeno però rivela efficacia fuori dalla coscienza del carattere innovativo del fine e della funzione decisiva della logica del cambiamento. D'altronde, per il Segretario fiorentino l'eroismo nel presente si sublima nella solitudine riflessiva del Principe, e nel suo generoso conato verso un esito del conflitto politico di significato fondante e costituente; più esattamente verso un risultato in tanto fondante, in quanto frutto di un successo, o di una vittoria, quando si riferisce

all'uso delle armi. La dimensione antropologica dell'agire politico in Machiavelli, è così lontana dal rivestirsi di valore istituzionale, di valore di forma, che il modello biblico di un Mosè, guida del suo popolo, è respinto in quanto ispirato all'assenza dell'autonomia, propria invece del politico innovatore. Machiavelli cita di seguito, esempi del passato, Mosè, Ciro, Romolo, Teseo,

benché – subito precisa – di Moisè non si debba ragionare sendo suto mero esecutore delle cose che gli erano ordinate da Dio.
[Machiavelli 2004, pp. 100-101]

Da un punto di vista più generale, e per tornare ai compiti della politica,

[...] debbesi considerare come e' non è cosa più difficile a trattare né più dubbia a riuscire né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo di indurre nuovi ordini.
[*Ibidem*, p.102]

Si tratta di un linguaggio completamente differente da quello della categoria astratta e impersonale della sovranità, chiaramente orientata a quella sorta di innovazione culturale che è la trasformazione in istituzione della politica e dell'obbedienza, e niente affatto disposta a lasciarsi suggestionare dall'idea del governo come rischio, o impresa esposta alla "fortuna". Ecco perché l'opera di Machiavelli non avrebbe mai potuto trasferirsi in Francia senza ostacoli tenaci, se si pensa al fermo antimachiavellismo di Bodin; né il Fiorentino poteva essere adottato senza intenzionali fraintendimenti, se si considera l'implicito supporto alla teoria dei colpi di Stato che da lui deduce quel Segretario "militante" che fu Gabriel Naudé, libertino coltissimo, bibliotecario di Corte e collaboratore degli assolutisti cardinali Richelieu e Mazarino.

Il margine di tempo storico in cui intendo racchiudere questo mio breve ragionamento, non può essere esteso alla Francia dell'assolutismo pieno, della grande potenza europea, fino alle soglie della filosofia dei Lumi, a meno di non voler intraprendere una strada necessariamente lontana dalla fecondità del rapporto fra politica e diritto, quando la modernità matura domanda alla politica una spinta sulla scelta dei fini, e al diritto un sistema di contenimento dei poteri e di rappresentanza dei governati. Qui il discorso sarebbe tutt'altro, rispetto alla tesi che si voleva saggiare, circa i caratteri originari e costituenti della sovranità in Francia e le ragioni di una loro permanenza nella bilancia fra accentramento dello Stato (ordine) e molecolarizzazione della società civile (libertà).

In ultima considerazione, si potrà pur ipotizzare a proposito dell'elevato numero di costituzioni conosciuto in Francia dalla grande Rivoluzione del 1789 ad oggi,⁴ che anche questo "furore" costituente abbia scritto una significativa pagina dell'incidenza del valore politico della sovranità nella storia della repubblica francese. Come non riscontrare nel discorso che ho cercato di illustrare e nella proliferazione di modelli costituzionali nuovi ad ogni scansione storica della concezione della sovranità, il segno di un legame quasi affettivo della Repubblica d'oltralpe con il suo accattivante gioco fra sovranità e libertà, fra spinta centripeta e passione per la diversità? Come non leggervi il segno di un *esprit politique* mai dimentico della *finesse*, tanto da costituirsi proprio intorno al suo gusto per le differenziazioni e le moltiplicazioni dei piani di analisi?

Così è nella dialettica di fine '500 e inizio '600, fra la sovranità bodiniana e lo scetticismo del filosofico ambiente libertino, già

ricordato. Così è nell'etica secentesca fra l'avvertimento "testamentario" del cardinale Richelieu, contro le insidie della Fronda antiregalista, e l'autonomia speculativa della *bona mens* cartesiana, certo osservante verso il sovrano, compreso persino fra i possibili oggetti delle *Passions de l'âme*, ma libera e autoreferenziale nella potenza critica del suo *cogito*; così è nella combinazione fra l'ironica e insieme tollerante ragione illuministica, e la sua stessa istituzionalizzazione nelle forme di un'eguaglianza (*égalité*) solidale (*fraternité*) e libera (*liberté*) o, ancora nell'apparente contraddizione fra il giacobinismo armato di Napoleone Buonaparte, e il monumento giuridico del suo *Côte Civil*. Così è, ancora, – sempre fra gli esempi "forti" – nella dialettica fra il centralismo politico della "Patria" di De Gaulle, e la coerenza di questo generale-presidente al principio della libertà repubblicana. Così è, infine, nell'ossimorica configurazione dello Stato all'epoca di Mitterand, non a caso da molti definito "la Repubblica monarchica".

Vi sarebbe da chiedersi che cosa può accadere oggi, quando la costituzioneedivine europea e la sovranità si interroga intor-

no alla sua efficacia nel caleidoscopio del Vecchio Continente. Questo, però, è altro argomento, tutto da scandagliare, certo, ma senza dimenticare che non gioverebbe ad una più vasta riflessione un facilistico "oblio" del moderno e del tema dell'ordine (nuovo) da costruire, "costituendolo" giuridicamente.

Bibliografia essenziale

- Bodin (Jean), *Juris universi distributio*, in *Oeuvres philosophiques de Jean Bodin*, ediz. di Pierre Mesnard, Paris, Presses Universitaires de France, 1951;
- *I sei libri dello Stato*, a cura di Isnardi Parente (Margherita), vol. I, Torino, Utet, 1964;
- *I sei libri dello Stato*, a cura di Isnardi Parente (Margherita), Quaglioni (Diego), vol. II, Torino, Utet, 1988;
- Ferraioli (Luigi), *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Milano, Anabasi, 1995;
- Machiavelli (Niccolò), *Il Principe. Con uno scritto di G. W. F. Hegel*, a cura e con introduzione di Dotti (Ugo), Milano, Feltrinelli, 2004;
- Matteucci (Nicola), *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, diretto da Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, Torino, Utet, 1983, pp. 1102-1110;
- Onida (Valerio), *La Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004;
- Quaglioni (Diego), *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

¹ Molto lucido è il percorso fra Medioevo ed età moderna che Quaglioni delinea, con ricchezza di fonti e di suggestioni, nel suo già citato *La sovranità*, soprattutto nel secondo e nel terzo capitolo.

² Si vedano i *Saggi* di Michel de Montaigne, oggi disponibili in molteplici edizioni.

³ Su Machiavelli farò solo pochi e sintetici passaggi, obbligatori – ritengo – per cogliere la distanza del Fiorentino dalle posizioni di

Bodin, oltre che l'importante variante che egli rappresenta in un contesto che, forse, per ragioni storiche ben comprensibili, differisce da quello francese proprio nel modo diverso di ereditare l'antico e medioevale patrimonio del diritto. Di Machiavelli citerò ellitticamente solo alcuni momenti di *Il Principe*, servendomi della edizione più recente: Niccolò Machiavelli, *Il Principe. Con uno scritto di G. W. F. Hegel*, a

cura e con introduzione di Ugo Dotti; nuova edizione, Milano, Feltrinelli, 2004.

⁴ Da ultimo, Onida nota nel suo recente *La Costituzione*, p. 13, il caso quasi estremo della mutevolezza costituzionale della Francia – 15 testi diversi in poco più di 200 anni – a fronte della quasi continuità del modello statunitense.

Dai “pre-parlamenti” alla Rivoluzione francese

ROBERTO SCARCIGLIA-LUCA DARIS*

1. Sul significato di “parlamenti” e “pre-parlamenti”

Il termine “parlamento” avrebbe avuto origine nella espressione francese *parlement*, contenuta nella *Chanson de Roland*, scritta agli inizi del XII° secolo, ma anche in altri testi coevi o precedenti (Marongiu 1949, p. 47). Nell’uso originario, questa espressione stava a indicare principalmente un luogo dove il sovrano convocava vassalli e notabili per sanzionare un atto importante, come l’istituzione di tributi o il sostegno militare in guerra, anche se le originarie richieste, formulate dal sovrano ai rappresentanti dei ceti, si ampliarono, soprattutto per le esigenze connesse alla attività militare di difesa dei confini. Ortu (2001, p. 69) mette in evidenza come la rappresentanza medievale abbia, tuttavia, trovato riqualificazione attraverso il «processo di emancipazione dei servi [...] dalle catene del dominio signorile».

La struttura dello Stato feudale era articolata in numerosi centri di potere, come le classi, le corporazioni, i comuni, gli ordini e

ciascuno di essi aveva una propria autonomia. Ed è, proprio, alla composizione pluralistica di tale organizzazione sociale che si deve l’uso di chiedere, da parte del re, la partecipazione di rappresentanti o delegati alle adunanze indette soprattutto per l’istituzione di tributi.

Appartenne a una fase successiva – caratterizzata dalla trasformazione della società feudale e delle assemblee regionali (*placita generalia*) dell’età carolingia – la partecipazione degli Ordini e dei ceti alle scelte del sovrano. Anche se si poté parlare di Parlamenti soltanto quando la struttura assembleare venne completata con la rappresentanza di quella classe, che «sull’autonomia cittadina fondava il diritto della propria attiva partecipazione alla vita politica: la classe borghese della città» (A. Solmi 1930, p. 559).

Per l’evoluzione di tali assemblee fu necessario il consolidamento di almeno tre fattori: a) la regolarità delle consultazioni; b)

* Nell’ambito di un disegno comune, R. Scarciglia ha curato i §§ 1, 3 e L. Daris il § 2.

la stabilità delle forme di consultazione (*fixed forms*); c) l'attribuzione alle assemblee di poteri e responsabilità, oltre alla cooperazione in alcune scelte del sovrano (Lord 1930, p. 128).

Ciò avvenne con le *Provisions of Oxford* date da Enrico III nel 1215, con cui venne stabilito che il Re convocasse i parlamenti almeno tre volte all'anno: «Il fet a remember ke les xxiv. unt ordene ke treis parlemenz seient par an» (Stubbs 1921, p. 383).

Il termine "parlamento", nelle diverse accezioni linguistiche utilizzate sino al consolidamento cui sopra si è fatto cenno – *colloquia, tractatus, parlamenta, curiae, concilia* – non trova, tuttavia, corrispondenza nell'istituto di democrazia rappresentativa, con cui, attualmente, si identifica l'organo costituzionale, titolare di potere legislativo. Il passaggio dalle forme antiche di Parlamenti a quelle moderne si sviluppò con il riconoscimento alle assemblee parlamentari del diritto di tutelare gli interessi della nazione e del popolo di fronte al sovrano e con la fine del contrattualismo e delle concessioni reciproche fra re e assemblee, che rimase sostanzialmente immutato fino all'inizio del XVIII° secolo (Stubbs 1907, p. 354).

Si può, qui, ancora ricordare come accanto all'espressione "parlamenti" (*true parliaments*) si sia formata in senso contrastivo quella di "assemblee pre-parlamentari" (*prototypes of parliament*), e abbiano, anche, circolato, ad esempio, in Spagna, espressioni come *Cortes* "di diritto" e *Cortes* "di fatto", oppure curie con poteri pieni (*curia plena*) e, al contrario, con poteri limitati (*curia reducida*).

Questa caratteristica, pur con sfumature diverse, era comune ai Parlamenti medievali, alle cui sedute il sovrano invitava i più importanti signori, dignitari ecclesiastici,

arcivescovi, capi delle abbazie maggiori, che dopo aver fatto parte delle assemblee pre-parlamentari conservarono un posto di preminenza nei primi Parlamenti.

L'evoluzione delle entità assembleari passò da una sommatoria delle scelte dei soggetti singoli all'espressione di una volontà unitaria, collegiale, «una sintesi di persone, in funzione rappresentativa e deliberativa unitaria» (Marongiu 1979, p. 40). In caso di assenza o impedimento, i membri delle assemblee potevano farsi sostituire da un proprio mandatario munito di procura, che li rappresentava e votava al loro posto, in base al principio *qui per alium facit per se ipsum facere videtur*.

La complessità e, soprattutto, la diversità delle esperienze analizzate, in particolare, dagli storici delle istituzioni consentono di affermare come fra le assemblee dei primi secoli del millennio – e, in particolare, del XII e del XIII secolo – alcune di esse presentavano tratti peculiari diversi, pur in presenza di identiche autoqualificazioni e la rappresentanza personale – c.d. *proxy* o *by proxies* – divenne istituto tipico in Francia, come anche in Inghilterra e Spagna (Roels 1969, p. 179).

2. I sovrani e gli Stati Generali

Molto diversi tra loro – per inclinazioni personali, strategie militari, politiche economiche – i sovrani francesi del Quattrocento e Cinquecento manifestarono però un atteggiamento comune nei confronti degli Stati Generali, tendente a ridurre sempre di più attività e attribuzioni. Spesso, anche per il ruolo decisivo giocato dagli *Etats Généraux* nella Rivoluzione, si è inclini a ritenere, sul-

l'onda di una suggestione certamente non suffragata da riscontri oggettivi, che quest'antica istituzione rappresentasse uno snodo cruciale nell'attività legislativa e dell'esecutivo francese nell'età moderna.

Tale importanza era stata attribuita dall'immaginario popolare che riteneva gli Stati Generali luogo di supremo confronto tra i vari Ordini e le loro istanze, dal quale sarebbero sorte le politiche condivise che avrebbero permesso alla Francia di raggiungere una stabilità interna ed una credibilità esterna. Ma l'opera dei sovrani francesi si adoperò in tutt'altra direzione: l'intendimento dei Reggenti fu infatti sempre quello di ridurre le discussioni che avvenivano agli Stati Generali a semplice cassa di risonanza per le *doléances* dei tre Ordini che, in quella sede, manifestavano al proprio sovrano ogni problematica che inquietasse la Francia del periodo. Il re assisteva paziente all'esposizione dei *cahiers*, ma riservava a sé stesso, in ultima analisi, ogni potestà esecutiva e legislativa.

Se sul trono di Francia si alternavano eredi legittimi, Reggenti e giovani sovrani, questo non impediva loro, pur nell'estrema difformità delle politiche, di rafforzare l'autorità monarchica nei confronti del Parlamento di Parigi; sarà questa, quindi, la situazione nella quale si riuniranno i tre Ordini nel maggio del 1789: un'istituzione priva di indipendenza, di potere esecutivo, di capacità legislativa autonoma. (Brette 1895-1915, pp. 115-117).

Tale condizione era il frutto diretto e consequenziale dell'opera di Luigi XI, Francesco I, e di Maria de Medici; Luigi XI era intervenuto, nel 1483, persino sulle attribuzioni fiscali concesse, fino a quel tempo, agli Stati Generali, negando loro la possibilità di intervenire sulle imposte, che, da quel

momento, divengono prerogativa esclusiva del monarca. Il re attribuì a se stesso anche la decisione sulla distribuzione dei beni ecclesiastici – vescovati ed abbazie – e tutto quello che riguardava i contributi a carico di chi volesse svolgere la carriera militare.

Francesco I li convocò invece nel 1560 come autorevole supporto e conforto istituzionale, in opposizione a tutte le richieste di cambiamenti derivate da un diverso modo di intendere la religione che stava attraversando l'Europa intera e che rischiava di minare il sistema monarchico francese sin dalle sue fondamenta. Se nel caso di Luigi XI si era dibattuto di modifiche al regime fiscale in vigore, Francesco I utilizzò la convocazione degli *Etats Généraux* solamente come teatro dove rappresentare la drammaticità della situazione francese; tutto ciò gli servì per dimostrare che tale infelice condizione poteva essere risolta solamente con un nuovo e convinto appoggio alla politica della monarchia.

Nel 1614, invece (data dell'ultima convocazione prima di quella fatidica del 1788 che ne stabiliva la riunione l'anno successivo), Maria de Medici radunò gli Stati Generali per fronteggiare la ribellione dei principi di Condé, Soissons, Bouillon, Epernon; rivolta che metteva in discussione l'essenza stessa del potere monarchico. I consiglieri della regina le suggerirono tale mossa istituzionale per confermare pienamente la reggenza conferitale dal marito. Anche in questo caso però si dissertò di decreti tridentini e condanna dell'eresia da parte della Nobiltà e del Clero nelle cui fila si distinse un giovane e brillante oratore, Armand-Jean Plessis de Richelieu; le preoccupazioni del Terzo Stato erano invece volte a sostenere le teorie gallicane. Il risultato fu ancora una volta favorevole alla monarchia che, utilizzando l'an-



Louis Adrien Le Paige, in un disegno di Mlle Hélène Dehaussy

tico ma sempre valido *divide et impera*, rappresentò alla Nazione un'assemblea litigiosa, in disaccordo su tutto e che non poteva quindi garantire alla Francia una politica equilibrata. La regina si presentava quindi come l'unica autorità forte, polarizzante, in grado di rispondere alle nuove sfide, militari, politiche e religiose. (Chartier, Richet 1982, pp. 118-122).

Sotto questi auspici si chiudevano l'ultima riunione degli Stati Generali. Nella successiva, in breve tempo, le parole avrebbero lasciato il campo, per sempre, alle azioni.

3. Rappresentanza e mandati

La rarità delle notizie sul funzionamento delle antiche assemblee non consente, nello spazio assegnato a questa nota, di elaborare categorie generali sui meccanismi di funzionamento del Parlamento, proprio per le diversità delle esperienze che si sono suc-

cedute dal XII secolo sino al periodo della Rivoluzione francese. Ciò è dovuto anche al fatto che

la procedura del Parlamento è principalmente regolata da antiche consuetudini, o dall'accettata pratica dei tempi moderni, oltre agli ordini distinti ed alle particolari prescrizioni. L'uso antico, quando non sia altrimenti dichiarato, raccogliasi dai diarii, dalla storia, dai primi trattati e dalla continuata esperienza dei membri più pratici.

[Erskine May 1888, p. 150]

Si può, tuttavia, affermare come in alcuni casi si trattasse di una vera e propria rappresentanza politica elettiva anche se a suffragio limitato, con qualche tratto comune fra i Parlamenti antichi e quelli moderni. Nel Medio Evo scomparvero i tratti caratteriali del regime rappresentativo conosciuto nel diritto romano, dovendosi attendere la costituzione del primo Parlamento in Inghilterra o la istituzione degli Stati Generali in Francia.

In particolare, gli Stati Generali erano composti da mandatari o da gestori degli interessi dei ceti o dei gruppi particolari, che di norma ricevevano dai rappresentati istruzioni a carattere vincolante, cui dovevano rigidamente attenersi, come i *cahiers* in oppure le direttive ereditate dall'istituto dei *mandata* romani. La violazione delle istruzioni ricevute comportava una responsabilità di tipo patrimoniale del mandatario o anche la revoca del mandato stesso. Ciò produceva un duplice vantaggio. Da una parte, il sovrano impartiva l'ordine di scegliere e inviare, con i poteri e i requisiti necessari ad assolvere le disposizioni del re, i rappresentanti i quali avevano comunque un'informazione sull'ordine del giorno della seduta. Dall'altra, i rappresentanti stessi, ove vincolati al mandato dell'assemblea da cui erano stati eletti, potevano in qualche misura limi-

tare i cambiamenti degli ordini del giorno o l'entità dei sacrifici richiesti con la convocazione dal sovrano.

Inoltre, la vincolatività del mandato si appalesava necessaria tutte le volte che i rappresentanti venivano investiti del compito di chiedere giustizia contro abusi e danni commessi a danno delle città, degli istituti pubblici e dei sudditi quando non fosse necessario rivolgersi ai giudici ordinari. Tuttavia, questi tratti caratteriali del mandato non hanno fatto ritenere *tout court* che si trattasse del mandato che attualmente chiamiamo "imperativo", dovendosi attendere una successiva evoluzione dei principi in tema di rappresentanza politica.

In Francia, gli Stati Generali presentano caratteristiche diverse da altri parlamenti, sia per le modalità della convocazione, che veniva preceduta da un vasto movimento in tutto il Paese, sia per l'ampiezza dei mandati che venivano conferiti, sia ancora in relazione alla diversità dei sistemi elettorali vigenti. Insieme alle ipotesi più frequenti di mandati ampi e pienamente liberi, si verificarono, inoltre, casi di mandati imperativi o di meccanismi che tali mandati lasciavano presupporre.

Le convocatorie della grande assemblea francese del 1302 e le successive avevano previsto che i rappresentanti dei capitoli religiosi e delle *bonnes villes* fossero muniti di mandati pieni – "ampi e bastanti" – per consentire al re di decidere, senza bisogno che i rappresentanti adducessero la necessità di dover ritornare a riferire. È stato, in proposito, osservato come l'insuccesso degli stati generali francesi fosse stato provocato proprio dalla pratica del mandato imperativo (Ulph 1951, p. 225). Ma, ad eccezione degli Stati di Savoia dove l'uso era stato prevalente, non si può ragionevolmente affermare

che la loro utilizzazione si fosse estesa in tutta la Francia.

Il percorso di configurazione costituzionale dell'assemblea parlamentare ebbe inizio in Francia con gli Stati Generali, luogo di comunicazione fra il re e il suo regno. Lo studio diacronico del rapporto fra gli Stati e il re, quanto della relazione fra deputati ed elettori, hanno rappresentato snodi necessari per comprendere «il modello francese di assemblea rappresentativa».

Bibliografia

- Brette (Alain), *Recueil des documents des Etats généraux de 1789*, vol. 2, Paris, Imprimerie nationale, 1895-1915;
- Chartier (Roger), Richet (Denis), *Répresentation et vouloir politique. Autour des Etats généraux de 1614*, Paris, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1982;
- Erskine May (Thomas), *Leggi, Privilegi, procedura e consuetudini del parlamento inglese*, trad.it., in *Biblioteca di Scienze politiche*, a cura di Brunialti (Attilio), IV, Torino, Utet, 1888;
- Lord (Howard), *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, in «*Catholic History Review*», 1930, pp. 128 ss.;
- Marongiu (Antonio), *I parlamenti sardi. Studio storico istituzionale e comparativo*, Giuffrè, Milano, 1979;
- Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma, Senato, 1949;
- Ortu (Gian Giacomo), *Lo Stato moderno. Profili storici*, Bari, Laterza, 2001;
- Roels (Joel), *Le concept de représentation politique au XVIII^{ème} siècle français*, in «*Ancien Pays et Assemblées d'Etats*», n°45, 1969, pp. 169 ss.;
- Solmi (Arrigo), *Storia del diritto italiano*, Milano, Società Editrice Libreria, 1930;
- Stubbs (William), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, son origine et son développement*, ed. franc. a cura di Petit-Dutaillis (Charles), vol. 1, Paris, V. Girard et Briere, 1907;
- Stubbs, *Selected Charters and other Illustrations of English Constitutional History. From the earliest times to the Reign of Edward the First*, 9^a ed., Oxford, Clarendon Press, 1921;
- Ulph (Owen), *The Mandate System and Representation to the Estates General under the Old Regime*, in «*JmoHist*», n. 23, 1951, p. 225 ss.

“Deriva parlamentare” e Assemblee “alla deriva” durante la Rivoluzione francese (1789-1795)*

ROBERTO MARTUCCI

1. *Deriva parlamentare, Rivoluzione francese e Assemblee alla deriva*

Riguardo alla Rivoluzione francese, il titolo di questa giornata di studi – la “deriva parlamentare” – rischia di far la parte del letto di Procuste, vale a dire che prospetta uno strumento di costrizione (in questo caso una griglia interpretativa) sul quale parametrare rigidamente ciò che si sta per dire. Pertanto, mi corre l’obbligo di spendere qualche parola riguardo alla “deriva parlamentare”, prima di addentrarmi nella presentazione delle Assemblee rivoluzionarie francesi.

Se la parola “deriva” in campo nautico sta ad indicare uno strumento di stabilizzazione dell’imbarcazione, tale da favorirne manovrabilità e navigazione, va comunque aggiunto che l’espressione “alla deriva” indica il suo opposto e, quindi, lungi dal configurarsi come riferimento stabilizzatore, tende piuttosto ad individuare un bastimento ingovernabile e lasciato in balia dei venti. Ne consegue che mentre il rife-

rirsi alla “deriva di un’imbarcazione” che la stabilizza implica l’evocazione di un contesto positivo in cui tutto va per il meglio; viceversa, alludere a qualcosa che sia “alla deriva” implica un giudizio negativo sulla possibilità di riuscire a governare quell’entità secondo una rotta regolare tracciata da chi ha l’autorità o la competenza per farlo.

In questo secondo senso, connotato indubbiamente da una valenza negativa, è possibile dire che le istituzioni rappresentative francesi vanno “alla deriva” dal 1792 e, in particolare, dal colpo di Stato “popolare” del 10 agosto, quando va in porto l’avventurista disegno politico brissottino di azzerare l’operato della Costituente. Men-

* Per non appesantire inutilmente questo scritto evito di inserire note e bibliografia (come è noto quella sulla Rivoluzione francese è vastissima) rinviando alle grandi sintesi – Aulard, Mathiez, Lefebvre e Furet – a fonti come il «Moniteur universel», i verbali delle Assemblee rivoluzionarie e la pamphlettistica dell’epoca (di cui ho dato conto nei miei lavori dell’ultimo ventennio). Per le dinamiche costituzionali dell’epoca opero, infine, un rinvio generale al mio libro *L’ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001.

tre, al contrario, se assumiamo la nozione di deriva nel suo senso nautico, "positivo", di meccanismo stabilizzatore, tale deriva opera esclusivamente con la Costituente nel 1789-91.

Non può invece parlarsi di deriva stabilizzatrice a proposito della Legislativa (1791-92), quando l'incauta *leadership* di Brissot produce il suo esatto contrario e cioè la destabilizzazione del sistema. Né può tanto meno parlarsene nella fase "eroica" della Convenzione montagnarda (1792-94), visto che una dura e destabilizzatrice lotta interna spacca il campo repubblicano, avviando una spirale epuratoria che disintegra la Sinistra assembleare in tutte le sue componenti. Non è però così nella fase termidoriana della Convenzione, quando si dà vita all'esperimento (rivelatosi poi caduco) del Direttorio, mediante l'approvazione della costituzione detta dell'anno III, che rappresenta l'ultima *chance* di stabilizzazione per una Repubblica "alla deriva" per lotte interne.

Devo, per altro, precisare che a mio giudizio di deriva "stabilizzante" possa parlarsi solo per la fase costituente della Rivoluzione, quando contemporanei e protagonisti parlamentari degli eventi ritengono la stabilizzazione costituzionale una priorità a portata di mano. Mentre, invece, la "deriva termidoriana" (*rectius*, la costituzione dell'anno Terzo) fa immediatamente i conti con il diffuso scetticismo che circonda fin da subito i liquidatori di Robespierre, in quanto normalizzatori inquinati dal peso negativo del *décret des deux tiers*: un provvedimento legislativo di portata costituzionale che cristallizza la composizione del futuro Corpo legislativo, obbligando gli elettori a rieleggervi due terzi dei membri uscenti della Convenzione.

Premesso tutto questo, vediamo ora di prospettare un quadro parlamentare d'insieme del periodo rivoluzionario, prima di entrare nei dettagli.

1-1. *La Rivoluzione francese e le sue Assemblies*

Tra il 1789 e il 1799 si sviluppa in Francia un audace tentativo di impiantare istituzioni rappresentative moderne di derivazione anglo-americana, come attesta l'intensa partecipazione con cui i circoli intellettuali parigini – ministeriali e *frondeurs* – seguono la separazione dell'America inglese dalla Gran Bretagna nel 1775-76. E, successivamente, la genesi dei sistemi costituzionali delle tredici Colonie fattesi Stati, per poi confederarsi immediatamente come Stati Uniti d'America (1776-1788), dando infine vita all'Unione federale nord-americana con la Convenzione costituzionale di Philadelphia (1787).

È anche noto che quello francese fu un tentativo destinato a impantanarsi nelle secche della torbida rappresentatività del Direttorio (1795-99), per poi aprirsi, il 18 brumaio dell'anno VIII (9 novembre 1799), a una dittatura militare monocratica quale l'Europa non aveva mai conosciuto fino a quel momento. Una dittatura tale da far impallidire il ricordo dell'esperimento tentato dall'inglese Oliver Cromwell alla metà del XVII secolo (1653-1660).

Ma prima di conoscere quell'esito che non possiamo considerare deterministicamente scontato, Parigi sembrò diventare un laboratorio politico chiamato a sperimentare – migliorandole, nelle intenzioni dei Costituenti francesi – soluzioni istituzionali già adottate in Gran Bretagna e negli Stati Uniti d'America.

In questa relazione non mi occuperò dei Consigli del Direttorio (1795-99) che, a mio modo di vedere, appartengono ormai alla fase di un riflusso rappresentativo connotato da un sempre più accentuato affievolimento del consenso popolare nei confronti delle istituzioni repubblicane "alla deriva", come attesta la debolissima partecipazione elettorale, coinvolgente ormai solo due distinti gruppi di notabili – repubblicani e monarchici – in lotta per il potere.

Viceversa, molto più interessanti appaiono i primi sei anni della Rivoluzione, dal 1789 all'approvazione della costituzione del 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795), quando, in tre momenti successivi (1789-91, 1793 e 1795) viene posto in essere un tentativo di stabilizzare le istituzioni francesi in senso rappresentativo. Nel periodo considerato assistiamo all'insediamento di quattro diversi Legislativi:

- Stati Generali di Francia (dal 5 maggio al 17 giugno 1789);
- Assemblea Nazionale Costituente (dal 17 giugno/8 luglio 1789 al 30 settembre 1791);
- Assemblea Nazionale Legislativa (dal 1° ottobre 1791 al 20 settembre 1792);
- Convenzione Nazionale (dal 21 settembre 1792 al 26 ottobre 1795: 4 vendemmiaio anno IV).

Ognuno di questi quattro Legislativi nasce all'insegna della necessità di stabilizzare la precedente situazione istituzionale. E, quindi – per usare la metafora nautica – concepiti per assicurare al Paese la "deriva" stabilizzante, escono viceversa di scena lasciando la rappresentanza politica "alla deriva".

Questo itinerario comincia dal soggetto politico oggi meno noto: gli Stati Generali di Francia a struttura tricamerale. Tuttavia,

prima di entrare nel merito della storia parlamentare rivoluzionaria, mi sembra opportuno soffermarmi sui grandi nodi istituzionali del 1789, visto che essi gravano come un'ipoteca sullo sviluppo degli eventi. Cominciamo, quindi, dalla posta in gioco al momento della convocazione delle prime elezioni dell'età moderna.

1-2. *La posta in gioco*

La convocazione degli Stati Generali avviene in un clima reso elettrico dalle attese riformatrici. Ma il Paese non si sarebbe accontentato di riforme qualsiasi.

Da tredici anni – e cioè dalla proclamazione dell'Indipendenza statunitense che aveva visto la Francia di Luigi XVI parteggiare per gli Insorgenti – i circoli più influenti della capitale si erano schierati a favore dell'opportunità di riforme di tipo rappresentativo, tali da mutare le basi istituzionali del Regno di Francia.

La popolarità di Jacques Necker era legata a tutto questo; ma va anche aggiunto che non avrebbe giovato al ministro l'incapacità a tagliare il nodo tricamerale. Radoppiare gli eletti del Terzo Stato, lasciando però immutata l'anacronistica struttura degli Stati Generali, avrebbe solo certificato l'impotenza del Ginevrino, lasciando spazio all'iniziativa di nuovi *leaders* ben più radicali. D'altra parte, dall'*entourage* riformatore del duca d'Orléans era partito il primo strale. Un *homo novus* dalla crescente notorietà, l'abate Emmanuel Sieyès, aveva dato alle stampe un *pamphlet* dal titolo bruciante – *Qu'est-ce que le Tiers État?* – teorizzando che i deputati del Terzo dovessero mettere in mora gli Ordini privilegiati, costituendosi in Assemblea Nazionale

monocamerale. Ma dirlo equivaleva a censurare l'attendismo neckeriano, ponendo fin da subito il problema di una nuova *leadership* per una Francia ancora scombusso-lata dalla novità elettorale.

2. *Stati Generali del Regno (5 maggio/17 giugno 1789)*

La gravissima crisi fiscale e politica che investe la Francia a partire dal 1787 suggerisce al re Luigi XVI di richiamare al potere nell'estate 1788 il banchiere ginevrino Jacques Necker, con il ruolo di Controllore generale delle Finanze, in pratica una specie di Primo ministro con altro nome.

Recependo le esigenze manifestate dall'opinione pubblica – di cui egli stesso si fa attento interprete, come attestano i suoi scritti – Necker convince il re della opportunità di convocare immediatamente gli Stati Generali del Regno, non più riuniti dal 1614, cioè da 175 anni. Può sembrare, al momento, una soluzione stabilizzante; finirà invece per far precipitare la crisi politica, data la generale valutazione di anacronismo che pesa sul consesso appena riesumato dopo un sonno quasi bisecolare.

Va, per altro, aggiunto che anche prima della loro ultima convocazione, sotto la Reggenza di Maria de' Medici, le loro riunioni erano state sporadiche, registrandosene meno di dieci nell'arco di circa quattro secoli. Ben altro era stato il protagonismo del Parlamento inglese, uscito sostanzialmente vincitore dal secolare braccio di ferro con la Monarchia, tanto da imporre sul finire del XVII secolo un cambiamento di dinastia con la deposizione di Giacomo II Stuart e la chiamata al trono

della figlia Maria e del marito, lo *Statholder* Maurizio d'Orange (1688).

2-1. *Tre Camere*

Gli Stati Generali di Francia erano una istanza consultiva (e non legislativa) a base tricamerale, in quanto espressione di una società divisa in tre Ordini – clero, nobiltà, Terzo Stato – secondo una consuetudine immemorabile ormai assorbita da quelle che si era soliti chiamare le "leggi fondamentali del Regno". Vale a dire che ognuno dei tre Ordini, considerato come un autonomo "corpo elettorale" eleggeva propri deputati destinati a sedere in tre Camere: la Camera del Clero, la Camera della Nobiltà e la Camera del Terzo Stato, rappresentativa quest'ultima di tutti coloro che non fossero ecclesiastici o nobili (cioè la gente "comune").

Sulla base di questa organizzazione tricamerale, al fine di rendere operativa una deliberazione degli Stati Generali occorreva l'accordo di due Camere su tre, qualunque fosse il loro livello di rappresentatività; va infatti tenuto presente che la Camera del Terzo Stato, da sola, rappresentava circa 26,5 milioni di francesi; mentre, invece, la Camera del Clero e la Camera della Nobiltà rappresentavano complessivamente solo mezzo milione di privilegiati.

Era, per altro, prevedibile, che le due Camere elette in rappresentanza degli Ordini privilegiati (Clero e Nobiltà) avrebbero votato di comune accordo: in tal modo, due Camere elette dalle poche decine di migliaia di privilegiati maggiorenni avrebbero messo in minoranza la Camera del Terzo Stato, eletta a suffragio universale maschile da oltre cinque milioni di france-

si maggiorenni maschi. Detto con il linguaggio dell'epoca, questo significava "votare per Ordine"; viceversa, votare "per testa" equivaleva a ipotizzare che gli Stati Generali dovessero deliberare in sessione plenaria (cioè a Camere riunite): in tal modo i 605 deputati del Terzo Stato sarebbero stati maggioritari rispetto ai 593 deputati degli Ordini privilegiati.

2-2. *Chi vota?*

C'è infatti da aggiungere che Necker, pur non riuscendo a imporre una organizzazione monocamerale degli Stati Generali, attribuisce alla Camera del Terzo Stato un numero di deputati (605) superiore alla somma dei deputati privilegiati (308 ecclesiastici, 285 nobili). Inoltre, il Regolamento elettorale del 24 gennaio 1789 attribuisce il diritto di voto per l'elezione dei deputati del Terzo Stato a tutti i francesi maschi maggiorenni (cioè di età superiore ai venticinque anni), domiciliati stabilmente, iscritti nei ruoli delle imposte per una cifra qualunque, anche modica.

Vediamo di attribuire un significato a questa prescrizione. Essa significa che su una popolazione di circa 27 milioni di abitanti si avevano 7 milioni di maschi maggiorenni (ultraventicinquenni) e circa 5,3 milioni di aventi diritto al voto, cioè più di 2/3 dei maschi adulti; mentre gli esclusi dal voto (cioè cittadini non domiciliati stabilmente, o lavoratori domestici) erano 1,7 milioni.

La procedura di voto è a due gradi. In campagna nelle parrocchie e in città nei quartieri e nelle assemblee di corporazione, i francesi maschi e maggiorenni chiamati al voto eleggono un delegato ogni duecento partecipanti. Questo delegato assume

il nome di *électeur* (in pratica è un incaricato di pubblica funzione) e parteciperà nella città capoluogo di baliaggio o siniscalchia (sono entrambe circoscrizioni giudiziarie di primo grado) alle operazioni dell'assemblea elettorale chiamata ad eleggere i deputati del Terzo Stato agli Stati Generali.

Le elezioni si tengono nella primavera del 1789 e sono caratterizzate da una entusiastica partecipazione elettorale che non avrà eguali nel corso dell'intero decennio rivoluzionario.

2-3. *Apertura dei lavori*

Gli Stati Generali aprono i loro lavori a Versailles nell'*Hôtel des Menus Plaisirs* con una solenne seduta comune delle tre Camere alla presenza del re, il 5 maggio 1789; l'opinione pubblica, non solo in Francia ma nell'intera Europa, segue con enorme attenzione questo audace tentativo di auto-riforma portato avanti da una delle più antiche monarchie occidentali.

Tuttavia, i portavoce del *Parti National* (detto anche *Parti Patriote*) – Jean-Joseph Mounier, l'*abbé* Grégoire, il pastore calvinista Rabaut Saint-Etienne, l'avvocato Le Chapelier, Mirabeau, infine – percepiscono l'organizzazione tricamerale degli Stati Generali come anacronistica e si muovono in direzione di una loro trasformazione monocamerale.

Quest'obiettivo era stato già indicato dall'abate Sieyès in un opuscolo che aveva riscosso un successo straordinario nel corso della campagna elettorale: *Qu'est-ce que le Tiers-Etat? (Cosa è il Terzo Stato?)*. Lo stesso Sieyès, eletto come ventunesimo deputato del Terzo Stato di Parigi *intra muros*, si sarebbe fatto portavoce di quest'esigenza

chiedendo l'immediato appello nominale dei baliaggi, per la verifica dei poteri dei deputati eletti (12 giugno 1789).

3. *L'Assemblea Nazionale (17 giugno/8 luglio 1789)*

Falliti i tentativi di conciliazione fra i tre Ordini, promossi da Necker con l'accordo del re, e miranti a dare uno sbocco monocratico ai lavori degli Stati Generali, il 12 giugno 1789, su proposta del loro più importante portavoce – l'abate Emmanuel Sieyès – i deputati del Terzo Stato decidono di procedere unilateralmente alla verifica dei poteri in comune di tutti i deputati eletti, mediante appello nominale delle circoscrizioni elettorali.

Verifica dei poteri in comune vuol dire che gli Stati Generali in seduta plenaria (e non separatamente nelle tre Camere) procederanno all'accertamento della regolarità del mandato elettorale dei deputati ecclesiastici, nobili e comuni.

3-1. *Verifica dei poteri in comune*

La verifica dei poteri dei deputati eletti consisteva nell'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali (minuziosamente regolate dal Regolamento del 24 gennaio 1789), tramite esame dei verbali elettorali delle circoscrizioni elettorali (baliaggi, siniscalchie).

Terminato l'appello nominale, i deputati del Terzo Stato adottano il nome di Assemblea Nazionale ed insediano l'ufficio di presidenza: l'astronomo Jean-Sylvain Bailly viene eletto presidente quindicinale,

affiancato da sei deputati segretari (in carica per trenta giorni), destinati a redigere i verbali delle sedute.

L'Assemblea Nazionale, ormai costituita, vota immediatamente un decreto con cui dichiara nullo il vigente sistema di tassazione: tuttavia, esso resta provvisoriamente in vigore per la durata della Sessione legislativa e quindi vincola alla permanenza ed esistenza in vita dell'autorità legislativa tutti i banchieri nazionali ed esteri che, a vario titolo, avevano prestato soldi allo Stato.

3-2. *Giuramento della Pallacorda*

Il 20 giugno 1789, trovando chiusa la Sala nazionale, i deputati si spostano in una vicina palestra – sala del *Jeu-de-Paume*, detto in italiano "Pallacorda" – e lì pronunciano un giuramento collettivo che fissa alcuni principi fondamentali:

- ovunque si riuniscano i deputati, lì c'è l'Assemblea Nazionale;
- l'Assemblea resterà in sessione fino a che non avrà redatto una costituzione scritta per il Regno di Francia.

Il 23 giugno 1789 nel corso di una solenne seduta reale – che riveste le forme di un *lit de Justice* – il re cassa le deliberazioni del Terzo Stato. Nei giorni seguenti prosegue il braccio di ferro, ma continua l'affluenza in aula di gruppi di deputati "privilegiati" (ecclesiastici e nobili) che consegnano al presidente Bailly i propri *Cahiers* (verbali d'elezione ed elenco di riforme). Finalmente, il 27 giugno 1789 il re Luigi XVI accetta la scomparsa degli Stati Generali e ordina ai deputati privilegiati di confluire nell'Assemblea Nazionale: tuttavia, 45 deputati nobili "irriducibili" sottoscrivono una durissima lettera di protesta.

L'Assemblea Nazionale è ormai pienamente legittimata; ma come fa a dichiararsi Costituente?

4. *L'Assemblea Nazionale Costituente* (8 luglio 1789/31 settembre 1791)

Il 6 luglio l'Assemblea nomina un Comitato formato da 30 deputati, con il compito di schedare le richieste di riforme contenute nei *cahiers de doléances*; l'8 luglio 1789, su proposta del vescovo Talleyrand l'Assemblea annulla i mandati imperativi.

A partire da questo momento nasce la Costituente, vale a dire un organismo abilitato a scrivere la costituzione del Regno, delineando struttura e funzione dei poteri pubblici. Questi ultimi, da quel momento, prenderanno il nome di "poteri costituiti", cioè non modificabili, fatta salva l'eventualità di un'apposita modifica della costituzione. C'è da rilevare che l'antinomia potere costituente/poteri costituiti è di derivazione statunitense (1776-87) ed è fatta circolare in Francia dal circolo Condorcet tramite la traduzione di importanti lavori nordamericani. Valga per tutti il riferimento alle *Recherches historiques et politiques sur les Etats-Unis de l'Amérique septentrionale*, date alle stampe nel 1788 presso il libraio Froullé e firmate dal fiorentino Filippo Mazzei (amico personale di Thomas Jefferson) che si firma pomposamente «Citoyen de Virginie».

4-1. *Dove lavora la Costituente*

L'Assemblea Costituente si riunisce a Versailles nell'*Hôtel des Menus Plaisirs* fino al 15 ottobre 1789; poi si trasferisce a Parigi,

dove occupa due diverse sedi: provvisoria la prima, definitiva la seconda.

Dal 19 ottobre al 7 novembre 1789 la Costituente si riunisce provvisoriamente vicino la cattedrale di *Notre-Dame*, lungo la Senna, nel *Palais de l'Archevêché*. Da lunedì 9 novembre 1789 trova una sede definitiva nella sala del *Manège*, a fianco del castello reale delle *Tuileries* (attualmente, sull'asse delle *rues Rivoli e Castiglione*).

4-2. *I Comitati*

L'Assemblea non esaurisce i propri lavori in seduta plenaria, ma valorizza la competenza tecnica dei deputati, facendoli lavorare in strutture più piccole ed omogenee: i Comitati. A mio modo di vedere, i Comitati della Costituente sono la culla del parlamentarismo europeo continentale; ma essi non erano l'equivalente delle attuali commissioni legislative della Camera dei deputati o del Senato. Queste ultime riproducono al loro interno gli equilibri e i rapporti di forza tra maggioranza e minoranze esistenti in aula, configurandosi come assemblee in sedicesimo.

Viceversa, i Comitati della Costituente erano strutture di lavoro di tipo tecnico a base volontaria (vale a dire che, spesso, vi si entrava per auto-candidatura) e con finalità istruttorie, finalizzate all'esame e alla redazione di progetti di legge che poi, attraverso il gioco degli emendamenti, potevano essere modificati in aula anche in maniera significativa.

Seguire la progressiva istituzione dei Comitati fino all'inflazione del 1790-91 che ne mette in campo oltre trenta, significa anche rifare la storia di una continua e inarrestabile invasione del campo esecutivo da

parte del Corpo legislativo. Questo si verificò anche perché la Costituente si trovò di fronte alle conseguenze inevitabili di un indebolimento del potere esecutivo da essa stessa prodotto.

Il *Comité de Constitution*, formato da otto commissari, ebbe l'incarico di redigere il progetto di costituzione. Dal 14 luglio al 12 settembre 1789 il Comitato fu egemonizzato dai *Monarchiens* anglomani (Mounier, Clermont-Tonnerre, Lally-Tolendal, Bergasse, Champion de Cicé); dal 15 settembre 1789 al 30 settembre 1791 il Comitato lavorò sotto la guida dell'avvocato normanno Jacques-Guillaume Thouret, esponente di spicco del blocco costituzionale, maggioritario in aula e li coordinato dal cosiddetto Triumvirato (Adrien Du Port, Antoine Barnave, Charles de Lameth).

4-3. Tappe fondamentali della legislatura

Possono essere considerate tappe fondamentali della legislatura costituente:

- a) la distruzione del regime signorile (4 agosto 1789), che pone le premesse per codificare il principio dell'uguaglianza di tutti gli abitanti del regno di fronte alla legge;
- b) l'approvazione della *Déclaration des droits* (26 agosto 1789) che attribuisce la sovranità alla Nazione;
- c) il voto sulla permanenza e indivisibilità del Corpo legislativo;
- d) il riconoscimento al re del veto sospensivo (11 settembre 1789);
- e) la riorganizzazione dei municipi e la creazione dei dipartimenti (dicembre 1789);
- f) l'attribuzione al Corpo legislativo del diritto di pace e di guerra (22 maggio 1790);
- g) il decreto sulla Reggenza (primavera 1791);

h) la riforma della giustizia penale, ordinaria e militare (1790-91).

Pur evocati sommariamente, questi interventi restano tra le maggiori realizzazioni dell'illuminismo giuridico del secolo XVIII e sono altrettante pietre miliari nella definizione del moderno diritto pubblico. I singoli decreti costituzionali approvati nel corso della legislatura costituente troveranno una più compiuta e organica sistemazione quali parti (titoli e capitoli) della costituzione del 3 settembre 1791 che, nell'epoca considerata, rappresentava uno dei più radicali interventi riformatori ipotizzabili. Proprio perché quella costituzione era in grado di gestire pacificamente la transizione dall'Antico regime al nuovo regime rappresentativo, rispettando formalmente la cornice istituzionale monarchica.

Il fatto di essere rimasta all'interno della prospettiva monarchico-costituzionale spiega anche il fascino esercitato dalla costituzione del 1791 all'inizio del XIX secolo, quando sarà adottata come modello per la costituzione spagnola di Cadice (1812), a sua volta ripresa a Napoli durante l'esperimento costituzionale del 1820-21.

4-4. Attivi e passivi

Nella costituzione del 1791 quattro intere sezioni del capitolo I (del titolo III) erano interamente dedicate alle elezioni, rendendo estremamente concreta la nozione di esercizio dei diritti politici.

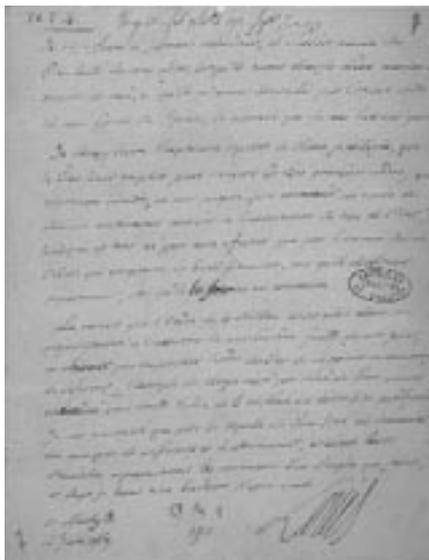
Questi erano attribuiti ai *citoyens actifs*, maschi di venticinque anni di età, domiciliati da un anno, in condizione di non domesticità, iscritti nei ruoli delle imposte per una tassa annua pari al valore di tre giornate lavorative: si ricorderà che il Regolamento 24

gennaio 1789, voluto da Necker, non aveva fissato alcuna soglia. Riflettendo intorno ai dati in nostro possesso, su una popolazione di circa 27 milioni di abitanti si avevano 7 milioni di maschi maggiorenni (ultraventicinquenni) e circa 4,3 milioni di *citoyens actifs*, cioè il 61,5% dei maschi adulti; mentre i *citoyens passifs* erano 2,7 milioni: vale a dire che rispetto alle elezioni del 1789 un milione di cittadini erano stati, impoliticamente, privati dei diritti politici: una decisione gravida di conseguenze sulla futura stabilizzazione del sistema.

Oltre al milione di cittadini "retrocessi" restavano altri 1,7 milioni di maschi maggiorenni qualificati *citoyens passifs*; chi erano? Da quella cifra va sottratta un'aliquota rilevante di maschi venticinquenni viventi ancora nella famiglia paterna e quindi non titolari di un reddito imponibile; va inoltre sottratta anche la categoria di lavoratori domestici adibiti al servizio personale, ai quali la legge espressamente negava i diritti politici.

Tra i restanti *citoyens passifs* troviamo gli indigenti e i «non domiciliés». I «non-domiciliés», a loro volta, si dividevano in lavoratori stagionali (mietitori, raccoglitori di patate, vendemmiatori) e categorie a rischio: oziosi e mendicanti. Si tenga presente che la Repubblica montagnarda (1792-94) con la legislazione del Terrore avrebbe inserito i «non-domiciliés» in una delle categorie di sospetti, giudicabili dal *tribunal criminel extraordinaire*, su cui esercitare la vigilanza rivoluzionaria.

La disaggregazione delle cifre riguardanti i *citoyens passifs* ridimensiona completamente la qualifica censitaria attribuita all'ordinamento elettorale del 1791, restituendolo alla modernità di quello che nei fatti era un suffragio universale maschi-



Mozione di Mirabeau all'Assemblea per proporre il titolo di "Assemblea dei rappresentanti del Popolo francese", 16 juin 1789.

le, anche se qualificato in modo diverso. Chi continua ad agitare il luogo comune censitario, riferendosi al sistema del Novantuno, o non conosce normativa e contesto istituzionale; oppure, pur conoscendoli, ha bisogno di manipolare dei dati al fine di enfatizzare la portata innovativa del decreto elettorale 11 agosto 1792, al quale viene attribuito il merito di aver introdotto il suffragio universale maschile.

In base alle regole del 1791, il filtro censitario scattava invece dopo, al momento di designare gli *électeurs* di secondo grado. Infatti, i *citoyens actifs*, riuniti nelle *assemblées primaires*, eleggevano dei delegati (uno ogni cento *citoyens actifs*) da inviare all'*assemblée électorale* dipartimentale: questi delegati, in quanto membri dell'*assemblée électorale*, assumevano il titolo di *électeurs*, che li abilitava all'esercizio di una funzione pubblica: l'elezione dei deputati all'Assemblea Nazionale.

Fissiamo la nostra attenzione su queste due categorie di cittadini chiamati a concorrere all'elezione dei deputati, perché l'utilizzazione di termini estranei al nostro attuale lessico politico potrebbe generare confusione. Quelli che noi, oggi, indichiamo come elettori erano i *citoyens actifs*, mentre non esiste alcun equivalente odierno degli *électeurs* di allora. Gli *électeurs* erano degli incaricati di pubblica funzione o mandatari di secondo grado, eletti dalle assemblee primarie tra quei 500.000 cittadini in possesso di particolari requisiti censitari. Infatti, non tutti i *citoyens actifs* potevano diventare *électeurs*, bensì solo quei cittadini proprietari, usufruttuari o locatari di beni immobili con un valore fiscale oscillante tra le cento e le duecento giornate lavorative. In base a questo criterio solo 500.000 francesi avrebbero potuto ricoprire i circa 30.000 posti di *électeurs*. Gli *électeurs*, riunitisi nell'*assemblée électorale* del dipartimento, avrebbero poi eletto i deputati senza alcun vincolo di reddito:

Tous les citoyens actifs, quel que soit leur état, profession ou contribution, pourront être élus représentants de la Nation.

[costituzione del 1791, Titolo I, cap. I, sez. I^a, art. III]

Concludendo, la costituzione garantiva un larghissimo accesso alle *assemblées primaires* a cui era ammesso un numero consistente di capi-famiglia (61,5% dei maschi maggiorenni); nell'assemblea i *citoyens actifs* designavano un loro fiduciario come *électeur*, affidandosi alla sua capacità di valutazione per la successiva elezione dei deputati del dipartimento. Vale a dire che gli *électeurs* dovevano funzionare da filtro tra *citoyenneté* e rappresentanza politica.

Se poi si considera che in quell'epoca nel

resto dell'Europa continentale non si votava e che in Gran Bretagna, dove si votava, godeva dei diritti politici il 17,2% dei maschi maggiorenni (contro il 61,5% francese), si dovrà riconoscere alla Costituente e al suo «blocco costituzionale» una notevole larghezza e modernità di prospettiva.

5. L'Assemblea Nazionale Legislativa (1° ottobre 1791/20 settembre 1792)

L'Assemblea Nazionale Legislativa – nota in genere come Legislativa o, meglio ancora, “La Legislativa” – viene eletta secondo le regole stabilite dalla costituzione del 3 settembre 1791 ed è formata da 750 deputati che non avevano fatto parte della Costituente. Infatti, il decreto 16 maggio 1791, proposto da Robespierre, vieta la rielezione dei deputati costituenti, privando la Legislativa dell'esperienza dei deputati che avevano fondato in Francia il sistema rappresentativo.

La Legislativa si riunisce a Parigi nella stessa sala occupata dalla Costituente, cioè al *Manège des Tuileries* dal 1° ottobre 1791 al 20 settembre 1792; adotta le stesse modalità di lavoro della precedente assemblea, vale a dire la presidenza quindicinale e i Comitati.

In linea di principio la Legislativa avrebbe il compito di dare attuazione alla costituzione del Novantuno. Invece essa, suggestionata dal protagonismo pasticciante di Jacques-Pierre Brissot, passa il suo tempo a demolirne i presupposti delegittimando continuamente il re, malgrado avesse poteri ridottissimi, assimilabili a quelli conferiti al presidente degli Stati Uniti dalla costituzione di Philadelphia (1787).

Nell'Assemblea Nazionale Legislativa siedono tre gruppi di deputati. A destra tro-

viamo i deputati *feuillants*, eredi politici dei redattori della costituzione: il loro numero oscillerà dai 264 ai 334 deputati; a sinistra ci sono 136 deputati *jacobins* di varie sfumature (democratici, cordiglieri, brissottini, qualche indipendente come Condorcet); al centro, arbitri di ogni maggioranza, 300-340 deputati che si definivano «indépendants» e che nel corso della legislatura hanno talvolta votato con i *Feuillants*.

L'Assemblea Legislativa (in sessione dal 1° ottobre 1791 al 20 settembre 1792) sembra quasi "senza storia", se raffrontata a due colossi quali la Costituente e la Convenzione. Anche se sarà nel corso di quella seconda legislatura che la frazione di deputati giacobini detti Brissottini, inizierà ad antipatizzare con la futura frazione montagnarda. Grazie anche allo spirito settario manifestato da Madame Roland, moglie del futuro ministro degli Interni girondino e ispiratrice del gruppo di Brissot.

La Legislativa resta in sessione ordinaria fino a quello che lo storico francese Alphonse Aulard (padre della storiografia scientifica sulla Rivoluzione) ha definito il «colpo di Stato popolare» del 10 agosto 1792 che rovescia la costituzione del Novantuno: sotto pressione di piazza, l'Assemblea a ranghi ridotti (è presente in aula solo il 40% dei deputati) è obbligata a sospendere il re dalle sue funzioni e a dichiararlo in stato d'arresto con l'intera famiglia reale; con decreto del successivo 20 agosto viene convocata una Convenzione Nazionale (il termine, americano, era entrato in voga con la diffusione dei testi politico-costituzionali statunitensi nel 1776-92), con il compito di decidere la sorte di Luigi XVI e dare alla Francia un nuovo ordinamento.

La nuova assemblea straordinaria sarà eletta, apparentemente, a suffragio univer-

sale maschile. Ho detto "apparentemente" perché, come ha osservato Patrice Guenifey (*Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris 1993), la Legislativa si limitò ad abbassare la maggiore età degli aventi diritto al voto, dai venticinque ai ventun anni, incrementando così di altri 700.000 votanti la massa dei cittadini in possesso dei diritti politici. Inoltre, provvide ad eliminare la nozione altamente impolitica (suggerita, a suo tempo, da Sieyès) di «citoyens actifs», attribuendo i diritti politici a chi vivesse «de son revenu ou du produit de son travail» (art. 2, decreto 11 agosto 1792): per dimostrarlo bisognava esibire una quietanza delle imposte, vale a dire dimostrare di essere contribuenti.

In tal modo, si tornava alle regole stabilite dal Regolamento elettorale Necker del 24 gennaio 1789 (emendato, grazie all'abbassamento della soglia di maggiore età) che aveva ammesso al voto tutti i cittadini iscritti nei ruoli delle imposte. Ne sarebbe quindi risultata una massa di aventi diritto al voto ricompresa tra i 5 e i 6 milioni di maschi ventunenni, chiamati direttamente alle urne, visto che era stato abolito il sistema a due gradi.

Si consideri però che all'atto pratico, visto che una parte del territorio nazionale era occupato da truppe straniere e nei restanti dipartimenti vi era un'effervescenza estremista che disincentivava la partecipazione elettorale, ne sarebbe risultata un'affluenza oscillante tra il mezzo milione e il milione di votanti: incomparabilmente lontana dall'entusiastica partecipazione al voto del 1789 con i suoi cinque milioni di votanti.

6. La Convenzione Nazionale (21 settembre 1792/26 ottobre 1795)

La Convenzione Nazionale è una Costituente straordinaria. Essa resta in sessione per tre anni dal 21 settembre 1792, data di proclamazione della Repubblica, fino al 4 brumaio dell'anno IV (26 ottobre 1795), quando entra ufficialmente in funzione la costituzione, detta "termidoriana", del 3 fruttidoro anno III (22 agosto 1795).

La Convenzione Nazionale avrebbe avuto tre vite divergenti: la prima sarebbe stata caratterizzata dalla gestione repubblicana "unitaria" del processo a Luigi XVI; la seconda vita avrebbe visto la supremazia della Montagna; la terza vita è racchiusa nel nome di un mese: Termidoro e in un giorno, il 9.

Malgrado l'introduzione del suffragio universale maschile (ma in realtà, rispetto al sistema del Novantuno, rileva l'abbassamento della maggiore età dai venticinque ai ventun anni), solo un numero ridotto di cittadini (il 10% dei maggiorenni secondo Pierre Rosanvallon, circa il 20% secondo Patrice Gueniffey) partecipa alle elezioni: vale a dire una piccola parte dei circa cinque milioni di francesi che avevano eletto i deputati del Terzo Stato agli Stati Generali del 1789.

6-1. Frazioni e gruppi parlamentari

Una radiografia del terzo Corpo legislativo della Francia rivoluzionaria ci dice che gli eletti alla Convenzione non erano nuovi alle esperienze politiche: su 750 deputati, 96 provenivano dalla Costituente, 189 dalla Legislativa e circa 400 si erano formati nei poteri locali (municipalità, distretti, dipartimenti).

In tutto sedevano alla Convenzione 750 deputati divisi in tre gruppi fluttuanti: *Bris-*

sotins (poi chiamati *Girondins*), *Montagnards*, e la cosiddetta *Plaine* (pianura) qualificata talvolta come *Marais* (palude) dagli avversari politici. Alla Convenzione non troviamo deputati *feuillants*, falcidiati dalle condizioni di emergenza in cui si svolsero le elezioni che a Parigi coincisero con i massacri del 2 settembre 1792; mancò dunque una vera destra e la *Plaine* si trovò ad operare come ago della bilancia nella lotta mortale tra due frazioni della sinistra.

Ho parlato di gruppi parlamentari fluttuanti perché non erano irrigiditi dalle regole di appartenenza partitica che, tra la fine del secolo XIX e il XX, hanno dato un assetto stabile ai moderni gruppi parlamentari. Vale a dire che nel corso della legislatura, dal 21 settembre 1792 al 3 brumaio anno IV (25 ottobre 1795), non ci sono state aggregazioni rigide e vincolanti, anche se all'epoca i protagonisti e i giornali utilizzavano continuamente denominazioni che potrebbero depistarci: *côté droit*, *côté gauche*, *Montagne*, *Plaine* (o *Marais*), *Jacobins*, *Hébertistes*, *Dantonistes*, *amis de Brissot* (*faction Brissot* per gli avversari).

Senza essere ingannatrici, queste etichette fotografavano solo parzialmente la realtà assembleare. Non che esse fossero prive di fondamento, ma spesso servivano a individuare con certezza solo i *leaders* e i principali deputati dei vari schieramenti. E gli schieramenti si irrobustivano o perdevano peso a seconda che li si consideri sulla base degli appelli nominali del gennaio 1793 (processo al re) o di epoca posteriore. Avremo quindi 230/288 deputati *montagnards* (divisi tra vari gruppi), 150 deputati *girondins*, 311/369 deputati della *Plaine*.

6-2. *Comité de Constitution*

La Convenzione si guardò bene dall'imitare le modalità procedurali dell'Assemblea Costituente e, pur insediando fin dall'ottobre 1792 un apposito *Comité de Constitution*, ne limitò il mandato alla semplice redazione del progetto, mediante la clausola della decadenza automatica dell'organismo all'atto del completamento del lavoro preparatorio e della sua presentazione in assemblea.

La cancellazione del comitato istruttorio privava la Convenzione di un interlocutore necessario, in grado di razionalizzare tempi e modi della discussione. A tal proposito, è opportuno ricordare che il *Comité de Constitution* della Costituente aveva funzionato anche da interlocutore tecnico rispetto all'Assemblea, facendosi carico della traduzione in articoli degli emendamenti presentati in seduta plenaria, sostenendo la discussione generale, dividendo il lavoro in sotto-comitati.

Eppure, sulla carta, il *Comité de Constitution* della Convenzione annoverava componenti di notevole spessore dottrinario e di sicura fede repubblicana. Condorcet che in quel momento era considerato il maggiore esperto di diritto pubblico comparato; Sieyès, accreditato come il più noto scienziato politico vivente; gli ex Costituenti Bertrand Barrère e Jérôme Pétion; l'anglo-americano Thomas Paine, la cui fama di amico dei *Droits de l'homme* gli aveva procurato in tempi rapidissimi la cittadinanza francese e l'elezione a deputato alla Convenzione. Infine, i tenori della *Gironde*: Gensonné e Vergniaud, affiancati dall'uomo del 10 agosto, Charles Barbaroux elemento di fiducia di Madame Roland e del suo clan.

Tanti celebri nomi rischiano però di depistarci. In realtà, Thomas Paine era iso-



Consiglio dei Cinquecento

lato, non padroneggiando la lingua francese; Sieyès aveva annusato il clima e si teneva in disparte; i grandi nomi della *Gironde* speravano di liquidare la *Montagne* e guardavano con aria distratta a quella seconda fase costituente.

Il progetto Condorcet 15 febbraio 1793, malgrado i suoi contenuti repubblicani fortemente innovatori in senso democratico, non venne mai discusso in aula, travolto immediatamente dalla lotta tra Gironda e Montagna.

Nell'aprile-maggio 1793 una specie di appendice costituente del *Comité de Salut public* viene incaricata di redigere in fretta un nuovo progetto che tenga conto della ulteriore radicalizzazione della situazione politica. Tra i cinque nuovi commissari aggregati al comitato, vi è il giurista Hérault de Séchelles (già Avvocato generale al Parlamento di Parigi alla vigilia della Rivoluzione) che prende rapidamente in mano il nuovo lavoro di stesura della costituzione.

Va detto che egli assolse al suo compito con notevole abilità, presentando un testo che, in realtà, aveva molti debiti (non dichiarati ma evidenti) nei confronti del progetto Condorcet. Il progetto Héroult, adottato con pochi emendamenti, divenne la costituzione montagnarda del 24 giugno 1793, detta anche costituzione dell'anno Primo. La costituzione del 1793 non è mai entrata in vigore: sospesa fino alla (eventuale) firma del trattato di pace, prende il suo posto un ordinamento provvisorio di governo imperniato su *Comité de Salut public*.

6-3. *Comité de Salut public*

Nato per motivi congiunturali su proposta girondina fin dal 6 aprile 1793, il *Comité de Salut public* si sarebbe rivelato il fulcro del governo rivoluzionario, vedendo potenziare le sue attribuzioni con i decreti del 10 ottobre e del 4 dicembre 1793.

Il Comitato visse fino al 26 ottobre 1795 tre vite diverse; infatti, gli storici sono abituati a distinguere in:

a) *Comité dantoniste*, in carica fino al 10 luglio 1793 senza riuscire a prendere in pugno la situazione;

b) *Grand Comité*, nella pienezza dei suoi poteri fino al colpo di Stato del 9 termidoro anno II (27 luglio 1794): è identificato in Robespierre, Couthon e Saint-Just, ma nel complesso annoverò figure di primo piano compartecipi della gestione del Terrore;

c) *Comité Thermidorien* (fino al 26 ottobre 1795): perde progressivamente importanza ed è rinnovato per un quarto dei componenti ogni mese.

6-4. *Dalla Commission des Sept alla Commission des Onze*

Una volta liquidato Robespierre, la Convenzione termidoriana insedia una speciale *Commission des Sept*, formata in larga maggioranza da deputati della *Plaine* e incaricata di studiare le possibilità di rendere operativa la costituzione del 1793.

Integrata il 29 germinale anno III (19 aprile 1795) con altri quattro deputati, la commissione subì un terzo ed ultimo rimaneggiamento il 15 floreale anno III (5 maggio 1795), quando Sieyès, Cambacérès e Merlin de Douai furono sostituiti da Lanjuinais, Baudin e Durand de Maillane. Per volere della Convenzione era infatti scattato un regime di incompatibilità e i deputati non potevano partecipare contemporaneamente ai lavori di più Comitati.

In poco meno di due mesi la commissione avrebbe terminato i suoi lavori, incaricando Boissy d'Anglas di illustrarli in aula il 4 messidoro anno III (23 giugno 1795). Dopo un intenso dibattito in aula, da quel progetto, emendato, sarebbe venuto fuori il testo della costituzione del 5 fruttidoro anno III.

6-5. *Un potere legislativo bicamerale*

La costituzione dell'anno III supera il monocameralismo del 1789-1793, collegato all'idea della unitarietà della rappresentanza nazionale in quanto emanazione diretta della sovranità «une, inaliénable et imprescriptible».

L'approdo al bicameralismo tende ad evitare che in futuro il Corpo legislativo identificato in una sola assemblea rappresentativa possa comprimere le attribuzioni degli altri organi costituzionali — essen-

zialmente dell'Esecutivo — come era già successo in precedenza con la Costituente, la Legislativa e la Convenzione. Questa preoccupazione spiega il divieto contenuto nell'articolo 61:

en aucun cas les deux conseils ne peuvent se réunir dans une même salle.

Ma spiega anche la natura di tre disposizioni inserite per neutralizzare l'eventuale resurrezione dei Comitati che avevano caratterizzato e segnato la vita delle tre Assemblee rivoluzionarie.

Per prima cosa, un divieto generale impedisce al Corpo legislativo di delegare a uno o più deputati o, addirittura, a degli estranei «aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution» (art. 45). Gli è inoltre proibito di esercitare direttamente o tramite propri delegati il potere esecutivo e il potere giudiziario (art. 46). A tutto questo si aggiungeva il divieto assoluto di «créer dans son sein aucun comité permanent».

Per quanto riguarda la consistenza dei due Consigli, il legislatore parte dal numero di circa 750 deputati attribuiti sia alla Legislativa che alla Convenzione e li ripartisce funzionalmente in due collegi di 500 e 250 rappresentanti, denominandoli rispettivamente *Conseil des Cinq-cents* e *Conseil des Anciens*. Il deputato ai *Cinq-cents* è un cittadino francese dell'età di trent'anni, domiciliato da dieci anni sul territorio della Repubblica (art. 74); mentre invece il deputato agli *Anciens* deve avere più di quaranta anni, essere sposato o vedovo e domiciliato sul territorio della Repubblica da almeno quindici anni (art. 83).

Il bicameralismo dell'anno III porta a frazionare il procedimento legislativo. L'iniziativa spetta al *Conseil des Cinq-cents* che

mette a punto una proposta di legge esaminandola secondo la regola delle tre letture a dieci giorni di distanza l'una dall'altra (art. 77); una volta approvata, la proposta viene denominata *résolution* (art. 79). Anche il *Conseil des Anciens* adotta la regola delle tre letture; solo che l'intervallo che le separa è ridotto a soli cinque giorni (art. 91). Entrando nel merito delle *résolutions* dei *Cinq-cents*, il *Conseil des Anciens* ha due possibilità: respingerle (art. 98) o approvarle (art. 96), in tal caso la *résolution* diventa *loi* (art. 92).

Il Corpo legislativo è permanente, anche se può decidere autonomamente di aggiornarsi a data fissa. (art. 59). La costituzione, inoltre, non attribuisce alcun potere di scioglimento a organi esterni, conservando la regola del rinnovo automatico già prevista dalle costituzioni del 1791 e del 1793. Anche se il meccanismo era già stato sperimentato con successo negli Stati Uniti d'America, dove le costituzioni degli Stati e la stessa costituzione federale avevano adottato una rigida divisione dei poteri pubblici improntata al criterio della *balance* (e non della reciproca interferenza), il contesto francese era diverso. Mentre negli Stati Uniti si fronteggiavano poteri forti, in Francia ci si basava sulla supremazia del Legislativo che tiranneggiava un Esecutivo depotenziato in quanto privo di vertice monocratico.

Ma l'uscita dei deputati dalla scena parlamentare termidoriana non è simultanea, dato che una clausola stabilisce che «l'un et l'autre conseil est renouvelé tous les ans par tiers» (art. 53). I membri uscenti potevano essere rieletti per un secondo mandato triennale; successivamente era previsto un biennio di digiuno legislativo prima di poter presentare nuove candidature per un

terzo mandato (art. 54). Il rinnovo triennale avrebbe però posto dei problemi in sede di prima applicazione della disposizione costituzionale, limitando a un solo anno il mandato dei deputati eletti nella prima legislatura.

6-6. *Décret des deux tiers*

Ma lo stesso giorno in cui la Convenzione approvò il testo definitivo della costituzione, il 5 fruttidoro anno III, votò anche un *décret sur les moyens de terminer la révolution*, realizzando il sogno inconfessato (e inconfessabile) di molti titolari di mandato rappresentativo: una designazione bloccata che consentiva di aggirare il circuito elettorale e vincolare gli elettori a una scelta obbligata eterodiretta.

Il provvedimento è noto come «*décret des deux tiers*» perché obbligava gli «*électeurs*» ad eleggere 500 deputati all'interno di un elenco bloccato: quello dei 750 deputati della Convenzione Nazionale; restava la libertà di eleggere liberamente solo 250 candidati senza alcun vincolo. Nella previsione che gli «*électeurs*» potessero evitare la trappola, scegliendo un numero inferiore di Convenzionali da rieleggere, un nuovo decreto del 13 fruttidoro introdusse la regola della cooptazione. Qualora fossero stati eletti nei nuovi Consigli meno di 500 deputati uscenti, i Convenzionali rieletti si sarebbero immediatamente costituiti in «collegio elettorale nazionale» per provvedere all'elezione di un numero di ex colleghi pari al numero di seggi vuoti da ricoprire.

Da quel momento iniziò una violenta campagna di *pamphlets* contro i 500 depu-

tati rieletti in modo così truffaldino, ribattezzati quasi immediatamente «*les perpétuels*». Superfluo aggiungere quanto questo peccato originale abbia segnato la legittimazione del nuovo regime direttoriale, contribuendo in misura massiccia al discredito suo e della Repubblica.

7. *Considerazioni conclusive*

È probabile che nelle intenzioni dei proponenti il decreto 5 fruttidoro anno III mirasse ad introdurre un meccanismo di rinnovo parziale annuale all'americana, per impedire il vuoto di potere improvviso dato da elezioni politiche generali che rinnovassero simultaneamente l'intero Corpo legislativo.

Va però detto che qualora questa fosse stata la *ratio legis*, essa venne giocata nel peggiore dei modi possibili. Forse, qualora la Convenzione avesse proceduto al contrario, e cioè sorteggiando immediatamente un terzo di Convenzionali di cui considerare spirato il mandato rappresentativo, in modo da procedere immediatamente all'elezione di 250 deputati, il sistema avrebbe avuto qualche *chance* di successo. Resta però da aggiungere che era inevitabile che il corpo elettorale si pronunciasse maggioritariamente in direzione "anti-convenzionale", come forma di prevedibile reazione al regime spietato del cessato *Comité de Salut public*. Tutte le tornate elettorali che precedono la crisi del 18 brumaio anno VIII, danno risultati contrari alla maggioranza di governo, suggerendo al Direttorio il rimedio fallace (e incostituzionale) dell'annullamento delle elezioni.

«La fiducia viene dal basso, il potere dall'alto».

Il laboratorio di Brumaio e la crisi del legislativocentrismo rivoluzionario

LUCA SCUCCIMARRA

1. *Alle radici dell'anno VIII*

«La fiducia viene dal basso, il potere dall'alto»: è in questo slogan che secondo un'opinione consolidata trova espressione il più profondo contenuto politico-costituzionale della cesura dell'anno VIII. Autorevoli fonti dell'epoca ne attribuiscono la paternità direttamente a Emmanuel-Joseph Sieyès, l'«oracolo della costituzione», ideatore e principale organizzatore del *coup* di brumaio (Boulay de la Meurthe 1836). Di esso non si trova traccia, però, nel manoscritto delle *Observations constitutionnelles*, rinvenuto tra le carte dell'Abbé e risalente - per esplicita ammissione dell'autore - ai giorni immediatamente successivi al colpo di Stato¹. Che nella sostanza lo slogan condensi efficacemente il pensiero di Sieyès dell'anno VIII lo dimostra, però, l'impostazione stessa di questi appunti di lavoro, da lui redatti con la collaborazione di Boulay de la Meurthe e destinati - nel bene e nel male - a costituire il punto di partenza del complessivo processo costituente. In queste pagine, infatti, il punto focale del

discorso costituzionale sembra coincidere con una radicale ridefinizione della base di articolazione del *Gouvernement représentatif*, un decisivo passaggio teorico in cui può essere colto il principale contributo dell'Abbé al laboratorio costituente dell'anno VIII.

Per il Sieyès delle *Observations constitutionnelles* la necessaria apertura verso il basso del circuito della rappresentanza non implica l'esistenza di un rapporto di investitura diretta tra la massa della cittadinanza e i suoi rappresentanti. Al contrario, il principio di sovranità nazionale appare perfettamente compatibile con una costruzione concepita in termini di generica "fiducia" (*confiance*) in coloro che saranno effettivamente chiamati a svolgere le diverse funzioni pubbliche all'interno del meccanismo statale. Elementari riflessioni di carattere psicologico consigliano, anzi, di evitare qualsiasi cortocircuito tra investimento fiduciario e attribuzione di funzioni pubbliche, «movimento ascendente» e «movimento discendente» della macchina politica. Per questo alla base della nuova costituzione

dovranno essere posti alcuni assiomi elementari, nei quali trova espressione, secondo Sieyès, lo spirito del più puro sistema rappresentativo:

Nessuno deve essere rivestito di una funzione [...] se non ha la fiducia di coloro su cui essa deve essere esercitata; ma al tempo stesso in un governo rappresentativo nessun funzionario deve essere *nominato* da coloro sui quali deve pesare la sua autorità.

La nomina deve venire dai superiori, che rappresentano il corpo della nazione.

Il popolo [...] nella sua attività politica non esiste che nella rappresentanza nazionale, egli non fa corpo che là.

Il governo è essenzialmente nazionale e non locale: esso emana [*tombe*] dalla rappresentanza nazionale che è il popolo rappresentato, [...] non deriva dal semplice cittadino, poiché quest'ultimo non ha il diritto di rappresentare il popolo, né di conferire un potere in suo nome².

[Sieyès, *Observations*, p. 520]

Nel modello messo a punto da Sieyès, il problema di «conciliare il principio che nessuno deve essere rivestito di una funzione senza la fiducia dei suoi amministrati» con gli altri «veri principi» del sistema rappresentativo viene risolto attraverso il ricorso ad una particolarissima forma di selezione indiretta, passata alla storia sotto il nome di *listes de confiance*: la fiducia della cittadinanza trova espressione attraverso la creazione di apposite «liste di eleggibili», che a tre livelli – comunale, dipartimentale e nazionale – devono includere le persone ritenute degne di assumere le diverse cariche pubbliche. Secondo questo progetto, i «cittadini attivi»³ di ciascun comune avrebbero partecipato alla formazione di una *lista di eleggibili* – costituita da un decimo degli aventi diritto al voto – da cui trarre tutti gli incaricati di pubbliche funzioni a livello comunale.

Un decimo di essi, scelti da tutti gli «eleggibili comunali» costituitisi in un apposito collegio elettorale, avrebbero costituito la *lista dipartimentale*, a cui fare ricorso per l'attribuzione di tutte le funzioni pubbliche a questo livello di amministrazione del territorio. Un decimo dei componenti di ciascuna lista dipartimentale, selezionati secondo lo stesso metodo, avrebbe dato vita infine alla *lista nazionale*, cui si sarebbe attinto per «formare le diverse parti dell'ordine legislativo» e per selezionare tutti «i funzionari dell'esecuzione» (Sieyès, *Observations*, pp. 520 ss.).

A ciascun livello, il potere di scegliere e nominare i diversi funzionari sarebbe stato però esercitato dalle autorità di quello superiore, secondo un complicato gioco di intrecci fondato, a livello nazionale, sulla «*puissance elettorale*» di due organi di nuova istituzione: il *Collège-conservateur* per l'ordine legislativo e il *Grand Electeur* per quello esecutivo (Ivi, pp. 521 ss.; Bastid 1970, p. 402). In tale contesto, la facoltà di *scelta* dei cittadini – senza il quale il regime rappresentativo non avrebbe più alcuna base effettiva di legittimazione – trova perciò un costante contrappunto in una forma di *designazione dall'alto*, in grado di spezzare gli effetti perversi dell'intreccio tra *pouvoir* e *confiance*. Come annota Sieyès,

la nomina degli agenti pubblici sarà fatta dunque dai superiori sulla base degli elenchi (*tableaux*) presentati dai governati: in questo sistema il potere che comanda l'obbedienza e la disciplina viene dall'alto ed è un potere veramente nazionale
[Sieyès, *Observations*, p. 520]

Non c'è dubbio che nell'istituto delle *listes de confiance* sia esplicitata con la massima efficacia simbolica la tendenza ad una interpretazione del sistema rappresentativo

ormai sganciata da ogni concreta forma di selezione dal basso. Come ha scritto Rosanvallon, Sieyès dissocia «la simbologia dell'eguaglianza e il meccanismo della legittimazione popolare dagli altri momenti dell'attività politica, fondendo suffragio universale e liste di notabili» (Rosanvallon 1994, p. 207). Ed è difficile non cogliere in questo passaggio la definitiva resa dei conti con un cruciale contesto problematico – la costitutiva «tensione tra numero e ragione» – presente al centro del dibattito rivoluzionario sin dalle sue origini (*ibidem*, pp. 179 ss.). La travagliata esperienza della Repubblica direttoriale aveva rappresentato, infatti, la definitiva dimostrazione dell'insufficienza di quel sistema di filtri elettorali a base patrimoniale variamente sperimentato a partire dal 1789: il "governo dei proprietari" indicato da Boissy d'Anglas come l'unica alternativa praticabile allo stato di natura, l'alleanza tra i ceti produttivi del Paese implicitamente evocata dalla regola elettorale dell'anno III si erano rivelati come un'arma spuntata di fronte alle incontenibili "effervescenze del sociale".

Di fronte a questa innegabile circostanza, Sieyès riteneva perciò necessario un nuovo approccio di sistema, fondato non più soltanto su una ponderata valutazione *ex ante* del "giusto" ambito di estensione dei diritti elettorali, bensì sulla verifica *ex post* delle loro concrete modalità di esercizio: invece di limitarsi a disegnare un profilo dell'*eletto-re tipo* sulla base delle specifiche esigenze di governabilità del sistema, egli sceglieva di attribuire agli stessi vertici istituzionali il potere di fissare – sulla base di imperscrutabili valutazioni di funzionalità interna – il profilo dell'"eletto-tipo" sulla cui base procedere all'attribuzione delle specifiche funzioni pubbliche. Con ciò trovava il suo defi-

nitivo compimento la transizione dal principio elettorale a quello della cooptazione, che durante l'epoca direttoriale aveva conosciuto un'ampia sperimentazione (Lefebvre 1952, p. 273). Attraverso la mediazione di Sieyès, quello che negli anni precedenti era apparso come il transitorio puntello di un sistema travagliato da una crescente instabilità politica si trasformava dunque in un vero e proprio modello alternativo di articolazione della rappresentanza, destinato a condizionare profondamente i successivi sviluppi della politica francese. Come avrebbe sottolineato Roederer – un altro degli artefici della cesura dell'anno VIII – con questo sistema la folla sarebbe stata chiamata a conferire non uno specifico incarico, ma «solo una eleggibilità ritardata (*éloignée*). Qualora avesse fatto delle «cattive scelte», essa sarebbe stata sicura perciò «di vederle respinte nelle elezioni epuratorie che fanno seguito all'elezione popolare» (Roederer, *Système représentatif*, p. 394).

2. Sieyès e il problema della rappresentanza

Nonostante la cesura da esso introdotta nella dinamica costituente della Francia rivoluzionaria, il modello delle *listes de confiance* elaborato da Sieyès nell'anno VIII presenta numerosi elementi di continuità con la sua precedente riflessione politico-costituzionale. Si può dire, anzi, che qui giunga infine a piena espressione la fondamentale ambivalenza costruttiva sulla quale, sin dagli inizi della Rivoluzione, egli aveva eretto la sua particolare concezione del sistema rappresentativo. Nonostante alcune efficaci formule retoriche possano far pensare il contrario, Sieyès è ben lungi, infatti, dall'esse-

re un incondizionato assertore del «principio elettivo come unico ed ultimo fondamento della legittimità dell'esercizio del potere politico e come pratica giuridica di autorizzazione dal basso» (Pasquino 1989, p. 319; Forsyth 1987, p. 130). Come dimostrano alcuni dei suoi più importanti contributi al dibattito costituzionale del primo biennio rivoluzionario, egli non ha mai creduto sino in fondo che il termine *rappresentanza* implicasse «necessariamente il carattere di una elezione libera da parte dei rappresentati» (Sieyès, *Osservazioni sui poteri*, pp. 194 s.). Al contrario, sin dall'inizio egli sembra giocare, in modo più o meno consapevole, sulla differenza esistente tra procedure di legittimazione, modalità di designazione e forme di esercizio del potere politico, «tre elementi che di fatto sono strettamente legati nell'attività elettorale» (Rosanvallon 1994, p. 206).

Non si può però cogliere il senso più profondo di questa impostazione - e le sue non irrilevanti ricadute sulla concezione del potere legislativo - se non si tiene conto del complessivo contesto problematico che essa chiama in causa nella riflessione di Sieyès. Da questo punto di vista, le indicazioni più interessanti sono offerte, senza dubbio, dall'*Opinione su alcuni articoli dei titoli IV e V del progetto di Costituzione*, da lui enunciata alla tribuna della Convenzione il 2 termidoro dell'anno III. In tale discorso, accolto freddamente dall'Assemblea ma destinato a segnare un punto di non ritorno nella dialettica rivoluzionaria (Bastid 1970, pp. 168 ss.; Bredin 1988, pp. 360 ss.), egli aveva avuto modo infatti di delineare quella concezione "diffusiva" della rappresentanza politica che, rimasta sostanzialmente priva di effetti sulla costituzione dell'anno III, avrebbe costituito un importante base di articolazio-

ne per il laboratorio costituzionale di brumaio. Secondo questa impostazione, in un sistema rappresentativo una sola corrente vitale circola attraverso l'intero sistema politico, collegando tra loro le due diverse direttrici - ascendente e discendente - in cui necessariamente si divide l'azione politica:

La prima comprende tutti gli atti con cui il popolo nomina in modo diretto o indiretto le sue diverse forme di rappresentanza, alle quali richiede semplicemente di contribuire a proporre o a fare la legge o, una volta che questa sia fatta, a servirla nella sua esecuzione. La seconda comprende tutti quegli atti attraverso i quali questi diversi rappresentanti concorrono a formare o a servire la legge.

Il punto di partenza di questo movimento politico, in un paese libero, non può essere che la *Nazione* nelle sue assemblee primarie; il punto di arrivo è il *Popolo* che raccoglie i benefici della legge. [Sieyès, *Opinione su alcuni articoli*, p. 788]

Secondo questa impostazione, in ogni società non esiste dunque che «*un solo potere politico*», «quello dell'associazione», al cui interno si danno altrettanti rappresentanti quanti sono «i corpi o gli individui incaricati di pubbliche funzioni», perché ogni funzionario pubblico è «rappresentante del popolo nell'ordine della sua missione» (Sieyès, *Opinion*, p. 788)⁴. Compito di una *costituzione* è allora proprio quello di organizzare nel modo più perfetto e compiuto il movimento di questo «meccanismo circolare», così da produrre un effetto di piena «armonia politica» sull'asse verticale dei rapporti tra i titolari delle funzioni pubbliche e l'insieme della cittadinanza (Colombo 1993, p. 513). Per raggiungere questo scopo essa deve però necessariamente preoccuparsi di disciplinare i rapporti tra le diverse parti della "macchina politica", sforzandosi di raggiungere l'obiettivo "oriz-

zontale” di un’armonica organizzazione delle pubbliche funzioni.

Ora, è ben nota la risposta che il Sieyès dell’anno III offre a questa fondamentale esigenza di armonia costituzionale: al tradizionale sistema dell’equilibrio o dei contrappesi – che attraverso il magistero di Montesquieu continua ad influenzare la dinamica costituente rivoluzionaria – egli contrappone infatti il sistema del «concorso dei poteri» ovvero dell’«unità organizzata», il solo in grado a suo giudizio di raggiungere realmente l’auspicato obiettivo dell’*unità nella divisione*. Esso non consiste, infatti, «nell’impiegare più corpi di rappresentanti per la costruzione, o meglio per la ricostruzione della stessa opera», ma al contrario nell’affidarne «parti differenti a rappresentanti diversi, di modo che il risultato di tutte le attività produca, con certezza, l’insieme richiesto» (Sieyès, *Opinione su alcuni articoli*, p. 795).

È appunto in applicazione di questo principio di «unità organizzata», che nel suo discorso del 2 termidoro Sieyès propone la istituzione di un complesso sistema di «*procurations politiques*», fondato su una drastica scomposizione delle funzioni pubbliche tra organi profondamente diversificati tra loro. Nello schema quadripartito di organizzazione dei poteri da lui elaborato, la funzione legislativa appare in particolare segmentata in una triplice attribuzione funzionale, di cui è parte integrante lo stesso organo governativo. Sieyès prevede, infatti, l’istituzione di due «*ateliers de proposition*» - il *Tribunat* e il *Gouvernement* – rispettivamente incaricati di «vegliare sui bisogni del popolo e su quelli dell’esecuzione della legge», proponendo l’emanazione di «ogni legge, regolamento o provvedimento» che giudichino utile a tale scopo. Di fronte ad essi, egli colloca la *Legis-*

lature, un imponente corpo di rappresentanti privo del potere di iniziativa, chiamato a valutare come un giudice le istanze sottopostegli dagli altri due. Dall’azione congiunta di questi tre organi sarebbe scaturito quel sistema del *concorso dei poteri*, che Sieyès considerava l’unico praticabile per raggiungere l’obiettivo dell’unità nella divisione, essenza di ogni vero sistema rappresentativo.

Come credo sia sufficientemente evidente, con la sua proposta il Sieyès dell’anno III imprimeva un violento scossone alle più consolidate gerarchie istituzionali del pensiero rivoluzionario, aprendo la strada ad una riabilitazione dell’istituzione governativa che avrebbe colto i suoi frutti più rilevanti solo con il passaggio di brumaio. Considerato nella pienezza delle sue attribuzioni, il governo non poteva, infatti, più essere confuso con quella dimensione puramente strumentale dell’istituzione pubblica che nel lessico della Rivoluzione aveva preso il nome di *potere esecutivo*: se quest’ultimo è «tutto azione», il primo è invece «tutto pensiero», e richiede nel suo esercizio quella attività di *deliberazione* «che l’altro esclude da tutti i gradi della sua scala, senza eccezione».

Ciò che colpisce nell’intervento del 2 termidoro è proprio la sicurezza con la quale Sieyès tenta di mettere a sistema l’ambivalente – e discusso – nesso categoriale costituito dalla coppia *gouvernement-représentation*: ciò di cui in particolare egli lamenta la mancanza nel progetto costituzionale dell’anno III è, infatti, un pieno riconoscimento di quella dimensione di rappresentanza governativa, senza la quale nessun sistema costituzionale può essere degno di questo nome. La nozione stessa di «*gouvernement représentatif*» trova perciò qui un significativo *redoublement* concettuale, che affianca al consueto omaggio al principio di rappresen-

tanza come unico fondamento legittimo del potere, l'idea di un più stretto rapporto funzionale tra le due fondamentali componenti «dell'istituto pubblico centrale», e cioè di «quella parte della macchina politica che dà la legge» e di quella «che procura l'esecuzione della legge dal punto centrale su tutte le parti del territorio». In tale contesto, l'«*exécutif*» cessa per la prima volta di essere un semplice fattore dell'«*action descendante*», per trasformarsi in un decisivo snodo funzionale, in cui si può addirittura intravedere «*la continuation et le complément de la volonté sociale*» (Colombo 1993, p. 514).

È appunto nell'orizzonte complessivo di una proposta caratterizzata da una radicale messa in questione della centralità del legislativo e dalla contestuale riabilitazione dell'esecutivo come punto focale di una equilibrata architettura di poteri, che può essere letto anche l'altro fondamentale contributo propositivo del discorso del 2 termidoro: la previsione, cioè, di una *Jurie* (o *Jury*) *constitutionnaire*, un «corpo di rappresentanti» specificamente incaricato di «giudicare e pronunciarsi sulle denunce di violazione della Costituzione che siano portate contro i decreti del Corpo legislativo» (Sieyès, *Opinione su alcuni articoli*, p. 809). Anche in questo caso, infatti, l'obiettivo perseguito sembra coincidere pienamente con la realizzazione di quel modello dell'«unità organizzata» dei poteri che nell'anno III rappresenta il cuore della proposta costituzionale di Sieyès: compito del *Jury* è proprio quello di svolgere una fondamentale funzione di chiusura del sistema, imponendosi come un limite naturale contro i rischi di un «potere esorbitante dell'assemblea legislativa» (Pasquino 1998, p. 13). Una prospettiva, questa, che attraverso il richiamo alla fondativa «divisione tra potere costituente e poteri

costituiti» si arricchisce, però, nella riflessione di Sieyès di ben più profonde e pervasive istanze normative. Non è un caso, perciò, che proprio in tale proposta si sia potuto vedere l'atto di nascita di un diverso modello costituzionale, fondato sulla gerarchia delle norme e sulla «sovralegalità» della costituzione, e destinato ad influenzare profondamente il successivo sviluppo politico-istituzionale della Francia postrivoluzionaria (Bredin 1988, p. 367)⁵.

3. Dall'anno III all'anno VIII

Sono queste fondamentali linee costruttive a caratterizzare anche l'embrionale progetto costituzionale elaborato da Sieyès negli ultimi giorni di brumaio anno VIII. Nello scarso testo delle *Observations constitutionnelles*, l'articolato insieme di organi cui è attribuito l'esercizio della funzione legislativa appare, infatti, sostanzialmente ricalcato sui precedenti progetti di riforma. Il *Tribunato* vi compare ancora sotto il nome di «tribune populaire», sebbene drasticamente ridimensionato nel numero dei suoi componenti, mentre il ruolo propositivo che nel progetto dell'anno III era proprio del *Gouvernement* è assunto ora da un nuovo organo chiamato *Conseil d'État* e articolato in due sezioni autonome, rispettivamente competenti «pour le gouvernement intérieur» e per «l'extérieur» (*Observations*, p. 522)⁶. Uno sdoppiamento, questo, che riflette le profonde trasformazioni introdotte rispetto al progetto dell'anno III per quanto riguarda l'area della funzione governamentale. Invece che nella forma di un organo collegiale unitario – troppo simile a quello spazzato via dal fallimento dell'esperienza diret-

toriale – il *Gouvernement* si presenta infatti qui nella peculiare veste geometrica di un «*uno più due*»: un *Grand Electeur* e due *Consuls*, responsabili rispettivamente della politica interna e di quella estera.

Nella prospettiva di Sieyès il Grande elettore è una sorta di motore immobile della politica nazionale: «egli è il rappresentante della maestà nazionale, all'interno e all'esterno», «imprime il movimento alla macchina esecutiva e le conferisce unità», ma - «come il popolo» - non esercita direttamente alcun «diritto esecutivo». «Essendo indipendente e al di sopra delle passioni particolari e dell'interesse delle fazioni», egli ha il potere di *scegliere e destituire* governanti e ministri, «sotto la sola influenza della sua ragione e dell'opinione pubblica ben constatata». Ne sorveglia, infine, l'operato, prevenendo e neutralizzando «con la sua sola esistenza qualsiasi ambizione pericolosa che possa emergere nei governanti o in tutti gli altri cittadini» (Sieyès, *Observations*, p. 522).

Vertice operativo del *Gouvernement* sono nel progetto di Sieyès i due Consoli, ciascuno dei quali agisce in piena autonomia, oltre che attraverso il già ricordato Consiglio di Stato, mediante sette ministri – le cui competenze sono minuziosamente regolamentate – e una Camera di giustizia politica, con funzioni di censura nei confronti dei funzionari pubblici, (*ibidem*, pp. 521 ss.). Secondo Bastid, l'adozione del modello consolare rappresenta un elemento caratterizzante del Sieyès dell'anno VIII, l'espressione più esplicita della netta preferenza ormai maturata per un'organizzazione tendenzialmente monocratica dell'attività di governo. Occorre tuttavia una certa cautela nel leggere nelle *Observations constitutionnelles* i segni incipienti di quell'ipertrofia governamentale che

sarebbe divenuta la caratteristica dominante del modello bonapartista.

Qui, infatti, l'innegabile tensione ad un rafforzamento dell'esecutivo ha luogo ancora all'interno di quel modello di «concorso dei poteri» o «unità organizzata» messo a punto nell'*Opinione* del 2 termidoro anno III. Nonostante la scarsa attenzione che il Sieyès dell'anno VIII sembra dedicare all'organizzazione del Legislativo – una questione che riteneva di aver efficacemente risolto nei suoi precedenti interventi sul tema – nello sviluppo del testo non mancano espliciti richiami in tal senso: tra le righe riemerge, infatti, a più riprese quel "paradigma giudiziario" della rappresentanza che aveva caratterizzato le esternazioni sieyesiane dell'anno III (Gauchet 1995, pp. 168 ss.). Di fronte alla *Tribune populaire* e al *Conseil d'État* che esercitano rispettivamente in nome del popolo e del governo il potere di iniziativa legislativa e sottopongono reciprocamente a critica i loro progetti di legge, la *Legislature* mantiene il carattere di unica istanza deliberativa: essa è chiamata ad esaminare con il dovuto distacco le proposte presentategli dalle altre Assemblee e le sue valutazioni sono decisive per la conclusione dell'iter di produzione legislativa.

Ad ulteriore garanzia del sistema contro ogni forma di ipertrofia delle sue componenti, nel progetto elaborato da Sieyès viene inoltre riproposto quel modello di «giuria costituzionale» che aveva rappresentato uno degli elementi di maggiore impatto degli interventi dell'anno III. Nelle *Observations constitutionnelles* questo "custode della costituzione" tende peraltro ad assumere competenze ancora più ampie, che lo impongono come uno snodo fondamentale per il funzionamento della macchina politico-costituzionale. Ai rilevanti poteri ereditati dal proget-

to dell'anno III si aggiungono, infatti, ora delle attribuzioni elettorali di portata decisiva per la stessa dinamica rappresentativa: nel progetto di Sieyès, questo potere regolatore, non rientrante né «nell'ordine esecutivo, né nel governo, né nell'ordine legislativo», è chiamato a formare in nome del popolo «le diverse parti dell'ordine legislativo» e la sua competenza si estende a «tutte le funzioni definite ascendenti» (Sieyès, *Observations Constitutionnelles*, pp. 521 ss.). Come ha sottolineato Paul Bastid, l'abbandono stesso dell'originaria denominazione di *Jury* in favore di *Collège des Conservateurs* – o *Collège-conservateur* – dimostra che agli occhi del suo ideatore quest'organo appariva sempre meno assimilabile ad un'autorità giurisdizionale, e sempre più vicino ad una autorità politica nel senso più ampio del termine, ad un organo capace cioè, quantomeno in circostanze eccezionali, di esercitare delle fondamentali funzioni di indirizzo e controllo (Bastid 1970, pp. 433 ss.).

Con ciò siamo tornati, in qualche modo, al nostro punto di partenza. Non c'è dubbio, infatti, che per il Sieyès dell'anno VIII il ricorso al meccanismo delle *listes de confiance* assuma un ruolo strategico nella articolazione di quel concorso di poteri, che egli considera l'essenza di ogni vero governo rappresentativo. È attraverso il sapiente intreccio tra *movimento ascendente* e *movimento discendente* della macchina politica – *fiducia dal basso* e *selezione dall'alto* – che è possibile portare, infatti, alle estreme conseguenze quella concezione *diffusiva* della rappresentanza apertamente teorizzata negli interventi dell'anno III. In questo modo, l'*élan vital* dell'investimento fiduciario dal basso non risulta più concentrato in uno solo degli snodi del sistema – il potere legislativo – ma può circolare in modo uniforme per

tutti i suoi gangli grazie alla creazione di un'unica *lista di eleggibilità* a cui attingere per il conferimento di tutte le funzioni pubbliche di rilievo nazionale.

Inutile, forse, sottolineare che nell'interpretazione di Sieyès questa impostazione avrebbe consentito di superare anche quella contraddizione fondamentale tra la *unità* della rappresentanza nazionale e la inevitabile *pluralità* della sua base di articolazione territoriale con la quale egli si era scontrato sin dall'inizio del processo rivoluzionario: quella stessa contraddizione che ai tempi dell'Assemblea Nazionale egli aveva pensato di poter aggirare statuendo che i deputati sarebbero stati eletti «nei dipartimenti» e non «dai dipartimenti»⁷. Ora, grazie al meccanismo di selezione dall'alto di tutti i titolari di pubbliche funzioni, «il carattere essenzialmente nazionale, e non locale» del governo rappresentativo avrebbe potuto trovare una più efficace realizzazione pratica.

Come ricorda Rosanvallon, nel sistema delle *listes de confiance* prendeva forma, infatti, almeno in apparenza, un rapporto diffusivo e capillare di fiducia in grado di coinvolgere *tutti* gli elettori di base e *tutti* i deputati, laddove l'elezione a livello dipartimentale non instaurava che delle «relazioni segmentate e limitate di fiducia, ristrette ad ogni collegio elettorale» (Rosanvallon 1998, p. 51). È appunto facendo propria questa prospettiva, che nel commentare il *Projet de Loi concernant le mode d'éligibilité* del 21 pluvioso anno IX Roederer avrebbe affermato che tale sistema possedeva il merito di offrire per la prima volta alla Francia un'*autentica rappresentanza nazionale*:

Prima della costituzione attuale, non è mai esistito in Francia un sistema realmente rappresentativo. Un deputato dell'estremità meridionale del-

la Repubblica non poteva godere della fiducia intima degli abitanti dell'estremo nord, né il deputato del nord della fiducia delle frontiere meridionali. Affinché degli uomini scelti dalle sezioni della Repubblica divenissero rappresentanti della Repubblica intera, era necessario che essi fossero investiti delle loro funzioni o da una riunione dei mandatari particolari di tutte le parti della Repubblica, o da un corpo istituito in maniera da ispirare alla nazione una grande fiducia e da rispondere ad essa della saggezza delle sue scelte. Queste due condizioni si trovano riunite nella Costituzione. I cittadini eletti in ciascun dipartimento o porzione di dipartimento non sono che *presentati* alle funzioni pubbliche; sono delle autorità comuni a tutti i dipartimenti che devono *investirli*. Le liste gradualì non sono che delle liste di candidati; sono le autorità nazionali che devono trasformare la candidatura in elezione.

[Roederer, *Extrait des motifs*, p. 133]



Bonaparte al Consiglio dei Cinquecento a Saint-Cloud il 19 brumaio anno VIII

4. *Un potere senza occhi e senza orecchie*

Il lavoro di progettazione costituzionale avviato da Sieyès con la redazione delle sue *Observations* sarebbe proseguito attraverso una serie di incontri informali con gli altri protagonisti del colpo di Stato – un pugno di uomini tra cui spiccavano alcuni dei più illustri sopravvissuti della grande stagione costituente rivoluzionaria: oltre a Boulay de la Meurthe, il giurista Daunou, padre della costituzione dell'anno III, e il pubblicista Roederer, da tempo noto per le sue posizioni ferocemente critiche sugli assetti della Repubblica direttoriale. Conformemente ai rapporti di forza esistenti, a caratterizzare lo svolgimento dei lavori non fu però un pacato confronto tra sfumate tecnicità giuridiche, ma un insanabile e sempre più accentuato contrasto tra Sieyès e Bonaparte, a sua volta portatore di un personalissimo progetto di riforma costituzionale almeno in parte

antitetico rispetto a quello elaborato per grandi linee nelle *Observations* sieyèsiane.

Anche in questo caso, a guidare l'azione erano istanze provenienti da lontano. Già nel settembre del 1797, all'indomani del colpo di Stato di fruttidoro, Bonaparte aveva avuto modo, infatti, di formulare in una lettera a Talleyrand, all'epoca ministro degli Affari esteri, tutta la propria insoddisfazione per la profonda disorganicità che nella Francia del Direttorio dominava l'organizzazione dei pubblici poteri. Ad attirare i suoi rilievi critici era in particolare la superficialità con la quale i costituenti dell'anno III avevano dato vita ad un sistema istituzionale a netta dominanza legislativa, che finiva per rinnegare l'essenza stessa della sovranità statale, il *potere governativo*. A tale impostazione, Bonaparte contrapponeva perciò un abbozzo di riforma costituzionale tutta centrata sulla valorizzazione funzionale del «pouvoir du gouvernement», consi-

derato nella sua reale latitudine come il «vero rappresentante della nazione». E a uscirne drasticamente ridimensionato era il ruolo stesso delle assemblee legislative, trasformate in un ingranaggio di secondo piano del complessivo meccanismo costituzionale: un potere «senza rango all'interno della Repubblica, impassibile, privo di occhi e di orecchi nei confronti di ciò che lo circonda», che – privato delle sue ambizioni – avrebbe smesso di sommergere il Paese «con più di mille leggi occasionali, [...] rese nulle dalla loro stessa assurdità» (*Correspondance de Napoleon I^{er}*, III, pp. 314; Succimarra 2002, pp. 145 ss.).

È appunto in questo programma di massima che può essere cercata la fondamentale chiave interpretativa della strategia adottata da Bonaparte nel frenetico processo costituente che nel giro di pochi giorni avrebbero dato vita alla costituzione dell'anno VIII. Nel corso di alcuni serrati confronti, Sieyès vide messi in discussione l'uno dopo l'altro molti dei punti-chiave del suo progetto costituzionale: il "Console-generale" attaccò duramente la figura del *Grand électeur*, bollandola come «l'ombra disincarnata di un re fannullone», un vero e proprio «maiale all'ingrasso» (Buchezy-Roux 1832, Vol. 38, p. 284; *Mémoires de Fouché*, p. 90), senza peraltro risparmiare ironie all'intero sistema, definito come «una creazione mostruosa, composta da idee eterogenee che non offre nulla di ragionevole» (Buchezy-Roux 1832, Vol. 38, p. 284).

Egli pretese, in particolare, che il punto di partenza per la riorganizzazione del potere esecutivo fosse il triumvirato consolare che dalla notte del 19 brumaio governava, seppure in via provvisoria, la Repubblica francese. Ai suoi fini, era tuttavia essenziale che nel nuovo ordinamento fosse introdot-

to un elemento di drastico accentramento monocratico in grado di attribuire all'esercizio del potere esecutivo quell'assoluta unità di direzione politica che, almeno sulla carta, era stata l'obiettivo dello stesso progetto Sieyès. Su questa strada, dunque, fu decisamente avviato lo sforzo di elaborazione collettiva del nuovo testo costituzionale, al termine del quale si può dire che del modello del «concorso dei poteri» di Sieyès non rimanesse che una scheletrica intelaiatura, ormai priva di qualsiasi sostanza.

Così, se è vero che la costituzione dell'anno VIII sembra far proprio il triangolo *Tribunat-Corps législatif-Gouvernement* proposto da Sieyès, è vero anche che pressoché nulla della originaria articolazione funzionale ad esso attribuita sembra essere sopravvissuta allo scontro con le idee di Bonaparte. Rispetto al progetto originario, il Tribunato dell'anno VIII sembra aver perso infatti la sua caratteristica dominante: quella di costituire una tribuna del popolo francese ove possa essere proposta qualsiasi «legge, regolamento o misura» che si giudichi utili per il bene della cittadinanza. Nell'impianto istituzionale definito dalla costituzione dell'anno VIII nessuna assemblea gode, infatti, del potere di iniziativa legislativa, che rappresenta invece una competenza esclusiva del Governo (*constitution du 22 frimaire an VIII*, Art. 25).

Con ciò il paradigma "agonale" che caratterizzava la concezione sieyesiana dell'ordine legislativo viene decisamente abbandonato in favore di una forma di "bicameralismo imperfetto", che appare come una versione decisamente depotenziata del legislativo dell'anno III: alle due assemblee legislative – il *Tribunat* e il *Corps législatif* – è attribuito rispettivamente il compito di discutere i progetti di legge (art. 28) e quello di deli-

berare su di essi, «decidendo a scrutinio segreto e senza nessuna discussione da parte dei suoi membri» (art. 34). Di esse, solo la prima è permanente, mentre la seconda si riunisce di norma per soli quattro mesi all'anno (art. 33). Il testo costituzionale attribuisce inoltre al Tribunato delle funzioni rilevanti di indirizzo e controllo sull'attività del governo, affrettandosi però a precisare che i voti che esso esprime nell'esercizio di tale potere «non sono vincolanti e non obbligano alcuna autorità costituita ad una deliberazione» (art. 29).

Già in tale dato normativo tende ad emergere quello che può essere considerato l'autentico elemento caratterizzante della costituzione dell'anno VIII, quella *preminenza del potere governativo* che rappresenta un totale ribaltamento di prospettiva rispetto alla tradizione costituzionale rivoluzionaria. Nella nuova organizzazione dei poteri, il culto dell'onnipotenza del legislativo che aveva caratterizzato le precedenti fasi della dialettica rivoluzionaria (Martucci, 2001, p. 212) cede, infatti, il posto ad una assoluta centralità dell'azione governativa: il potere legislativo «non è più il luogo privilegiato di esercizio della sovranità. L'esecutivo diviene il centro di impulso delle nuove istituzioni». Con ciò viene posta la parola fine a quel «legicentrismo alla francese» che è stato a ragione considerato come il vero punto di convergenza delle diverse culture politiche della Rivoluzione: la legge cessa cioè «di essere quell'atto sovrano così caratteristico delle costituzioni rivoluzionarie» (Rosanvallon, 1994, pp. 154 ss.; Morabito-Bourmand, 1996, p. 131).

La nuova impostazione che caratterizza l'architettura istituzionale dell'anno VIII trova una puntuale e privilegiata espressione nelle specifiche disposizioni che defini-

scono l'ambito di competenza normativa del *Gouvernement*. Oltre alla facoltà di dare inizio all'iter di approvazione delle leggi, il governo si vede infatti espressamente attribuito il potere di emanare tutti «i regolamenti necessari per assicurare la loro esecuzione» (Art. 44). Nel silenzio delle norme, si apre così un ampissimo spazio di potestà regolamentare autonoma, un vero e proprio «*domaine réglementaire*» che troverà la sua massima espansione sotto l'Impero. A queste attribuzioni si affiancano quelle tradizionalmente proprie del potere esecutivo, che nella costituzione dell'anno VIII divengono ancora più ampie e penetranti: il governo dirige le entrate e le spese dello Stato, provvede alla sicurezza interna e alla difesa esterna, dirige la politica estera, il tutto senza incontrare alcun limite procedurale realmente rigoroso.

Se, dunque, nel progetto di costituzione redatto da Sieyès tutto sembrava calcolato per prevenire – attraverso un'accorta distribuzione delle funzioni sovrane – un'eccessiva accumulazione di potere in singoli punti dell'architettura dello Stato, nel testo costituzionale tutto appare predisposto per celebrare la nuova centralità della *potestas* governativa. Agli occhi del suo principale ispiratore, Bonaparte, il governo è infatti

al centro delle società come il sole: le diverse istituzioni debbono percorrere le loro orbite attorno a lui, senza allontanarsene mai. Occorre dunque che il governo regoli le combinazioni di ciascuna in modo che esse concorrano tutte al mantenimento dell'armonia generale.

[Mollien, 1898, Vol. 1, p. 262]

Per raggiungere tale obiettivo, la costituzione dell'anno VIII non si limita, tuttavia, ad estendere la sfera di attribuzioni costituzionali dell'Esecutivo, ma introduce nella for-

ma stessa di esercizio di tali funzioni delle trasformazioni destinate ad incidere profondamente sulla dinamica del sistema politico-istituzionale. Sebbene l'art. 39 metta in scena, almeno per un momento, una collegialità dell'istituzione governativa, tutto l'impianto del *Titre IV* muove infatti inequivocabilmente verso la fondazione di una forma di esercizio individuale del potere: il Primo Console – detta già l'art. 40 – «ha funzioni e attribuzioni particolari, nelle quali è momentaneamente supplito, quando sia necessario, da uno dei suoi colleghi». Egli promulga le leggi, nomina e revoca a volontà i membri del Consiglio di Stato, i ministri, gli ambasciatori e gli altri funzionari centrali e periferici (art. 41). Negli altri atti del governo, la sua «decisione, sola, è sufficiente»: gli altri due consoli hanno soltanto un voto consultivo e in caso di disaccordo possono annotare le loro opinioni su un registro, a futura memoria (art. 42).

In questa complessa architettura costituzionale, tutta sbilanciata sulla preponderanza dell'Esecutivo, un solo istituto testimonia ancora, almeno formalmente, dell'antica preoccupazione di Sieyès per una forma di equilibrata architettura dei poteri: il *Senate Conservateur*. Composto da membri a vita e inamovibili, scelti per cooptazione (artt. 15 e 16), questo organo rappresenta, infatti, l'erede di quel *Jury constitutionnaire* – il “custode della costituzione” – che aveva dominato il dibattito costituzionale nell'estate del 1795. Nel contesto complessivo dell'anno VIII esso è chiamato così ad esercitare dei poteri che, almeno sulla carta, appaiono tutt'altro che irrilevanti: svolge la funzione di “grande elettore” nel campo legislativo e giudiziario ed effettua il controllo di costituzionalità sugli atti che gli siano rimessi dal Tribunale o dal governo (artt. 20 e 21).

Nella innovativa fisionomia istituzionale del sistema consolare, anche questo organo vede però mutare in profondità le sue stesse finalità costitutive: nato per proteggere l'ordinamento costituzionale dai rischi di un incombente dispotismo parlamentare, esso diviene infatti ora l'ultima risorsa a cui affidarsi per evitare un eccessivo sbilanciamento del sistema a favore dell'esecutivo. La storia della Francia napoleonica è, almeno in parte, la storia del fallimento di questa pretesa di autoregolamentazione del sistema, se è vero – come è stato scritto – che proprio il custode della costituzione si sarebbe trasformato nel suo più efficace «adattatore», in uno strumento cioè di costante rafforzamento e concentrazione del potere di Bonaparte (Buche 1980, p. 45; Scuccimarra 2000, pp. 273 ss.).

5. *L'antro del silenzio*

In tale contesto, anche la più caratteristica invenzione del Sieyès dell'anno VIII – il sistema delle *listes de confiance* – finisce per perdere gran parte del suo significato originario. Certo, come suggerito da Sieyès, la scelta effettiva dei titolari delle diverse funzioni tra gli eleggibili inseriti nelle diverse liste è attribuita ai vertici del sistema: scomparsa dall'intelaiatura dei poteri la suggestiva figura del *Grand Electeur*, è però il Primo console stesso ad esercitare – accanto al *Sénat Conservateur* – questa decisiva *puissance elettorale* (art. 41). Rispetto alla portata generale del principio, il testo costituzionale approvato introduce tuttavia delle incomprensibili restrizioni, che finiscono per rendere scarsamente credibile l'idea di una onnipervasi-
vità del nesso rappresentativo postulata da

Sieyès: secondo l'art. 14 della costituzione, «l'iscrizione su una lista di eleggibili è necessaria solo riguardo a quelle funzioni pubbliche per le quali questa condizione è espressamente richiesta dalla costituzione o dalla legge». Una condizione, questa, che nel silenzio della costituzione lascia fuori dal sistema della *confiance* non soltanto le funzioni militari e diplomatiche, ma addirittura quella di componente del *Senato Conservatore* – peraltro disciplinata in modo ambivalente anche nel testo sieyèsiano.

Da notare, inoltre, è il venir meno dei rigorosi filtri “capacitari” ai quali anche il Sieyès dell'anno VIII continuava a subordinare l'esercizio dei diritti politici. La costituzione dell'anno VIII non vincola, infatti, il possesso della cittadinanza attiva ad alcun rigido parametro socio-economico. Come ha sottolineato Rosanvallon, se si prescinde dai principi del 1793 – peraltro mai giunti ad attuazione – si tratta del suffragio più ampio mai accordato dall'inizio della Rivoluzione. Non è un caso, perciò, che proprio a commento di questa parte del testo costituzionale trovi utilizzo per la prima volta il termine «suffragio universale», destinato poi ad entrare stabilmente nel lessico dei sistemi liberal-democratici (Aulard 1926, p. 706; Rosanvallon 1994, pp. 203 ss.). Da questo punto di vista, il regime politico-istituzionale progettato da Bonaparte sembra avere ben poco in comune con quell'ideale di una *Repubblica dei Savants* – una selettiva aristocrazia dei talenti – che lo stesso Sieyès condivideva con il gruppo degli *Idéologues* (Scuccimarra 2003). Ciò che ci troviamo di fronte qui è, infatti, un modello profondamente innovativo di *rappresentanza-incorporazione* in cui è possibile cogliere alcune interessanti anticipazioni di quel potere carismatico teorizzato in seguito da Max Weber: un sistema

politico fondato cioè su un diretto rapporto fiduciario tra la massa della cittadinanza e il capo dello Stato e destinato a trovare le sue più adeguate forme di articolazione e consolidamento al di fuori della tradizionale architettura formale del sistema rappresentativo.

A questo livello, la strategia di Bonaparte va però ben al di là della mera rimodulazione dei fondamenti strutturali delle *listes de confiance*. È sufficiente ricordare, al proposito, la contraddizione fondamentale alimentata nell'architettura stessa del testo costituzionale dal rinvio all'approvazione popolare contenuto nell'art. 95. Nella misura in cui la stessa costituzione, al posto degli organi preposti, procedeva alla nomina dei vertici del sistema – a cominciare dal Primo Console Napoleone Bonaparte – l'*accettazione del popolo francese* non poteva che trasformarsi, infatti, in un plebiscito sulla nuova leadership uscita dal colpo di Stato. Ciò a cui si assiste è allora un nuovo utilizzo dello strumento tipicamente rivoluzionario della ratifica popolare, l'atto di nascita di un rito di legittimazione collettiva che sarebbe divenuto un tratto caratteristico di tutto il regime napoleonico e, con esso, dello stesso bonapartismo come modello politico-istituzionale.

Inutile, forse, sottolineare la ben diversa logica di sistema che questo modello presenta rispetto a quello sieyèsiano delle *listes de notabilité*: se nel progetto di Sieyès il circolo della *confiance* doveva costituire lo strumento di realizzazione di una compiuta onnipervasività della rappresentanza, ora il flusso vitale dell'investimento dal basso torna a concentrare i suoi effetti su un solo ganglio del sistema, identificato non più con un'assemblea incaricata dell'esercizio del potere legislativo, ma con un individuo in cui si incarna la permanente eccezionalità del



Pierre-Louis Roederer

potere governativo. Non è un caso, perciò, che nella progressiva evoluzione del sistema di potere napoleonico il circuito della *confiance* si allontani sempre di più dall'originaria impostazione di Sieyès. Il senato-consiglio del 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), con cui si inaugurava il Consolato a vita, introduce alcune rilevanti modifiche nel sistema elettorale e nella struttura delle assemblee parlamentari. Bonaparte stesso intervenne al Consiglio di Stato per giustificare la necessità di una riforma al sistema delle *listes de confiance*. Sotto accusa era proprio lo scarso investimento fiduciario tra governanti e governati a suo giudizio prodotto dal modello introdotto nell'anno VIII:

Tutti poteri sono campati in aria, poggiano sul nulla. Bisogna definire i loro rapporti con il popolo. È proprio quanto la costituzione aveva mancato di fare. Essa aveva istituito delle *listes de notabilité* ma non ha raggiunto il suo scopo. (...) Perché ciò che lusinga di più un popolo, ciò che caratterizza la sua sovranità, è l'utilizzo reale e sensibile che esso ne

fa. Nel sistema delle *listes de notabilité* il popolo, che presenta in definitiva cinquemila candidati, non può vantarsi di concorrere abbastanza alle elezioni per vedere nominati coloro nei quali ha riposto maggiore fiducia. È dunque necessario, per la stabilità del governo, che il popolo partecipi in misura maggiore alle elezioni e che sia realmente rappresentato. Solo allora esso aderirà alle istituzioni; in mancanza di ciò resterà sempre estraneo e indifferente ad esse.

[Thibaudeau 1827, Vol. II, p. 289]

Il nuovo sistema introdotto appariva in prima istanza finalizzato a riavvicinare gli ormai separati momenti della *designazione* e dell'*elezione*, attraverso un sistema di selezione «per gradi» più diretto di quello dell'anno VIII ma sufficientemente filtrato da restare controllabile dall'alto: le assemblee cantonali – aperte a tutti i cittadini residenti nel cantone – eleggevano i *collegi elettorali di circoscrizione* e quelli di *dipartimento*, attingendo – in quest'ultimo caso – ad una lista di eleggibili fondata su rigidi criteri censitari. Anche in questo caso il ruolo dei collegi elettorali era peraltro limitato ad una funzione di pura proposta: il potere di procedere alle effettive designazioni, a partire dalle liste così costituite, restava saldamente attribuito al Senato e, per quanto riguarda la cooptazione dei membri di quest'ultimo, allo stesso Primo Console (Collins 1979, pp. 90 ss.). In tale contesto, «ogni uomo poteva, formalmente, sentirsi cittadino a pieno titolo»: si trattava però solo di una versione perfezionata dell'*illusion elettorale* messa in scena dalla costituzione dell'anno VIII, che di per sé non metteva minimamente in discussione il processo di personalizzazione del potere, anzi segnava un ulteriore avanzamento sulla strada dell'autocrazia napoleonica.

Ad una più attenta considerazione, molti fattori segnalavano, infatti, un sempre più radicale superamento del paradigma rap-

presentativo che era stato alla base del classico legislativocentrismo rivoluzionario: nell'intelaiatura normativa del senato-consiglio i membri del *Corps législatif* perdevano, in modo più o meno esplicito, la propria tradizionale qualifica di rappresentanti della Nazione, per essere ricondotti alla meno appariscente funzione di deputati dipartimentali. Una scelta, questa, che confermeva la rottura con la concezione sieyesiana della *confiance*, tradendo la ormai incontenibile pretesa del Primo Console ad un *monopolio assoluto della rappresentanza*. Negli anni seguenti, divenuto imperatore, Napoleone avrebbe manifestato in modo sempre più esplicito le sue convinzioni sul tema, sino al violento moto di collera con il quale il 30 dicembre del 1813 avrebbe accolto le critiche (tardivamente) avanzate dal Corpo legislativo nei confronti delle sue modalità di governo:

Che cosa pretendete di fare? Riportarci alla costituzione del 1791... Chi siete voi per riformare lo Stato? Voi non siete i rappresentanti della nazione; voi siete i deputati dei dipartimenti. Solo io sono il rappresentante del popolo. Chi di voi potrebbe farsi carico di un simile fardello? [Pontécoulant 1863, Vol. III, p. 181].

Vale peraltro la pena di sottolineare il particolarissimo significato che i collegi elettorali di dipartimento assunsero *sin dall'inizio* nell'ambito della concezione bonapartista del governo rappresentativo. Come ha sottolineato Irene Collins, Napoleone era convinto infatti che, al di là del loro risibile ruolo elettorale, essi potessero assumere una cruciale valenza diffusiva nel circuito della *confiance* popolare, trasformandosi nei *suoi* rappresentanti davanti al popolo e nel *suo* punto di contatto con la nazione nella accezione più ampia (1979, p. 92)⁸. Nell'ultima

parte dell'esperienza bonapartista, anche il Corpo legislativo, ormai smarrita qualsiasi autonomia funzionale, avrebbe visto riletto in chiave totalmente "discendente" la sua valenza rappresentativa, trasformandosi nelle parole del suo stesso presidente Regnault de St. Jean d'Angely in uno strumento di capillare divulgazione sul territorio delle parole d'ordine del credo bonapartista: «Questa è infatti, signori, la più costante occupazione del Corpo Legislativo – indicare i benefici resi dal governo e rendere pubblici i suoi meriti. Il suo lavoro non è limitato alle riunioni...» (Collins 1979, p. 128).

Nella reinterpretazione dei componenti del Corpo legislativo come «organi naturali del Trono» può essere visto allora il punto di arrivo di quel processo di sistematico "sbriciolamento" delle assemblee rappresentative in cui è stato colto un elemento-chiave del regime bonapartista. Considerata retrospettivamente, si può dire, infatti, che la dinamica costituzionale del quindicennio napoleonico sia caratterizzata dal sistematico restringimento dei già esili spazi di autonomia sulla carta ancora riconosciuti al potere legislativo dalla costituzione dell'anno VIII. Essa rappresenta, cioè, la progressiva traduzione in pratica del progetto anticipato nella lettera a Talleyrand del settembre 1797: creare «un potere legislativo, senza rango all'interno della Repubblica, impassibile, senza occhi e senza orecchie per quello che lo circonda», e soprattutto privo di ambizioni. Proprio nella capacità di adesione a questo modello di "legislativo senza qualità" si giocherà il destino delle singole assemblee nell'evoluzione del sistema di potere napoleonico: il Tribunato, «più brillante nella sua composizione e più coraggioso nelle sue personalità», pagherà prima con l'epura-

zione e poi con la sua soppressione la colpa di aver cercato di opporsi alle direttive del capo indiscusso dello Stato. Il Corpo legislativo, composto per lo più di soggetti dalla personalità mediocre e più docile, scelti con assoluta cura, si accontenterà di un'attività di mera routine, sopravvivendo a se stesso, mentre il Senato conservatore – agli occhi di Bonaparte l'assemblea per eccellenza – vedrà ricompensata con una sempre più significativa centralità istituzionale la sua capacità di aderire intimamente, non importa se per convinzione o per viltà, alle linee portanti della politica napoleonica (Bergeron 1975, p. 14; Buche 1980, pp. 42 ss.; Collins 1979).

I più attenti osservatori del regime bonapartista non avrebbero però avuto bisogno di molto tempo per cogliere tutti i limiti del nuovo sistema. Per un sopravvissuto della grande stagione rivoluzionaria come Thibaudeau era, infatti, evidente fin dall'inizio che tutte le assemblee di Napoleone messe assieme non erano in grado di assolvere ai compiti di un'autentica rappresentanza nazionale. In una pagina dei suoi *Mémoires*, egli ricorda di aver manifestato allo stesso Primo Console il suo caustico giudizio sul Legislativo dell'anno VIII: «il Corpo legislativo ha un atteggiamento ridicolo e il Tribunale non è che un doppione del Consiglio di Stato; è il suo eco nell'antro del silenzio. Il Senato assomiglia ad un capitolo di canonici; sono dei ricchi beneficiari senza cura di anime». Thibaudeau non aveva dubbi sulle cause ultime di questa degenerazione funzionale: perché «non ci sono affatto rappresentanti laddove essi non sono nominati dal popolo» e «questo vizio è radicale» (Thibaudeau 1913, p. 67). Alla vigilia del Senato-consulto dell'anno X, egli si dichiarava però ancora fiducioso nelle capacità di auto-cor-

rezione del sistema. La successiva vicenda del regime bonapartista, sino alle sua più radicale deriva autocratica, avrebbe dimostrato tutta la fallibilità di questa aspettativa.

Bibliografia

- Aulard (Alphonse), *Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la Démocratie et de la République (1789-1804)*, Paris, Colin, 1926;
- Bastid (Paul), *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 1970;
- Bergeron (Louis), *L'Episode napoléonien. Aspects intérieurs (1799-1815)*, Paris, Seuil, 1972 (trad. it. *Napoleone e la società francese (1799-1815)*, Napoli, Guida, 1975);
- Bluche (Frédéric), *Le bonapartisme. Aux origines de la droite autoritaire (1800-1850)*, Paris, Nouvelles Editions Latines, 1980;
- Bonaparte (Napoléon): *Lettre à Talleyrand, 3^e jour complémentaire an V (19 septembre 1797)*, in *Correspondance de Napoléon Ier, publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III*, Paris, Plon-Dumaine, 1870, Vol. III, n. 2.223, pp. 313 s..
- Boulay de la Meurthe (Antoine), *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII*, Paris, 1836;
- Bredin (Jean-Denis), *Sieyès. La clé de la Révolution française*, Paris, Fallois, 1988;
- Buchez (P.-J.-B.)- Roux (P.-C.), *Histoire Parlementaire de la Révolution Française ou Journal des Assemblées Nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*, Paris, Libraire Paulin, 1838;
- Collins (Irene), *Napoleon and his Parliaments 1800-1815*, London, Arnold, 1979;
- Colombo (Paolo), *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993;
- Forsyth (Murray), *Reason and Revolution. The Political Thought of the Abbé Sieyès*, Leicester, University Press, 1987;
- Fouché (Joseph), *Mémoires complets et authentiques de Joseph Fouché, Duc d'Otrante Ministre de la Police Générale*, Paris, De Bonnot, 1986;
- Gauchet (Marcel), *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1995;
- Jaume (Lucien), *Échec au libéralisme. Les Jacobins et l'État*, Paris, Kimé, 1990 (trad. it. *Scacco al liberalismo. I Giacobini e lo Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003);
- *Sieyès et le sens du jury constitutionnaire : une réinterprétation*, in «Revista Electrónica de Historia Constitucional», Junio 2002;
- Lefebvre, (Georges), *Le Directoire*, Paris, Colin, 1946 (trad. it. *Il Direttorio*, Torino, Einaudi, 1952);
- Martucci, (Roberto), *L'ossessione costituente. Forme di governo*

- e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799), Bologna, il Mulino, 2001;
- Mollien (François-Nicolas), *Mémoires d'un ministre du trésor public 1780-1815*, Paris, Guillaumin, 1898;
- Morabito (Marcel)-Bourmand, (Daniel), *Histoire constitutionnelle et politique de la France*, Paris, Montchrestien, 1996;
- Pasquino (Pasquale): *Il concetto di rappresentanza e i fondamenti del diritto pubblico della Rivoluzione*. E.J. Sieyès, in *L'eredità della Rivoluzione francese*, a cura di F. Furet, Roma-Bari, Laterza, 1989;
- *Il pensiero di Sieyès*, in Joseph-Emmanuel Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, Tomo I, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 3 ss.
- *Sieyès et l'invention de la constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998;
- Pontécoulant (Gustav Le Dolcet de) : *Souvenirs historiques et parlementaires*, Paris, Levy, 1863;
- Roederer (Pierre Louis), *Système représentatif de la nouvelle constitution*, in «Journal de Paris», 19 frimaire an VIII (8 dicembre 1799), ristampato in *Oeuvres du Comte Pierre Louis Roederer*, Paris, 1857, Vol. VI, pp. 393 s.;
- *Extrait des motifs de Projet de Loi concernant le mode d'éligibilité, développés au corps législatif, le 21 pluviôse an IX, par le citoyen Roederer, rapporteur du Conseil d'État*, in «Journal de Paris», 26 pluviôse an IX (15 janvier 1801), ristampato in *Oeuvres*, cit., pp. 133 s.;
- Rosanvallon (Pierre), *Le Sacre du Citoyen. Du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992 (trad. it. di Andrea Michler, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano, Anabasi, 1994);
- *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998;
- Scuccimarra (Luca), *El sistema de excepción. La construcción constitucional del modelo bonapartista (1799-1804)*, in «Fundamentos», n. 2, 2000, pp. 273 ss.;
- *La sciabola di Sieyès. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*, Bologna, il Mulino, 2002;
- *La Repubblica dei Savants. Conflitto politico e ideologie nella Francia di brumaio*, in «Annali di storia moderna e contemporanea», 9, 2003, pp. 43 ss.;
- Sieyès (Emmanuel-Joseph), *Qu'est-ce que le Tiers Etat*, 1789 (trad. it. *Che cos'è il Terzo Stato*, J.-E. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, a cura di G. Troisi Spagnoli, Milano, Giuffrè, 1993, Tomo I, Vol. I).
- *Vues sur les moyens d'exécution dont les Représentants de la France purront disposer en 1789*, s.l., 1789 (trad. it. *Osservazioni sui poteri e sui mezzi di cui i rappresentanti della Francia potranno disporre nel 1789*, in J.-E. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, cit., Tomo I, Vol. I);
- *Dire de l'Abbe Sieyès sur la question du Veto royal à la seance du 7 septembre 1789*, Paris, s.d. (trad. it. *Discorso dell'abate Sieyès sulla questione del Veto regio alla seduta del 7 settembre 1789*, in *Opere e testimonianze politiche*, cit., Tomo I, Vol. I, pp. 433 ss.);
- *Opinion de Sieyès sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de Constitution, prononcée à la Convention le 2 thermidor de l'an III de la République*, Paris, 1795 (trad. it. *Opinione di Sieyès su alcuni articoli dei titoli IV e V del progetto di costituzione pronunciata alla Convenzione il due termidoro dell'anno III della Repubblica*, in E.-J. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, cit., Tomo I, Vol. II);
- *Observations constitutionnelles*, 1799, in *Des Manuscrits de Sieyès 1773-1799*, a cura di Christine Fauré, Paris, Champion, 1999, pp. 519 ss.;
- Thibaudeau (Antoine-Claire), *Mémoires sur le Consulat*, Paris, 1827;
- *Mémoires 1799-1815*, Paris, Plon, 1913.

¹ Cfr. Sieyès, *Observations constitutionnelles*, pp. 519 ss. Sulla prima pagina del manoscritto, dopo il titolo, compare infatti l'annotazione: «Dettate al Cittadino Boulay (de la Meurthe), membro della commissione legislativa dei 500, negli ultimi giorni di Brumaio dell'anno VIII, e che egli mi ha restituito dopo averle fatte trascrivere». Sieyès aggiunge: «È secondo queste idee che è stata scritta la costituzione, adottata con apparente soddisfazione, poi

modificata, alterata sempre di più e infine successivamente abolita».

² Ma sulle radici assolutistiche di questo modello di "rappresentanza-incorporazione" si veda Jaume 2003, pp. 48 ss.

³ Negli appunti di Sieyès si ripropone, infatti, la distinzione tra cittadini attivi e passivi che già aveva caratterizzato i suoi interventi all'Assemblea costituente: «L'associazione politica» - scrive - «non si compone veramente

che di cittadini attivi o azionisti dell'impresa sociale. La porta è aperta a tutti coloro che possono e vogliono presentarvi interesse e capacità. Ho già detto altrove in cosa consistano queste due prove. La 3^a, ugualmente volontaria, consiste nell'aver pagato per la seconda volta il tributo politico annuale. Coloro che non rientrano in questa categoria non si interessano affatto dell'arte sociale e di essere cittadini attivi. Io dubito che se ne trovi più di un milio-

ne in Francia. Questi sono i veri cittadini. Essi sono iscritti a richiesta fornendo le prove di cui sopra...» (Sieyès, *Observations constitutionnelles*, p. 526).

⁴ Ma sulle premesse teoriche di questa concezione si veda il manoscritto 284 AP 4 (12), citato in Pasquino 1993, pp. 17 s.

⁵ Come è noto, ulteriori precisazioni sulle funzioni del *Jury* furono offerte da Sieyès nell'intervento assembleare del 18 termidoro anno III, di cui si può leggere la traduzione in Sieyès, *Opinione sul Ciurì Costituzionale*. Per una importante messa a punto sulla sostanza costruttiva di questi interventi si veda ora Jaume, 2002. Una complessiva riconte-

stualizzazione di questa linea tematica nell'orizzonte del dibattito rivoluzionario è offerta invece da Cauchet, 1995.

⁶ Nella proposta di Sieyès, ad entrambe le sezioni è attribuita, oltre alla facoltà di proporre le leggi, quella di fare regolamenti, di fornire chiarimenti sulle leggi emanate in caso di contestazioni (*jury d'exécution*) e di «giudicare sui reclami indirizzati contro i ministri». Il *Conseil* competente per gli affari esteri sarà però «più semplice, più segreto e meno numeroso».

⁷ *Constitution de 1791*, Titre III, Chap. I, Section III, Art. 7: «I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rap-

presentanti di un dipartimento, ma della Nazione intera, e non potranno ricevere alcun mandato». Ma per un esempio di elaborazione della problematica da parte del primo Sieyès si veda *Discorso sulla questione del Veto regio*, pp. 433 ss.

⁸ Si veda, al proposito, l'indirizzo di saluto rivolto ad una deputazione del collegio elettorale del Dipartimento della Seine-et-Oise, citato nel *Journal de Paris* del 16 gennaio 1810: «Io ho un interesse particolare per i collegi dipartimentali del mio Impero. Io li ho creati in modo che essi potessero essere intermediari e far conoscere al mio popolo l'amore che ho per lui».



Governo rappresentativo e principio parlamentare: le *Chartes* francesi del 1814 e 1830

LUIGI LACCHÈ

1. *Una società alla ricerca del proprio governo*

Tra i temi ricorrenti della storia costituzionale francese è da annoverare quello dell'instabilità delle istituzioni politiche e dei mutevoli, provvisori, equilibri costituzionali, destinati, prima o poi, a venir meno. La questione appare strettamente connessa alla difficoltà estrema di "costituzionalizzare" la Rivoluzione; questa, per certi versi, può essere paragonata ad una potente dinamo capace di produrre e conservare energie tanto forti da abbisognare almeno un secolo per poter essere imbrigliate e ricevere così una durevole direzione (Furet 1990, p. 12; Jinchill, Moyn 2004, pp. 138 ss.).

Per riprendere la bella metafora che ha accompagnato i lavori di questo Convegno, la deriva, sia come strumento per governare la nave sia, una volta fuori uso, come situazione di difficoltà e di perdita della rotta, è un'immagine che calza perfettamente all'esperienza transalpina. La Rivoluzione disvela ai Francesi un futuro che essi stessi stentano a capire ed interpretare (Luzzatto

2004). Questa "energia" – se non ha certo impedito la nascita di uno straordinario laboratorio di forme, modi, tecniche di organizzazione del potere e di instaurazione dell'ordine politico (Redslob 1918, p. 186) – ha tuttavia forgiato quel complesso *discorso* strutturale sulla mutevolezza, sulle patologie e sull'instabilità costituzionale destinato ad incunarsi ben dentro il nostro più ravvicinato orizzonte temporale.

Non sorprende il fatto che tanti uomini politici e tanti intellettuali si siano interrogati, in maniera finanche ossessiva, sulle ragioni che avrebbero impedito alla Francia di raggiungere una condizione di stabilità e di equilibrio nell'ordine costituzionale. Gli argomenti addotti sono numerosi ed eterogenei. I legittimisti piangono nostalgicamente la fine dinastica dei Borboni, Tocqueville coglie la crisi morale dell'orleanismo e medita sulle illusioni della Seconda Repubblica (Cassina 2004), François Guizot scrive sopra le macerie della Monarchia di Luglio, avendo di fronte la "compiutezza" della *Glorious Revolution* (1849 e 1850). Per

Ernest Renan molto si deve al fatto che in Francia la concezione filosofica della libertà ha prevalso sulla concezione storica:

C'est que la souveraineté du peuple ne fonde pas le gouvernement constitutionnel. L'Etat, ainsi établi à la française, est trop fort, loin de garantir toutes les libertés, il absorbe toutes les libertés; sa forme est la Convention ou le despotisme.

[1872, p. 240]

Prevost-Paradol, quasi alle soglie della Terza Repubblica, lo dirà con formula efficace: «...la Révolution française a fondé une société, elle cherche encore son gouvernement» (1868, p. 296). E questa ricerca non è stata mai tanto pressante e necessaria come dopo la Restaurazione.

C'è chi come Walter Bagehot ha chiamato in causa, seguendo una tradizione risalente, il "carattere francese" perché inadatto al governo costituzionale: gli insuccessi a catena gli fanno sorgere a metà dell'Ottocento il sospetto che «...un numero così grande di bancarotte suggerisca un po' d'inadeguatezza al commercio...» (1997, pp. 94-95) e che l'eccesso di ingegno – di ingegneria costituzionale si direbbe oggi – sia poco adatto a fortificare i principi costituzionali e a radicarne le istituzioni.

Se il tema della "monarchia impossibile" come chiave di lettura della storia delle *Chartes* (1814-1830) e del «momento inglese» (Rosanvallon 1994, pp. 179-180) segnala questioni profonde legate a caratteri e atteggiamenti di lungo periodo presenti nella cultura politica francese, non manca chi, come Odilon Barrot – nelle Memorie scritte durante il Secondo Impero – si rifiuta di considerare il regime parlamentare alla stregua di una irraggiungibile chimera:

Le gouvernement parlementaire n'est pas plus impossible en France que chez nos voisins, et les essais que nous en avons faits, bien loin de prou-

ver que cette forme de gouvernement est une source inévitable de révolutions, prouvent, au contraire, qu'en elle, pourvu qu'elle soit loyalement pratiquée, est le seul moyen de concilier la stabilité du pouvoir avec les responsabilités et les agitations qu'entraîne tout régime représentatif: la vérité est que les deux gouvernements tombés en 1830 et 1848, non-seulement n'ont pas péri par les institutions parlementaires, mais qu'ils en ont vécu: l'un, seize, l'autre, dix-huit ans...

[1876, pp. 276-277]

2. Il nome e la cosa

Se il governo rappresentativo sembra avere origini e vita tutt'altro che scontate in Francia, può apparire singolare che la tesi storiografica a lungo prevalente e, a ben vedere, ancora oggi capace di orientare analisi e ricerche, sia invece quella che individua nel periodo ricompreso tra il 1814 e il 1848 il momento di sviluppo e di "maturazione" del regime parlamentare.

Il problema da discutere invero non riguarda tanto l'affermazione filosofica e costituzionale del principio parlamentare, quanto piuttosto l'idea secondo la quale prenderebbe forma, già a partire dai primi anni della Restaurazione, una modalità sufficientemente organica e coerente di governo parlamentare. Se per parlamentarismo, inteso come regime o governo liberale, intendiamo – secondo la classificazione tradizionale delle forme moderne di governo (parlamentare, presidenziale, collegiale/direttoriale) – quello nel quale il governo è ritenuto, in solido, politicamente e giuridicamente responsabile del suo programma davanti ad un parlamento eletto (in tutto o in parte) che gli affida, attraverso un vincolo maggioritario revocabile, il potere di "guidare" le Camere (e quindi la nazione in esse

rappresentata), non sarà facile collocare dentro questo schema e *con questi termini* i fenomeni osservabili nel periodo esaminato.

L'uso rigido delle classificazioni e dei modelli intesi come figurini in grado di poter "vestire" qualsiasi corpo si porta con sé il rischio di appiattire e uniformare le culture storiche, le strutture mentali e antropologiche, in ultima istanza quell'indefinibile *esprit* che dà *forma e sostanza* a un determinato sistema politico-costituzionale (Lacchè 2001, pp. 74-75; Manca 2000). L'impiego di una categoria come governo parlamentare è indispensabile come riferimento concettuale e definitorio, strumento critico-interpretativo, modalità di delimitazione di un campo semantico. Tuttavia considerare un modello solo come dato normativo che definisce e prescrive una regola (regolarità) in senso gerarchico, originaria o derivata, da sovrapporre all'esperienza storico-concreta, appare un percorso non privo di pericoli (cfr. Giannini 1950, p. XXII, con i rilievi di Elia 1970, pp. 634 ss.).

D'altra parte, sono spesso i protagonisti e gli osservatori di un determinato periodo a ricercare, invocare, descrivere, interpretare, "recepire" un insieme di regole, di principi e di valori finendo per assegnare ad essi, inevitabilmente, un significato precettivo. La storia costituzionale continentale, tra la fine del XVIII e tutto il XIX secolo, è ricca di "momenti inglesi". Nella Francia della Restaurazione il "modello inglese" è imperante, onnipresente, è il mito per eccellenza (sia in positivo che in negativo) ma – come è noto – nel complicato gioco di specchi, fatto di osservazioni e di influenze, che si svolge a partire dal Settecento, lo sguardo Oltre Manica è non di rado fonte di fraintendimenti e di interpretazioni abusive (Schiara 1998).

La costituzione britannica "immagina-

ria" è al centro della scena e può essere richiamata nella sua vaghezza (Rosanvallon 1994, p. 62) offrendo un quadro rassicurante: quintessenza della costituzione storica, senza però dimenticarne gli accorti interventi razionalizzatori, ha assicurato prosperità alla nazione inglese e stabilità alla sua forma di governo capace di conciliare ordine e libertà. Se il modello inglese è una sorta di arsenale dal quale attingere argomenti e motivi di riflessione per introdurli nel dibattito e nella lotta politica in Francia (da Constant a Vitrolles, da Chateaubriand a Guizot...), preponderanti sono le visioni immaginarie che spesso fanno vedere delle istituzioni inglesi solo aspetti esteriori. L'anglofobo Fievé è impietoso:

Noi crediamo di poter imitare la costituzione inglese; ma la conosciamo? Noi non conosciamo di questa costituzione che ciò che si vede; è come giudicare di primo acchito un edificio per la sola parte che si innalza dalle fondazioni.

[1815-1819, prima parte, Lettera I^a, p. 3]

Ancora una volta si ripropone il dualismo, tanto importante per capire il problema delle forme di governo tra Settecento e Ottocento, ricordato da John Stuart Mill. Da un lato coloro che «valutano una costituzione (con le debite differenze al riguardo dal punto di vista dell'importanza) con lo stesso occhio con cui si soffermerebbero a prendere in esame una macchina a vapore o una trebbiatrice»; dall'altro quelli «che la considerano invece come un prodotto spontaneo e vedono nella scienza politica una filiazione per così dire della storia naturale» (1946, p. 10).

La complessità di un fenomeno in sé controverso non può di conseguenza essere affrontata con un approccio teso a ipostizzare categorie e modelli che acquistano

pieno valore nella dimensione storica. Costantino Mortati ha colto efficacemente il problema:

conviene accingersi ad analizzare il problema delle forme di governo nelle concrete soluzioni che ne ha dato l'evoluzione storica: è questo il solo modo di evitare un'analisi meramente terminologica e nominalistica, che può permettere forse schematizzazioni logicamente impeccabili ma prive di una effettiva rispondenza con la concreta realtà del diritto.

[1962, pp. 82-83]

L'anacronismo è, viceversa, un pericolo sempre in agguato. Le classificazioni dei regimi politici devono essere contestualizzate sia in chiave storica che funzionale (Eisenmann 1968; Troper 1989; Lauvaux 2000): così, quello che chiamiamo regime presidenziale non è un'"invenzione" definitiva del costituzionalismo americano della seconda metà del XVIII bensì il prodotto di una lunga e complessa evoluzione storica; sappiamo, parimenti, quanto il "governo di gabinetto" nell'esperienza britannica risponda a principi e logiche che si affermano e si stabilizzano con una certa regolarità solo nel corso di un altrettanto lungo processo storico (Baranger 1999; Rotelli 2002). Gli esempi potrebbero continuare e il discorso vale appieno per l'esperienza francese.

Non bisogna dimenticare il fatto che l'odierna classificazione dei regimi "puri", incentrata sul dualismo tra regime parlamentare e presidenziale, si è andata consolidando sul finire dell'Ottocento, a partire dalle riflessioni di Bagehot. È quella una distinzione che ha origini e ragioni storicamente determinate: risulta allora fuorviante applicarla *tout court* alla realtà costituzionale tra la fine del '700 e almeno la prima metà dell'800 quando invece la classificazione dei regimi costituzionali risponde a

linguaggi e categorie diversi, ovvero all'antitesi tra il sistema di bilanciamento/ponderazione dei poteri e il principio di unità legislativa o di specializzazione (Lahmer 2001, pp. 383 ss.), nel solco di un dibattito destinato a durare a lungo anche in prosieguo di tempo (Bonini 1999, pp. 48 ss.).

La formula governo parlamentare è poco utilizzata (e ancora meno quella di regime parlamentare) durante la Restaurazione e quando vi si fa ricorso è piuttosto come sinonimo o specificazione generica di governo rappresentativo, cioè di un tipo di regime liberal-costituzionale informato ad una pur ridotta distribuzione delle funzioni e a un certo grado di equilibrio interorganico dei poteri (tra Legislativo ed Esecutivo). Spesso l'uso di governo parlamentare – in termini di elaborazione teorica e di pratica concretizzazione – viene enfatizzato nei grandi affreschi elaborati in età successiva, come nel caso della *Histoire du gouvernement parlementaire* di Prosper Duvergier de Hauranne, e diventa di uso comune più ci si addentra nell'età della Terza repubblica. È forse da notare, invece, che lo stesso Duvergier, protagonista della scena politica francese durante l'età orleanista, utilizza il termine *gouvernement représentatif* (1838) o parla, in termini prescrittivi, di *réforme parlementaire* (1847).

Come si diceva, la formula costantemente richiamata è quella di governo rappresentativo (o, per altri aspetti, di monarchia rappresentativa), utilizzata sia dagli autori che difendono la prerogativa regia (come governo del re) sia da coloro che vorrebbero una più marcata influenza "parlamentare". Ma sono di uso comune espressioni ancora più vaghe, come *gouvernement de la Charte* o *selon la Charte*, governo o regime costituzionale, governo ministeriale ecc.

In tutti questi casi il rapporto tra la *paro-*

la e la cosa è nient'affatto univoco, e il parlamentarismo – diversamente da quanto sostenuto da Mirkine-Guetzevitch – non appare una conseguenza naturale, logica e quasi automatica dell'applicazione sincera del sistema rappresentativo (1954, p. 63). Nel caso francese (ma il discorso si potrebbe allargare ad altre esperienze europee) il termine dal quale muovere ci sembra obbligato: è appunto il regime rappresentativo, in quanto formula usata tra il 1814 e il 1848 dalla maggior parte degli autori (per. es. Constant, Chateaubriand, Guizot ecc.). Quello che qui definisco il *principio parlamentare* è piuttosto il *problema*, il *discorso* teorico-pratico affermato, discusso, contrastato; è, in ultimo, l'insieme delle forze e degli orientamenti che mirano a dare una *specificazione* e un determinato indirizzo al governo rappresentativo.

3. Il prix Rossi e le radici di un canone storiografico

Alain Laquière – in un importante e recente studio (2002) – ha ben ricostruito i termini e l'esito del *concours* Rossi del 1903. Tale premio era stato istituito per volontà della vedova di Pellegrino Rossi la quale aveva lasciato un cospicuo legato alla Facoltà giuridica di Parigi. Come è noto, l'esule italiano ottenne nel 1834, con l'aiuto di François Guizot e non senza contestazioni, la cattedra di diritto costituzionale, diventando così il primo studioso ad insegnare questa nuova disciplina in Francia (Lacchè, *Tra politica e diritto*, 2001; Id., 2002, pp.164-173).

Il tema del concorso era il seguente: «Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X – Rechercher comment

ont été introduits et appliqués à cette époque les principes et les usages du gouvernement de cabinet». La commissione esaminatrice conferì il premio *ex aequo* a due candidati, Joseph Barthélemy – destinato a diventare uno degli studiosi più rappresentativi e influenti della Terza Repubblica (Beaud 2000) – e Louis Michon. Il tema e l'esito del concorso, come dimostra Laquière, si sono rivelati molto importanti sia per il dibattito suscitato sia per la notevole influenza esercitata sull'insieme degli studi costituzionalistici, ovvero per diffondere ed affermare presso il mondo accademico francese (e non solo) l'idea di una repentina e sostanziale affermazione del regime parlamentare in Francia all'inizio della Restaurazione.

Del resto, il titolo del concorso, per come è concepito, appare in sintonia con gli sviluppi e con le dinamiche politico-costituzionali della Terza Repubblica, e non lascia grandi margini di dubbio: il regime parlamentare viene asseverato come una realtà durante il regno dei Borboni e si tratta perciò di analizzarne i modi di realizzazione, nel solco di una convinzione diffusa presso i maggiori pubblicisti dell'epoca, a cominciare da Adhémair Esmein, e volta a ritrovare il senso di una continuità nello sviluppo francese del regime parlamentare, non senza qualche sguardo "nostalgico" verso l'istituzione monarchica (orleanista).

Gli studi premiati, quello di Louis Michon e soprattutto il lavoro di Joseph Barthélemy, pubblicati tra il 1904 e il 1905, erano destinati a incidere sul modo stesso di interpretare il periodo delle «origini del regime parlamentare», codificando, pur con risultati di diverso spessore scientifico, un *canone* storiografico di lunga durata (Laquière 2002, pp. 19 ss., per l'analisi degli orientamenti). Non è un caso che un'altra tesi

coeva dedicata allo stesso tema, quella di Joseph Bonnefon (1905), nella quale si discute l'impostazione di Barthélemy e si evidenziano invece i limiti del parlamentarismo e del cd. governo di Gabinetto nel regime della Carta del 1814, abbia ricevuto un'attenzione assai minore. Mettendo a confronto le tesi di fondo di Barthélemy e di Bonnefon si vede come, pur in presenza di alcuni tratti comuni, è differente il presupposto dei due lavori: ciò che per il primo è un dato di partenza (l'esistenza del regime parlamentare, definito in maniera incerta) (Laquière 2002, p. 15), per il secondo è oggetto di analisi critica, a cominciare dal principio di responsabilità politica del ministero.

È la sostanziale linearità di sviluppo a rappresentare la chiave di lettura prevalente: la fase 1814-1830 vista come «periodo di formazione» e quella del 1830-1848 come «periodo di applicazione e di sviluppo del regime parlamentare» (per es. Capitant 1933, pp. 38 ss.). È altrettanto interessante osservare come proprio nella fase descritta si cominci ad utilizzare in maniera sempre più sistematica il termine «regime parlamentare», particolarmente caro al vocabolario francese, per richiamare la più complessiva esperienza del "parlamentarismo alla francese" (Giannini 1950, p. II).

Gli orientamenti storiografici più recenti seguono in realtà un approccio più problematico. La storia costituzionale comparata, contribuendo ad allargare gli orizzonti segnati dalle storie nazionali, conferma le differenze e le singole peculiarità ma permette anche di far convergere le analisi sul tema complesso del rapporto tra costituzionalizzazione e parlamentarizzazione, rapporto nel quale i due processi non sono necessariamente lineari, coincidenti e paralleli, tanto più se si assume come cam-

po di osservazione le esperienze europee monarchico-costituzionali (per es. Manca 2001; Manca, Lacché 2003; Kirsch 1999; Kummel 2002).

Nel caso francese il costituzionalismo del 1814-1848 oscilla tra il dato originario e fondativo della cd. monarchia limitata (o costituzionale pura) che assegna al sovrano il monopolio del «pouvoir d'Etat» e un regime di bilanciamento dei poteri a esecutivo monarchico, dualistico, ma con forti profili di incompiutezza (Rials 1987; Laquière 2002; Lacché 2002). La storia del principio parlamentare in Francia deve fare i conti, da un lato, con la fluidità della categoria del governo rappresentativo – con una gamma di posizioni e di azioni costituzionali che lascia aperte diverse strade –, dall'altro, con l'insieme delle dinamiche politiche e socio-economiche caratterizzanti la prima metà del XIX secolo. Se nel periodo esaminato possiamo vedere all'opera, senza dubbio, tecniche e meccanismi atti a fondare una monarchia parlamentare, è altrettanto vero che il regime politico non è una conquista definitiva e soprattutto inevitabile.

4. *La «monarchia costituzionale» e il problema del governo parlamentare (1814-1848)*

Le Carte francesi del 1814 e del 1830 vengono rubricate sotto la generica nozione di "monarchia costituzionale". Il problema definitorio, tuttavia, va ben oltre questa prima approssimazione e rappresenta per il caso francese un significativo *problema costituzionale*. Quella che è stata chiamata la «monarchia impossibile» non riesce a conquistare un preciso statuto giuridico e scon-

ta una “vaghezza” di impianto che deriva dalla difficoltà di concepire il rapporto tra monarchia e costituzione all’interno della teoria dei regimi politici. La monarchia, per la sua natura storica, simbolica, politica, dovrebbe essere l’architrate, il motore e il momento di sintesi dell’ordine costituzionale: e tuttavia, malgrado gli sforzi compiuti, fallisce in Francia il suo appuntamento moderno con la costituzione.

Dopo i tentativi di costituzionalizzazione del 1789-1791, la monarchia riappare nel 1814 nella forma della “monarchia limitata”, ovvero di un regime nel quale il sovrano che si autolimita conserva una posizione di supremazia rispetto ai poteri che derivano le loro attribuzioni dalla Carta *octroyée*. «Il governo stabilito dalla Carta è, tra tutti i governi a istituzioni rappresentative, il solo nel quale il potere monarchico sia *principio* dell’organizzazione sociale e *fonte* della vita politica» (His 1829, pp. 4-5).

Nel 1824 Royer-Collard osserva come non sia sufficiente definire il governo «una monarchia mista, chiamata Governo rappresentativo, nel quale la Camera elettiva concorre con il monarca e una Camera ereditaria alla formazione della legge e alla direzione degli affari pubblici...». È il «potere regolatore» quello che imprime al governo il carattere dominante. Nel caso francese è il re della Carta che conserva

un eclatante primato tra i poteri che lo affiancano. Solo rappresenta l’unità morale della società; solo agisce, solo comanda, solo è l’autore della legge la cui iniziativa gli è riservata in via esclusiva. Quest’ultima circostanza esprime il fatto che gli altri poteri non sono per lui che dei limiti; benché siano dei limiti viventi e in grado di attivarsi...

[de Barante 1863, I, pp.216-217]

[Tutte le traduzioni in italiano sono dell’autore. N.d.R.]



Carta del Regno di Francia in seguito ai limiti fissati dal Trattato di pace del 30 maggio 1814

Royer-Collard, sin dai primi passi della monarchia restaurata – assieme ai dottrinari della sua generazione, de Serre e Jordan – aveva condiviso le preoccupazioni di Necker e dei *Monarchiens* in ordine al necessario rafforzamento del potere esecutivo.

I temi dell’equilibrio, della moderazione e del compromesso sono senza dubbio fortemente collegati al disegno costituzionale della monarchia. Si concorda nel dire che tale forma è di difficile realizzazione, basata com’è su congegni delicati e complessi (alla stessa stregua della cultura politica “complessa” del liberalismo) che devono essere posti in movimento con sagacia ed una spiccata capacità di visione politica. Il figurino del governo misto accompagna lo sviluppo della monarchia costituzionale ma esso è richiamato per lo più in modo stereotipato, per la referenza nobile d’Oltre Manica, o piuttosto perché d’uso comune, indicando una più o meno generica forma di collabora-



Schema raffigurante la Camera dei deputati, 1818-1819.

zione dei poteri «... con la partecipazione degli elementi aristocratico e popolare agli atti più importanti...» (Serrigny 1846, I, p. 100). Ma il riferimento al carattere misto del governo – che sarà richiamato durante la Monarchia di Luglio come forma di “compromesso” tra diversi principi – non è sufficiente di per sé a tradurre gli ideali dell’equilibrio e della moderazione in una forma autonoma e compiuta di regime politico.

La storia costituzionale francese mostra uno sviluppo della forma monarchica che dalla “monarchia limitata” della *Charte* del 1814 – pur in presenza di un difficile ed esitante processo di “parlamentarizzazione” – perviene ad un atto di re-distribuzione dei poteri nel 1830, atto che conserva al re il potere esecutivo (con il depotenziamento del potere regolamentare rispetto alla primazia della legge) ma in una logica di riequilibrio complessivo a vantaggio della Camera eletta. Lungo questo percorso qui appena abbozzato – cui non è estraneo il mutamento dei paradigmi della legittimità politica – resta centrale il problema della natura costituzionale del potere monarchico. La celebre e complessa teoria

del potere neutro (cfr. Lacchè 2000, pp. 149 ss.) – come è noto – viene descritta in molti luoghi dell’opera di Benjamin Constant e risponde ad una stessa esigenza che si presenta in forme e condizioni diverse tra l’età direttoriale e la restaurazione monarchica.

Non bisogna dimenticare che le formule più coerenti sono da un lato quella, d’origine repubblicana, di «potere neutro e preservatore» e dall’altro la formula, utilizzata al momento della Restaurazione, di «potere neutro e intermediario». Il sovrano «preservatore» è l’organo dell’unità nazionale e della continuità dello Stato: forte della sua «maestà» e «imparzialità» incarna il «potere pubblico», è l’«essere a parte, superiore alle differenze di opinioni», il guardiano che garantisce l’equilibrio in caso di eccezione, quando la collaborazione tra i poteri è minacciata. Ma il potere «intermediario» investe il monarca anche del compito, storicamente arduo, di “pacificare” – attraverso la sua neutralità – un paese profondamente diviso tra visioni diverse del futuro (oltre che del passato), sovrintendendo alla formazione e allo sviluppo di un sistema costituzionale in grado di “disciplinare” la lotta politica (nel suo legame con l’opinione), di garantire un governo coeso e responsabile politicamente (nel senso allora in uso), permettendo forme di dissenso e di pluralismo. Il potere preservatore, fondando un governo che risponda dei suoi atti alla nazione, contribuisce a tenere in equilibrio ordine e libertà, garantendo, in ultima istanza, il principio e il fine di un sistema costituzionale ben inteso: la sfera di sicurezza dei cittadini.

Ridimensionata solo in parte la concezione della monarchia limitata, Constant pensa che il potere neutro non possa essere rac-

chiuso in Francia, al momento della Restaurazione (quando il sistema costituzionale è ancora tutto da costruire), nella sola sfera dell'*auctoritas*. Il monarca deve poter, se necessario, esercitare tutte le sue *potestates*. Il potere regio è una risorsa in termini di neutralità, ma, all'occasione, deve avere la forza legale per essere realmente preservatore e intermediari. Il re potere neutro deve avere la capacità e la volontà – e qui sta il problema – di tenere in equilibrio l'opinione e il "potere ministeriale", le Camere e la funzione di governo, individuando il punto variabile di compromesso. Il re – si potrebbe forse dire – ha il difficile compito di fissare il mutevole punto di equilibrio tra la costituzione formale e la costituzione materiale.

I re della Carta del 1814 non hanno tuttavia assunto (se non in qualche momento Luigi XVIII) la categoria del «potere neutro» come guida per il loro operato. Si trattava di una *interpretazione* della monarchia costituzionale che presupponeva – come nel caso inglese – lo sviluppo di una più solida cultura politica e che aveva quindi bisogno di tempo per diventare prassi di governo. Il concetto metteva in luce – come nessun altro – la grande complessità di una *macchina* costituzionale che aveva bisogno per ben funzionare di un capo dello Stato ambivalente: al di sopra delle lotte politiche contingenti, ma severo e attento regolatore del sistema costituzionale. Il rischio che la nozione constantiana venisse strumentalizzata (come infatti avvenne tra il 1815 e il 1816) era elevato finendo per semplificare e banalizzare una ricostruzione ingegnosa e in grado di dare un «senso» alla monarchia costituzionale (Antonetti 1998, pp. 148-149).

Non è un caso che tale concetto torni alla ribalta – anche se con elementi nuovi – alla vigilia della rivoluzione e durante la Monar-

chia di Luglio. Di solito la formula «Il re regna ma non governa» viene vista come una sintesi del pensiero di Thiers. Non bisogna però dimenticare il contesto e l'articolazione della sua elaborazione che precede le giornate di Luglio. Thiers segue ormai la logica della «monarchia rappresentativa» («Le National», 8 gennaio 1830, p. 1, col. 3) fondata sul nesso di reciprocità e di «contrappeso» tra due *veti*: il diritto del re di sciogliere la Camera, il diritto della Camera di chiedere le dimissioni del ministero. Thiers – polemizzando con gli *ultras* – ritiene la prerogativa regia un effetto della Carta intesa come atto «contrattuale». Solo dal febbraio 1830 il direttore del «Le National» fissa i termini della teoria secondo cui il «re regna ma non governa». La filiazione constantiana (Thiers 1831, pp. 6-7) è evidente, e tuttavia la diversità del contesto e la natura particolare della lotta politica portano Thiers a utilizzare la teoria del «potere neutro» all'interno di una più pronunciata dinamica parlamentare, prefigurando una più chiara scissione del potere esecutivo tra potere di riserva del sovrano e «potere attivo» del ministro e, di conseguenza, il diritto della Camera-maggioranza a partecipare, con il suo potere di *veto*, alla scelta dei ministri. Il potere esecutivo viene esercitato dal ministro:

in una parola, egli governa, e poiché ha la fiducia delle camere, non esistendo altrimenti, non fa che le cose che esse approvano... Così, il re regna, i ministri governano, le camere giudicano.
[«Le National», 4 febbraio 1830, p. 2, col. 1]

La Carta orleanista istituisce su basi di eguaglianza i due fondamentali poteri dello Stato ma senza riuscire a sciogliere né il nodo teorico della monarchia costituzionale né il problema del regime parlamentare. Paradossalmente, mentre la monarchia del 1814 è

coerente rispetto al testo della *Charte*, il documento del 1830 – per l'ambiguità insita nelle origini del nuovo regime "bastardo", monarchico ma con inserzioni repubblicane – è reticente su troppe questioni a cominciare da quella fondamentale dello statuto giuridico del governo e della sua responsabilità.

La Carta del 1830 che avrebbe dovuto in teoria risolvere le due questioni più controverse della Restaurazione non recepisce *nel testo*, se non in maniera molto parziale, il dibattito che sul finire degli anni Venti e alla vigilia della Rivoluzione aveva posto con decisione il problema del ruolo del monarca, il rapporto di "unione e collaborazione" tra il Ministero e la maggioranza parlamentare, i meccanismi costituzionali di risoluzione del conflitto tra gli organi. I costituenti del 1830 non sono riusciti a dare alle istituzioni una chiara direzione di marcia, preferendo rinviare alla prassi e al tessuto convenzionale e, in ultima istanza, alla lotta politica l'esito della vicenda costituzionale.

Il 1830, malgrado il riconoscimento del processo di parlamentarizzazione della monarchia, non può risolvere i problemi e fare tesoro del dibattito della Restaurazione. Questo limite – che molto inciderà sulle mancate riforme degli anni Quaranta – si riverbera sul pieno e definitivo sviluppo del regime parlamentare. La Carta del 1830 aveva affrontato il problema del riequilibrio dei poteri, ma la teoria della "continuità" sostanziale rispetto al testo del 1814 finì per far passare in secondo piano l'adeguamento costituzionale dell'istituto del governo e della responsabilità dei ministri e dei funzionari. In epoca orleanista ci si poteva giovare – a differenza che nel 1814 – dell'esperienza maturata lungo tutta la Restaurazione. L'art. 69 della Carta non fu valorizzato (cfr. le critiche di Pinheiro-Ferreira 1833, pp. 15

e 84-85) per sviluppare ulteriormente le condizioni politiche del regime parlamentare (sistema elettorale, riforma parlamentare ecc.). La Monarchia di Luglio restò, si potrebbe dire, in mezzo al guado: senza poter ovviamente tornare indietro ma incapace di raggiungere la sponda di un equilibrato ed efficiente regime parlamentare.

Sul finire degli anni Trenta torna a farsi sentire la questione che aveva accompagnato la dinamica costituzionale della Restaurazione: in caso di contrasti tra i poteri, chi doveva avere l'ultima parola? La Camera eletta o il re? Il tema della sovranità si intrecciava strettamente col problema della forma monarchica e del regime politico. La soluzione suggerita tra il 1814 e il 1830 era, per gli *ultras*, che fosse il re ad avere l'ultima parola *selon la lettre de la Charte*; per i liberali invece l'ultima parola del re doveva comunque tenere presente il *concorso* dell'opinione rappresentata dalla Camera *selon l'esprit de la Charte*. Questa seconda tesi alla fine prevalse e divenne *sensu commune* nel 1830. Tuttavia, la domanda conserva intatto il suo significato anche rispetto all'età orleanista. La vicenda politico-costituzionale del 1838-1839 offre importanti spunti di riflessione. Nel dicembre 1838 si forma contro il secondo gabinetto Molé una coalizione (guidata da Thiers, Guizot, de Broglie, Odilon Barrot) che accusa il ministro di essere il "prestanome" di Luigi-Filippo e di governare indipendentemente dal "concorso" parlamentare. L'*Adresse* si rivela ancora una volta lo strumento per fissare le posizioni dei soggetti politici e del Ministero. In questo caso la commissione che redige l'indirizzo di risposta al discorso del trono è formata in prevalenza da uomini della coalizione ed è ispirata da Thiers.

Il dibattito del gennaio 1839 è l'occasio-

ne per una polemica aspra contro Molé che si difende con grande energia, riuscendo a parare i colpi più insidiosi e a far emendare il testo dei paragrafi dell'*Adresse* nel senso meno sfavorevole per il Ministero. Molé riuscì a prevalere in Parlamento ma le successive elezioni del marzo 1839 diedero la maggioranza agli uomini della coalizione (Deslandres 1932, pp. 180 ss.) mettendo fine al ministero del 15 aprile 1837. Tale vicenda suscitò un vivace dibattito sulle prerogative costituzionali, sulla forma della monarchia costituzionale e sulla natura del regime politico.

5. *Prosper Duvergier de Hauranne: realtà e apparenza del governo rappresentativo-parlamentare*

Prosper Duvergier de Hauranne – che nel 1834 aveva abbandonato la sponda della “resistenza” per poi diventare nel 1838 uno dei promotori della *coalition* – è da annoverare tra i più lucidi interpreti dell’evoluzione giuridico-costituzionale della monarchia orleanista. I suoi articoli del 1838 si inseriscono nel vivo della polemica ma possiedono anche una valenza teorica più generale. Il quadro di riferimento non può che essere il sistema istituzionale che discende dalla *Charte* del 1830 con al centro il principio della necessaria collaborazione/“unione” dei poteri.

Tale convinzione, che è comune anche ai sostenitori della prerogativa regia, risente della tradizionale e generica teoria del governo misto, ma cerca anche di enucleare una vera e propria dottrina del governo rappresentativo. Se dunque tale sforzo comune esiste, è anche vero però che nel passaggio dal-

la teoria della collaborazione a quella della risoluzione del conflitto istituzionale emergono i due campi di interpretazione del regime parlamentare, l’uno ovviamente incentrato sulla prevalenza del “principio parlamentare”, l’altro sulla riattualizzazione del “principio monarchico”. Un regime come quello rappresentativo, basato sulla necessaria collaborazione dei poteri, può tollerare conflitti solo su questioni di grande rilevanza politico-costituzionale e deve poterli risolvere in breve tempo.

La domanda della Restaurazione è in parte modificata ma nell’essenziale resta: chi deve avere l’“ultima parola” in caso di conflitto? Duvergier contesta la teoria “consultativa” – creduta morta dopo il 1830 – che assegna al re l’onnipotenza e alle Camere un semplice diritto di controllo e di consiglio (1838, p. 24). Dovrà pertanto essere la Camera dei deputati a sciogliere il conflitto, essendo questa più *rappresentativa* delle due altre componenti, ovvero il re e la Camera dei pari. Viceversa, autori come His, Fonfrède o Pepin – più o meno “ispirati” dallo stesso Luigi Filippo – assegnano la posizione risolutiva al monarca secondo la formula del “governo del re”. Qui emerge ancora una volta il problema del *testo* della Carta. Non averlo modificato nel 1830 – almeno negli articoli relativi al rapporto tra il sovrano e il governo – dava adito a interpretazioni di tipo letterale: i ministri erano un’emanazione del potere regio e non governavano che sotto la sua direzione.

Duvergier invece prefigura un governo parlamentare nel quale il Ministero sia il legame vivente tra i poteri. «Per dirlo in una parola, il ministero rappresenta il re nell’ambito delle camere, le camere nel gabinetto del re» (*Ibidem*, p.15). E la scelta dei ministri sarà dunque il risultato del “concor-

so” delle Camere con il re. Non bisogna però perdere di vista una costante del regno orleanista che ha giocato un ruolo primario nella configurazione del regime politico. Il «re regna ma non governa» di Thiers deve fare i conti con le condizioni che accompagnano la fondazione e lo sviluppo del nuovo ordine costituzionale. Quando Cherbuliez scrive che «Ieri, questo principe era cittadino, ragionava come un cittadino; domani, sarà re e penserà come un re», mette in luce un profilo importante perché distingue il fondamento “elettivo” e popolare della Monarchia di Luglio dal problema dell’esercizio delle prerogative inscritte nella Carta e nell’eredità simbolica e consuetudinaria che resta appannaggio della monarchia continentale.

Il “personalismo”, se riferito a Luigi Filippo, individua almeno due aspetti, l’uno “biografico”, legato alla personalità del duca d’Orléans, l’altro istituzionale, connesso all’assetto che la Carta del 1830 perpetua nei suoi elementi essenziali. L’immagine satirica del re-pera non deve far pensare ad un monarca senza qualità; al contrario, Luigi Filippo per esperienza, capacità, gusto della politica, un certo cinismo, è portato ad intervenire direttamente nell’arena politica. Basta passare in rassegna le prassi invalse nella formazione, nel funzionamento e nella crisi dei Ministeri per rendersi conto del ruolo tutt’altro che defilato del sovrano. Ci possono essere momenti e condizioni più favorevoli ad affermare un principio di potere esecutivo duale, ma Luigi Filippo è quasi sempre impegnato a contrastare personalità che non gli vanno a genio (si pensi a de Broglie o a Thiers) facendo leva su presidenze fittizie e su politici di assoluta fedeltà (de Montalivet, Molé ecc.: v. Pouthas 1954). Probabilmente agli aspetti caratteriali bisogna affiancare il forte investimento dinasti-

co: Luigi Filippo sa di essere il fondatore di un regime e il grave, irrisolto problema della legittimità – nonché la costante minaccia dell’opposizione antidinastica – lo spingono ad andare nella direzione opposta a quella indicata dalla teoria della irresponsabilità del monarca. D’altra parte, l’abolizione dell’ereditarietà della paria – come avevano osservato in molti – favoriva di fatto il rafforzamento del potere personale di Luigi Filippo. Non è un caso se presto si tornerà a rileggere la Carta, pur modificata, dal punto di vista del “principio monarchico”. Così l’ottuagenario barone Roederer nel 1835 nega l’esistenza di un’autonoma e “legale” entità esecutiva distinta dal «governo del re». Mentre tutto ciò che riguarda il consiglio dei ministri è puramente «fattuale», solo il re è a ben vedere «di diritto» presidente del Gabinetto. L’obiettivo di Luigi Filippo deve essere quello di assicurare stabilità alla monarchia costituzionale superando gli opposti estremismi del carlismo e della democrazia. «Nessun atto della sua autorità può essere indifferente; tutto ciò che non giova alla corona profitta ad uno dei due partiti opposti, spesso ad entrambi» (1835, p. 33). Roederer invoca un monarca che, pur dovendo conservare una costituzione minacciata, non può far leva, come in Gran Bretagna, su un sistema politico condiviso. Se la cittadella costituzionale è “assedata”, il re deve guidare la controffensiva. Regnare significa, per Roederer, fare nello Stato ciò che nessun altro può fare con pari successo: «aggiungere personalmente all’autorità delle leggi le influenze morali» (*Ibidem*, p. 39).

È evidente il riferimento alla formula del “regnare” che sembra poter discriminare il campo del parlamentarismo da quello della monarchia costituzionale. In realtà, i contorni sono molto più sfumati di quanto si

possa pensare. Anche il ricordato dibattito del 1839 sul governo personale del re e sui ministri-cortigiani non riesce a definire in modo sufficientemente univoco i termini del problema. È vero che Duvergier de Hauranne rivendica il ruolo della maggioranza parlamentare in un ben inteso sistema di governo rappresentativo. Quando la maggioranza si pronuncia contro l'insieme degli atti e lo spirito generale del governo, questo deve ritirarsi (1838, p. 12).

Tuttavia, non è casuale il fatto che Duvergier invochi, nell'esatto suo significato, la teoria del «potere neutro» di ascendenza constantiana. Il monarca gode non solo di attributi simbolici e cerimoniali: deve poter disporre anche delle sue fondamentali prerogative. In tal senso Duvergier non nega al sovrano un diritto di *influenza* sulla direzione politica, ma essa deve esercitarsi più sull'insieme che sui dettagli – ovvero sul piano delle grandi scelte – e i ministri dopo aver rispettosamente ascoltato le obiezioni del re mantengono libertà di azione sino al giorno della loro uscita dal governo (1841, p. XCIV). Di fronte ad un monarca troppo «interventista» de Hauranne ne invocherà uno più «discreto»: «...è cosa buona e necessaria che la sua opinione personale appaia il meno possibile, e non lo faccia scendere nell'arena dei partiti» (*Ibidem*). Questo però non significa affermare – come Guizot vorrebbe far credere – che il re «non può far niente» perché, secondo la Carta, il monarca è investito di prerogative costituzionali che presuppongono un pensiero e una volontà. Sia il potere di scioglimento della Camera sia il potere di far dimettere il ministero rispondono del tutto legittimamente a questa logica (Capitant 1933, pp. 41-45).

Le diverse posizioni si riavvicinano se si guarda all'uso comune di un termine come

quello di *influenza*, un concetto chiave – ancorché sfuggente – per capire la funzione monarchica nella sua lunga e faticosa trasformazione costituzionale nell'Europa del XIX secolo. Guizot, in molti passaggi delle sue opere e, in particolare, dei *Mémoires*, insiste molto sul significato da dare all'espressione «potere personale». Guizot ammette una certa predisposizione caratteriale di Luigi Filippo all'«interventismo» politico. Celebre è il giudizio comparativo sulla condotta di Luigi Filippo e del genero Leopoldo I, re dei Belgi: quanto l'ingerenza del primo era «apparente», tanto la prudenza del secondo sapeva tradursi in una concreta «influenza personale» (1867, VIII, p. 95). Guizot rifiuta però l'idea che il «personalismo» del re abbia mai assunto i tratti di un comportamento extra-legale. Più volte Guizot ha censurato la tesi di chi avrebbe voluto un «trono vuoto» e un re fannullone.

Ma ciò che Duvergier contesta non sono né l'*influenza* né le prerogative del monarca, bensì l'eccesso di sovraesposizione politica del sovrano che rischia di distruggere poco a poco quei salutaris schermi e finzioni che fanno funzionare il regime rappresentativo. Guizot ha però ragione quando osserva che tutti i limiti posti alle attribuzioni della *royauté* o la disciplina la più rigorosa e completa della responsabilità dei ministri non potranno mai impedire al monarca di esercitare la sua influenza.

Laddove la monarchia costituzionale è esistita, la persona del monarca, le sue opinioni, i suoi sentimenti, le sue volontà non sono mai stati indifferenti, e i più indipendenti, i più esigenti dei ministri li hanno sempre tenuti in gran conto.

[Guizot 1881, pp. XXXVII-XXXVIII]

Scrivere, come fa Charles Hello, che «Il re influisce sul governo, non governa» (1850,

II, p. 162) significa ribadire un principio di prudenza e di funzionalità del governo rappresentativo; ma ciò che emerge dall'esperienza orleanista è invece la difficoltà di pensare e definire la misura e il grado di ripartizione dell'influenza politica necessaria a mantenere in equilibrio i poteri dello Stato.

Se questo equilibrio non riesce a prodursi in maniera stabile e profonda non lo si può imputare al solo "personalismo" che – come altri fattori – ne è al contempo causa ed effetto. Ancora una volta Duvergier de Hauranne si rivela uno dei critici più lucidi dell'evoluzione del regime orleanista avendo compreso come non sia sufficiente l'apparenza del regime costituzionale e come, al contrario, ci sia bisogno di determinate *condizioni politiche* per la nascita e la durevole affermazione del regime rappresentativo a carattere parlamentare. Tre sono le condizioni invocate da Duvergier nel 1847: che la corona «coperta» da un Ministero che governa resti nell'alta sfera in cui la costituzione l'ha posta; la Camera elettiva, indipendente e gelosa della sua prerogativa, sia di fatto e di diritto il reale centro del governo e il potere preponderante; le elezioni siano libere e producano una camera veramente rappresentativa del paese. «Al di fuori di queste condizioni, *si può avere l'apparenza del governo rappresentativo; ma non la realtà*» (1847, p. 249, corsivo nostro).

I segnali al riguardo sono contraddittori. Da un lato una forte instabilità ministeriale (17 Ministeri in 18 anni), soprattutto sino al 1840; dall'altro, una notevole ristrettezza nel reclutamento dei ministri. I governi sono infatti formati da un piccolo nucleo di professionisti della politica (una sessantina circa): in maggioranza parlamentari aventi in comune una forte identità sociale e professionale (trattandosi in gran parte di funzio-

nari, avvocati, professori). Una diecina di personaggi domina la scena politica e il succedersi dei governi solo in rari casi corrisponde ad un vero e proprio mutamento di strategia politica. Prima del programma vengono gli uomini; la lotta politica, specialmente dopo il 1835, tende a personalizzarsi in maniera decisa. Non di rado l'analisi costituzionalistica che muove dall'osservazione diretta degli avvenimenti conduce ad una sorta di "dover essere" del regime parlamentare: da ciò deriva l'insistenza sull'omogeneità di una maggioranza parlamentare stabile («sistematica») capace di procedere insieme sulle grandi questioni e sotto la guida di veri *leader*, mettendo da parte se necessario l'amor proprio e gli egoismi di parte; su un'opposizione altrettanto coesa; sul principio di responsabilità politica correttamente inteso. Le «condizioni politiche» a cui fa riferimento Duvergier rinviano in ultima istanza al reclutamento del personale politico e al sistema elettorale, il che significa mettere in discussione "le regole del gioco" che fanno funzionare un tipico sistema notabile di canalizzazione del consenso in sintonia con un asfittico "paese legale".

Conservatori come Fonfrède o Pepin muovono dai "mali" della rappresentanza parlamentare – la debolezza dei "partiti", il particolarismo degli interessi, il localismo, il trasformismo, il legame politico-istituzionale dei deputati-funzionari – per ribadire un tipo di equilibrio che poggia anzitutto sul monarca: infatti, mentre questi rappresenta l'interesse generale del paese, i deputati al più sarebbero espressione dei singoli collegi. Emerge un regime di bilanciamento dei poteri ad esecutivo monarchico, nella convinzione che lo stretto rapporto tra monarca e governo (affermato dal *testo* della Carta) debba contrastare – in funzione "conserva-

trice” – la pretesa della Camera elettiva di “assorbire” il potere esecutivo e di assumere una posizione di preponderanza in contraddizione col principio del “concorso” e dell’equilibrio dei poteri. Queste considerazioni sono condivise dai conservatori ministeriali alla Guizot e di volta in volta dalla “palude” parlamentare – si tratti del *tiers parti* di Dupin o di esponenti del centro sinistra – che cercano di adattare la realtà ad un modello di monarchia rappresentativa che, basato sulle fragili fondamenta della *sovranità nazionale*, non vuole modificare le *condizioni politiche*, il regime elettorale anzitutto e con esso la forma della rappresentanza.

È stridente il confronto tra la teorica dottrina sottesa all’individuazione di «tutti gli elementi del potere legittimo disseminati nella società» (Guizot 1850, II, p. 150) al fine di enucleare la «ragione pubblica» e la realtà concreta dei procedimenti e dei mezzi di selezione del personale politico-parlamentare. Il problema dell’allargamento del “paese legale” è dapprima appannaggio della sinistra del “movimento”, per poi diventare il terreno privilegiato di incontro di forze politiche in realtà lontane per strategia e obiettivi.

La riforma parlamentare e la riforma amministrativa sono due facce della stessa medaglia. Malgrado la legge elettorale del 1831 avesse previsto alcune incompatibilità tra la funzione di deputato e lo *status* di funzionario, il parlamento della Monarchia di Luglio fu caratterizzato da una fortissima presenza di funzionari (Tudesq 1997; Manca 2000). A partire dal 1839 il tema dei funzionari-deputati entra a pieno titolo nell’agenda del dibattito politico. Léon Faucher denuncia gli effetti negativi di un sistema di *morcellement* della rappresentanza che fa prevalere gli interessi particolari e al con-

tempo li assoggetta al dispotismo corruttore della centralizzazione. E poiché i ministri sono instabili, è naturale che i deputati-funzionari guardino soprattutto al dato istituzionale permanente, ovvero alla corona e alla corte. «Non è possibile introdurre un gran numero di funzionari pubblici nella Camera senza snaturare il carattere della rappresentanza nazionale» (1839, p. 5). Nel corso degli anni Quaranta le riforme sono invocate da un numero crescente di parlamentari e in più di una occasione la composta minoranza che sostiene, per ragioni diverse, la duplice riforma, elettorale e parlamentare, si avvicina all’obiettivo.

Dopo le elezioni del 1 agosto 1846 (Higonnet 1967) che avevano assicurato una forte maggioranza al governo Soult-Guizot, l’opposizione accentuò il programma riformatore. Nel gennaio 1847 il *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale* di Duvergier de Hauranne ne diventa il più efficace manifesto. Lo scrittore liberale delinea ormai il dilemma della Monarchia di Luglio: o si procede sulla via delle riforme (parlamentare, elettorale ecc.) che sole consentirebbero di far prosperare un *vero* regime rappresentativo, oppure si rischia il deperimento e una crisi fatale. Il progetto presentato il 6 marzo abbassa il censo da 200 a 100 franchi e aggiunge una lista di capacità. Ciò vuol dire concedere l’elettorato a 200.000 nuovi elettori. Si tratta di una riforma tutt’altro che rivoluzionaria ma che avrebbe potuto tracciare un sentiero per un graduale rinnovamento del quadro istituzionale. È fin troppo nota la sprezzante risposta data da Guizot a Garnier-Pagès che nel corso del dibattito preconizza l’avvento del suffragio universale: «Non vi è giorno per il suffragio universale. Non vi è giorno in cui tutte le creature umane, qualunque esse siano, pos-

sano essere chiamate ad esercitare dei diritti politici. La questione non merita che mi distraiga in questo momento da ciò che ci occupa» («Le Moniteur Universel», 23 marzo 1847, p. 616; Rosanvallon 1991).

Il contemporaneo rigetto della proposta di riforma parlamentare presentata da de Rémusat (1962, IV, pp. 115 ss.) chiudeva ogni spiraglio ad un possibile cambiamento. I riformisti, sconfitti in parlamento, continuarono a lottare nel paese, con i banchetti, i raduni, le associazioni.

È la prima e naturale missione dei governi di essere conservatori. Noi siamo dei conservatori tanto più decisi perché succediamo a una serie di rivoluzioni, e ci sentiamo incaricati di ristabilire in Francia l'ordine, la durata, il rispetto dei poteri, delle leggi, dei principi, delle tradizioni, di tutto ciò che assicura la vita regolare e lunga delle società...

[Archives Nationales, 42 AP 297, Lettera (privata) di Guizot a Pellegrino Rossi, Parigi venerdì 7 maggio 1847]

Queste parole di Guizot – come sappiamo – non hanno avuto il dono della profezia.

6. *Le tecniche del parlamentarismo, il problema della responsabilità politica dei ministri, il nodo del governo parlamentare*

Il costituzionalismo della Restaurazione ha riposto poca fiducia nella capacità del testo scritto di creare la regola costituzionale in grado di prevedere e governare la pluralità dei contesti e delle situazioni possibili. Le *Chartes* sono testi laconici, vaghi, talvolta molto carenti nel definire la misura dei rapporti e del controllo tra parlamento ed esecutivo (Laquière, 2000).

In particolare si nota una sorta di con-

traddizione tra lo sviluppo essenzialmente fattuale, *empirico* della strumentazione di controllo del parlamento sull'attività del governo da un lato e, dall'altro, gli effetti limitati prodotti sul piano della concreta responsabilità ministeriale e quindi sulla stabilizzazione della forma di governo; ciò si deve, probabilmente, ad una complessa pluralità di fattori quali la natura e il ruolo della monarchia, la genetica difficoltà di articolazione "partitica" delle forze politiche, la carenza di unità e solidarietà nel Ministero ecc. I cosiddetti diritti di interrogazione, di interpellanza o di inchiesta non trovano alcun riconoscimento esplicito nelle Carte, neanche in quella del 1830.

Il controllo finanziario (bilancio) ha un riferimento testuale ma il suo sviluppo va ben oltre gli angusti confini tracciati dalla Carta. Nel corso della Restaurazione, già dai primi anni, si affermano i principi fondamentali del controllo finanziario quando ministri delle finanze sono il barone Louis, il conte Corvetto, il conte Villèle. L'ordinanza del 14 settembre 1822 stabilisce la regola dell'unità di bilancio (spese ed entrate) e la sua annualità. Ma già la legge del 25 marzo 1817 (articolo 151) aveva introdotto il voto parlamentare delle spese ministero per ministero, aprendo una strada importante che giunge sino alla Terza Repubblica. Nella logica del governo rappresentativo – ovvero di un governo basato sul principio della pubblicità – bisognava poter verificare nel più ampio dettaglio possibile l'insieme del bilancio. Nel 1829 questo fu votato non più per aggregazione, ma per sezioni. Durante la Monarchia di Luglio, nel 1831, si introduce la suddivisione per capitoli; nel 1848 furono 338 i capitoli votati.

Il dibattito sulla legge annuale di bilancio divenne l'occasione per discutere della

politica del governo, senza però che si arrivasse a mettere in discussione la responsabilità ministeriale. Anche la rivendicazione parlamentare del cd. "rifiuto del bilancio" – sostenuta con forza da Thiers e da Constant nella crisi del 1830 – non ebbe rilevanza costituzionale durante il regime orleanista.

Nel corso della Restaurazione, invece, si conquistano uno spazio significativo alcuni strumenti di controllo parlamentare non previsti dalla Carta o, se previsti, "riformulati" sul piano della prassi. Basti pensare all'istituto della petizione (art. 53 *Charte* 1814), utilizzato per sollecitare i ministri a dar conto in aula della loro attività, benché spesso senza alcun esito (Barthélemy 1904, pp. 234 ss.; Dionnet 2003). Diverso il caso dell'*adresse*, modernizzazione del diritto di rimostranza del Parlamento nei confronti del monarca. Previsto da una legge del 1814 (13 agosto), non ebbe conseguenze particolari se non dopo il 1821 allorché la discussione e il voto dell'*adresse* – quale risposta al discorso del trono – divennero l'occasione per muovere critiche al governo (e pur indirettamente al sovrano). La storia parlamentare francese è caratterizzata da alcune *addresses* importanti, a partire da quella dei 221 diretta contro la politica di Polignac e di Carlo X e quella del gennaio 1839 promossa dalla innaturale *coalition* (Guizot, Thiers, Barrot) contro il ministero Molé accusato di dare manforte alla politica personale di Luigi Filippo.

Meno efficaci si sono rivelate altre tecniche di controllo come l'interpellanza (Laquière 2002) e l'inchiesta parlamentare. La prima era apparsa agli inizi della Monarchia di Luglio e consisteva – sul modello inglese – in una domanda posta da un parlamentare, seguita da un dibattito che si chiudeva col voto di un ordine del giorno. L'interpellanza non sortì grandi effetti anche

perché non poteva essere proposta senza il consenso della maggioranza; i ministri interpellati si riservavano il diritto di non rispondere; il voto finale non ebbe mai rilevanza politica. Il diritto d'inchiesta si affermò nel corso della Monarchia di Luglio, ma anche in questo caso senza poter incidere in maniera davvero significativa sull'indirizzo politico dei ministri.

La Carta del 1814, nella sua laconicità, non contempla, se non in forma generale, il principio della responsabilità politico-parlamentare dei ministri (artt.13, 55, 56). Eppure, sin dal 1814 è subito evidente il rilievo che tale principio riveste per la configurazione del governo rappresentativo. Il dato testuale, come è noto, non è di grande aiuto poiché riprende l'originario carattere "penale" e individuale dell'*impeachment* britannico, con il potere di accusa per le ipotesi "estreme" di tradimento e di concussione riservato alla Camera bassa e il giudizio attribuito alla Camera alta.

Abbiamo di fronte ministri del re o *anche* ministri responsabili *in qualche modo* verso la maggioranza parlamentare? Dare una risposta univoca a questa domanda è obiettivamente difficile. Nel periodo 1814-1848 non si è affermato in Francia, su base convenzionale, un meccanismo che in via "automatica" e "obbligatoria" costringa il governo a dimettersi non appena venga meno il sostegno maggioritario delle Camere.

Il voto contrario di un ramo del Parlamento su singoli provvedimenti, taluni anche qualificanti dal punto di vista politico generale, non determina di per sé le dimissioni del Ministero, durante i due regimi politici delle Carte. È invece Casimir Périer all'inizio della Monarchia orleanista a fare un uso sistematico della questione di fiducia (marzo 1831 - ottobre 1832). Tale ricorso non

fu estraneo neppure al Ministero Mortier (1834) ma non divenne un' "istituzione" per il resto del nuovo regime politico. In generale si può dire che il voto contrario del parlamento giocò un ruolo limitato e "indiretto" nel determinare la caduta dei governi e soltanto dopo il 1830. Nel periodo considerato, tuttavia, la meta di una compiuta formalizzazione giuridico-politica della responsabilità rimane lontana.

L'assenza di una regola sufficientemente stabile – poi affermatasi nel regime parlamentare più o meno razionalizzato – sembrerebbe pertanto escludere la possibilità di parlare di regime parlamentare almeno per il periodo della Restaurazione. Se, al contrario, si è parlato e si parla di regime parlamentare è a dire il vero più per affermare un'origine, un momento di avvio che per sostenere la tesi di una compiutezza del sistema parlamentare. Non è sufficiente, infatti, ritrovare alcune tecniche costituzionali dall'indubbio "sapore" parlamentare (compatibilità tra l'essere ministro e parlamentare; libero accesso dei ministri alle Camere e correlativo diritto di parola; controfirma ministeriale; principio di unità e di omogeneità del consiglio dei ministri; forme di "controllo" del Parlamento sull'azione ministeriale: dall'*adresse* alla discussione e al voto di bilancio...) per arrivare a tale conclusione. Guizot, nelle sue Memorie, paragona il governo parlamentare a una delicatissima pianta di serra (*Mémoires*, 1867, VIII, p. 98). Esso in effetti non è semplicemente la somma aritmetica di tecniche e di principi. C'è un *quid* difficile da definire che ne informa l'*esprit*. Negli anni della monarchia costituzionale è possibile cogliere una forte *tensione* volta a riconoscere nella responsabilità politica dei ministri il problema costituzionale *par excellence* e dalla cui soluzione

dipende, in ultima istanza, la definizione della forma di governo.

7. *Benjamin Constant*: «Quando avremo ciò che non abbiamo ancora...»

Se la Carta è ambigua e lacunosa, la pubblicistica della Restaurazione è invece straordinariamente ricca, quasi a voler "colmare" la vaghezza del dettato costituzionale. In Benjamin Constant la questione della responsabilità è collegata strettamente all'idea di «potere neutro» che gli permette di configurare come duale il potere esecutivo, imputando alla responsabilità ministeriale gli atti che costituiscono un «cattivo uso» del potere legale (1815, p. 460; Jaume 2000; Laquière, *Le modèle anglais*, 2000).

Constant tende a vedere tale responsabilità nell'ottica tradizionale dell'accusa penale e tuttavia mostra di riconoscere molto bene il carattere "politico" insito nell'accusa riguardante azioni che sono per loro natura imprevedibili e discrezionali e che richiedono un apprezzamento altrettanto "politico" e discrezionale da parte delle assemblee. Constant conosce bene la pratica inglese del voto di fiducia, ma non pensa di introdurla in Francia perché non intende assegnare alle assemblee una prerogativa che andrebbe a confliggere con il «potere neutro» del monarca e in particolare con il potere di "libera" scelta dei ministri. Il problema è un altro:

Quando avremo ciò che non abbiamo ancora, ma che è assolutamente indispensabile in ogni monarchia costituzionale, intendo dire, un ministero che agisca di concerto, una maggioranza stabile, e una opposizione ben distinta da questa maggioranza, nessun ministro potrà restare al suo posto, se non

ha per sé la maggioranza dei voti, a meno di appellarsi al popolo attraverso nuove elezioni. E allora, queste nuove elezioni saranno la pietra di paragone della fiducia accordata a questo ministro...

[1815, p. 463]

«Quando avremo ciò che non abbiamo ancora», scrive Constant. Si tratta di un profilo molto importante perché evidenzia il legame necessario tra la natura della monarchia, le condizioni della cultura politica (maggioranza / opposizione, ruolo dei "partiti", unità e omogeneità del Ministero) e lo sviluppo del regime parlamentare.

8. *Il problema del principio parlamentare tra limiti strutturali e dinamiche concrete*

I tre piani analizzati (laconicità / vaghezza delle Carte; *décalage* tra principi e strumenti, rappresentazioni e fatti; analisi politico-costituzionali di grande rilievo che rivelano la presa di coscienza della natura e dei caratteri essenziali del regime parlamentare, senza però che questa dimensione del "dover essere" possa diventare compiutamente sangue e nervi del sistema) coesistono e spesso interferiscono fra loro. Tre limiti – già evidenziati – contribuiscono, in particolare, a "spiegare" la mancanza di un legame produttivo tra mezzi di controllo parlamentare e praticabilità del principio di responsabilità ministeriale.

Il ruolo del monarca costituzionale è decisivo: ho parlato, non a caso, di «incerti confini della monarchia costituzionale». Si tratti del monarca *selon la Charte* del 1814 (istitutore-detentore *ab origine* del potere di indirizzo politico) o del "personalismo" di Luigi Filippo (il re regna e spesso governa), il risultato non cambia (pur nella diversifi-

cazione del regime politico): carenza di autonomia e coesione dei Ministeri, collegialità solo in alcuni casi raggiunta, debolezza istituzionale, spirito di deferenza se non di subordinazione, paradosso della responsabilità: anziché "coprire" il monarca irresponsabile, i ministri tendono spesso a "coprirsi" dietro lo schermo dell'inviolabilità sovrana.

Il sistema di organizzazione e di funzionamento dei gruppi politici risente di vari fattori: inesperienza (*apprentissage*) durante la Restaurazione, mancanza di omogeneità, esistenza di "partiti" anti-sistema durante il regime orleanista (legittimisti, bonapartisti, repubblicani), natura notabile delle aggregazioni. Questi problemi si collegano in maniera indissolubile alla logica del sistema elettorale censitario che rispecchia la filosofia politico-morale della *rappresentanza* nella quale gran parte dei liberali – pur con sfumature diverse – si riconoscono pienamente (Lacché 2002).

In Francia (come in altre esperienze europee del XIX secolo) il regime elettorale tende a trasformarsi in *sistema politico-amministrativo* assecondando quella radicata tradizione nazionale che individuava nella centralizzazione un complesso e coerente strumento di mediazione locale (i *bourgs pourris* francesi, la "corruzione" elettorale ecc.) e di necessario raccordo con la sfera della rappresentanza politica (Lacché, *Il telegrafo*, 2002). *L'esprit de localité* – che differenzia profondamente le regioni francesi – non è un effetto bensì una condizione di partenza. Anche nei collegi più "grandi" conta la personalità dei candidati e la campagna elettorale non può che essere personalizzata, discreta, basata sui vari livelli di influenza dei notabili.

«Quando avremo ciò che non abbiamo ancora», scrive Constant. E, tuttavia, mal-

grado i limiti denunciati, non possiamo dimenticare alcune dinamiche importanti. Chi conquista la maggioranza della Camera dei deputati tende ad accentuare la natura "parlamentare" del regime. In fondo, l'atteggiamento degli *ultras* della *Chambre introuvable* (Corciulo 1979 e 2000; De Waresquiel 1992) tra il 1815 e 1816 ha una qualche eco nel comportamento dei liberali a partire dal 1827, dalla caduta del ministero Villèle. Ciò significa che la lotta politica è parte integrante e "produttiva" del quadro costituzionale. Chi ha ottenuto la maggioranza nella Camera elettiva fa leva sul carattere parlamentare e dualistico; chi è sulla difensiva tende a ritrovare nel monarca un soggetto dotato di prerogative il cui esercizio può ricondurre la maggioranza entro un ambito più consono allo schema "monistico" tracciato dalla *Charte*. È evidente che il dibattito di fine anni Venti rimette *ultras* e liberali nelle loro "naturali" posizioni, ma questo carattere non abbandonerà – seppure con forme ulteriori e diverse – il sistema costituzionale in Francia anche dopo il 1830.

Certo è che, pur con le incertezze ricordate, l'insistenza sulla legislazione elettorale e su quella relativa alla stampa – che accompagna i principali snodi politici della Restaurazione – mostra distintamente la convinzione che sia possibile governare e "durare" solo con il sostegno dell'opinione (fatta prosperare dalla libertà di stampa).

Un altro aspetto merita di essere sottolineato: il controllo del parlamento (Mahul 1830, p. 476) – attraverso la contesa elettorale e le infornate di pari – è la condizione essenziale per influire sulla natura del regime. Pur in assenza di un compiuto regime parlamentare, ci si comporta "come se" esso fosse operante con tutti i suoi principali ingranaggi.

Ma non bisogna dimenticare che nessun voto di sfiducia – in quanto tale – fa cadere un governo della Restaurazione e lo scioglimento della Camera resta la manifestazione della prerogativa regia, anche se in alcuni casi è evidente e decisivo l'atteggiamento ripetutamente ostile del parlamento (per es. in occasione della caduta del secondo Ministero Richelieu nel 1821). In altri casi il Ministero ricorre al monarca per chiedere lo scioglimento della Camera nella quale esiste una maggioranza solidale ma attraverso tale atto si intende contrastare il progressivo affermarsi della minoranza (Villèle nel 1824 e nel 1827).

Le elezioni rivestono allora un ruolo decisivo e diventano l'"appello al paese" per arbitrare la contesa politica. Il re non può essere "partigiano" e "neutrale": l'intelligenza politica gli è richiesta per ben interpretare il sentimento dell'*opinion*. In un regime a tendenza parlamentare il monarca non può utilizzare sistematicamente i mezzi legali per cambiare il risultato voluto dall'opinione, pena una crisi costituzionale dagli esiti incerti. Il regime parlamentare è al contempo, si potrebbe dire, il campo da gioco (la forma del regime rappresentativo) e la partita da giocare (principio parlamentare) (Guizot 1881, p. XV): si tratta di una sovrapposizione, questa, destinata a durare nel tempo.

Bibliografia

- Antonetti (Guy), *La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, 1998;
 Bagehot (Walter), *Napoleone III. Lettere sul colpo di Stato francese del 1851*, a cura di M. Griffo, Roma, Ideazione, 1997;
 Baranger (Denis), *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, Puf, 1999;

- Barante (Prosper de), *La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits*, Paris, Didier, 1863, 2 voll.;
- Barrot (Odilon), *Mémoires posthumes*, Paris, Charpentier et Cie, 1876, tome IV;
- Barthélemy (Joseph), *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Brière, 1904;
- Beaud (Olivier), *Joseph Barthélemy ou la fin de la doctrine constitutionnelle classique*, in «Droits», 32, 2000, pp. 89-108;
- Bonini (Francesco), *Amministrazione e Costituzione: il modello francese*, Roma, Carocci, 1999;
- Bonnefon (Joseph) *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris, Giard et Brière, 1905;
- Capitant (René), *Régimes parlementaires*, in *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, poi Vaduz, Topos Verlag, Paris, Librairie Duchemin, 1977, pp. 31-57;
- Cassina (Cristina), «*Vincere la demagogia con la democrazia*». Il 1848 e le sue illusioni, in questo stesso numero del Giornale;
- Constant (Benjamin), *De la responsabilité des ministres*, in *Oeuvres complètes*, IX, 1, Tübingen, Niemeyer, 2001 (1815);
- Corciulo (Maria Sofia), *Le istituzioni parlamentari in Francia. Cento Giorni e seconda Restaurazione (1815-1816)*, Napoli, Guida, 1979;
- *La «Chambre Introuvable» e i principi del regime parlamentare (agosto 1815-settembre 1816)*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca e W. Brauner, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, pp. 119-137;
- Deslandres (Maurice), *Histoire constitutionnelle de France de 1789 à 1870*, t. II, *De la chute de l'Empire à l'avènement de la troisième République (1815-1870)*, Paris, Colin, Sirey, 1932;
- De Waresquiel (Emmanuel), *Un paradoxe politique: la Chambre «introuvable» et la naissance du parlementarisme français (octobre 1815-avril 1816)*, in «Commentaire», 15, 1992, pp. 409-416;
- Dionnet (Jean-Pierre), *La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine: évocation d'une difficile intégration*, in «Droits», 37, 2003, pp. 173-189;
- Duvergier de Hauranne (Prosper), *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, J. Tessier, 1838;
- *De la politique extérieure et intérieure de la France*, Paris, Paulin, 1841;
- *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, Paulin, 1847;
- *Histoire du gouvernement parlementaire en France. 1814-1848, précédée d'une introduction...*, Paris, Michel Lévy Frères, 1857-1872;
- Eisenmann (Charles), *Essai d'une classification théorique des formes politiques*, in «Politique», 1968, pp. 8 ss.;
- Elia (Leopoldo), *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, pp. 634-675;
- Faucher (Léon), *Des fonctionnaires députés. A.M. Odilon Barrot*, 20 février 1839;
- Fievée (Joseph), *Correspondance politique et administrative, commencée au mois de mai 1814*, Paris, Le Normant, 1815-1819;
- Furet (François), *Réflexions sur l'idée de tradition révolutionnaire dans la France du XIX^{ème} siècle*, in «Pouvoirs», 50, 1990, pp. 5-13;
- Giannini (Massimo Severo), *Prefazione a Burdeau (Georges), Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950 (1932);
- Guizot (François), *De la démocratie en France (Janvier 1849)*, Paris, Masson, 1849 (tr. it. *Della democrazia in Francia (gennaio 1849)*, introduzione di M. Griffo, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2000);
- *Pourquoi la Révolution d'Angleterre a-t-elle réussi? Discours sur l'histoire de la Révolution d'Angleterre*, Paris, Masson, 1850;
- *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris, Didier, 1851;
- *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, Levy Frères, 1858-1867;
- *Mélanges politiques et historiques, Préface*, Paris, M. Lévy, 1881;
- Hello (Charles), *Del regime costituzionale nelle sue relazioni con lo stato attuale della scienza sociale e politica*, Firenze, Pillori, 1850;
- Higonnet (Patrick L.R.), Higonnet (Trevor B.), *Class. Corruption and Politics in the French Chamber of Deputies, 1846-1848*, in «French Historical Studies», 5, 1967, pp. 204-224;
- His (Charles-Hyacinthe), *De la Monarchie représentative*, Paris, Schubart et Heideloff, 1829;
- Hummel (Jacky), *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918): le modèle allemand de la monarchie limitée*, Paris, Puf, 2002;
- Jaume (Lucien), *Le concept de «responsabilité des ministres» chez Benjamin Constant*, in «Revue française de Droit constitutionnel», 42, 2000, pp. 227-243;
- Jainchill (Andrew), Moyn (Samuel), *French Democracy between Totalitarianism and Solidarity: Pierre Rosanvallon and Revisionist Historiography*, in «The Journal of Modern History», 76, 2004, pp. 107-154;
- Kirsch (Martin), *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenoek & Ruprecht, 1999;
- Lacchè (Luigi), *Coppet et la percée de l'Etat libéral constitutionnel*, in *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du Groupe de Madame de Staël*, a cura di L. Jaume, Paris, Economica, Aix-en-Provence, Puum, 2000, pp. 135-155;

- *La costituzione belga del 1831*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 9, 2001, pp. 71-112;
- *Tra politica e diritto, ovvero Rossi e la Monarchia di Luglio*, in *Un liberale europeo: Pellegrino Rossi (1787-1848)*, a cura di L. Lacchè, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 70-108;
- *La Libertà che guida il Popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le Chartes nel costituzionalismo francese*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- *Il telegrafo di Stendhal. Politica ed elezioni nel «Lucien Leuwen» ai tempi della Monarchia di Luglio*, in «Giornale di storia costituzionale», 4/II semestre, 2002, pp. 217-233;
- Lahmer (Marc), *La constitution américaine dans le débat français: 1795-1848*, Paris, L'Harmattan, 2001;
- Laquière (Alain), *Le Parlement, organe de contrôle du gouvernement dans la France de la Restauration et de la Monarchie de Juillet*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo*, cit., pp. 175-191;
- *Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppel*, in *Coppel, creuset de l'esprit libéral*, cit., pp. 158-176;
- *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Puf, 2002;
- Lauvaux (Philippe), *Propositions méthodologiques pour la classification des régimes*, in «Droits», 32, 2000, pp. 109-120;
- Luzzatto (Sergio), *Ombre rosse. Il romanzo della Rivoluzione francese nell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- Mahul (Adolphe), *Tableau de la Constitution politique de la monarchie française selon la Charte, ou Résumé du droit public des Français, accompagné de texte des lois fondamentales et des documents authentiques*, Paris, A. Désaugères, 1830;
- Manca (Anna Gianna), *Introduzione a L'istituzione parlamentare nel XIX secolo*, cit., pp. 9-45;
- *I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata*, in *Ibidem*, pp. 391-429;
- e Lacchè (Luigi) (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi. Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2003;
- Michon (Louis), *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris, LGDJ, 1905;
- Mill (John Stuart), *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milano, Bompiani, 1946 (1861);
- Mirkine-Guetzevitch (Boris), *Le costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954 (1951);
- Mortati (Costantino), *Corso di lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato, Forme di governo*, raccolte da S. Fois, Roma, Edizioni "Ricerche", 1962;
- Pinheiro-Ferreira (Silvestre), *Observations sur la Charte constitutionnelle de la France, extraites du cours de droit public de M. le commandeur Silvestre Pinheiro-Ferreira, ministre d'état de S.M.T.F.*, Paris, Rey et Gravier, 1833;
- Pouthas (Charles), *Les ministères de Louis-Philippe*, in «Revue d'histoire moderne et contemporaine», I, janvier-mars, 1954;
- Prevost-Paradol (Lucien-Anatole), *La France nouvelle*, Paris, Michel Lévy Frères, 1868;
- Redslob (Robert), *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, Mohr, 1918;
- Rémusat (Charles-François-Marie de), *Mémoires de ma vie*, t. IV, *Les dernières années de la monarchie, révolution de 1848, la Seconde République, 1848-1851...*, a cura di Ch. H. Pouthas, Paris, Plon, 1962;
- Renan (Ernest), *La monarchie constitutionnelle en France*, in «Revue des Deux Mondes», 1er novembre 1869, poi in *La réforme intellectuelle et morale*, Paris, Lévy Frères, 1872, 3 ed.
- Rials (Stéphane), *Essai sur le concept de monarchie limitée (autour de la Charte de 1814)*, in *Révolution et contre-révolution au XIXème siècle*, Paris, Albatros, D.U.C., 1987, pp. 88-125;
- Roederer (Pierre-Louis), *Adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*, Paris, Firmin Didot, 1835;
- Rosanvallon (Pierre), *Rosanvallon, Guizot et la question du suffrage universel au XIXème siècle*, in *François Guizot et la culture politique de son temps*, a cura di M. Valensise, Paris, Gallimard, Seuil, 1991, pp. 129-145;
- *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994;
- Rotelli (Ettore), *La forma di governo britannica fra 1689 e 1784*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 10, 2002, pp. 45-126;
- Schiera (Pierangelo), *La costituzione inglese fra storia e mito*, in *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800*, a cura di A. Romano, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 39-58;
- Serrigny (Denis), *Traité du droit public des Français, précédé d'une introduction sur les fondements des sociétés politiques*, Paris, Joubert, 1846, 2 tomi ;
- Thiers (Adolphe), *La monarchie de 1830*, Paris, A. Mesnier, 1831;
- Troper (Michel), *Les classifications en droit constitutionnel*, in «Revue de droit public», 1989, pp. 945 ss. (tr. it. in *Per una teoria giuridica dello Stato*, Napoli, Guida, 1998, pp. 233-246);
- Tudesq (André-Jean), *La liberté contre la liberté. Le débat sur les incompatibilités parlementaires*, in *Liberté, libéraux et constitutions*, a cura di J.-P. Clément, L. Jaume e M. Verpeaux, Paris, Economica, 1997, pp. 33-41.

«Vincere la demagogia con la democrazia». Il 1848 e le sue illusioni

CRISTINA CASSINA

Sul principio dell'*annus mirabilis* intellettuali di diverso orientamento, ma di indubbio spessore, danno ormai per prossimo il ritorno della Rivoluzione in Europa. Quando i primi fuochi si accendono a Palermo, nel mese di gennaio, Marx ed Engels stanno attendendo alla redazione del *Manifesto*, a loro commissionato dalla Lega dei comunisti alla fine del 1847: in soli due mesi, i filosofi tedeschi compongono uno scritto destinato a divenire una pietra miliare nella storia del movimento operaio, in cui, con rara lungimiranza, viene messo a fuoco il carattere classista delle lotte a venire.

Il *Manifesto del partito comunista*, per ironia della storia, esce a Londra il 23 febbraio, ma ancor più in anticipo sui tempi risulta la capacità predittiva di Alexis de Tocqueville: in un discorso dai toni amari, pronunciato alla Camera dei deputati a fine gennaio, e per lo più irriso dai colleghi, egli mette in guardia contro la piega che vanno prendendo gli eventi («le sol tremble de nouveau en Europe») e preannuncia l'avvento di una rivoluzione "sociale" (Tocqueville, *Oeuvres Complètes*, III, 2, pp. 745-758).

Inutili Cassandre, l'uno e gli altri: la rivoluzione scoppia a Parigi, quasi del tutto inattesa, il 22 febbraio. In soli tre giorni il regime di Luigi Filippo d'Orléans si dissolve nel nulla e ciò che s'impone, grazie anche alla persistenza del mito della grande Rivoluzione, è l'opzione repubblicana. La rivoluzione ripristina il popolo nei suoi diritti e nelle sue prerogative, si dice infatti ad ogni angolo della capitale: la Francia sarà repubblicana e il suffragio universale suggellerà il nuovo patto con i cittadini.

Repubblica e suffragio universale; peso del passato e problemi che annunciano scenari futuri: ho già posto, con queste parole, le coordinate tematiche che guideranno il mio intervento. Se delle ragioni che hanno portato alla caduta della monarchia di luglio si potrebbe discutere a lungo, poiché esse interessano il piano economico, non meno che quello sociale ed intellettuale, qui ci si soffermerà su alcuni nodi istituzionali a valle delle giornate rivoluzionarie. Si sosterrà, in particolare, che gli esiti cesaristici in cui è incorsa la Francia di metà Ottocento sono per larga parte iscritti nel suo Dna costituziona-

le: tant'è che, a ritroso, difficilmente un destino è potuto apparire altrettanto annunciato.

1. *L'equivoco originario*

È noto che le giornate di febbraio costituiscono uno spartiacque della storia francese. In primo luogo, esse portano alla ribalta i venti della grande Rivoluzione, accolti a dire il vero in modo diseguale: se per la classe politica e intellettuale è un fatto evidente che la sua corsa non si è mai fermata, come mostra l'estrema fragilità delle strutture politiche e sociali, il popolo parigino, invece, accoglie come una lieta novella il riaccendersi della fiamma rivoluzionaria, e la saluta con un insieme di atti volti a rafforzare i legami con il passato: si tratti di piantare alberi della libertà, questa volta con la benedizione del clero, ma anche di fondare una miriade di giornali e club delle tendenze più varie (memorabilmente ritratti da Flaubert nell'*Éducation sentimentale*).

D'altro canto, quelle stesse giornate introducono nell'orizzonte politico dei francesi temi e problemi del tutto inediti, a riprova di quanto i fermenti culturali del cosiddetto «tempo dei profeti» hanno percorso e attecchito nel paese: in particolare, entra qui in gioco la questione del diritto al lavoro e, conseguentemente, la scelta tra una Repubblica democratica, in base all'assunzione di alcuni principi ispiratori forti, oppure una Repubblica a vocazione sociale, che si faccia cioè carico delle richieste provenienti dalle fasce più deboli della popolazione.

Tenendo presente la forbice disegnata da queste opzioni, è lecito chiedersi perché la rivoluzione parigina del 1848, contrariamente a quanto farebbe supporre la varietà

degli elementi in gioco, si cristallizzi nel giro di pochi mesi in un solo precipitato. Ma anche perché, nonostante tali elementi siano presenti e attivi fin dalle prime battute, quel precipitato sia apparso ai più del tutto scontato, al punto che Michele Battini (*L'ordine della gerarchia*), riassumendo il senso di questo frangente, ha parlato di «cesarismo come destino».

Alla base di questo destino sta un equivoco di fondo, per introdurre il quale è necessario tenere presente la varietà degli attori e la concatenazione degli eventi. Da un lato, vi è il popolo di Parigi, vero protagonista della Rivoluzione di febbraio, che negli anni della Monarchia di Luglio si è nutrito di sogni repubblicani declinati sotto le forme più varie. Dalla predicazione dei socialisti utopistici esso ricava istanze cooperativistiche e solidaristiche, talvolta unite a miraggi di natura comunista, tal'altra a reminiscenze di tipo giacobino, che nella temperie rivoluzionaria vengono a coagularsi sotto il comune denominatore della "fraternità". Dall'altro lato, sta la grande maggioranza dei francesi, la provincia, con i suoi milioni di contadini piccoli proprietari per lo più impermeabili al credo socialista, che nei primi due mesi avrà ben fioca voce in capitolo.

Tra i due poli si situa una classe dirigente in rapida evoluzione: quella che soltanto ieri era l'opposizione dinastica, votata alla difesa delle grandi libertà, nel giro di pochi giorni si ritrova confinata nell'ala dei moderati sotto l'irriverente dicitura di «repubblicani dell'indomani», mentre la scena, per lo meno nelle prime battute, è occupata in modo prevalente dai cosiddetti «repubblicani della vigilia»: ossia i repubblicani "veri", quelli che da sempre professano il credo nel suffragio universale. Il governo provvisorio, formatosi nel corso della caotica giornata del

25 febbraio, tiene conto degli uni e, in misura minore, degli altri: agli uomini proposti dalla redazione de «Le National», organo del repubblicanesimo borghese, e che hanno superato anche il vaglio della Camera dei deputati del regime orléanista, la folla impone l'aggiunta di alcuni nomi tratti dalla lista stilata da «La Réforme», giornale di tendenza rivoluzionaria e socialista, dando per tanto vita ad un organo policefalo e per nulla unitario, come mostreranno i decreti e le scelte dei giorni successivi.

È l'*esprit du 48* ciò che prende forma e che si palesa in queste prime giornate, attraverso una serie di scelte importanti che impegneranno i nuovi governanti oltre ogni possibile previsione. Un *esprit* caratterizzato da slanci e da ottimismo, anche se Charles Seignobos, riflettendo sui primi decreti emanati da governo provvisorio, ha parlato semmai di «actes irréflechis» (p. 4). L'annotazione del grande storico trova conferma in ciò che Tocqueville scrive a Gustave de Beaumont il 22 aprile 1848, alla vigilia delle elezioni per la Costituente:

Je sens le découragement m'approcher au spectacle que nous donnent l'inexpérience, l'ignorance profonde la folie (le mot souvent n'est pas de trop) de ceux qui nous gouvernent depuis deux mois. Je ne suis pas gai assurément. J'espère peu dans l'avenir. Je n'y vois guère que des événements funestes pour nous et pour la France.

[Tocqueville, *Oeuvres Complètes*, VII, 2, p. 13].

Il governo provvisorio si trova ad affrontare in prima battuta un nodo alquanto delicato, la coniugazione della Repubblica testé fondata all'esercizio del suffragio universale maschile: un'equazione niente affatto univoca, anche se sul momento passa come tale. È certamente vero che, nel panorama politico contemporaneo, le uniche due entità

statali a forma repubblicana si basano entrambe sul suffragio universale maschile (Unione americana e Confederazione elvetica), ma questi due soli elementi non sono di per sé sufficienti a garantire l'esercizio regolare della democrazia, meno che mai un futuro di pace sociale, da cui invece ha preso le mosse la storia della Seconda Repubblica. Resta nondimeno che tale binomio viene sentito, inteso e percepito come una grande promessa libertaria, dando vita a un lirismo repubblicano dai tratti inediti.

È la radicale semplicità del messaggio contenuto nel suffragio universale ciò che, del resto, da subito s'impone: questa notazione di Pierre Rosanvallon (*Le sacre du Citoyen*, p. 285) riassume in modo efficace la portata di una scelta che, sul momento, nessuno pensa di contestare. Con il decreto del 5 marzo 1848 preparato da due consiglieri di Stato freschi di nomina, Cormenin e Isalbert, il governo provvisorio statuisce infatti il suffragio universale (maschile) e diretto, assolvendo alla sua prima – ma forse unica – promessa: le barricate che sono state erette contro l'ordine iniquo (in quanto capacitario) della monarchia orleanista, trovano una prima ricompensa nel fatto che i governanti rimettono interamente alla volontà del popolo la conferma delle scelte inerenti il profilo istituzionale.

Il vero banco di prova per la neonata Repubblica saranno dunque le elezioni per la Costituente, svoltesi nella domenica di Pasqua e nel lunedì dell'Angelo, il 23 e 24 aprile 1848. La scelta di rimettere ad un'Assemblea Nazionale il compito di delineare i poteri del nuovo Stato si iscrive, a ben vedere, nella linea della tradizione rivoluzionaria: riemerge, in questa scelta, quell'*ossessione costituente* che per Roberto Martucci è il *trait-d'union* delle diverse fasi della grande

Rivoluzione; ma traspare anche la volontà di tagliare i ponti con il passato, ricusando tanto le commissioni investite dall'alto dei tempi borbonici quanto le decisioni abboracciate che avevano portato al regime orleanista. La soluzione proposta, insomma, è di natura decisamente democratica e sarà un esempio per altre Costituenti elette in molte capitali europee nel corso del biennio rivoluzionario. Detto questo, va aggiunto che non sarebbe possibile cogliere il senso del risultato elettorale, d'impronta più che moderata, senza tenere presente che in soli sessanta giorni lo scenario politico è profondamente mutato: l'entusiasmo e lo slancio unitario dei primi giorni hanno lasciato il passo a problemi scottanti ed urgenti, primo fra tutti la valutazione degli *Ateliers Nationaux*.

Questi opifici pubblici che impiegano via via una massa crescente di disoccupati (a maggio oltre 100.000, nella sola Parigi) e che vengono erroneamente confusi con il progetto cooperativistico elaborato da Louis Blanc, sono il vero pomo della discordia: gli *Ateliers* dovrebbero rispondere in qualche modo alle aspettative nate dal decreto del 25 febbraio, redatto da Louis Blanc e fatto proprio dal governo provvisorio, che proclama il «diritto al lavoro»: anche se in termini vaghi, con questo atto la Repubblica s'impegna in prima persona ad intervenire sul piano economico. Di fatto il giorno seguente un altro decreto istituisce gli *Ateliers*, affidandoli alla direzione del ministro dei Lavori pubblici Marie (non di orientamento socialista), mentre nella giornata del 28, in seguito ad una massiccia manifestazione popolare, il governo provvisorio accetta di creare una Commissione governativa dei lavoratori che sarà installata al Luxemburg e presieduta da Louis Blanc (escluso in tal modo da compiti di governo vero e proprio). Per un

verso, dunque, la Repubblica accoglie le richieste dei lavoratori, ma per un altro ne vanifica le aspettative: mentre la Commissione si perde in dibattiti teorici, gli *Ateliers*, ben lungi dall'organizzare gli operai in forme di lavoro autonomo e cooperativistico, si rivelano piuttosto una nuova sorta di stabilimenti di carità, che destinano un salario giornaliero cospicuo senza impiegare utilmente i lavoratori: il che è abbastanza per scontentare borghesi e proletari.

Di fatto, prima ancora che i costituenti si dedichino al celebre dibattito sul diritto al lavoro, abbattendone per altro il principio, è il voto della Francia della provincia - o, come scrisse Marx, ma per altro contesto, il voto dei contadini paragonati a «sacchi di patate» - che determina le condizioni per un repentino scioglimento degli *Ateliers*. Dal primo vero esercizio del suffragio universale maschile viene infatti designata un'Assemblea Costituente di chiaro orientamento moderato. Sebbene gli eletti si muovano ancora assai liberamente sullo scenario politico, i numeri mostrano nondimeno un radicale assestamento dell'ondata rivoluzionaria: su 900 costituenti, oltre 500 possono essere ascritti alla linea del governo provvisorio, ossia di un repubblicanesimo moderato; altri 250, benché si proclamino repubblicani, professano in realtà fede monarchica e solo 150 possono figurare come repubblicani d'ispirazione socialista, i *demosoc*, come si prenderà a dire. In ogni modo, rifiutando tanto l'opzione monarchica quanto lo spettro della rivoluzione sociale (sono le due facce della «demagogia» cui allude Tocqueville, nell'adagio citato nel nostro titolo), il risultato elettorale sancisce la linea moderata del governo provvisorio.

Ma dall'esito di queste consultazioni, che per altro hanno registrato una massiccia par-

tecipazione (oltre l'84% degli aventi diritto è andato a votare), la Francia ricava soprattutto lacerazioni e fratture: siano esse spaziali – città *versus* campagna – oppure sociali – borghesi *versus* proletari – o, peggio ancora, la combinazione delle due. Non ovunque, infatti, il risultato elettorale è accettato di buon grado e le proteste non tarderanno a sfociare in episodi di aperta rivolta (è il caso di Rouen, dove corre il primo sangue).

Prima, chiara avvisaglia dell'avvicinarsi della lotta civile è la difficile giornata del 15 maggio. Tra le libertà proclamate vi è quella di riunione, il cui godimento ha dato vita all'apertura di molti club, in particolare a Parigi. Ai più radicali di essi va l'organizzazione della giornata, indetta per manifestare solidarietà in favore degli insorti polacchi, ma volta, in realtà, a contestare la composizione dell'Assemblea Costituente. Nei *Souvenirs*, Tocqueville traccia di questa giornata un racconto a metà strada tra il ridicolo e il patetico, in cui le figure storiche dei *demosoc* (Blanqui, Barbès e Louis Blanc, tra gli altri) sono derise in modo feroce; il tratto sardonico, tuttavia, nulla toglie alla gravità del momento dato che la folla tiene in scacco l'Assemblea per molte ore, tentando per altro di esautorare il Comitato esecutivo che proviene dalle sue file.

Nonostante non abbia portato a spargimento di sangue, il 15 maggio appartiene per un aspetto importante al copione delle giornate rivoluzionarie: la folla, invadendo lo spazio dell'Assemblea, riconosce pur sempre l'esistenza di un luogo della sovranità e cerca di appropriarsene.

Le tristemente celebri giornate di giugno, invece, si inscrivono in un orizzonte diverso: da tutti paventate come l'inevitabile scontro finale, esse inaugurano il tempo delle lotte civili, da un lato, e segnano la fine della bor-



Manifestazione pacifista ed di fratellanza del 17 marzo 1848

ghesia in quanto classe rivoluzionaria, dall'altro. Ma tra borghesi e proletari il divorzio si consuma in modo lacerante: quattro giorni di intensi combattimenti, migliaia di morti e di feriti, il potere esecutivo consegnato nelle mani di un dittatore militare, il generale Cavaignac. Tutto questo peserà come un macigno sul destino della Repubblica.

2. Tra Scilla e Cariddi

I lavori della Costituente stanno a cavallo degli eventi sopra ricordati e, anche in questo caso, le date sono assai significative. Riunitasi il 4 maggio, l'Assemblea elegge in tre tornate a cavallo della difficile giornata del 15 i diciotto membri del comitato incaricato di redigere il progetto costituzionale. Lo compongono uomini per lo più moderati, se non addirittura conservatori, e solo due di posizioni più avanzate, Lamennais e Victor Considérant, (ma il primo lascerà ben presto

il teatro dei lavori). Spiccano, tra gli altri, i nomi di Tocqueville, del suo compagno di viaggio in America Gustave de Beaumont, del capo dell'opposizione dinastica Odilon Barrot, dello storico Vaulabelle, di Marrast, direttore del giornale «Le National», che sarà il relatore del progetto, del giurista Cormenin, a cui spetterà per lungo tempo la presidenza e un ruolo primario nella direzione dei lavori. A detta dello stesso Tocqueville, il comitato non brilla per particolari capacità, soprattutto tenendo conto della levatura degli uomini che avevano confezionato la costituzione americana. Di parere diverso, in ogni modo meno scettico, è François Luchaire che ha recentemente studiato il 1848 per la collana Fayard dedicata alla *Histoire des constitutions de la France*: egli distingue il lavoro del comitato, che «travaille avec d'autant d'ardeur que de sérieux» (p. 42), da quello dei *bureaux* (che comunque, per portavoce, scelgono uomini di indubbio talento).

Protagonisti e commentatori concordano tuttavia su un fatto: i lavori procedono davvero spediti se già il 19 giugno Marrast presenta un progetto che viene esaminato nei 15 *bureaux* in cui è ripartita l'Assemblea Costituente (sulle implicazioni di tale ripartizione si rimanda a Finelli, *L'immagine del Parlamento*). Le osservazioni elaborate in questa sede sono presentate al comitato attraverso la figura del delegato, eletto in seno a ciascun *bureau*. Dal lavoro congiunto tra il comitato e i delegati prende forma un secondo progetto che sarà depositato il 30 agosto: solo dopo di allora avrà inizio la discussione in aula, nel corso della quale anche i membri del comitato prenderanno più volte la parola; essa si protrarrà fino a ottobre inoltrato quando, dopo un'ulteriore messa a punto, sarà sottoposta a voto finale il 4 novembre.

Ogni costituzione, in quanto strumento giuridico, esprime una certa concezione del potere e dello Stato; se quella del 1848 non tarderà a rivelarsi un testo effimero, è perché essa risponde al tentativo di tenere assieme un amalgama alquanto eterogeneo di principi: pur mantenendo la scelta repubblicana e democratica, la sua elaborazione procede all'ombra dei gravi avvenimenti già ricordati e ciò inciderà in larga parte sulla redazione finale.

Del dettato costituzionale vero e proprio, qui interessano due punti assolutamente inscindibili: l'assoluta centralità riservata all'Assemblea «unique» e il correttivo per essa escogitato, vale a dire un potere esecutivo facente perno sulla figura di un presidente. Che la Repubblica debba poggiare su un sistema monocamerale è quanto chiedono, a viva voce, i repubblicani della vigilia e la maggioranza del comitato, la quale, su questo punto, si rivela piuttosto compatta. A riprova della rilevanza di questo assunto il relatore Marrast, nella prima presentazione del progetto, ribatte sia su ragioni di principio («La souveraineté est une, la nation est une, la volonté est une; comment voudrait-on que la délégation de la souveraineté net fût pas unique, que la représentation national soit coupée en deux?»), sia su ragioni di tipo politico: se si dovesse profilare un contrasto tra i rappresentanti e la presidenza, l'Assemblea unica garantirebbe la superiorità della legge, mentre l'esistenza di una seconda Camera sarebbe un incentivo alla resistenza. E per meglio chiarire il suo pensiero, aggiunge: «Quand on a pour soi les Anciens, on fait sauter les Cinq-Cents par la fenêtre» (cit. da Luchaire, *Naissance*, p. 93).

È in sede di discussione, in ogni modo, che i pareri pro e contro hanno maggiori possibilità di palesarsi, offrendo un vivace spac-

cato sulla composizione dell'Assemblea Costituente. Come si è già detto, la definizione del Legislativo e dell'Esecutivo sono temi che si intrecciano strettamente, sicché la loro scissione può essere utile al piano della narrazione ma non giova a quello della comprensione. Durante i lavori del comitato solo Tocqueville e Barrot hanno espresso serie riserve rispetto alla tesi della Camera unica: il primo, in particolare, ha ritenuto del tutto improponibile la combinazione di due poteri eletti a suffragio universale, prefigurando fin da allora i termini più che probabili di un grave conflitto. In aula, invece, le opposizioni si diversificano e si appellano alle ragioni più diverse: c'è chi obietta la necessità che il lavoro legislativo proceda senza fretta e sia rivisto più volte, anche in sedi diverse; c'è chi paventa il rischio dello straripamento dei poteri (insistendo, in particolare, su alcuni momenti "infelici" della Convenzione); c'è chi non crede saggio rinunciare all'idea di un potere conservativo e chi, ancora, pone il problema della sede preposta al controllo della costituzionalità delle leggi. Si tratta di obiezioni di natura diversa ma egualmente legittime, a cui tuttavia l'Assemblea Costituente non presta ascolto: la linea vincente è quella per cui una seconda Camera non può che essere appannaggio di un'aristocrazia e, dunque, non confacente all'obiettivo repubblicano che appare inscindibile dalla centralità di un potere legislativo organizzato in forma monocamerale.

Tramontata l'opzione di una seconda Camera, è sul versante dell'Esecutivo che il comitato va giocoforza cercando un correttivo al paventato strapotere della Assemblea. La soluzione adottata – quella di affiancarle un presidente della Repubblica eletto anch'esso a suffragio universale – non è certo presa a cuor leggero: sia i componenti il

comitato sia i delegati dei *bureaux* danno prova di coglierne i possibili rischi. Ma, ancora una volta, è nel corso della discussione in aula che la soluzione è violentemente attaccata: sia perché sotto il nome di presidenza si celano in realtà la monarchia e la centralizzazione, se non il dispotismo (intervento di Pierre Leroux), sia perché la configurazione di due poteri così forti appare una soluzione contro natura: «les corps à deux têtes sont des monstres et les monstres ne vivent pas» (intervento di Félix Pyat, futuro comunardo, cit. da Luchaire, *Naissance*, p. 108).

D'altro canto, l'ipotesi di far eleggere il presidente dalla Legislativa stessa prefigurerebbe uno scenario di convenzionale memoria, cioè un iperlegislativismo da tutti aborrito e, proprio per questo, essa è presto accantonata. In realtà, questa ipotesi rientra per così dire dalla finestra in quanto, su proposta di Tocqueville, si stabilisce che il presidente debba essere eletto a maggioranza assoluta: in caso contrario, sarà l'Assemblea Nazionale a scegliere tra i cinque candidati che abbiano riportato più preferenze (articolo 47. Per il testo costituzionale del 1848 cfr. Godechot, *Les constitutions*).

Prende dunque corpo in seno al comitato, e viene recepito in sede plenaria, l'idea di dotare la Repubblica di due poteri pubblici che emanano entrambi dal popolo (art. 18), attraverso l'elezione diretta a scrutinio segreto, e di cui si statuisce in modo perentorio la separazione (art. 19). Il potere legislativo è delegato ad una Assemblea unica, composta da 750 rappresentanti della «France entière» (non dunque dei dipartimenti), che siede in modo permanente nel corso del suo mandato, ed è rinnovata integralmente ogni tre anni. Il potere esecutivo è delegato a un cittadino francese che prende il titolo di presidente della Repubblica, eletto per quattro

anni e non rieleggibile se non dopo un intervallo di altri quattro; tra le sue molte funzioni, la nomina e la revoca dei ministri (ma resta nel vago, in difetto della redazione di una apposita legge organica, se questi ultimi siano responsabili, come lui, di fronte all'Assemblea), mentre la nomina dei consiglieri di Stato, a cui il testo costituzionale riserva un ruolo non secondario nella confezione delle leggi, rientra nelle prerogative del legislativo.

Tale configurazione non tarda a rivelarsi alquanto anomala, al punto che Tocqueville, sempre in sede di discussione, pone il problema se essa appartenga al modello presidenziale o, piuttosto, a quello parlamentare.

Qu'avons-nous fait? Quelque choses de nouveau, d'inouï, si j'ose dire. Nous avons tout à la fois déclaré le chef du pouvoir exécutif responsable, comme ne l'était pas le roi, et en même temps nous avons placé à côté de lui un conseil des ministres également responsable, sans lequel il ne pourrait rien faire et qui peut le réduire à l'impuissance comme il aurait réduit à l'impuissance un roi constitutionnel, de telle sorte que l'Assemblée nationale seulement peut mettre le président en accusation s'il manque à ses devoirs. Mais comme elle peut tous les jours lui imposer dans le délai sa volonté en lui imposant des ministres sans lesquels il ne saurait agir, elle le tient ainsi par sa propre responsabilité et par celle de ses ministres. Elle peut même le contraindre, le conduire et le limiter, le diriger mieux que si, après l'avoir nommé, elle l'avait laissé libre d'agir seul.

[Luchoire, *Naissance*, pp. 110-111]

Sebbene i fatti avrebbero dato torto all'ammonimento tocquevilliano, perché l'Esecutivo – com'è noto – s'imporrà con le maniere forti sul Legislativo, è tuttavia indubbio che la questione sollevata dall'autore della *Démocratie en Amérique* è di grande interesse: essa, anche in ragione delle molte ambiguità testuali ancora presenti nella redazione definitiva, finisce infatti per

evocare il problema delle origini intellettuali della costituzione del 1848.

In questa prospettiva è evidente che un richiamo al pensiero montesquieuiano non sarebbe del tutto pertinente: le simpatie del barone di La Brède andavano al profilo costituzionale della Gran Bretagna, equidistante sia dagli eccessi del dispotismo sia da quelli della repubblica (cioè della democrazia), grazie non solo e non tanto al principio della separazione dei poteri, ma casomai ad un efficace sistema di contrappesi e di controlli incrociati. Tutto l'opposto, dunque, della soluzione costituzionale quarantottarda la quale, al contrario, mette in piedi due poteri enormi, senza offrire loro gli strumenti per un reciproco controllo. Sicché, nell'ipotesi di uno "straripamento" dell'esecutivo, divenuto più inquietante dopo l'arrivo in Francia di Luigi Napoleone Bonaparte, Lamartine non ha niente di meglio da proporre che un argomento il quale, nonostante l'inconfutabile preveggenza circa lo sviluppo degli eventi futuri, rasenta la vera e propria demagogia:

Oui, quand même le peuple choisirait celui que ma prévoyance, mal éclairée, peut-être, redouterait de lui voir choisir, n'importe. *alea jacta est!* Que Dieu et le Peuple prononcent! Il faut laisser quelque chose à la Providence. Invoquons-la, prions-la d'éclairer le peuple, et soumettons-nous à son décret. Et si le peuple se trompe, s'il veut abdiquer sa sûreté, sa dignité, sa liberté, entre les mains d'une réminiscence d'Empire, [...], s'il nous désavoue lui-même, eh bien! tant pis pour le peuple! Ce ne sera pas nous, ce sera lui qui a manqué de persévérance et de courage.

[Seignobos, *La Révolution*, p. 123]

Frédéric Luchoire ha giustamente rilevato che nel corso dei lavori il nome di Montesquieu viene pronunciato assai meno volte di quello di Tocqueville; tuttavia neppure i molti richiami alla costituzione dell'Unio-

ne, a cui giocoforza è collegato il nome dell'autore normanno, gettano luce sulla questione: negli Stati Uniti il presidente non è eletto direttamente dal popolo, bensì attraverso suoi delegati; altra differenza sostanziale è costituita dall'esistenza di due rami del Parlamento, con compiti diversificati, e dalla istituzione di una Corte Suprema con giurisdizione costituzionale; l'intero sistema, inoltre, si iscrive nel gioco dei pesi e dei contrappesi (*checks and balances*), che se per un verso recupera temi squisitamente montesquieuiani, per un altro non si esaurisce nel mero dettato costituzionale.

Se già Tocqueville, riflettendo sui caratteri di quel testo a cui ha contribuito ma che non apprezza per nulla, parlava di «quelque chose de nouveau, d'inouï», è utile tenere presente ciò che, alcuni anni or sono, Piero Craveri ha scritto in merito ad essa:

I costituenti del '48 avevano dunque configurato due poteri, il legislativo e l'esecutivo, uguali nella loro fonte di legittimazione, il suffragio universale e diretto, facendo così sia dell'uno che dell'altro dei delegati diretti della nazione. Neppure la costituzione girondina del 1792, il precedente più vicino per assonanze a questa nuova carta repubblicana, aveva spinto a così estreme conseguenze il principio della divisione dei poteri. [...]

Una classe politica, come quella che in larga parte sedeva nella Assemblea Costituente del 1848, che proveniva dall'esperienza di governo parlamentare maturata sotto il regime delle due carte precedenti, introduceva ora, spinta dal timore della rivoluzione di giugno, l'embrione di un modello presidenzialista, senza misurarne le conseguenze, e pretendendo di farlo convivere con le vecchie prassi parlamentari, ma di fatto, inevitabilmente, interrompendo quello che sembrava il naturale sviluppo costituzionale della Francia verso il governo parlamentare.

[Craveri, *Genesis*, pp. 21-22]

Il fatto saliente, in ogni modo, è che la costituzione del 1848, nel suo far perno qua-



Lamartine alla tribuna dichiara decaduta la dinastia degli Orléans.

si esclusivamente su due soggetti - l'Assemblea Nazionale e il presidente - finisce per discostarsi anche dalla tradizione democratica francese, riconnettendosi, come si vedrà, ad un'altra radice del suo costituzionalismo. Roberto Martucci ha mostrato che un importante comune denominatore dell'esperienza rivoluzionaria era stato il rifiuto, a qualunque livello, di organismi monocratici e la conseguente edificazione, nelle forme più strane, di poteri collegiali. L'Assemblea Costituente del 1848, e il comitato per la redazione del progetto in particolare, voltano le spalle a questo tratto comune a tutte le fasi rivoluzionarie che aveva fatto «del Corpo legislativo l'esclusivo asse portante del sistema politico sotto la Costituente (1789-91), la Legislativa (1791-92) e la Convenzione nazionale (1792-95)» (Martucci, *L'ossessione*, p. 14).

Ma è una svolta tanto meno comprensibile, quella dei quarantottardi, perché essi, a differenza dei rivoluzionari di fine Settecento, conoscono gli esiti "cesaristici" della grande Rivoluzione e potrebbero fare tesoro-

ro dell'esperienza acquisita per valutare meglio l'intero arco delle possibilità che si va parando di fronte a loro: se i più insistono nel fare dell'Assemblea la sola rappresentante del popolo, con il rischio di scivolare in ciò che Carré de Malberg avrebbe definito la linea dell'«onnipotenza» parlamentare (cfr. Bonini, *Amministrazione*, p. 48 ss.), non è certo attraverso la prospettiva di un pericolo ancor più grave, innalzando cioè un solo individuo al di sopra di tutti i cittadini, che l'eventuale strapotere del legislativo avrebbe potuto essere contenuto.

D'altra parte, per riprendere un ammonimento crociano, è pur vero che l'opera dei costituenti deve essere giustificata storicamente, più che giudicata moralmente: non è da biasimare né da encomiare, bensì da comprendere alla luce dell'eccezionalità del frangente storico in cui si è trovata ad operare.

Su questo piano, e da un punto di vista segnatamente "tecnico", è importante sottolineare la rigidità con cui sono stati recepiti gli insegnamenti del presidente di Bordeaux: per quest'ultimo il principio della separazione dei poteri aveva per corollario la loro necessaria collaborazione, e sia gli autori del *Federalist* sia "i" diversi liberalismi francesi del XIX faranno tesoro di questa saggia moderazione, senza la quale sarebbe impossibile tentare qualunque mediazione di tipo "politico". Ricusando tale linea, i costituenti sembrano invece anticipare ciò che, al principio del XX secolo, si imporrà all'attenzione del mondo scientifico come una interpretazione *stricte* della teoria della separazione dei poteri; secondo tale filone interpretativo, i poteri pubblici devono essere esercitati da organi formati da elementi totalmente diversi e sottratti, per tanto, a qualunque relazione o reciproca influenza: una interpretazione, cioè, rispondente più a preoccupazioni

di tipo giuridico che di natura politica (cfr. Lamberti, *Tocqueville*, p. 148), la quale, se applicata al caso del 1848, spiegherebbe la grande influenza da parte del giurista Cormenin sull'andamento dei lavori.

Dal punto di vista storico, è utile invece ricordare che la Costituente ha lavorato in grande fretta, incalzata come essa fu da vecchi incubi e da nuovi timori; i fatti di giugno, in particolare, ne hanno accelerato le manovre, inducendola a virare a tutta barra alla volta di una soluzione inedita per la Francia rivoluzionaria e repubblicana: demandare ad un esecutivo monocratico un ruolo di primissimo piano. Se per questo aspetto la Costituente del 1848 si trova ad anticipare un perno fondamentale dell'assetto istituzionale della Quinta Repubblica, non bisogna dimenticare che il contesto in cui si trova ad operare è del tutto diverso; né che navigare a vista, tra pericolo cesaristico e pericolo rosso, ha reso estremamente arduo il suo compito, cosicché, nell'impossibile tentativo di salvarsi da entrambi, finirà per perdersi nella stretta "consolatrice" del primo.

Tocqueville aveva prefigurato questa possibilità già molti anni addietro: «Le despotisme» si legge nella prima parte della *Démocratie en Amérique* «se présente souvent comme le réparateur de tous les maux soufferts; il est l'appui du bon droit, le soutien des opprimés et le fondateur de l'ordre» (Tocqueville, *Oeuvres Complètes*, I, 1, p. 250). Salvo poi inghiottire la barca e tutti quanti i marinai.

3. Il momento della «Sfinge»

Sullo sfondo dei lavori della Costituente si staglia, a partire da giugno, la figura di Luigi

Napoleone Bonaparte. La sua prima comparsa nella vita pubblica della Seconda Repubblica avviene in concomitanza di una tornata elettorale suppletiva; pur essendo eletto ai seggi della Costituente, il nipote dell'imperatore rinuncia al mandato, adducendo la motivazione di non voler turbare un clima politico già abbastanza incandescente, e resta dunque a Londra, con il vantaggio non secondario di tenersi ben alla larga dai fatti di giugno. Ben più inquietanti sono i risultati della seconda tornata suppletiva, svoltasi il 17 settembre, quando ormai il progetto costituzionale è dibattuto in aula. Questa volta egli viene eletto in cinque dipartimenti, e nella sola Senna (il dipartimento di Parigi) ottiene oltre centomila suffragi. L'ombra imperiale cala insomma sui lavori della Costituente che dibatterà per qualche giorno se accogliere nella corsa alla presidenza l'irruento rampollo di casa Bonaparte.

Sarà utile a questo punto sottolineare che il discorso sopra citato di Lamartine (per altro pronunciato nel clima di disorientamento causato dalla presenza di Luigi Napoleone nella sala dei lavori) trova nel tema della provvidenza un singolare punto di incontro con quanto il pretendente aveva scritto, soltanto un anno prima, in una lettera privata dai toni inconsapevolmente hegeliani:

Dans toutes mes aventures, j'ai été dirigé par un prince. Je crois que de temps en temps des hommes sont créés, que j'appellerai providentiels, dans les mains desquels les destinées de leur pays sont remises. Je crois être moi-même un de ces hommes. Si je me trompe, je peut périr inutilement. Si j'ai raison, la Providence me mettra en état de remplir ma mission.

[Seignobos, *La Révolution*, pp. 125-6]

Non tutti i costituenti, tuttavia, sembrano disposti a piegarsi ai disegni della provvidenza. Alcuni (assai pochi in verità) avan-

zano la proposta di escludere dalle presidenziali i membri delle famiglie che hanno regnato sulla Francia. Ma siffatta misura, che certo avrebbe tolto di mezzo il candidato più pericoloso, è rifiutata con sdegno dall'Assemblea per la quale «une loi contre un homme n'est pas digne d'une Nation!» (intervento di Athanase Coquerel). Se a ciò si aggiungono le complesse disposizioni relative alla revisione costituzionale e la clausola, sostenuta da Beaumont, della non rieleggibilità del presidente, sembra innegabile che la Costituente abbia contribuito con le proprie mani a preparare il cappio per mezzo del quale il potere legislativo si troverà a soccombere.

Le tappe di questa capitolazione sono particolarmente ravvicinate: sconfitto fino all'umiliazione il generale Cavaignac, candidato dei repubblicani moderati, nelle presidenziali del 10 dicembre 1848, Luigi Napoleone governerà per tre anni fronteggiando prima la Costituente e poi, a partire dall'aprile 1849, la Legislativa; nell'impossibilità di trovare una soluzione istituzionale per prolungare la sua permanenza al potere, il 2 dicembre 1851 attuerà un colpo di Stato la cui macchia non sarà affatto "lavata" dal plebiscito di approvazione popolare tenuto di lì a poco. L'anno seguente vedrà la restaurazione imperiale e il consolidamento del suo potere, attraverso un assetto verticistico benché poggiante sull'esercizio regolare del suffragio universale.

Ma a queste, che sono questioni ben note, è più interessante affiancare una riflessione di altro tipo, nel tentativo di gettare luce sull'enigma che a tutt'oggi rappresenta la vicenda di questo personaggio (il soprannome di Sfinge, che ben compendia l'ambiguità della sua figura, fu coniato da Zola). Vi è infatti nella temperie del '48 una

singolare convergenza da parte di diverse frange e opzioni politiche verso l'istituto dittatoriale. Ad esso, da tempo, si appella il repubblicanesimo d'ispirazione giacobina, secondo la celebre formula, coniata da Marat, del «dispotismo della libertà». Tuttavia l'idea di ricorrere alla «dittatura» si fa strada anche in un ambito particolare come quello del positivismo, da poco costituitosi in *Société*: in questo caso, la formula che circola è quella di una «dittatura collettiva» che Auguste Comte, in un primo momento, pensa di affidare ad «eminenti proletari» ma che, dopo diverse oscillazioni, destinerà ad altri soggetti ed anche allo stesso Bonaparte (Larizza, *Bandiera verde*, p. 533 ss.).

Il quadro si potrebbe allargare ulteriormente ricordando che anche l'Assemblea Costituente, senza dibattere a lungo, ha fatto propria l'opzione dittatoriale chiamando il generale Cavaignac, ministro della guerra, ad assumere pieni poteri con il compito di riportare l'ordine nel paese; ed è vero che, sedata l'insurrezione, il generale rimetterà tali poteri all'Assemblea, ma quest'ultima rinnoverà la sua fiducia conferendogli il potere esecutivo nella veste di presidente del Consiglio dei ministri.

La varietà delle istanze che fanno da sfondo a queste soluzioni poco o nulla toglie alla convergenza sostanziale che parrebbe lecito leggersi in filigrana. Nell'uno come negli altri casi sembra infatti che nella Francia di metà Ottocento sia ormai venuta meno la fiducia nelle forme assembleari, incapaci agli occhi dei più di governare la barca nella tempesta. Al tempo stesso, gran parte di queste soluzioni non presenta traccia di remore, né pregiudiziali forti, nei confronti di quegli organismi monocratici che la grande Rivoluzione, nelle sue diverse fasi, aveva ugualmente aborrito. Ed è in questo nodo

che, per chi scrive, meglio si palesa il destino della Seconda Repubblica: poiché la somma dei due elementi (discredito delle forme assembleari unito all'accettazione di forme monocratiche), se coniugata all'esercizio del suffragio universale, apre quasi inevitabilmente la strada all'ascesa dell'uomo forte.

L'elezione di Luigi Napoleone, infatti, contribuisce a mettere a nudo le ambiguità del testo costituzionale. L'assetto bicefalo che fa perno sulla Legislativa e sul presidente della Repubblica genera sì - come molti hanno previsto - il germe della conflittualità tra i due poteri, ma finisce soprattutto per mettere in crisi l'assioma della sovranità unica. Nonostante il primo articolo della costituzione, ispirandosi a Rousseau, reciti che «la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français - Elle est inaliénable et imprescriptible - Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice», la realtà delle cose, ad elezione avvenuta, appare un'altra.

La figura sovrana, collettiva ed astratta, della Nazione risulta ora esposta come non mai al rischio della confisca; si ricorderà ancora una volta che, per contrastare la tendenza all'«onnipotenza» parlamentare, i costituenti hanno scelto un percorso pericoloso - perché ricco di incognite - quello di rimettere l'esecutivo ad un individuo designato attraverso il suffragio diretto dei cittadini. Ma da primo servitore della Nazione a quello di depositario unico ed esclusivo della sua volontà, il passo è davvero breve: soprattutto se si è abili a giocare con le parole e se, invocando glorie passate, se ne possono promettere altrettante per l'immediato futuro.

Il peso della leggenda napoleonica sull'esito di questo tornante della storia d'Ortalpe è stata giustamente ricordata e valuta-

ta in altre sedi. Il punto oscuro, invece, resta quello di capire come mai i costituenti abbiano potuto facilitare a tal punto il candidato più pericoloso. Si tratta di una questione destinata a rimanere aperta, dato che essa porta più sulle sensibilità dei costituenti che non sulle loro concezioni giuridico-politiche: non si andrà dunque oltre la presentazione di alcune ipotesi, formulate da punti di vista diversi.

In primo luogo, può essere utile tenere presente la composizione dell'Assemblea Costituente, la cui maggioranza è già estranea all'*esprit du 48*; ma soprattutto la composizione del comitato incaricato di redigere il progetto, il cui baricentro – come si è detto – è ormai spostato verso la difesa dell'ordine. D'altro canto è facilmente obiettabile che questo tipo di argomentazione può forse gettare luce sull'ostinato rifiuto ad accogliere qualunque istanza avanzata dai sostenitori di una Repubblica a vocazione sociale, ma non aiuta a cogliere le motivazioni che hanno indotto quegli uomini ad aprire la strada all'uomo forte.

Forse un altro passo si compie ricordando un aspetto che accomuna i costituenti, ossia l'incapacità di prevedere il comportamento dei grandi numeri chiamati alla designazione del presidente della Repubblica. Seignobos ha scritto che Lamartine giudicava impossibile che un candidato raccogliesse i due milioni di voti necessari all'elezione diretta, e che proprio per questo nutriva forti ambizioni presidenziali: una volta rimessa la scelta all'Assemblea, egli riteneva che la sua eloquenza gli avrebbe senz'altro garantito il successo. Del resto anche un politico scaltro ed esperto come Thiers, il vero tessitore dell'ascesa al potere di Luigi Bonaparte, dovrà ricredersi sui risultati elettorali ed ammettere l'enormità del suo errore di valutazione.

Cecità, dunque, per un verso, e un crescendo di illusioni, per un altro: sotto questa endiadi potrebbe coagularsi la vicenda di un'intera classe politica che sarà costretta ad abbandonare la scena perché messa in scacco proprio da colui che essa stessa ha contribuito ad armare. Dei due termini, tuttavia, è il secondo che appare più facilmente applicabile.

Si tratti della speranza di liberarsi per sempre dal clima oppressivo di un sistema politico intriso di corruzione e piccoli intrighi. Così Tocqueville a Beaumont:

je respire en me sentant hors de l'atmosphère de ces petits et misérables partis dans le sein desquels nous avons vécu depuis dix ans [...] Nous verrons pire assurément, mais enfin nous ne reverrons pas cela et c'est déjà quelque chose.
[Tocqueville, *Oeuvres Complètes*, VII, 2, p. 13]

Si tratti di confidare nella riconoscenza del popolo (che agli occhi dei costituenti dovrebbe esser loro grato per aver proclamato la Repubblica e il suffragio universale) e, proprio per questo, di essere disposti a correre tutti i possibili rischi, costi quel che costi; oppure – errore ancor più grave – di considerare la figura di Luigi Napoleone realmente incapace di turbare lo *status quo*:

On vous propose de déclarer, par l'amendement qui vous est soumis, que la République a peur d'un nom, d'un souvenir, d'une ombre [...]. Pour ma part, et je crois en parlant ainsi sentir battre en moi le coeur de ce peuple dont je suis l'émanation directe, je ne me associe ni à la peur qu'on semble éprouver, ni à la précaution qu'on veut prendre. À mon avis, le danger est dans l'adoption de l'amendement, mais le contraire fût-il vrai, je suis de ceux qui préfèrent l'acceptation d'un danger à la mutilation d'un principe
[Victor Hugo al 15^e bureau (sua opinione sull'emendamento proponente l'esclusione dei Bonaparte): Hugo, *Choses vues*, p. 1094].

Laissez le neveu de l'Empereur s'approcher du soleil de notre République, je suis sûr qu'il disparaîtra dans ses rayons.

[Louis Blanc alla Costituente: Luchaire, *Naissance*, p. 48]

O ancora, più in generale, si tratti di una tendenza abbastanza diffusa ad abbandonarsi ai disegni del fato, per alcuni, oppure a sottomettersi al volere della provvidenza (confidando che essa illumini il popolo, come nel celebre discorso di Lamartine, o perché grandi sono le speranze che si nutrono nella propria stella, come è il caso di Luigi Napoleone).

Sta di fatto che, comunque la si prenda, tratto saliente della stagione costituente del '48 sembra il suo dispiegarsi all'ombra delle più disparate illusioni. Del resto, anche in un osservatore acuto quale Gustave de Beaumont, ambasciatore a Londra per il governo Cavaignac, a cui non sfuggono le molte ambiguità di questo frangente storico, torna il richiamo al fatalismo per spiegare "l'inspiegabile":

Je crois qu'il y a eu aussi pas mal de fatalisme dans ce mouvement presque physique qui a porté une troupe d'hommes intelligents à se jeter les yeux fermés vers un abîme.

[Beaumont a Tocqueville: Tocqueville, *Oeuvres Complètes*, VIII, 2, p. 81].

L'amara vicenda del 1848 francese, difatti, si conclude rovesciando le premesse costituzionali da cui era partita: se i costituenti erano stati guidati dallo scrupolo di contenere il rischio di iperlegislativismo attraverso la configurazione di un Esecutivo non meno forte, il regime che affoscherà la Repubblica si caratterizzerà per un Esecutivo tanto potente al punto da avocare a sé non solo importanti prerogative legislative, ma di confiscare addirittura la stessa sovranità. Le respon-

sabilità di Luigi Napoleone Bonaparte in questa brusca virata della storia francese sono conosciute. Ma la deriva verso il cesarismo, è bene tenerlo presente, era iniziata almeno tre anni prima durante i lavori della Costituente, facendo tramontare definitivamente il bel proposito tocquevilliano – formulato al principio di questa vicenda – di «vaincre [...] la démagogie par la démocratie» (Tocqueville, *Oeuvres Complètes*, XII, p. 124).

Bibliografia

- Battini (Michele), *L'ordine della gerarchia. I contributi reazionari e progressisti alle crisi della democrazia in Francia 1789-1914*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995;
- Bonini (Francesco), *Amministrazione e Costituzione: il modello francese*, Roma, Carocci, 1999;
- Craveri (Piero), *Genesi di una costituzione: libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli, Guida, 1985;
- Finelli (Pietro), *L'immagine del Parlamento nei dibattiti sul procedimento legislativo in Italia e in Francia (1814-1929)*, Tesi di dottorato, 2002;
- Godechot (Jacques), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1979;
- Hugo (Victor), *Histoire. Napoléon le Petit. Histoire d'un crime. Choses Vues*, Paris, Laffont, 1987;
- Lamberti (Jean-Claude), *Tocqueville et les deux démocraties*, Paris, Puf, 1983;
- Larizza (Mirella), *Bandiera verde contro bandiera rossa. Augusto Comte e gli inizi della Società positivista (1848-1852)*, Bologna, Il Mulino, 1999;
- Luchaire (François), *Naissance d'une constitution: 1848*, Paris, Fayard, 1998;
- Martucci (Roberto), *L'ossessione costituente: forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese, 1789-1799*, Bologna, Il Mulino, 2001;
- Rosanvallon (Pierre), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992;
- Seignobos (Charles), *La Révolution de 1848. Le Second Empire*, in E. Lavis (éd.), *Histoire de la France Contemporaine*, Paris, Hachette, 1921, tomo VI;
- Tocqueville (Alexis de), *Oeuvres Complètes*, Paris, Gallimard, 1951.

Il terzo regime repubblicano: *parlementarisme absolu ou inconnu?*

MARINA CALAMO SPECCHIA

1. *Una Repubblica "nata per caso"*

Come la "deriva" contribuisce a imprimere all'imbarcazione stabilità e una data direzione, allo stesso modo il Parlamento incarna la "deriva" dei regimi costituzionali: l'evoluzione dell'istituzione parlamentare francese consente di indicare nel Parlamento, inteso sia come istituzione politico-rappresentativa sia come Assemblea o insieme di Assemblee deputate alla confezione della legge, il luogo privilegiato della confluenza e dell'integrazione dei molteplici e sovente dicotomici regimi di governo che, considerando la Rivoluzione francese il *point de départ*, si sono succeduti sullo scenario costituzionale francese, caratterizzato da repentine variazioni di forme di stato e di governo.

Il concatenarsi della pluralità di costituzioni è guidato da una legge pendolare in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" seguono alternativamente fasi di predominio del Legislativo e di indebolimento dell'Esecutivo e, viceversa, fasi di rafforzamento dell'Esecutivo a discapito del Legislativo. Al variare della strutturazione e qualificazione

del potere esecutivo [monocratico (re, imperatore) o collegiale (direttori, consoli), la cui diversa denominazione identifica una particolare articolazione del potere esecutivo che si traduce in una corrispondente forma di governo: monarchia, repubblica e impero], il Parlamento, anche se articolato secondo moduli differenti (monocamerale, bicamerale, pluricamerale), evidenzia la sua continuità di luogo istituzionale, pur contrapponendo diverse interpretazioni del suo ruolo, dalla vocazione alla rappresentanza "universale" dei cittadini repubblicani, alla più quieta rappresentatività cetuale delle carte liberali.

Il monocameralismo e il bicameralismo segnano nell'andamento oscillante della storia costituzionale francese la fase di predominio dell'Assemblea o dell'Esecutivo. Non è difatti un caso che la moltiplicazione delle articolazioni interne al Parlamento è direttamente proporzionale al rafforzamento dell'Esecutivo e all'indebolimento dell'organo legislativo complessivamente considerato e in mezzo ai due estremi del *pendule constitutionnel* si pone la fase dell'equilibrio fra i poteri.

La storia costituzionale europea all'indomani della Rivoluzione francese è, inoltre, caratterizzata dalla costante ricerca di una "formula magica" che stabilisca un conveniente equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo, con una particolare inclinazione verso quelle formule costituzionali che privilegiano un potenziamento dell'Esecutivo: e la Francia con le sue innumerevoli sperimentazioni costituzionali funge da laboratorio paneuropeo.

Le istituzioni della Francia nel loro insieme costituiscono un edificio composito nel quale ciascuno dei regimi che si sono succeduti nel corso di un secolo e mezzo hanno lasciato una loro traccia: un elemento fondamentale è rappresentato dall'organizzazione sociale, legislativa, giudiziaria e amministrativa tramandata dall'Impero napoleonico, al di sopra della quale a partire dal 1875 si è posta la democrazia rappresentativa. Altre sono le eredità lasciate dalla Rivoluzione: i principi generali del diritto pubblico e la divisione amministrativo-territoriale della Francia; la Monarchia di Luglio ha sviluppato e consolidato i medesimi principi e ha contribuito ad elaborare grandi leggi tecniche, come quella in materia di espropri; la Repubblica del 1848 ha introdotto il principio della solidarietà sociale e definitivamente affermato il principio del suffragio universale; dal Secondo Impero vengono traghettati il meccanismo di scrutinio, la libertà delle coalizioni e la distribuzione delle competenze tra Prefetto e ministri.

Lo sviluppo delle istituzioni francesi segue, pertanto, un andamento affatto lineare:

Elles sont comme une vieille maison de famille, où chaque génération à apporté quelque amélioration, opéré quelque aménagement nouveau, marqué sa trace. Il en résulte nécessairement quelques inconvénients, quelques contradictions apparen-

tes de nature à irriter les esprits abstraits, épris d'une logique absolue. Mais, si la maison a ses défauts, elle n'est pas dépourvue de qualités: ses charpentes vénérables ont subi l'épreuve des ans et des tempêtes; et elle a été adaptée progressivement, au fur et à mesure des leçons de l'expérience, aux besoins, et au tempérament essentiellement raisonnable et modéré, du peuple français. [Barthélemy 1939 (1 éd. 1919), pp. 10-11]

L'evoluzione politica e istituzionale della Repubblica in Francia passa per fasi alterne: la Prima Repubblica commette l'errore di costruirsi su di un clima passionale e un sistema egualitario, che nel giro di una dozzina di anni sfocerà nel cesarismo bonapartista; la Seconda Repubblica, pur proclamandosi "solidale", dura ancora meno per mancanza di supporto da parte di una classe borghese sufficientemente radicata nel tessuto sociale e anch'essa produrrà l'autoritarismo del terzo Napoleone.

Solo dopo il 1870 la Repubblica è divenuto il regime permanente e definitivo dell'ordinamento costituzionale francese: e a partire da codesto *point de départ*, la storia costituzionale francese è, grosso modo, riconducibile a due fondamentali periodi. A una prima fase, durante la quale la Repubblica va alla ricerca di un equilibrio istituzionale e che gli storici identificano come *République ducale* (1870-1879), segue una seconda fase di (relativa e oscillante) "sovranità parlamentare", che si può qualificare come *République républicaine* (1879-1940), a sua volta suddivisa in due periodi, il "trionfo repubblicano" (1879-1918) e la "valse des gouvernements" (1919-1940).

Nel contesto storico appena accennato, un ruolo unificante viene svolto dal Parlamento, istituzione portante dei regimi costituzionali francesi, costantemente in bilico tra tentazioni autoritarie e suggestioni

democratiche: nato come *bouche de la nation* ed esaltato durante la Terza Repubblica come *pouvoir absolu* (cd. *absolutisme parlementaire*), il Parlamento repubblicano è giunto – quasi indenne – alla sfida europea.

Proprio la Terza Repubblica, rappresentata, a detta di molti autorevoli studiosi del periodo l'apogeo dell'onnipotenza del Parlamento. Raymond Carré de Malberg, nella sua opera della maturità, *La Loi, expression de la volonté générale*, elogia il Parlamento, esaltando la centralità dell'istituzione rappresentativa nella dinamica della forma di governo, quale centro propulsivo ed esclusivo di produzione normativa – la legge è infatti la "regola di diritto" prodotta dal Parlamento e l'Esecutivo trae da questo linfa vitale sotto il duplice profilo organico e funzionale – ed identificando la sovranità nazionale con il Parlamento rappresentativo.

L'onnipotenza del Parlamento è prodotta da una causa di natura politica e da una istituzionale: la prima consiste nella forte instabilità governativa che ha caratterizzato la Terza Repubblica (dal 1870 al 1940 si sono succeduti ben 104 governi) a causa sia dell'assenza di meccanismi costituzionali di soluzione delle crisi ministeriali sia dell'assenza, sul piano politico, di un'adeguata canalizzazione partitica, che dava vita a governi di coalizione non supportati da una maggioranza parlamentare chiara e affidabile. La seconda consegue all'interpretazione illiberale e antidemocratica data dalla sinistra repubblicana all'inopportuno scioglimento dell'Assemblea Nazionale disposto dal presidente Mac-Mahon il 25 giugno 1877, che ha determinato l'esilio costituzionale dell'istituto, eliminando tutti i benefici connessi ad un uso corretto dello stesso e aprendo il varco al *gouvernement par assemblée* (Calamo Specchia 2002, pp. 28-33).



Clemenceau alla Camera dei deputati l'11 novembre 1918.

In realtà, l'elogio parlamentare tributato dai giuristi della Terza Repubblica non ha un andamento lineare: esso tende a nascondere sotto il velo dell'assemblearismo fasi piuttosto intense di orleanismo "strisciante" caratterizzate proprio dall'emersione sul piano politico e costituzionale di figure di presidenti della Repubblica in grado di giocare un ruolo attivo e non "di sponda" (come Poincaré e Millerand).

Ed è proprio questa complessa trama di pesi e contrappesi, con molta probabilità non cercata dai Costituenti del 1871, che rende questo regime repubblicano assai interessante per almeno quattro profili. In primo luogo perché i lavori dell'Assemblea Nazionale, auto-proclamatasi Assemblea Costituente, tradiscono la sostanziale inclinazione monarchica, per cui la svolta repubblicana appare più l'effetto di un "incidente di percorso" che di un mutamento in seno al rapporto maggioranza / opposizione.

Il 30 gennaio 1873, per un solo voto di maggioranza (353 contro 352), viene votato

l'emendamento Wallon che, conferendo al capo dello Stato il titolo di presidente della Repubblica in forma impersonale (le precedenti leggi del 1871 e 1873 erano rispettivamente indirizzate a Thiers e Mac-Mahon), rendeva la Francia uno Stato repubblicano. Come scrive lo storico Hannotaux, riferendo il pensiero di alcuni membri dell'Assemblea nazionale del 1871,

Non cercate i principi che ci hanno condotto; ogni cosa è stata fatta senza metodo e senza un piano, al buio, tra l'equilibrio appena percettibile delle minoranze indecise; il caso fu il nostro maestro. [Hermens 1968, p. 380]

In secondo luogo perché, pur nascendo come una «Repubblica senza costituzione e senza repubblicani» (l'efficace espressione ricorre in Erskine-May 1884, p. 520), la Terza Repubblica è destinata ad essere la più longeva dell'intera storia costituzionale francese. Una "Repubblica senza costituzione" perché con tre leggi costituzionali si era creato un ordinamento politico che aveva lasciato socchiusa una finestra per un'eventuale restaurazione monarchica. E la longevità della Terza Repubblica è sicuramente connessa ai meccanismi interistituzionali, più taciuti (e pertanto affidati al *déroulement de la pratique constitutionnelle*) che tradotti in regole scritte. Una Repubblica "senza repubblicani", perché l'Assemblea nazionale-costituente era di dichiarata maggioranza monarchica.

In terzo luogo perché, nonostante la generale qualificazione di tale regime come assembleare, esso cela, in realtà, una complessa, sotterranea e biunivoca trama di rapporti con l'istituzione presidenziale, che è posta a capo dell'Esecutivo (nel solco di una tradizione, quella dell'immedesimazione organica tra capo dello Stato e capo dell'Esecutivo, che sarà interrotta dalla Quarta Re-

pubblica, la cui costituzione recherà l'istituzionalizzazione della figura del presidente del Consiglio dei ministri.

Infine perché la prassi dell'instabilità governativa elevata a tecnica di governo se, da un lato, evidenzia una frammentazione politica, accentuata dal sistema elettorale e dal rifiuto di demandare il *dernier mot* al popolo (assenza di istituti di democrazia diretta nelle tre leggi costituzionali), dall'altra consente l'emersione dei due poli, l'Assemblea Nazionale e il presidente della Repubblica, in capo ai quali, alternativamente, va a posizionarsi "l'asse" del governo reale.

Il caso ha, dunque guidato l'Assemblea nazionale nella scelta del regime politico e istituzionale.

Non si deve, pertanto, cedere alla tentazione di aderire a quella teoria che individua nella Terza Repubblica una forma di governo tipicamente parlamentare. Se è vero che il Parlamento, nelle sue due interne declinazioni dell'Assemblea Nazionale e del Senato, esercita in tale contesto politico-costituzionale un ruolo trainante, tuttavia non mancano elementi tipizzanti in senso diametralmente opposto, primo fra tutti l'instabilità governativa che fa emergere la *primauté constitutionnelle* del presidente della Repubblica, che esercita una "magistratura" meno effimera di quella propria della presidenza del Consiglio, assoggettata al fluttuare delle maggioranze. In particolare, poi, il periodo intermedio tra le due guerre si presenta come una rinnovata versione dell'oscillazione tra l'onnipotenza parlamentare, tipica del periodo successivo alla Prima guerra mondiale, e il governo autoritario, che precede e provoca il secondo conflitto mondiale.

Ed è in questa eterna oscillazione del pendolo che va ricercata la reale natura del regime repubblicano della *Troisième République*.

Nell'analizzare l'andamento ciclico della Terza Repubblica attraverso la lente "parlamentare" occorre, dunque, tenere presente un indirizzo di fondo, ricordato anche da Carré de Malberg in alcune memorabili pagine:

on ne peut pas raisonnablement supposer que les constituants de 1875 aient parlé de loi et de pouvoir législatif sans avoir, au fond d'eux-mêmes, une idée plus ou moins ferme de la signification dans la quelle ils employaient et inscrivaient dans leurs textes ces termes techniques. Et puis, quand encore il serait prouvé qu'ils ne sont attachés sur ce point à aucune idée arrêtée, il resterait toujours que la portée constitutionnelle du mot loi dans les textes de 1875 doit être déterminée moins par ce que les auteurs de ces textes ont pu penser de la loi et du pouvoir législatif que par ce qu'en disent ces textes eux-mêmes. Qu'il nous soit, en effet, permis de faire observer à ce propos, et même d'une façon générale, qu'à l'heure présente, les interprètes de la Constitution française ne sauraient être liés par les vues, opinions ou intentions des hommes qui l'ont créée. Ceux-ci ont disparu: il ne subsiste d'eux, juridiquement parlant, que leur œuvre. C'est dans cette œuvre seule qu'il faut chercher la portée des institutions en vigueur. Et cela, d'autant plus qu'après cinquante ans d'existence, la Constitution dite de 1875 repose, en définitive, moins sur les façons de voir originaires de ses fondateurs que sur la volonté des générations nationales ultérieures, qui, après avoir fait l'expérience des effets produits par le fonctionnement de cette Constitution, l'ont conservée dans sa teneur primitive, alors qu'il aurait dépendu d'elles d'y apporter des changements.

[Carré de Malberg, 1931, pp. 26-27]

Il senso del pensiero malberghiano va, dunque, rintracciato nella necessità di considerare il ruolo di un'istituzione come il Parlamento non esclusivamente all'interno della mera cornice costituzionale. Difatti la costituzione, ossia il dato giuridico positivo, è il punto di partenza dal quale muovere una riflessione che si arricchisce dell'esperienza

pratica della costituzione vivente, all'interno della quale il Parlamento come istituzione si contestualizza e si incanala nel solco tracciato dalle dinamiche politiche. Il dato primario è quello costituzionale, temperato e forgiato dalla prassi politica e interistituzionale.

L'evolversi del terzo regime repubblicano e, nell'ambito di questo, del ruolo svolto dall'istituzione parlamentare, si snoda e si articola, pertanto, in tre fasi fondamentali: una prima fase di stabilizzazione del regime e delle neonate istituzioni (1876-1879); una seconda fase di trionfo repubblicano (1879-1918); una terza fase di perdita di "tenuta" delle istituzioni di governo, identificata come la *valse des gouvernements* (1919-1940).

Una precisazione. Nel corso del presente studio viene sovente impiegata, per identificare il periodo storico oggetto d'analisi, la locuzione "terzo regime repubblicano" anziché la consueta espressione "Terza Repubblica": la scelta non è casuale, ma vuole far risaltare l'elemento dinamico presente nell'evoluzione politico-costituzionale del parlamentarismo francese, che, se rappresentata graficamente, assumerebbe l'andamento ondivago, in bilico tra monismo e dualismo parlamentare, tipico dei regimi alla ricerca di un assettamento costituzionale. Nella "selva" – talvolta oscura – del costituzionalismo ottocentesco, l'istituzione parlamentare configura la "bussola" alla quale affidarsi per individuare il sentier più sicuro da percorrere.

Non va, tuttavia, trascurato che il periodo di settant'anni (1870-1940), durante il quale si svolge il terzo regime repubblicano, è un periodo denso di avvenimenti cruciali e di fardelli storici, primi fra tutti tre guerre franco-tedesche, e che rievoca più uno stato d'urgenza che una fase di regolarità costituzionale. Sul piano interno hanno pesato

vari eventi. In primo luogo, la crisi culminata nell'esperienza comunarda del marzo/maggio 1871, quale effetto di due cause: una sociale, rappresentata dalla lotta di classe tra proletariato e borghesia (già manifestatasi nel giugno del 1848 e repressa dalla reazione armata di Cavaignac) e l'altra politica, causata dal sentimento di rivalse diffuso in larghi strati della popolazione parigina e generato dalle dure condizioni dell'armistizio (28 gennaio 1871) e del trattato di pace (10 maggio 1871).

Senza contare che la crisi religiosa scoppiata nei primi anni del XX secolo a seguito della separazione della Chiesa dallo Stato e della violenta repressione dell'associazionismo religioso culminata con lo scioglimento delle congregazioni religiose nel periodo 1904-1914 (in attuazione della legge Waldeck-Rousseau sul libero associazionismo laico del 1° luglio 1901). In particolare, la laicizzazione dello Stato ha prodotto sul piano dell'esercizio del potere il solo obbligo, costituzionalmente previsto, della divisione del potere legislativo tra una Camera eletta a suffragio universale diretto e una seconda Camera composta da eletti a livello locale e da una quota di inamovibili, successivamente eliminata con la revisione costituzionale del 1884.

2. *La fase di stabilizzazione (1876-1879)*

L'entrata in vigore della costituzione del 1875 (qui intesa in senso unitario, benché sia pluridocumentale, ossia formata da tre leggi costituzionali distinte) si realizza nel segno della continuità istituzionale. Infatti, permane in carica il presidente della Repubblica maresciallo Mac-Mahon, eletto dall'Assemblea Nazionale il 24 maggio 1873, dopo le

dimissioni, rassegnate il medesimo giorno, del capo dello Stato Thiers, favorevole a una Repubblica conservatrice e legato al centro-sinistra. Thiers non era ostile al regime repubblicano: ciò a cui aspirava da lungo tempo, già durante la Monarchia di Luglio, era un governo *pondéré*, nel quale l'ultima parola spettasse alla nazione. E la Francia liberale era di fronte a un bivio: poteva optare sia per una Repubblica che nel suo governo si accostasse ad una monarchia costituzionale, sia per una monarchia che si accostasse con le sue istituzioni moderate ad un governo repubblicano (Robert 1994, p. 1607; Gouchet 1990, p. 219).

Il progetto di legge sull'organizzazione dei poteri depositato a nome del governo il 19 maggio 1873, la cui bocciatura determinerà il successivo 24 maggio le dimissioni di Thiers, riflette perfettamente il suo pensiero politico. Pur lasciando intendere che considera sempre la monarchia costituzionale migliore della repubblica come forma di governo, Thiers propone il seguente modello repubblicano: 1. una seconda Camera (Senato) eletta a suffragio universale diretto e non a doppio grado, per avere la medesima influenza della Camera dei deputati ma meno numerosa della prima, composta da membri più anziani, eletta per dieci anni e rinnovabile per un quinto ogni due anni, in ragione di tre per dipartimento; 2. una Camera dei rappresentanti eletta per cinque anni a suffragio universale diretto a scrutinio uninominale su base circondariale; 3. un presidente della Repubblica di almeno quarant'anni, eletto per cinque anni (e rieleggibile) da un collegio composto dalle due Camere integrata da tre delegati di ogni Consiglio generale ("congresso presidenziale"), dotato del potere di promulgare le leggi e ratificare i trattati, disporre dell'esercito,

sciogliere la Camera previo consenso del Senato (Robert 1994, p. 1616).

Ciò che sorprende del progetto di costituzione repubblicana di Thiers è che egli ha preconizzato certi tratti della Quinta Repubblica, come emerge dalla revisione costituzionale di fine secondo millennio: un quinquennato rinnovabile con coincidenza delle due elezioni, legislative e presidenziali.

Sul piano giuridico-formale, l'Assemblea Nazionale vota tre leggi costituzionali che vanno a formare la costituzione pluri-documentale della Terza Repubblica (legge costituzionale del 24 febbraio 1875 sull'organizzazione del Senato; legge costituzionale del 25 febbraio sull'organizzazione dei poteri pubblici; legge costituzionale del 16 luglio 1875 sui rapporti tra i poteri pubblici). Il regime costituzionale stabilito dalle leggi del 1875 è, sulla carta, un regime di equilibrio istituzionale tra il potere esecutivo e il potere legislativo. Gli organi di governo sono: la Camera dei deputati, il Senato, il presidente della Repubblica e i ministri (l'esistenza di una struttura collegiale la si ricava per interpretazione dal principio della solidarietà ministeriale). Manca la previsione della figura istituzionale del Primo ministro (e questa omissione sarà foriera dell'oscillazione del *pendule constitutionnel* tra orleanismo e monismo parlamentare).

La posizione costituzionale del presidente della Repubblica era stata consolidata qualche anno prima con la legge sul Settennato del 1873:

Art. 1- Il potere Esecutivo è affidato per sette anni al maresciallo Mac-Mahon, duca di Magenta, a partire dalla promulgazione della presente legge; questo Potere continuerà ad essere esercitato con il titolo di presidente della Repubblica e nelle condizioni attuali fino alle modifiche che potrebbero essere apportate dalle leggi costituzionali.

Art. 2- Entro i tre giorni successivi alla promulgazione della presente legge, una commissione di trenta membri sarà nominata in seduta pubblica e a scrutinio di lista, per l'esame delle leggi costituzionali.

La legge sul Settennato rappresenta un evidente compromesso tra la durata del mandato presidenziale avanzata da de Broglie (10 anni) e quella proposta dall'Assemblea (5 anni). Fissando la durata dei poteri presidenziali e non prevedendo la revoca del mandato, la legge sul Settennato fa del presidente un *Chef d'État authentiquement parlementaire* e conferisce alla responsabilità ministeriale la giusta collocazione nella dinamica delle istituzioni repubblicane.

I poteri conferiti al presidente della Repubblica, capo dell'Esecutivo eletto per sette anni dai deputati e senatori riuniti in Assemblea, sono sulla carta tutt'altro che simbolici, se si considerano i poteri di impulso e di controllo della legislazione (potere di iniziativa delle leggi, potere di promulgazione e potere di esecuzione delle leggi), il potere "della spada" (comando delle forze armate e potere di negoziazione e ratifica dei trattati internazionali) e i poteri di controllo sul Parlamento (diritto di convocazione straordinaria delle camere e di aggiornamento dei lavori, potere di scioglimento).

La concentrazione dei poteri sul polo presidenziale viene favorita anche dall'assenza di un effettivo bilanciamento intra-esecutivo, per la mancata previsione costituzionale della figura del presidente del Consiglio dei ministri e per l'affievolimento della funzione di esecuzione delle leggi del Consiglio dei ministri, che poteva esercitarla solo in caso di vacanza del capo dello Stato. In tale contesto, i ministri si presentano come fiduciari e diretti collaboratori del presidente della Repubblica. Tale interpretazione del

ruolo del governo nei rapporti intra-esecutivo fu propria non solo di Thiers e Mac-Mahon, ma anche di Poincaré nel 1917 e di Millerand nel 1923. Essendo, però, i primi e non il secondo responsabili dinanzi al Parlamento, un Gabinetto senza la fiducia parlamentare non avrebbe avuto alcuna possibilità di funzionare, se non sulla base di un intervento delle forze armate richiesto dal presidente.

Il Parlamento è bicamerale. La Camera è eletta a suffragio universale diretto con sistema maggioritario; questo si è rivelato una potente difesa del regime repubblicano, giacché gli avversari della Repubblica, ossia i boulangisti, l'estrema destra o i monarchici, non riuscivano mai a superare l'ostacolo dell'elezione maggioritaria in un numero sufficiente di collegi. Il Senato è composto da 225 senatori eletti per nove anni con sistema indiretto da un collegio di elettori formato da delegati degli organi rappresentativi locali, a cui si aggiungono 75 senatori inamovibili, eletti dall'Assemblea.

Il potere legislativo è stato organizzato secondo un bicameralismo in via di principio paritario, con la sola eccezione delle leggi finanziarie, presentate in prima lettura alla Camera dei deputati. In realtà, le attribuzioni del Senato in materia finanziaria costituiscono un punto nevralgico dei rapporti tra le due Camere: se il Senato non ha l'iniziativa in materia finanziaria, può sempre nel corso del procedimento legislativo ristabilire una misura economica soppressa.

Né la situazione migliora con riferimento alle leggi sulle imposte sui redditi, che il Senato rifiuterà di ratificare sino alla Grande Guerra, provocando un conflitto istituzionale che condurrà nel 1896 alle dimissioni del presidente del Consiglio Léon Bourgeois (Rudelle 1997). La stessa situazione si ripro-

porrà con il secondo governo Blum. La questione della connessione tra ritiro della fiducia e voto al Senato sulla legge finanziaria non è mai stata definitivamente risolta, tanto che il Senato, in modo più generale, preferiva astenersi piuttosto che rifiutare il voto.

Sul piano del procedimento legislativo, il bicameralismo paritario comporta che tutte le proposte di legge devono essere votate da entrambe le Camere, con conseguente naufragio di progetti anche rilevanti a causa della *navette*.

Ma è soprattutto nei rapporti con l'Esecutivo che il bicameralismo paritario mette in gioco la stabilità governativa: infatti, il governo avrebbe dovuto dimettersi in caso di non approvazione di un progetto di legge rilevante per la politica governativa da parte della camera bassa, la cui responsabilità poteva essere fatta valere, almeno in teoria, attraverso lo scioglimento e il ricorso al corpo elettorale. Nei confronti del Senato, invece, il governo non avrebbe impegnato la sua responsabilità, essendo il Senato sottratto allo scioglimento (ché anzi veniva condizionato dal parere positivo dello stesso). In principio il Senato usò in modo prudente il suo potere, ma a partire dal 1890 contribuì positivamente all'instabilità governativa, costringendo il governo alle dimissioni.

In apparenza il Senato gode rispetto alla Camera dei deputati di una posizione più forte, concorrendo allo scioglimento di quest'ultima: ma proprio quella che pare essere un'arma nelle mani del Senato si è trasformata in una "trappola istituzionale". Sia perché il Senato difficilmente avrebbe dato il suo consenso allo scioglimento di una Camera che godeva del consenso popolare; sia per il significato anti-repubblicano che finisce per assumere lo scioglimento parlamentare per l'uso che ne ha fatto il maresciallo Mac-Mahon.

Con Mac-Mahon il ciclo orleanista della Terza Repubblica, giunge ad una fase matura: la Francia consolida, difatti, una forma di governo parlamentare di tipo dualista a preminenza presidenziale.

Nella primavera del 1877 si sfiora il colpo di Stato presidenzialista a seguito dei ripetuti tentativi da parte del presidente Mac-Mahon di imporre un Gabinetto monarchico a una maggioranza parlamentare repubblicana: le elezioni del febbraio-marzo 1876 avevano portato alla Camera dei deputati una maggioranza di repubblicani - tradotta in seggi: 373 contro 156. Difatti nel marzo 1876 Mac-Mahon deve nominare Primo ministro un repubblicano moderato Jules Simon, che costringerà alle dimissioni il 16 maggio 1877: il 17 maggio la Camera vota con 347 voti a favore e 149 contrari un ordine del giorno nel quale si afferma che «la confiance de la majorité ne saurait être acquise qu'à un cabinet libre de son action». Il giorno dopo, il presidente indirizza alle Camere un messaggio contenente il decreto che le aggiorna per un mese e il 20 maggio 363 deputati adottano un manifesto di protesta contro l'interpretazione in senso presidenziale della costituzione, negando al presidente il diritto di congedare un Gabinetto che gode della fiducia delle Camere (Kalaydjian 1987, p. 17).

Le dimissioni coattive del gabinetto Simon favoriscono l'imposizione da parte del presidente alla maggioranza parlamentare del governo de Broglie, che sarà colpito da mozione di sfiducia il 19 giugno 1877. Potendo ancora contare su una maggioranza conservatrice al Senato, Mac-Mahon gli indirizza un messaggio (in virtù dell'art. 5 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 che subordina lo scioglimento della Camera dei deputati al parere conforme del Senato) e il 25 giugno scioglie la Camera. La

discussione al Senato sul richiesto parere di scioglimento parlamentare si era svolta con toni accesi: a chiedere che il Senato non si consegnasse nelle mani di Mac-Mahon era stato Victor Hugo, il 22 giugno 1877:

Le Sénat, en votant la dissolution, compromet la tranquillité publique et prouve qu'il est dangereux. Le Sénat, en rejetant la dissolution, rassure la patrie et prouve qu'il est nécessaire.
[cit. da Kalaydjian 1987, pp. 17-21]

Nonostante gli artifici giuridici impiegati dal gabinetto de Broglie e le pressioni poste in essere durante la campagna elettorale, nelle elezioni generali, ritardate sino al 14-28 ottobre 1877, i repubblicani riportano la maggioranza, pur passando da 363 a 325 seggi.

C'è un ultimo colpo di coda. Mac-Mahon tenta di costituire il 19 novembre un Gabinetto presidenziale, formato, cioè, al di fuori della maggioranza parlamentare presieduto dal generale Rochebouët, per ottenere il varo della legge finanziaria. A questo tentativo la Camera risponde votando un ordine del giorno che indica nel Gabinetto neocostituito «la négation des droits de la nation à un régime parlementaire», provocando il 12 dicembre le dimissioni del governo Rochebouët. Allora il presidente, dopo aver designato Dufaure alla guida del governo, in un messaggio alle Camere del 14 dicembre si piega ai principi della Repubblica parlamentare affermando l'irresponsabilità del capo dello Stato e l'indipendenza dei ministri dall'influenza presidenziale, riconoscendo così le condizioni della loro responsabilità dinanzi al Parlamento (Donnarumma 1994, p. 46).

Il potere di scioglimento, nelle intenzioni dei *conditores rei publicae*, avrebbe dovuto rappresentare una delle condizioni di equilibrio del sistema parlamentare, bilanciando

Esecutivo, Legislativo e volontà popolare, chiamata a esprimere un *dernier mot* in caso di conflitto insanabile tra i primi due. Esso cadrà invece definitivamente in desuetudine per due diversi motivi: per ragioni di fatto dovute al *mauvais souvenir* rappresentato dall'epilogo di Mac-Mahon, che aveva conferito una connotazione antirepubblicana al diritto di scioglimento; e per ragioni politiche dovute alla difficoltà di ottenere il consenso dal Senato, a causa del rischio che nuove elezioni confermassero una maggioranza a questo ostile. Come afferma efficacemente Hermens, il diritto di scioglimento

deve essere il "grande bastone" sempre a disposizione, quando i "cattivi ragazzi del Parlamento" danno segni di confusione politica.
[1968, pp. 390-391]

Dopo appena un anno, le elezioni del 5 gennaio 1879 per il rinnovo parziale consegneranno una maggioranza repubblicana anche al Senato e rilanceranno la politica di parlamentarizzazione delle istituzioni repubblicane: a Mac-Mahon non resterà che dimettersi, il 30 gennaio 1879.

Ormai è evidente che dalla concezione orleanista iniziale (doppia responsabilità del governo davanti alle Camere e nei confronti del presidente, potere personale di quest'ultimo) il regime costituzionale si evolve rapidamente verso una concezione parlamentare monista di tipo classico. Sebbene i Costituenti abbiano voluto attribuire all'Esecutivo poteri determinanti, le Camere vogliono progressivamente affermare la loro supremazia, realizzando quella forma di «parlamentarismo assoluto» di cui parla Carré de Malberg. Il governo conserva una *primauté de fait* e queste due tendenze contrapposte produrranno l'instabilità ministeriale (A. Hauriou, J. Gicquel, P. Gélard 1975, p. 758).

Secondo Carré de Malberg non è solo nella forza superiore dell'atto legislativo che va individuata la preminenza del Parlamento, ma tale preminenza si conferma anche nell'esercizio del potere esecutivo. Nel regime parlamentare della Terza Repubblica l'azione esecutiva

est, sinon entretenue directement par le Parlement lui-même, du moins exercée par un comité ministériel, qui émane du Parlement, qui administre et gouverne sous le contrôle et même sous l'impulsion de celui-ci, qui est enfin responsable envers lui de tous ses actes.
[Carré de Malberg 1922, p. 122 ss.]

Ne discende che le Camere sono titolari del potere esecutivo come lo sono del potere legislativo:

leur volonté supérieure ne se traduit plus ici par des actes en forme législative; mais les manifestations, quelle qu'en soit la forme, de cette volonté, vœux, résolutions, ordres du jour simples ou motivés, n'en ont pas moins pour effet de déterminer, d'une façon prépondérante, non seulement les directions générales de l'action exécutive, mais encore les décisions particulières qui constituent l'exercice de cette activité.
[*Ibidem*]

Secondo questa impostazione teorica le Camere sono, dunque, l'autorità «principale, iniziale et suprême en toutes matières» sia nell'ambito della funzione esecutiva che in quella legislativa, giacché se esse hanno il potere di fare le leggi, dalle stesse dipende la direzione dell'azione esecutiva, come la si voglia chiamare di governo o amministrativa: tanto le camere decidono in forma legislativa, quanto esse adottano atti di indirizzo dell'azione esecutiva. Così,

quelle que soit la forme en laquelle elles font connaître leur volonté et quel que soit l'objet auquel cette volonté s'applique, il n'en demeure pas moins

certain que l'autorité dite gouvernementale ou administrative est tenue, en définitive, de s'y conformer. Et c'est pour ce motif même que le Président de la République, les ministres, les fonctionnaires administratifs, dominés par la puissance et la volonté supérieures du Parlement, méritent d'être réunis dans l'appellation générale d'exécutif.

[*Ibidem*]

Qual è l'eredità della crisi del maggio-giugno 1877? In primo luogo, scompare la responsabilità del governo dinanzi al presidente della Repubblica, ossia viene meno l'interpretazione orleanista della costituzione. In secondo luogo, lo scioglimento della Camera cade definitivamente in desuetudine per l'impiego che ne è stato fatto, giacché nella logica del regime parlamentare esso non avrebbe dovuto essere disposto dal presidente allo scopo di rovesciare la maggioranza repubblicana al di fuori di ragioni di tipo funzionale. Infine, l'irresponsabilità presidenziale viene proclamata come principio repubblicano, ma le dimissioni di Mac-Mahon mostrano che il presidente può essere costretto a lasciare l'incarico da una maggioranza parlamentare a lui ostile.

Tuttavia, è necessario ribadire che far dipendere il diritto di scioglimento del Parlamento dalla deliberazione di un altro organo (nella specie l'*avis conforme du Sénat*) è stata una scelta grave dei costituenti data la natura non repressiva dell'istituto in questione. A dispetto delle apparenze, che rendevano la Camera più debole del Senato, un esercizio effettivo del diritto di scioglimento avrebbe condotto ad un rafforzamento della Camera elettiva e del Gabinetto espressione della maggioranza di questa. Quindi la Camera

avrebbe potuto richiamarsi al mandato appena conferitole dal popolo, per difendere la politica della sua maggioranza. La seconda camera (il

Senato), che non poteva essere sciolta e i cui membri venivano eletti in modo indiretto ogni nove anni, avrebbe potuto quindi difficilmente osare di opporsi a una politica approvata proprio di recente dal popolo. Per questo motivo il Senato, se il diritto di scioglimento fosse stato liberato dai suoi impedimenti psicologici e istituzionali e fosse divenuto una parte integrante della prassi politica francese, avrebbe dovuto assumere la posizione di un organo supplementare invece che di un organo quasi con gli stessi diritti. Il Senato avrebbe potuto diventare una utilissima "camera di riflessione e di verifica", paragonabile in certo qual modo alla camera alta inglese, sebbene sempre più forte di quell'organo ereditario.

[Hermens 1968, p. 391]

Lo scioglimento parlamentare del 25 giugno 1877, decretato da Mac-Mahon per affermare un potere personale contro la maggioranza parlamentare e rivelatosi subito inopportuno sul piano politico e costituzionale, assegna a questo istituto, fondamentale per lo svolgimento di una corretta dinamica nel rapporto Parlamento/governo, un significato illiberale e antidemocratico, ben lontano da quello connesso ad un uso politicamente corretto dello stesso. Se lo scioglimento avesse prodotto un esito positivo sul piano politico-istituzionale riequilibrando il rapporto Parlamento/governo, non si sarebbero spalancate le porte al *gouvernement par assemblée*.

Sul concreto piano istituzionale, il governo d'assemblea è una forma di governo nella quale, sotto la pressione del suffragio universale, la supremazia del Parlamento sull'Esecutivo è più accentuata rispetto al classico modello parlamentare. Secondo Michel-Henry Fabre, esso si distingue dal *gouvernement par assemblée* per un elemento fondamentale: nel governo d'assemblea i ministri costituiscono ancora un potere autonomo distinto dal potere Legislativo, tale

che il sistema resta fondato sulla separazione dei poteri, rappresentando una forma più evoluta del regime parlamentare. Al contrario, nel "governo per assemblea" viene meno ogni autonomia del governo in quanto potere esecutivo, non vi è più separazione ma confusione di poteri a vantaggio del Parlamento e il regime parlamentare viene offuscato dall'assolutismo parlamentare.

Un segnale consente di riconoscere il governo d'assemblea dal governo per assemblea: la possibilità concreta per il governo di porre la questione di fiducia. Nel governo d'assemblea il Gabinetto può sempre porre la questione di fiducia al Parlamento e giocarsi la sua responsabilità politica. In tale ipotesi, spetterà al Parlamento la scelta tra l'apertura di una crisi governativa che nella maggior parte delle ipotesi appare di difficile soluzione, oppure piegarsi e accettare il punto di vista del governo, e in tal modo la questione di fiducia si presenta come un meccanismo di bilanciamento e di riequilibrio dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo.

Nel governo "per" assemblea, al contrario, i ministri, pur essendo politicamente responsabili dinanzi al Parlamento, hanno perso ogni capacità di imporre un indirizzo politico autonomo e in caso di conflitto tra la politica governativa e quella assembleare è quest'ultima che prevale. In tale contesto, il ruolo del governo è ridotto a mero organo di "registrazione" della volontà parlamentare.

Le applicazioni del governo d'assemblea in Francia non sono state frequenti: il governo del generale Cavaignac, eletto dall'Assemblea Nazionale, dal 24 giugno 1848 al 20 dicembre 1848; il governo Thiers dal 17 febbraio 1871 al 24 maggio 1873; il governo provvisorio della Repubblica francese dal 6 novembre 1945 al 24 dicembre 1946, durante l'applicazione della legge costituzionale

del 2 novembre 1945. Tuttavia, dopo le dimissioni del governo de Gaulle (i socialisti e i comunisti gli rifiutano il diritto di porre la questione di fiducia), la nomina di un gabinetto Gouin, il 26 gennaio 1946, segna lo slittamento di detto Esecutivo dalla forma di governo d'assemblea nella forma di governo "per" assemblea.

Il governo "per" assemblea, noto anche come governo convenzionale traendo il nome dalla celebre dittatura esercitata dalla Convenzione tra 1792 e il 1795, è ideato come modello nella costituzione montagnarda del 24 giugno 1793, che prevedeva un potere esecutivo esercitato da un Consiglio di 24 membri strettamente dipendenti dal Corpo legislativo. Tale governo ha concretamente funzionato nei seguenti periodi: dal 10 maggio al 24 giugno 1848, quando l'Assemblea Nazionale delegò il potere esecutivo a una commissione; sotto la Terza e la Quarta Repubblica, il governo parlamentare tende a trasformarsi in governo per assemblea dato che il Gabinetto ministeriale si riduce abitualmente a mera commissione parlamentare. In tale contesto, l'eventuale reazione governativa attraverso la posizione della questione di fiducia si scontra inevitabilmente contro l'instabilità politica interna al governo stesso che ne determina la caduta. La realizzazione della dittatura parlamentare urta tanto contro il ruolo politico conservato dal capo dello Stato quanto contro l'azione moderatrice svolta dalla seconda Camera (Fabre 1984, pp. 296-298).

L'effetto più eclatante dello scioglimento del 1877 si ripercuoterà direttamente sulla configurazione del regime parlamentare della Terza Repubblica: la fine dell'orleanismo, in base al quale il presidente rivendica un proprio potere di indirizzo politico, anche contrapposto alla maggioranza parlamentare

re (teoria del regime "a due poteri e tre organi" ascrivibile a Duguit, Esmein, Barthélemy) e l'avvento di un regime parlamentare di tipo monistico, che si estrinseca nell'esclusiva spettanza al Parlamento della determinazione dell'indirizzo politico attraverso i ministri a lui legati dal rapporto di fiducia (teoria della subordinazione del potere esecutivo al potere legislativo ascrivibile a Carré de Malberg).

Certo, non mancheranno anche in futuro fasi di orleanismo "strisciante": ma tutte le volte che il presidente della Repubblica giocherà un ruolo personale e politicamente attivo, esplicitato soprattutto attraverso il potere di nomina e revoca dei ministri, sarà messo "all'angolo" dalle Camere, che ne provocheranno le dimissioni: sarà il caso di Grévy nel 1887, Casimir-Perier nel 1895 e di Millerand nel 1924.

3. *Il trionfo repubblicano (1879-1918)*

Il periodo che segue le dimissioni di MacMahon è caratterizzato dal consolidamento delle istituzioni repubblicane conseguente all'evoluzione del regime sotto un duplice profilo, politico e costituzionale.

Sul piano politico, si registra a una progressiva affermazione dei repubblicani moderati, capeggiati da Gambetta e Ferry, che, vincendo le elezioni al Senato del 5 gennaio 1879, consolidano il loro potere nell'Assemblea Nazionale fino al 1899. A loro succederanno i repubblicani radicali (Waldeck-Rousseau; Combe, Clemenceau) fino al 1914, quando con lo scoppio della Grande Guerra si assiste a un ritrovato consenso e unione tra le forze politiche per affrontare la prova del conflitto.

Alle elezioni del 1879, per il primo rinnovo di un terzo del Senato, la sinistra moderata, ottiene la maggioranza con sessantasei seggi su ottantadue: essendo ormai entrambe le Camere di maggioranza repubblicana, esse procedono al consolidamento "simbolico", ma assai significativo sul piano politico-sociale, delle istituzioni repubblicane. Viene infatti adottato come inno nazionale la Marsigliese e viene istituita la festa nazionale del 14 luglio. Sempre nello stesso anno, il 22 luglio 1879, viene approvato, con una revisione costituzionale, lo spostamento del Parlamento da Versailles, dove si era stabilito al tempo della Comune, a Parigi (nelle attuali sedi di *Palais du Luxembourg* e di *Palais Bourbon*); mentre a Versailles si stabilisce la sede dell'Assemblea Nazionale (ossia la riunione delle due camere per l'elezione del capo dello Stato e per la revisione della costituzione).

A fronte del consolidamento dei principi (e dei simboli) repubblicani, all'indomani delle dimissioni del maresciallo MacMahon, il nuovo presidente Jules Grévy nomina presidente del Consiglio il conservatore Waddington, scartando l'ipotesi Gambetta, il vero *leader* della Camera: la regola che, in un regime parlamentare, vede cadere la scelta presidenziale del capo del governo sul *leader* della maggioranza parlamentare non viene dunque rispettata.

In questo episodio Reinach, vicino a Gambetta, vede la causa della futura instabilità ministeriale: in quello che definisce lo "pseudo" regime parlamentare i presidenti del Consiglio non sono mai nominati in quanto *leaders* – poiché una vera maggioranza non emerge mai – ma sulla base della loro reputazione complessiva, della loro influenza, della simpatia di cui godono al Parlamento. Sostenuto spesso solo da singole fra-

zioni parlamentari, il futuro Primo ministro si trova nell'impossibilità di formare un Gabinetto omogeneo, il che significa ricercare collaboratori sia nella destra che nella sinistra e presentare un programma poco definito, ordinario e banale nel quale tutte le forze politiche possano riconoscersi.

Emblema di questo stato di cose è il fatto che i quattro presidenti del Consiglio che si sono succeduti dal 14 dicembre 1877 al 14 novembre 1881 non sono stati sostituiti da avversari politici – il che sarebbe stato sintomo evidente di una reale alternanza in Parlamento – ma da "compagni di avventura", membri del loro stesso governo associati alla loro politica fino all'ultimo momento: Dufaure da Waddington, Waddington da Freycinet, Freycinet da Ferry.

C'est une médiocre moralité et ce n'est pas précisément favorable au développement de nos institutions, au bon ordre et à la marche des affaires. [Kalaydjian 1987, pp. 32-33]

Le elezioni generali del 1899, si svolgono in un clima reso teso dalle rivendicazioni nazionaliste e segnano la vittoria del *bloc des gauches*: il presidente del Senato, Loubet, eletto nel frattempo presidente della Repubblica nomina presidente del Consiglio dei ministri il repubblicano radicale Waldeck-Rousseau, con il compito di formare un governo di "difesa repubblicana" e di riconquistare la stabilità politica. L'avvocato di Nantes ingaggia la sua lotta verso un duplice fronte: conduce dinanzi al Senato eretto in Alta Corte di Giustizia i capi delle leghe, Déroulède e Guérin, e fa votare dal Parlamento la legge del 1° luglio 1901 sull'associazionismo laico per indebolire il potere delle congregazioni religiose. Anche il suo successore, Combe, continua l'opera di laicizzazione intrapresa e inasprisce il regime

delle congregazioni presentando il progetto di legge sulla separazione tra Chiesa e Stato, che sarà votato il 9 dicembre 1905.

Il cartello delle sinistre si indebolisce nel corso del primo quinquennio del XX secolo e le dimissioni di Combe favoriscono il primo gabinetto Clemenceau del gennaio 1906, che durerà sino al 1909. Nei primi anni del suo governo, Clemenceau riesce a far varare importanti misure sociali, quali la riduzione a otto ore dell'orario di lavoro nelle miniere, l'edilizia pubblica e la previdenza sociale, ma il progetto di una riforma fiscale di più ampia portata, interessante anche l'imposta sui redditi, approvata dalla Camera si urta contro l'opposizione del Senato. Si apre, quindi, una fase di circa sei anni di instabilità durante la quale si succederanno sei Gabinetti e che genera nell'opinione pubblica un forte spirito di antiparlamentarismo.

Il Parlamento della Terza Repubblica è suddiviso in una Destra e una Sinistra (concetti necessari per la storia politica contemporanea, ma difficilmente definibili nei loro contorni e reciproci confini). Ma tale dicotomia in Francia non si è mai tradotta, nonostante l'adozione di sistemi elettorali maggioritari, in un bipartitismo sostanziale, con un solo partito esponente della Destra e un solo partito esponente della Sinistra, essendo i partiti francesi troppo piccoli e disorganizzati al loro interno per realizzare una simile evoluzione. La Sinistra appare frammentata in una pluralità di correnti, percorse da spaccature interne: l'unico tentativo di riunificazione è stato quello delle sinistre operato all'inizio del XX secolo da Jean Jaurès, che è riuscito a incanalare i socialisti moderati e la corrente marxista nella Sezione francese dell'Internazionale operaia (Sfio), che ha rivestito un ruolo importante tra le due guerre mondiali (van Caenegem

2003, pp. 232-233). Va, inoltre, segnalato un curioso scivolamento a destra di alcuni partiti di sinistra nel periodo compreso tra l'*affaire* Dreyfus e le elezioni del 1919.

È interessante notare che l'affermazione dei principi repubblicani durante la Terza Repubblica passa per il recupero dell'eredità rivoluzionaria: si costituisce su impulso di Jean Jaurès, infatti, una Commissione parlamentare di ricerca e pubblicazione di documenti sulla storia economica e sociale della Rivoluzione e si istituisce alla Sorbona la cattedra di Storia della Rivoluzione francese, il cui primo titolare è dal 1886 al 1922 il radicale Alphonse Aulard, che può essere considerato il "padre" della storiografia scientifica.

Sul piano costituzionale, si svolge una fase di consolidamento del regime parlamentare, che era già iniziata in seguito al declino della presidenza di Mac-Mahon; si fissa chiaramente il ruolo neutro e irresponsabile del presidente della Repubblica, una specie di monarca costituzionale repubblicano.

Il giorno stesso delle dimissioni di Mac-Mahon, l'Assemblea Nazionale elegge alla presidenza della Repubblica Jules Grévy: eletto al primo turno con con 563 voti su 713 votanti. Il 6 febbraio 1879, il nuovo presidente indirizza al Senato il celeberrimo messaggio noto come «Constitution Grévy», nel quale il presidente compie un atto di sottomissione ai principi del parlamentarismo:

Messieurs les sénateurs,

L'assemblée nationale, en m'élevant à la présidence de la République m'a imposé de grands devoirs. Je m'appliquerai sans relâche à les accomplir, heureux si je puis, avec le concours sympathique du sénat et de la chambre des députés, ne pas rester au-dessous de ce que la France est en droit d'attendre des mes efforts et mon dévouement. Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerais jamais en lutte

contre la volonté nationale, exprimé par ses organes constitutionnels.

[Kalaydjian 1987, p. 22]

L'elezione alla presidenza di un repubblicano, completa la vittoria di un partito che aveva conquistato la maggioranza dapprima alla Camera e poi al Senato: agli albori del 1879 le istituzioni francesi sono tutte repubblicane e questa omogeneità politica ha comportato sia sul piano della prassi costituzionale che sul piano delle concrete riforme costituzionali alcune conseguenze fondamentali.

Sul piano della prassi costituzionale, la prima conseguenza del "regno repubblicano" è una deviazione nel funzionamento delle istituzioni: il presidente della Repubblica si astiene sistematicamente dall'esercizio delle funzioni più rilevanti conferite dalle leggi costituzionali e lo scolorimento del ruolo presidenziale finisce con l'indebolire il potere esecutivo e squilibrare il regime costituzionale a vantaggio di un Parlamento sovrano.

Se i costituenti del 1875 volevano un Capo dello Stato forte, dotato di poteri rilevanti, come afferma Carré de Malberg, non bisogna lasciarsi abbagliare dal nutrito elenco delle attribuzioni presidenziali contenuto nelle leggi del 1875, giacché «ces pouvoirs présidentiels sont loin d'avoir la valeur qu'on leur a prêtée» (Carré de Malberg 1931, p. 184).

L'*effacement* del ruolo presidenziale dopo la crisi della primavera del 1877 non priva di ogni influenza il capo dello Stato: al di là del potere di scioglimento, gli restano alcune rilevanti attribuzioni, quali la scelta del capo del governo, la presidenza del Consiglio dei ministri, la promulgazione delle leggi, che a seconda di come saranno interpretati dalla dottrina e attuati dai singoli presidenti della Repubblica, conferiranno un diverso

significato al ruolo presidenziale, determinando uno scivolamento del regime parlamentare verso un orleanismo strisciante. Ciò in particolare avviene, in questa fase costituzionale, con la presidenza Poincaré (18 gennaio 1913 – 17 gennaio 1920): è noto a tutti l'ostracismo operato sistematicamente dal presidente Poincaré nei confronti di Clemenceau, superato solo nel 1917 e il potere di scelta dei ministri attuato in modo così discrezionale da porsi contro la stessa maggioranza parlamentare e in tal senso va letta la nomina di Ribot alla presidenza del Consiglio dei ministri nel 1914, sfiduciato poche ore dopo la costituzione del governo.

Infine, sul piano politico-costituzionale, viene superato l'iniziale disegno delle leggi costituzionali che avevano "pensato" un Parlamento bicamerale con la Camera dei deputati eletta per cinque anni e un Senato designato con procedura di secondo grado da un collegio di delegati dei Consigli municipali in prevalenza rurali (un corpo elettorale, quindi, orientato in senso conservatore).

Nei primi anni l'applicazione della costituzione del 1875 rivela un equilibrio istituzionale e governativo fortemente instabile. Pur essendo astrattamente una costituzione rigida, la procedura di revisione è affidata alle Camere riunite in un organo *ad hoc* denominato Assemblea Nazionale. Questo rende il Parlamento titolare del potere costituente e ciò rende possibile, in caso di maggioranza monarchica, la restaurazione della Monarchia. Parafrasando una celebre espressione che Bagehot ha coniato per stigmatizzare il parlamentarismo inglese di età vittoriana, la Terza Repubblica nell'intenzione dei Costituenti era una "monarchia mascherata" da Repubblica. Va poi ribadito che il regime creato nella costituzione del 1875 è di tipo dualistico con degli elementi

che tendono a eliminare il dualismo a favore dell'istituzione parlamentare.

Questi due elementi sono già di per sé sufficienti a tracciare la via per la successiva evoluzione del sistema costituzionale. Tuttavia, la revisione "facile" gioca a definitivo vantaggio della forma repubblicana anziché della restaurazione monarchica. Questo mutamento di prospettiva è dovuto al fatto che la repressione della *Commune* aveva persuaso la borghesia a non nutrire più timore nei confronti della Repubblica considerata da sempre come una minaccia per l'ordine conservatore. Concorre a questo scopo un mutamento, avvenuto con le elezioni legislative del 21 agosto e del 4 settembre 1881, nella composizione politica del Senato, che si rafforza in senso repubblicano. Ciò rende possibile la revisione costituzionale del 1884 che riforma il sistema elettorale senatoriale sostituendo il dipartimento al comune come base elettorale. Questo fa diminuire la rilevanza dei municipi rurali, espressione delle tendenze monarchiche e conservatrici, abolisce la quota di senatori vitalizi e sancisce l'immodificabilità della forma repubblicana.

4. *Valse des gouvernements e decadenza della tradizione repubblicano-parlamentare (1919-1940)*

Il primo dopoguerra è segnato dalle elezioni legislative del novembre 1919 che producono in termini di seggi una maggioranza alla Camera dei deputati *bleu horizon*, costituita da un gran numero di ex-combattenti: la maggioranza alla Camera dei deputati torna in mano alla coalizione di destra, il *bloc national* (1919-1924), mentre al Senato, nel rinnovo parziale, le elezioni sono vinte dai radicali.

Si apre una fase caratterizzata da quella che sarà definita una peculiare tecnica governativa: l'instabilità ministeriale.

Questa situazione di instabilità politica va necessariamente connessa con la posizione assunta dal presidente Millerand, eletto il 23 settembre 1920 all'Eliseo con maggioranza schiacciante (695 voti favorevoli, 106 schede bianche, e soli 69 voti al socialista Delory). All'indomani della sua elezione, Millerand riprende le argomentazioni sul ruolo personalista del capo dello Stato che erano contenute in un intervento propagandistico apparso sul periodico «Le Temps» pochi giorni prima dell'elezione presidenziale. L'auspicio del neo-eletto presidente è quello di una pronta revisione costituzionale che restituisca la posizione costituzionale del capo dello Stato ad un ruolo politicamente attivo. In realtà, Millerand non si accontenterà di formulare auspici, ma opererà traducendo in passi costituzionali le sue aspirazioni. In primo luogo, la nomina del gabinetto Leygue produce sul piano costituzionale la continuità della compagine governativa del precedente Gabinetto Millerand, sul quale il presidente della Repubblica eserciterà il suo potere di influenza. Poi, in un discorso pronunciato a Evreux il 14 ottobre 1923, Millerand conferma la sua interpretazione personalistica e politicamente non neutrale del ruolo del capo dello Stato, ponendosi esplicitamente alla guida del "partito conservatore", e propone una revisione costituzionale che aumenti i poteri presidenziali in funzione di contrappeso all'instabilità governativa.

In più di una circostanza, durante la prima metà del 1924, Millerand ha apertamente affermato il suo diritto "costituzionale" di intervento attivo nella politica interna ed estera a fianco del presidente del Consiglio dei ministri. Alla fine del marzo 1924, il

governo Poincaré, essendo stato messo in minoranza alla Camera sul voto della riforma previdenziale, presenta le dimissioni al presidente della Repubblica, che le rifiuta proponendo a Poincaré (che non accetta) di indirizzare un messaggio alla nazione.

Il 27 marzo 1924 il quotidiano «Le Matin» pubblica una nota che, secondo l'opinione pubblica nazionale e internazionale, è da attribuirsi al presidente della Repubblica e che scatenerà la reazione delle sinistre. Con la sua nota il capo dello Stato conferma la sua fiducia al gabinetto Poincaré, rinnovandogli l'incarico a formare un nuovo governo per continuare la politica di fermezza all'estero (riparazione totale dei danni di guerra) e di ordine e di sviluppo economico all'interno (equilibrio del bilancio e assunzione di spese solo su copertura finanziaria). Ma nel caso fosse impossibile riconfermare il mandato a Poincaré, il capo dello Stato avrebbe conferito l'incarico a un governo determinato a dirigere la politica generale del Paese secondo le linee indicate; inoltre, nel caso in cui i partiti si mostrassero ostili al perseguimento di questa politica, il presidente della Repubblica avrebbe adottato le misure ritenute opportune dalle circostanze.

Non è azzardato ritenere che le affermazioni di Millerand preludevano a un braccio di ferro assai simile a quello disputato da Mac-Mahon contro le sinistre nel 1877. La reazione dei partiti della *gauche républicaine* è violenta, accorate sono le proteste che si levano dai capi delle formazioni politiche di sinistra. Sul «Quotidien» del 28 marzo 1924 vengono pubblicate le risposte di protesta degli esponenti della Sinistra repubblicana: Paul Painlevé, ex presidente del Consiglio e capo del partito repubblicano, Edouard Herriot, deputato di Rhône e capo del partito radicale e radical-socialista, Leon Blum,

deputato della Senna e capo del partito socialista unificato levano la loro voce. Le sinistre puntano a sottolineare la profonda contraddizione tra le dichiarazioni presidenziali e la dottrina repubblicana parlamentare monista, secondo la quale solo il Parlamento ha mandato di approvare o disapprovare la politica del governo. Si grida al colpo di Stato e si teme il graduale scivolamento verso un regime autoritario di cui il messaggio presidenziale segnerebbe solo una tappa d'avvio. La soluzione sembra dunque univoca: obbligare alle dimissioni l'uomo che non si è voluto assoggettare alla "legge repubblicana".

Il conflitto che oppone il presidente della Repubblica alle sinistre assume toni radicali dopo la vittoria alle legislative dell'11 maggio 1924 del *cartel des gauches*: le elezioni del maggio 1924 vedono, infatti, la schiacciante vittoria delle sinistre sul *bloc national* e la risultante coalizione è formata dalla SFIO, dai radicali socialisti, dai repubblicani socialisti e dalla sinistra radicale. Alla Camera le elezioni portano 326 deputati di sinistra su 582, dei quali 104 della SFIO, 133 radicali-socialisti, 43 repubblicani-socialisti e 40 della sinistra radicale; 80 deputati siedono al centro e 146 alla destra; a parte vi sono 26 deputati comunisti (Venezia 1959, pp. 727-729). Il contrasto, pertanto, si trasferisce dal piano politico a quello istituzionale: i deputati delle sinistre reclamano le dimissioni di Millerand, che si era posto a capo di un partito sconfitto alle elezioni generali.

La composizione politica della Camera del 1924 lascia trasparire che la coalizione di sinistra, per disporre della maggioranza, deve poter contare sui voti della sinistra radicale. Ma la sinistra radicale, da un lato, è disposta a seguire la linea politica della coalizione di sinistra per ciò che concerne la politica interna e la politica religiosa; dal-

l'altro, si discosta sul piano della politica finanziaria, cosicché l'evoluzione del corso della legislatura si produce secondo uno schema abbastanza prevedibile.

In un primo tempo, trattandosi di misure di politica interna di stampo anticlericale (viene soppressa l'ambasciata francese al Vaticano), la sinistra radicale si schiera con il governo della coalizione. Successivamente, in ordine a questioni di politica finanziaria la sinistra radicale voterà conformemente alle destre, allorché la crisi economica diverrà troppo pressante per poter essere trattata con indugio. Ciò comporterà la caduta del governo Herriot il 10 aprile 1925 con una procedura inconsueta: nonostante la crisi, molti provvedimenti presentati alla Camera vengono approvati dalla maggioranza dei deputati e ciò è indicativo del fatto che si tratta di un mutamento di politica finanziaria e non di un cambiamento di maggioranza (Venezia 1959, pp. 728-729).

La violenta campagna delle sinistre contro il presidente della Repubblica produce le dimissioni di Millerand (11 giugno 1924) e l'elezione, al primo turno con 515 voti favorevoli contro 309, di un nuovo presidente, Gaston Doumergue (13 giugno 1924). Già presidente del Senato, Doumergue afferma la sua volontà per il futuro di non perseguire una politica personale e di conformarsi alla volontà delle Camere: il parallelo con il discorso di insediamento di Grevy è naturale. Anche ora, come già nel 1877 ad opera di Mac-Mahon, ci si trova al cospetto di un colpo di mano da parte del presidente della Repubblica che vuole imporre la sua politica conservatrice ad onta del risultato elettorale, favorevole alle sinistre: al nuovo presidente della Repubblica, com'è stato per Grevy nel 1879, non resta che porsi

au-dessus des partis a fin de pouvoir être, tout les fois que le circonstances l'exigeront, un arbitre impartial et indiscuté. Ce n'est qu'ainsi je pourrai servir utilement les intérêts conjugués de la France et de la République unies dans mon cœur en un même fervent amour.

[Jèze 1924, pp. 471-473]

Le dimissioni di Millerand incanalano il sistema costituzionale francese nei binari del parlamentarismo monista: ma all'instabilità istituzionale dovuta al difficile rapporto tra presidente della Repubblica e Parlamento si sostituisce un'instabilità tutta interna al Parlamento, che si svolge nelle tensioni politiche dei gruppi parlamentari.

Questa conflittualità endo-parlamentare sfocia negli anni Trenta in alcuni tentativi volti a rafforzare il potere decisionale del governo, in primo luogo nella prassi della decretazione d'urgenza, non prevista a livello costituzionale, e in secondo luogo nel rafforzamento della presidenza del Consiglio dei ministri.

Sotto il primo profilo, la prassi dei decreti-legge è stata vista come un espediente per conferire all'azione del governo una certa efficacia. In particolare, a partire dal 1934 ogni anno (eccettuato il 1936) viene adottata una *loi d'habilitation* con la quale il Parlamento conferisce al governo, sia esso di destra (Doumergue nel 1934; Laval nel 1935) o di sinistra (Blu nel 1937; Chautemp nel 1938), il potere di adottare misure regolamentari in ambiti ascrivibili alla competenza legislativa. La durata della delega diviene sempre più estesa, sia temporalmente che contenutisticamente, sostanziosamente in una delega "in bianco" su alcune materie: nel 1934 il governo Doumergue viene delegato ad adottare misure «pour assurer la défense du franc», formula ampia che può comprendere misure di carattere finanziario,

amministrativo e legislativo. La delegazione di poteri al governo ha talvolta assunto una portata così generale da sostituirsi globalmente all'attività legislativa. Così, nel quadro della delega di poteri che autorizzava l'Esecutivo ad adottare tutte le misure necessarie alla difesa nazionale, il governo Daladier decide nell'agosto 1939 di estendere con decreto legge a due anni la durata del mandato della Camera dei deputati che era stata eletta nel 1936: si tratta di una misura prettamente politica, anche se sul piano giuridico è criticabile il ricorso alla proroga della legislatura (Goguel 1963-1964, pp. 51-52).

Sotto il secondo profilo, quello del rafforzamento della presidenza del Consiglio, l'art. 23 della legge finanziaria del 24 dicembre 1934 e il decreto del 31 gennaio 1935 riconoscono per la prima volta l'esistenza del ministro "incaricato" della presidenza del Consiglio, al quale viene assegnata un'organizzazione comprendente i servizi amministrativi dotati di mezzi di funzionamento (risorse finanziarie e personali) e fissando la sede a Palais Matignon. Si tratta del primo atto di istituzionalizzazione della figura del presidente del Consiglio dei ministri, che verrà poi costituzionalizzata nella Quarta Repubblica.

Sul piano politico le elezioni generali del 1932 confermano la vittoria della cartello delle sinistre: la destra e il centro non ottengono che 259 seggi contro i 334 che vanno ai partiti del cartello e i 12 al partito comunista. Emerge con immediatezza quale sarà il terreno dello scontro tra i partiti rappresentati alla Camera, ossia la politica finanziaria. Se la legislatura del 1924-1928 si caratterizza per una rimarchevole stabilità della politica interna e per una relativa instabilità della politica finanziaria, sotto la legislatura del 1932-1936 si produce l'inversione dei due

piani. La destra rifiuta di appoggiare la politica finanziaria proposta dal governo Herriot all'indomani delle elezioni del 1932, benché largamente conforme alle sue vedute. Dopo un periodo di instabilità, che ricorda quello che aveva seguito la caduta di Herriot nel 1925, agli inizi del 1934 la questione finanziaria appare come la causa malcelata che si trasforma il 6 febbraio in occasione del rovesciamento della maggioranza.

Solo che, a differenza di ciò che accade durante la crisi del 1925, nel '34 la destra non si contenta di far prevalere il suo programma in materia finanziaria ma, a partire dalla caduta del terzo governo Herriot il 14 dicembre 1932, tenta sistematicamente di influenzare la politica interna attraverso i cinque governi che seguono al governo Herriot: Boncour, Daladier, Sarraut, Chautemps, Daladier (II). Quest'ultimo si dimette il 6 febbraio 1934 e viene sostituito il 9 febbraio da Doumergue, il quale dà vita a un governo di unione nazionale che poggia sui radicali di Herriot e i moderati di Tardieu. Le recenti crisi di governo avevano ampiamente dimostrato l'insufficienza dei vigenti meccanismi istituzionali, sicché evidente appariva la necessità di procedere a una revisione costituzionale.

Il progetto di riforma delle istituzioni redatto da Doumergue conteneva le seguenti modifiche costituzionali: 1. fissare il numero massimo dei ministeri (20); 2. sopprimere il parere preventivo del Senato sullo scioglimento della Camera, a meno che non sia disposto nel primo anno della legislatura; 3. garantire l'inamovibilità e la carriera per i funzionari dello Stato; 4. garantire della copertura finanziaria di nuove spese; 5. istituire l'esercizio provvisorio del bilancio, allorché la legge di bilancio non sia approvata entro il primo gennaio dell'anno di riferimento («Le Temps», 4 novembre 1934).

I più veementi oppositori del piano Doumergue furono i socialisti e i radicali, capeggiati da Leon Blum, quella stessa ala della Camera di cui Doumergue era stato presidente prima di essere eletto capo dello Stato. La riforma mirava a mettere fine a quel *parlamentarisme absolu* che si era affermato dopo la crisi del maggio-giugno 1877. L'obiettivo sarebbe stato raggiunto attraverso la soppressione dell'*avis conforme* del Senato, che avrebbe aperto la via ad un più agevole ricorso allo scioglimento parlamentare, e attraverso un insieme di proposte concernenti l'allargamento della base elettorale del capo dello Stato. Il presidente sarebbe stato eletto da un collegio di "grandi elettori" comprendente oltre ai parlamentari anche i delegati dei consigli generali e dei consigli regionali (di prossima istituzione) e i delegati delle "grandi corporazioni", patronati, sindacati agricoli, industriali, artistici (Mayeur 1984, pp. 334 ss.). Il progetto Doumergue presentato al Consiglio dei ministri e approvato i primi di novembre del 1934 risulta fortemente influenzato dalle destre per il rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo grazie alla soppressione del parere preventivo del Senato sullo scioglimento parlamentare: la violenta reazione delle sinistre provoca l'8 novembre 1934 le dimissioni del governo.

La legislatura che segue (1936-1940) non comporta un capovolgimento della maggioranza: alla Camera, nel 1936, 386 seggi sono occupati da deputati appartenenti al "Fronte popolare" (72 comunisti, 149 socialisti, 109 radicali e 56 membri di altri gruppi della sinistra); solo 222 seggi spettano alla destra. Risulta evidente che, come già avvenuto nel 1932, il gruppo radicale socialista occupa una posizione di cerniera. Il governo Blum, formato con la maggioranza socialista, la partecipazione dei radicali e il soste-

gno dei comunisti, pur segnando il trionfo delle rivendicazioni della sinistra operaia, si arrenderà di fronte all'inflazione galoppante e alla diminuzione del valore di acquisto della moneta e dimissionerà il 21 giugno 1937. Segue un incolore gabinetto Chautemps che nel gennaio del 1938 aprirà la strada al governo Daladier, con ministri radicali, socialisti e quattro moderati, tra i quali Paul Reynaud: il ritorno al potere dei rappresentanti della destra, in un governo nel quale l'estrema sinistra è assente, segna la scomparsa del Fronte popolare (Venezia 1959, pp. 735-735).

Il cambiamento non avverrà tanto sul piano della politica economica e finanziaria, ma investirà il rapporto di solidarietà politica che sino a quel momento aveva legato il partitocerniera agli altri partiti di sinistra, provocandone la rottura e favorendo l'involuzione politica del sistema, culminata nel "colpo di mano" delle destre a Vichy nel luglio del 1940. Come si è detto, il *groupe-charnière* rappresenta il gruppo politico che resta al potere dopo un rovesciamento di maggioranza. La sua funzione di continuità politica era stata ben evidente sotto il terzo regime repubblicano: soprattutto le ultime legislature della Terza Repubblica, caratterizzate dalla presenza di due possibili maggioranze, consentono al "gruppo-cerniera" di partecipare all'esercizio del potere dall'inizio alla fine: è stato il caso dell'estrema sinistra nel corso della legislatura 1924-1928 e del gruppo radicale - socialista durante le legislature 1932-1936 e 1936-1940 (Venezia 1959, p. 738).

Il terzo regime repubblicano si caratterizza, pertanto, per l'assenza di procedure costituzionali volte a porre in discussione la responsabilità del governo dinanzi alle Camere. La legge costituzionale del 25 febbraio 1875 si era limitata a prevedere all'art.

6, I c. il principio della responsabilità ministeriale solidale per la politica generale del governo, nonché di quella individuale per gli atti del dicastero, lasciando spazio alla prassi costituzionale per la determinazione delle modalità attuative della stessa. Tale circostanza ha spinto i governi a dimettersi ogni volta che si trovavano in minoranza, anche se su questioni di secondaria importanza.

Sotto il profilo politico, l'assenza di un'adeguata canalizzazione partitica ha favorito la formazione di governi di coalizione, non supportati da una maggioranza chiara e affidabile. Malgrado ciò, il controllo parlamentare, pur in assenza di procedure costituzionali predisposte all'uopo, viene esercitato in maniera costante; sebbene a mala pena si riesca a distinguere un controllo esercitato *a posteriori*, attraverso l'interpellanza, e un controllo esercitato *a priori*, che viene posto in essere in occasione dell'iniziativa governativa mediante la discussione su progetti di legge e sul bilancio.

La commistione tra questi due momenti risulta evidente quando un governo appena formato elabora il programma e propone il suo indirizzo politico e il Parlamento, votando la politica generale del governo dopo la lettura del programma, mette in discussione la responsabilità "virtuale" del governo: "virtuale" giacché nessuna azione sanzionabile è stata posta in essere. In tal modo, il Parlamento dimostra di avere per compito primario e costante non quello di fare le leggi, ma quello di "giudicare" il governo prima, durante e dopo la realizzazione del programma. Siffatta generalizzazione del controllo parlamentare è aggravata da una duplice presunzione: la prima è che, come affermava Clemenceau, «la question de confiance est toujours posée» e la seconda è che «tout vote ambigu du parlement est systématiquement

interprété comme constituant retrait de confiance» (Soulier 1939, pp. 232 ss.).

L'automatismo delle dimissioni governative si spiega con una valutazione di ordine esclusivamente politico. Strutturazione del Parlamento, numero e organizzazione dei gruppi politici, composizione della maggioranza parlamentare sono tra le cause principali di disfunzione evidenziate da qualunque indagine sul funzionamento del regime parlamentare francese. La Camera dei deputati, fortemente divisa in "partitini" e gruppi autonomi, non può che produrre una maggioranza di coalizione, fluida sia sotto il profilo della futura evoluzione che sotto il profilo della manifestazione del voto. Un governo che promana da quella maggioranza non è che esserne un'immagine più o meno fedele e fonda la sua durata sulla permanenza dell'alleanza tra i partiti della coalizione, che poggia sulla fiducia reciproca dei gruppi e dei partiti; allorché delle divergenze si manifestano tra i partiti coalizzati e il patto di coalizione viene meno, manca il presupposto fondamentale ai fini della permanenza in carica del governo espresso da quella coalizione.

La questione di fiducia è estranea, dunque, ai rapporti tra governo e maggioranza e

il n'y a donc rien de surprenant à ce qu'un scrutin ambigu ou la manifestation d'hostilité d'une commission précipitent la crise: ces événements prouvent en effet que l'unité de la majorité est compromise, sinon disparue, et que les assises même du cabinet sont ébranlées. Ce point a une importance capitale pour l'explication de l'instabilité ministérielle.

[Soulier 1939, p. 235]

Secondo l'analisi di Ollé-Laprun, vengono sovente confusi gli effetti con le cause della instabilità ministeriale: la subordinazione tradizionale dell'Esecutivo al Legislativo, la desuetudine del potere di sciogli-

mento della Camera, i continui ostacoli opposti dal Parlamento ai ministri, sono sovente argomenti avanzati per spiegare le ripetute cadute dei governi. Tale interpretazione è però poco convincente: le pretese cause dell'instabilità ministeriale sono piuttosto l'effetto del riconoscimento della crisi ministeriale come metodo di governo.

La *mise à mor* sistematica dei Ministeri è stata progressivamente sostituita dalla prassi della crisi ministeriale come procedimento costituzionale di governo e l'affermazione del principio della subordinazione dell'Esecutivo al Legislativo non è che la trasposizione sul piano giuridico di questa sostituzione. In questo modo, non solo viene dato un senso all'atteggiamento della Camera dei deputati, ma anche si fornisce una spiegazione della debolezza dei governi assoggettati a questa consuetudine costituzionale. Il funzionamento dei poteri pubblici e la vita politica del terzo regime repubblicano riposano, dunque, sul ricorso permanente alla crisi di governo: è così che un atto politico di natura eccezionale si è trasformato in strumento ordinario di regolazione degli affari correnti.

Anche la desuetudine dello scioglimento parlamentare va spiegata alla luce dell'evoluzione del sistema politico: senza dubbio, abusando del suo potere in netta tendenza anti-repubblicana, Mac-Mahon ha discreditato l'istituto. Ma è altrettanto innegabile che ciò che appariva come *detournement de pouvoir* in un'epoca in cui il regime non era stato ancora conquistato dai repubblicani, dopo il 1879 assume tutt'altra colorazione. È la promozione della crisi ministeriale al rango di strumento di governo che ha relegato lo scioglimento tra gli elementi accessori della forma di governo parlamentare (Soulier 1939, p. 235).

L'equivoco di fondo sul quale riposa la

storia costituzionale della Terza Repubblica è la considerazione, diffusa nell'opinione pubblica, della crisi come male permanente di un regime che, al contrario, vede i propri protagonisti concepire la crisi ministeriale come procedura normale di governo del sistema. Non è un caso che i Gabinetti che si succedono a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro – per questo definiti da Duverger "gabinetti di crisi" (Duverger 1991, pp. 80 ss.) – mantengono intatta la propria compagine, assicurando in tal modo una certa continuità al programma politico di base.

Le elezioni presidenziali del 1920 confermano questa tendenza: il presidente Millerand, già capo del governo, nomina Leygues, che riproporrà come ministri tutti i componenti del dimissionario gabinetto Millerand. Secondo il parere di Ferdinand A. Hermens, si è spesso assunto un atteggiamento bonario verso l'instabilità governativa della Terza Repubblica, caricandola di irrilevanza sul piano politico, in quanto alcuni posti rilevanti, come quello del ministero degli Esteri veniva ripetutamente affidato alla stessa persona. Ma in realtà si è trascurata la serietà dei danni prodotti dall'instabilità ministeriale: non appena un governo si dimetteva potevano essere sbrigati solo gli affari correnti e anche quando un governo era nominato, esso non riusciva, per la brevità del tempo in cui restava in carica, a conquistare quella autorità necessaria ad affermarsi sulla burocrazia (Hermens 1968, pp. 305 ss.).

In certe circostanze, tuttavia, la *crise ministérielle* ritrova il suo significato più autentico, sanzionando un mutamento nella "rotta" politica e orientando il regime in senso nuovo (formazione dei governi Brisson del 1885, Waldeck-Rousseau del 1899, Poincaré del 1926): ma tale tipo di crisi sono relativamente poche.

Nella maggior parte dei casi, «le divorce n'est, en fait, qu'une dispute de ménage» (Ollé-Laprune 1962, p. 297): difatti per prassi consolidata i partigiani della vecchia guardia tornano numerosi al potere. Si consolida, così, la tecnica del rimpasto, che all'origine corrisponde alla politica concertata attuata da Grévy e da alcuni presidenti della Repubblica; ma dopo il 1924, successivamente alle dimissioni di Millerand, tale pratica diviene una soluzione di ripiego.

Desiderio di continuità o confessione di impotenza, il rimpasto ministeriale produce l'immobilismo politico:

ce n'est pas un des moindres paradoxes de la III^{ème} République que d'avoir métamorphosé la crise en élément de conservation. Elle pose des problèmes – souvent mineurs – et ne les résout pas. Ainsi s'expliquent le chûtes successives des ministères butant sur le même obstacles.
[Ollé-Laprune 1962, p. 297]

Le ragioni dell'instabilità ministeriale e del continuo conflitto che opporrà, a volte allo scoperto e molte altre volte in modo silente, il Parlamento al capo dello Stato durante la Terza Repubblica vanno ricercate nell'estrema fluidità delle forze politiche che, sebbene rappresentate in Parlamento, non esitano a stringere alleanze con le frazioni estreme dell'Assemblée. Se l'instabilità ministeriale appare meno accentuata durante la Terza Repubblica rispetto alla Quarta si deve al fatto che la complessità del gioco parlamentare non ha ancora raggiunto la sua fase più matura (Venezia 1959, pp. 735-736).

La crisi del maggio 1924 (come già quella del maggio 1877), unita alla crisi del 1934, segna per la Francia un significativo passaggio, sul piano istituzionale, dal tentativo di ripristinare una forma di parlamentarismo dualista alla definitiva affermazione del par-

lamentarismo monista, marcato da un presidente che «*préside et ne gouverne pas*» (Jèze 1924, p. 248). La Quarta Repubblica confermerà tale interpretazione sia sul piano istituzionale che su quello della prassi politica.

5. *La Terza Repubblica e la protezione delle libertà: fu vera «âge d'or»?*

La costituzione della Terza Repubblica è la costituzione più corta e laconica che la storia politica francese abbia mai conosciuto: la prima caratteristica che balza in evidenza è la mancanza di qualunque riferimento al patrimonio dei diritti e delle libertà fondamentali, conseguito sin dalla Dichiarazione del 1789, seppure richiamato nell'ambito di un preambolo di cui le tre leggi costituzionali sono prive.

Le tre leggi costituzionali del 1875, infatti, comprendevano in totale trentaquattro articoli, di cui due transitori, ridotti a ventisei dopo le riforme del 1879 e del 1884.

La laconicità è sintomo evidente del disagio in cui versava l'Assemblea Nazionale, chiamata ad elaborare una nuova costituzione senza aver conciliato repubblicani e monarchici e le fazioni interne alle due correnti. Non v'era, dunque, spazio per l'edificazione grandiosa di una Dichiarazione dei diritti, giacché un testo asciutto, redatto nella forma dei codici di procedura, assicurante il funzionamento di un regime costituzionale chiamato Repubblica (Barthélemy, Duez 1933, p. 34), lasciava inalterate le speranze di tutte le forze politiche in ordine al regime futuro della Francia.

A questa assenza giuridica non corrisponde sul piano dei principi l'abbandono

dell'ideologia dei diritti inviolabili dell'uomo. Questo silenzio è in parte il prodotto del consenso, maturato e confermato in un secolo di costituzioni, sul contenuto dei diritti fondamentali che impregnano la vita giuridica e sociale del Paese; onde non fu avvertita la necessità di ribadirli nell'agitato contesto storico-politico della fine del XIX secolo, essendo considerati impliciti nel tessuto giuridico dei regimi che si erano avvicendati dal 1789 in poi.

Nonostante le libertà pubbliche abbiano conservato, attraverso i rovesciamenti di regime, la loro consistenza originaria e nonostante la fiducia del Costituente del 1871, la Terza Repubblica introduce un elemento di forte fragilità.

Sebbene alcuni autori abbiano affermato la sopravvivenza del valore giuridico della Dichiarazione del 1789, è prevalsa la teoria positivista: le due scuole che per decenni si sono fronteggiate sulla *vexata quaestio* vedono opporsi da un lato Carré de Malberg ed Esmein e dall'altro Duguit e Hauriou. I primi negavano valore giuridico sostanziale alla Dichiarazione dei diritti riconoscendo in essa un puro manifesto ideologico e culturale di natura filosofica, che non era idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti per il legislatore al di là della costituzione – quella monarchica del 1791 – cui afferiva e dalla quale traeva la sua efficacia. I secondi, invece, pur partendo da premesse concettuali differenti – l'idea di diritto naturale come prodotto della Storia per Hauriou, e l'idea di legame sociale per Duguit – concordavano nel ritenere che Dichiarazione dei diritti e costituzione del 1791 fossero scaturite dal medesimo processo di fondazione dello Stato moderno e fossero state elaborate dalla medesima fonte di legittimazione, l'Assemblea Costituente. Con la differenza che se la

costituzione fissava le regole dell'organizzazione statale, la dichiarazione consacrava i diritti innati e indipendenti dalla volontà costituente, alla quale, dunque, si imponeva.

Il punto di vista di quest'ultima corrente dottrina fu fortemente avversato da Esmein, Carré de Malberg e dagli esponenti della scuola positivista: a detta di Costoro il concetto di consuetudine costituzionale, cui si rapportava la teoria di Hauriou, non era affatto compatibile con la nozione formale di costituzione consacrata dal diritto pubblico francese. I principi contenuti nella Dichiarazione del 1789 esistevano in quanto regole consuetudinarie nell'ordinamento giuridico francese, ma non con valore di regole costituzionali opponibili al legislatore ordinario. Questi semmai aveva il potere di rendere vitali le prime attraverso la propria attività legislativa. Anche la seconda delle due teorie prima enunciate, quella risalente a Duguit, non era compatibile con lo spirito positivista che pervadeva la Terza Repubblica: è la collocazione della Dichiarazione sul piano del diritto naturale a privarla di efficacia vincolante, giacché sarebbe stato fortemente rischioso per la certezza del diritto affidare al giudice il compito di valutare la conformità di una legge del Parlamento al diritto naturale. Il livello di astrazione e di genericità privava, dunque, a detta dei giuspositivisti della Terza Repubblica, la Dichiarazione del 1789 di utilità positiva.

La problematica dell'attribuzione di effetti giuridici alla Dichiarazione del 1789 risulta strettamente connessa alla *querelle* sulla configurabilità di un controllo sulla costituzionalità delle leggi.

La necessità che la legge rivesta i requisiti formali e sostanziali risulta ancora più evidente sotto il regime della Terza Repubblica, che menziona espressamente gli ele-

menti costitutivi della legge, che per essere tale deve essere votata dalle Camere in sessioni e promulgata dal presidente della Repubblica. Qualora si tratti di legge finanziaria, il testo deve essere approvato prima dalla Camera dei deputati. I tribunali potranno rifiutarsi di applicare una legge che non rispetti tali requisiti formali e procedurali.

L'ipotesi di legge incostituzionale per vizi formali, benché rara, non è impossibile sotto il regime della Terza Repubblica: frequenti sono stati i casi di leggi solo apparentemente tali, o perché votate da una sola Camera (l. 6 aprile 1910, di modifica di un articolo del codice civile; l. del 5 agosto 1914, di modifica di una legge del 1879 sui crediti supplementari e speciali) — sia per omessa consultazione di una delle due Camere, sia perché l'una abbia votato un testo diverso da quello promulgato, o perché viziata da irregolare promulgazione.

In tutti questi casi la dottrina più attenta afferma l'esistenza di un dovere d'ufficio in capo al giudice di verificare l'atto di promulgazione del presidente della Repubblica e decidere se questo è affetto da nullità, per aver conferito il carattere di legge a un atto che non è stato votato da entrambe le Camere. Così facendo il giudice, senza controllare direttamente l'operato del Parlamento, estende il suo controllo all'intero procedimento legislativo (Jèze 1918, p. 380). Si potrebbe, tuttavia, obiettare che uno dei principi costituzionali fondamentali che si rinnova dal 1793 è quello che vieta ai giudici di "immischiarsi" nella funzione legislativa (separazione tra Legislativo e giudiziario): ma la promulgazione non dà forza esecutiva alla legge, che è perfetta già dopo l'approvazione del Parlamento (Esmein 1927, p. 642, nota 127).

Pertanto, secondo tale impostazione teorica, resterebbero fuori dal controllo del giu-

diziario tutte quelle disposizioni costituzionali che condizionano il contenuto della legge (Barthélemy, Duez 1933, p. 222). A questa interpretazione formalistica del testo costituzionale si contrappone la corrente dottrina prima ricordata, facente capo a Berthélémy, Duguit e Hauriou, che intende il controllo giurisdizionale di costituzionalità non limitato ai vizi di forma ma esteso anche ai vizi materiali, o di contenuto.

Da più parti si è però sostenuto che i conflitti tra testi legislativi e testi costituzionali sarebbero stati assai rari durante il terzo regime repubblicano, giacché la costituzione del 1875 era breve e priva di principi generali. Ma i fautori del controllo materiale di costituzionalità, considerando le Dichiarazioni dei diritti del XVIII secolo (in particolare quella del 1789) documenti giuridici aventi valore costituzionale ritengono che la costituzionalità delle leggi vada rapportata non solo alle disposizioni contenute nella costituzione ma anche a quei principi giuridici che garantiscono i diritti fondamentali e le libertà dell'uomo. Ne risulta uno sviluppo per via interpretativa del *domaine constitutionnel* da parte di quegli autori che identificano il principio di *superlegalité constitutionnelle* non solo nella costituzione scritta, ma anche nei principi fondamentali del regime costituzionale, siano essi scritti o non scritti in una legge superiore a quella ordinaria.

Scriva Duguit:

Je qualifierai de loi inconstitutionnelle toute loi contraire à un principe supérieur du droit inscrit ou non dans une loi supérieure à la loi ordinaire, déclaration des droits ou loi constitutionnelle rigide. En un mot, je prends l'expression de loi inconstitutionnelle comme synonyme de loi contraire au droit supérieur écrit ou non écrit.

[1911, p. 660]

Osserva Hauriou:

Ce serait une erreur de croire que la superlégalité constitutionnelle ne comprenne que ce qui est écrit dans la Constitution: elle comprend bien autre chose, et, par exemple, tous les principes fondamentaux du régime, cet-à-dire tant les principes individualiste qui sont à la base du Gouvernement... Ces principes constituent une sorte de légitimité constitutionnelle, qui prend place au-dessus même de la Constitution écrite. Hauriou 1923, p. 298)

Così infine Duguit descrive la gerarchia delle norme giuridiche:

Au sommet, la loi suprême, supérieure à toutes les autres, la Déclaration des droits. Au-dessous d'elle, les lois constitutionnelles rigides qui lui sont subordonnées, mais qui sont supérieures aux lois ordinaires. Enfin ces dernières qui ne peuvent édicter aucune disposition contraire aux lois constitutionnelles ou à la déclaration. Le système constitue une puissante protection au profit de l'individu contre l'arbitraire législatif.

[Duguit 1911, p. 641]

Anche Mirkine-Guetzévitch aderisce all'impostazione teorica di Duguit, considerando il sindacato di costituzionalità delle leggi un effetto tipico del principio della supremazia della costituzione che «aboutit à la superlégalité constitutionnelle des lois constitutionnelles par comparaison avec la législation ordinaire» (1931, p. 32).

In tal modo si è giunti ad affermare l'inconstituzionalità di numerose leggi dei primi del Novecento per violazione di diritti individuali, nella specie il diritto di proprietà, o l'eguaglianza dei cittadini. Così la legge del 1° luglio del 1901, che vieta l'insegnamento ai membri di congregazioni religiose, viola il principio dell'uguaglianza e della libertà di insegnamento; la legge del 9 luglio 1914, che prescrive il segreto delle dichiarazioni dei redditi, contrasterebbe con il principio del-

la pubblicità e dell'uguaglianza delle imposte (Duguit 1911, p. 589).

Sul piano poi, della concreta attuazione dei principi fondamentali, secondo una corrente dottrinarica, diffusasi soprattutto nel campo delle *libertés publiques*, il principio di uguaglianza e la finalità di liberalizzazione giuridica che avevano ispirato i repubblicani del 1875 avrebbero potuto indurre un fenomeno di trasformazione del diritto positivo, produttiva di una situazione giuridica reale assai vicina all'ideale repubblicano. Tuttavia sia i pubblici poteri che la magistratura disattesero tale iniziale ispirazione.

Il rispetto dei principi liberali fu del tutto trascurato, sia per quel che riguardava la protezione delle libertà che per quanto concerneva la loro disciplina. Da un lato, gran parte del "vecchio" diritto fu tramandata con tutte le sue lacune, benché non fossero mancati tentativi di riforma; dall'altro, furono adottate diverse misure antiliberali in difesa del regime politico e dell'ordine sociale, che ebbero l'effetto di comprimere le libertà fondamentali di certe categorie di soggetti. In che modo, allora, caratterizzare il liberalismo della *Troisième République*?

Al riguardo è necessario operare una ripartizione in periodi, individuando tre cicli in un arco di tempo che corre dal 1875 al 1914, durante il quale si sono maggiormente concentrati gli interventi legislativi di compressione delle libertà civili.

Dal 1875 al 1898, gli albori della Terza Repubblica sono segnati da una diffusa aspirazione politica al miglioramento delle condizioni di operatività delle libertà civili: ciò era reso possibile dalla colorazione politica della maggioranza parlamentare, tendente verso il centro-sinistra, per il quale l'attaccamento alle idee liberali si manifestava con maggiore chiarezza che non nel centro-

destra. È di questo periodo la legislazione concernente la riforma scolastica e il riconoscimento della libertà sindacale, ma sono evidenti i segni di impotenza del legislatore nel fare accogliere decisivi provvedimenti. Il timore per il pericolo rappresentato dalle congregazioni fece fallire la riforma sulle associazioni, mentre il disaccordo tra i due rami del Parlamento fece insabbiare il progetto di riforma del codice di procedura penale. E fu proprio la mancata riforma in materia di *instruction criminelle*, che, a partire dal 1894, generò l'annosa *querelle* tra innocentisti e colpevolisti sull'affare Dreyfus.

Dal 1898 al 1902 sul piano politico prevalse uno spirito di difesa dei principi repubblicani: risale proprio al 1901 la legge che riconosceva il principio della libertà di associazione. ma essa si rivelò un'efficace arma contro le congregazioni religiose, che furono sottoposte a rigidi controlli di tipo poliziesco, in quanto ritenute un latente pericolo per il regime a causa dei loro principi di vita contrari ai diritti individuali e al loro patrimonio sottratto alle regole del libero commercio.

Dal 1902 al 1914 il legislatore sembrò preoccuparsi più di riconfermare la sua superiorità che di tutelare le libertà civili. In occasione dello sciopero dei ferrovieri dell'ottobre del 1910, il legislatore francese, anziché riformare lo statuto della funzione pubblica, confermò la posizione di inferiorità riservata ai funzionari ed agli agenti dei servizi pubblici in tale ambito.

Come riteneva Boris Mirkiné-Guetzévitich, la Terza Repubblica era l'Atene moderna, che esaltava una sorta di libertà-privilegio. Se ad Atene la partecipazione alle libertà democratiche era riservata ai cittadini ed interdetta ai meteci – cui "curiosamente" era però imposto di pagare le tasse – e agli schia-

vi, dopo venticinque secoli si assiste al perpetuarsi di una condizione di discriminazione in merito al godimento delle libertà civili, riservate ad una comunità privilegiata e misconosciute ad un'élite di cittadini a causa delle loro funzioni, del loro *status* o delle loro idee.

L'erreur de perspective qui fait couramment apprécier le libéralisme à la lumière du droit positif et des préoccupations actuelles est ainsi à l'origine de l'opinion générale qui voit dans la première période de la Troisième République l' "âge d'or" des libertés publiques. Mais il faut ajouter que cette opinion, cette croyance plutôt, est renforcée par des puissants éléments irrationnels. La mythologie de l' "âge d'or" des libertés se détache mal de l'image heureuse de la "Belle Epoque", dont on sait pourtant qu'elle ne devint si belle qu'après son tragique épilogue.
[Machelon 1972, p. 457]

Bibliografia

- Barthélemy (Joseph), Duez (Paul), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933;
- *Le gouvernement de la France. Tableau des Institutions Politiques, Administratives et Judiciaires de la France Contemporaine*, Paris, Payot, 1939;
- Berthélémy (Henry), *Les limites du pouvoir législatif*, in «Revue politique et parlementaire», 1925, pp. 355 ss.;
- Calamo Specchia (Marina), *Le trois âges del settennato*, Torino, Ciappichelli, 2002;
- Carré de Malberg (Raymond), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1922;
- *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, (rist. Economica, Paris, 1984);
- Donnarumma (Maria Rosaria), *Lo stato di diritto e la V Repubblica in Francia*, Milano, Giuffrè, 1993;
- Duguit (Leon), *Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913, pp. 99 ss.
- *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1911;
- Duverger (Maurice), *Les constitutions de la France*, coll. Que sais-je?, Paris, Presses Universitaire de France, 1991;
- Erskine May (Thomas), *La democrazia in Europa. Storia.*, in (Attilio Brunialti (a cura di), *Biblioteca di Scienze politiche*, Torino, Utet, 1884;
- Esmein (Adhemar), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1927;
- *Éléments de droit constitutionnel*, Librairie de la société du recueil, Paris, 1914;
- Fabre (Michel-Henry), *Principes républicaines de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984;
- Goguel (François), *Les institutions politiques françaises*, Paris, Cours de l'IEP, vol. 1, 1963-1964;
- Gouchet (Yves), *Histoire constitutionnelle française (1789-1958)*, Paris-Nanterre, Erasmé, 1990;
- Hauriou (André), Gicquel (Jean), Gélard (Paul), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1975;
- Hauriou (Maurice), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923;
- Hermens (Ferdinand A.), *La democrazia rappresentativa*, Firenze, Vallecchi editori, 1968;
- Jeze (Gaston), *La crise présidentielle*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1924, pp. 462-474;
- *La présidence de la République – Chronique constitutionnelle de France*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1920, pp. 486-494;
- Kalaydjian (Béatrice) (aggiornamento a cura di), *Les institutions de la III République, Documents d'études, Droit Constitutionnel et Institution Politiques*, Paris, La documentation française, 1987;
- Machelon (Jean-Pierre), *La République contre les libertés?*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique, 1976;
- Mayeur (Jean-Marie), *La vie politique sous la III République*, coll. Points, Paris, Seuil, 1984;
- Ollé-Laprune (Jacques), *La stabilité des ministres sous la IIIème République*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962;
- Robert (Jacques), *Les idées constitutionnelles de M. Thiers*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1994, pp. 1599-1619;
- Rudelle (Odile), *La famille républicaine modérée : de Jules Ferry à Raymond Poincaré*, in *Les familles politiques en Europe occidentale au XIX siècle. Actes du Colloque de Rome (1^{er} – 3 décembre 1994)*, Roma, École Française de Rome, 1997;
- Saitta (Armando), *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Torino, Einaudi, 1952;
- Soulier (André), *L'instabilité ministérielle sous la III République*, Paris, Sirey, 1939;
- van Caenegem (Raul Charles), *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, Carocci, 2003;
- Venezia (Jean-Claude), *Les fondements juridiques de l'instabilité ministérielle sous la III et la IV République*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1959, pp. 718-755.



Il Parlamento della Quarta Repubblica: identità assembleare ritrovata?

CARMELA DECARO

1. *Le due concezioni di democrazia: l'illusione della vittoria parlamentare*

La costituzione del 27 ottobre 1946 conclude il tormentato e doloroso cammino, avviato nel giugno 1940 dal governo del maresciallo Pétain, di perdita e riconquista della legalità repubblicana.

Alla legittimità formale del governo di Vichy si contrappone fin dall'origine l'altra Francia, ancora attonita dalla "strana disfatta" (Bloch 1995) consumata in cinque settimane, che trova nel generale De Gaulle il capo riconosciuto dei "francesi liberi".

Fra il 2 settembre 1944, quando nella Parigi liberata si riunisce per la prima volta il governo provvisorio della Repubblica, e il 27 ottobre 1946, data della promulgazione della costituzione della Quarta Repubblica, si apre un processo costituente complesso. C'è un'imputata, la Terza Repubblica: il suo parlamentarismo assoluto e la debolezza dei governi sono considerati responsabili della sconfitta consumata. Ci sono i vincitori: il generale De Gaulle, apertamente ostile alla

Terza Repubblica, che con "l'appello" del 18 giugno 1940, rivolto da radio Londra, aveva riaffermato e interpretato la continuità della legalità repubblicana contro il governo Vichy; e, sullo sfondo, le forze politiche protagoniste della Resistenza, il tripartito: la Sezione francese dell'Internazionale operaia (Sfio), il Partito comunista francese (Pcf), il Movimento repubblicano popolare (Mrp).

Nel dibattito costituente sembrano contrapporsi i modelli del governo d'assemblea e del governo parlamentare. In realtà la presenza carismatica del generale e il sistema dei partiti ripropongono, nel contesto del dopoguerra, le due diverse concezioni della democrazia collegate alla due tradizionali polarità della storia costituzionale francese: l'assemblearismo e il cesarismo. Le complessità del passaggio dal costituzionalismo liberale del XIX secolo al costituzionalismo del XX secolo sono note: la concezione individualista dello Stato, in cui l'illusione della separazione dei poteri e dell'onnipotenza parlamentare garantiva le libertà individuali, è superata dalla presenza dei partiti di

massa, via obbligata per l'ingresso dei cittadini nelle istituzioni repubblicane. La sfida è quella di costruire le regole nuove per un costituzionalismo dell'integrazione e della collaborazione, della partecipazione e della responsabilità: a questa sfida non vengono date risposte.

La costituzione della Quarta Repubblica riafferma la centralità parlamentare: una centralità non più espressione del notabilato parlamentare della Terza Repubblica ma espressione del sistema dei partiti; sono accantonate le ipotesi di rafforzamento dell'esecutivo di stampo presidenziale proposte dal generale De Gaulle.

Da un lato l'identità assembleare ritrovata dal Parlamento della Quarta Repubblica segna una vittoria illusoria. Il sistema dei partiti non alimenta un sistema istituzionale autorevole e responsabile, capace di affrontare le questioni cruciali del dopoguerra.

Dall'altro lato, il Generale ha perso una battaglia, ma la contrapposizione fra due modelli di ripartizione del potere continua fino alla vittoria della costituzione del 1958.

2. *Dove sta il potere Costituente?*

Con l'ordinanza del 17 agosto 1945, approvata contro il parere dell'Assemblea consultiva provvisoria (Saitta 1947, pp. 24 ss.; cfr. Morabito 2002, pp.372 ss.), De Gaulle, presidente del governo provvisorio, affida al referendum popolare la scelta fra la continuità con le istituzioni della Terza Repubblica e l'approvazione della procedura costituente, con la conseguente organizzazione provvisoria dei pubblici poteri.

I due quesiti sono connessi.

La prima domanda è questa: volete che l'Assemblea oggi eletta abbia funzione costituente?

Nel caso di risposta negativa, l'Assemblea eletta diventa la Camera dei deputati prevista dalla legge costituzionale del 1875 ed, entro un mese, è eletto anche il Senato. La Terza Repubblica riprenderebbe il suo corso, rinnovata nella sua legittimità.

Nel caso di risposta positiva, vi è una seconda domanda relativa all'approvazione del progetto di legge sull'organizzazione dei pubblici poteri fino all'entrata in vigore della nuova costituzione. Centrale in questo progetto è l'Assemblea Costituente, che pre-dispone la nuova costituzione da sottoporre, entro un mese, al referendum e svolge anche funzioni politiche e legislative, ordinarie; in caso di decisione popolare contraria al testo proposto, l'Assemblea Costituente è sciolta ed una nuova è eletta. Questo progetto riprodotto sul verso delle schede di voto, usate per il referendum, ha forza costituzionale con l'immediata promulgazione dopo il voto positivo.

Il 21 ottobre 1945 si svolgono, insieme, referendum ed elezioni. Il suffragio diventa universale, esteso anche alle donne; si vota con il sistema proporzionale. La campagna elettorale di De Gaulle contro la Terza Repubblica ha avuto nel discorso di Brest del 22 luglio la sua più chiara espressione:

Anziché riprendere le istituzioni di un tempo, la Nazione deve conferire il potere costituente all'Assemblea che essa eleggerà nel prossimo ottobre. La Nazione può, evidentemente, determinarne la volontà, attribuirle nello stesso tempo la totalità di tutti gli altri poteri. Quanto a me, come auguro che questa Assemblea riceva la missione di elaborare la nuova costituzione, così stimerei deplorabile che essa si trovasse onnipotente senza alcun freno, senza alcun limite.

[«L'Ordre», 22-23 luglio 1946]

Il successo, quasi unanimistico, del referendum contro la Terza Repubblica e per la funzione costituente dell'Assemblea – 18.584.746 sì contro 699.136 no – rappresenta la vittoria incontestabile del generale e la convergenza compatta del MRP, della SFIO e del PCF per la rifondazione costituente.

Più articolata la risposta al secondo quesito: 12.795.213 sì, contro 6.449.206 no, a segnare il sostegno del partito comunista francese per un'Assemblea Costituente sovrana e non limitata dal referendum di approvazione del suo lavoro. Secondo questa impostazione, in caso di prevalenza dei no al secondo quesito, l'Assemblea avrebbe determinato "liberamente" l'organizzazione provvisoria dei poteri pubblici, compresa la procedura costituente.

È un'impostazione sconfitta; prevale il richiamo di De Grulle; «per restituire al popolo francese la fede costituzionale», il popolo prenda in mano «la cazzuola dalle fondazioni» («L'Ordre», 29 luglio 1945), perché il potere costituente è suo.

Dopo l'approvazione referendaria, con la legge promulgata il 2 novembre 1945, l'organizzazione dei poteri pubblici, adottata dal popolo francese, diventa la costituzione provvisoria.

La stagione costituente è così segnata da tre referendum. All'Assemblea eletta, luogo istituzionale per l'approvazione, entro sette mesi al massimo, del testo costituzionale, non viene riconosciuta la tradizionale onnipotenza parlamentare, il suo potere è compreso fra referendum preventivo e confermativo: il giudizio popolare incombe e non sarà un giudizio favorevole. L'Assemblea non conquista autorevolezza nel suo lavoro costituente: una crisi profonda si consuma fra il sistema dei partiti e il generale De Gaulle.

All'inizio la crisi è nascosta. Il 6 novembre 1945, si svolge la prima seduta dell'Assemblea Costituente: viene letta la lettera con la quale De Gaulle riconsegna ai rappresentanti del popolo il potere esecutivo esercitato fin dall' "appello" del 18 giugno 1940. L'Assemblea risponde, il 13 novembre 1945, eleggendolo all'unanimità presidente del governo provvisorio della Repubblica. Ma la convivenza fra De Gaulle e il governo provvisorio è subito tempestosa.

Le cause scatenanti della crisi riguardano, in prima battuta, l'indipendenza del presidente nella scelta dei ministri rispetto alle scelte dei partiti (su questo il Generale vince) poi, nel gennaio 1946, la titolarità sostanziale del potere nella decisione di bilancio, a proposito degli stanziamenti militari. Qui lo scontro è ancora più serrato e dirompente e mette a fuoco la diversa concezione costituzionale dei protagonisti.

Le sinistre rivendicano con orgoglio – pur in mancanza del potere di iniziativa di spesa – il diritto dell'Assemblea di imporre al governo la riduzione degli stanziamenti militari, considerando incostituzionale il "ricatto" governativo della questione di fiducia per l'approvazione delle sue proposte: questa procedura infatti non è prevista dalla costituzione provvisoria – che anzi esclude espressamente che il rigetto di una proposta di governo comporti le sue dimissioni – ed è stata una delle cause, con il suo abuso, della instabilità della Terza Repubblica.

Altrettanto fiera la reazione del presidente De Gaulle; la "pretesa" parlamentare si collega al regime d'Assemblea che governa essa stessa, regime concepibile ma non condiviso dal Generale:

Personalmente, io sono convinto che ciò non risponde in nulla alle necessità del paese nel quale noi viviamo, né alle necessità del periodo nel

quale viviamo, in cui i problemi sono così numerosi, così complessi, così brutali che è impossibile risolverli in questa maniera. La formula che mi pare debba risultare dall'esperienza che abbiamo fatto è un Governo costituito in modo tale che abbia la responsabilità intima del potere esecutivo per tutto il tempo in cui l'Assemblea gli fa fiducia, e che egli porti solo – dico: solo – la responsabilità del potere esecutivo. E se l'Assemblea, o le Assemblee, a un dato momento, gli ritirano tutto o parte dei mezzi che egli giudica necessari per portare la responsabilità del potere esecutivo, ebbene, questo Governo si ritira, un altro Governo appare, ed è, mi sembra, quello che accadrà questa sera.

Il Generale ha lanciato la sua sfida; la contrapposizione è chiarita e investe, al di là della contingenza, il dibattito costituente. Lo scontro porta alle dimissioni di De Gaulle, dopo poco più di due mesi, il 20 gennaio 1946; e si sposta ora all'esterno, direttamente davanti alla Nazione.

Da un lato, il "primo resistente di Francia", il vincitore del referendum, il difensore dell'autorità, dignità e responsabilità del governo che fa uso costante della doppia tribuna: i discorsi nella Assemblea e l'appello al popolo. Dall'altro il sistema dei partiti che vuole condizionare in Parlamento il governo e che, nonostante la decisione referendaria di "liquidazione" della Terza Repubblica, sembra riproporre tradizioni e costume.

Così l'incontro fondativo della Quarta Repubblica tra le "tre anime" partitiche della resistenza (la Sfiò, il Pcf e l'Mrp) porta ad una costituzione in sostanziale linea di continuità con la Terza Repubblica accentuando la sovranità dell'Assemblea Nazionale, "forma di esercizio esclusiva della sovranità del popolo francese" salvo che per la materia costituzionale, per la quale il popolo esercita la sua sovranità con il voto dei suoi rappresentanti e con il referendum (art. 3).

Il progetto costituzionale, approvato dalla Assemblea nell'aprile 1946, rifiuta il bicameralismo: l'Assemblea Nazionale è affiancata da due Assemblee consultive: il Consiglio dell'Unione francese e il Consiglio economico; rende marginale il ruolo del presidente della Repubblica; sbilancia il rapporto fra Parlamento e governo in favore dell'Assemblea che decide l'investitura e la crisi dei governi senza adeguati congegni di razionalizzazione e di stabilizzazione, sia per la difficoltà di ricorrere allo scioglimento (solo formalmente attribuito al governo, in realtà determinato dalla stessa Assemblea con il meccanismo dello scioglimento automatico, in quanto, consapevole di poter essere sciolta, l'assemblea vota la mozione di censura e determina la caduta dei governi), sia per il forte principio di collegialità che caratterizza l'organizzazione interna del governo. Il progetto socialista rompe con la forma di governo parlamentare evita ogni controllo sul legislatore, da quello di costituzionalità al referendum popolare abrogativo (cfr. Berlia 1948, p. 50 ss.).

Si trattava di un testo di compromesso. E l'intesa risultò ancora più debole perché costruita sulla base di un presupposto – quello dell'accordo fra i tre maggiori partiti di massa – che gli stessi protagonisti avvertivano come già profondamente in crisi.

Aspramente criticato, il progetto del 19 aprile è respinto dal referendum popolare del 5 maggio, con una maggioranza del 53%: 10.584.359 sì, 9.454.034 no. Viene così eletta il 2 giugno del 1946 la seconda Assemblea Costituente che vede il notevole calo della Sfiò, quello più limitato del Pcf, e la vittoria dell'Mrp. Il fulcro del disegno riformatore si sposta dal binomio Sfiò-Pcf al binomio Sfiò-Mrp, ma non si registra un cambiamento sostanziale degli equilibri interni all'Assem-

blea costituente. La radice partitica della Quarta Repubblica francese ha definitivamente estromesso il generale De Gaulle.

La reazione del Generale, nel celebre discorso di Bayeux è di violenta condanna del regime dei partiti. De Gaulle si erge a difensore dello Stato e delle istituzioni intese nella loro unità al di sopra della parti; propone il rafforzamento del governo legando la sua legittimazione non solo alla tradizionale investitura da parte del Parlamento, ma anche al legame diretto con il capo dello Stato, sintesi delle diversità, in quanto eletto da un'Assemblea parlamentare allargata anche ai rappresentanti degli enti territoriali. La proposta cade nel vuoto non solo per quella vocazione genetica della tradizione francese alla centralità del Parlamento ma anche per il timore dei costituenti sul rafforzamento eccessivo dei poteri del presidente della Repubblica e, più in generale, per una tradizionale avversione nei confronti degli istituti di democrazia diretta.

Il gioco rimane in mano ai partiti e si conclude il 13 ottobre 1946 con il referendum che approva la costituzione con una maggioranza non proprio travolgente: 9.297.470 sì; 8.165.459 no; quasi un terzo di astensioni.

L'obiettivo della costituzione approvata rimane lo stesso del progetto respinto: garantire la sovranità parlamentare e la stabilità del governo. Per questo le modifiche introdotte propongono un modello rinnovato con l'introduzione di un bicameralismo "morbido" (con il Consiglio della Repubblica al posto del Senato), di un controllo di costituzionalità "lieve", del rafforzamento del presidente della Repubblica: a proposito del quale Marcel Morabito ha parlato di «rehabilitation relative de la fonction présidentielle» (2002, p. 386).

La procedura di revisione ha un doppio limite: l'intangibilità della forma repubblicana (art. 95) e l'immodificabilità della costituzione se forze straniere occupano il territorio nazionale (art. 94). Salvo queste condizioni estreme, la dominanza parlamentare, o meglio dell'Assemblea Nazionale, è rafforzata rispetto al progetto di aprile: da obbligatorio il referendum diventa eventuale, a meno che la riforma costituzionale riguardi l'esistenza del Consiglio della Repubblica e non vi sia il suo consenso (art. 90 Cost.).

La procedura si sviluppa in tre fasi: una deliberazione, che indica l'oggetto della revisione, deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea Nazionale per avviare il procedimento; su tale deliberazione è necessaria, a distanza di almeno tre mesi, una seconda lettura con il possibile intervento, su richiesta dell'Assemblea, del Consiglio della Repubblica che decide con la stessa maggioranza assoluta. Concluse queste fasi, l'Assemblea prepara un progetto di riforma che viene sottoposto al Parlamento e votato secondo le procedure di approvazione della legge ordinaria e cioè, secondo un procedimento nel quale l'Assemblea ha un ruolo prevalente rispetto al Consiglio della Repubblica. Infine, ultima fase: il referendum è necessario, salvo che nella seconda lettura l'Assemblea abbia raggiunto la maggioranza di due terzi o se la modifica sia stata adottata con la maggioranza di tre quinti da ciascuna delle due Assemblee.

In realtà la procedura di revisione diventa, nella costituzione del '46, oggetto di ulteriore garanzia: il controllo di costituzionalità "leggero" affidato al Comitato Costituzionale riguarda infatti la necessità di previa revisione delle norme costituzionali, nel caso

di testi approvati dal Parlamento contro tali norme (di questo si parlerà a proposito della "presunta" onnipotenza legislativa dell'Assemblea Nazionale).

Alla dominanza nella procedura non corrisponde la capacità del Parlamento di risolvere con la revisione costituzionale la crisi che diventa sempre più grave. La *reformette* del 7 dicembre 1954, secondo tempo della riforma elettorale che ha, nel 1951, modificato il sistema proporzionale con la introduzione della clausola dell'apparentamento, non risolve l'instabilità e la sostanziale debolezza delle istituzioni, sintomo della mancanza di equilibrio fra sovranità della rappresentanza e necessità della decisione di governo.

Il dibattito sulle riforme necessarie è colto e appassionato e sviluppa la logica della razionalizzazione: Mendès-France — lui stesso vittima del meccanismo della fiducia personale, il 26 giugno 1953 — propone l'obbligo per i partiti di formalizzare accordi pre-elettorali per individuare un programma comune ed assicurare governi di legislatura. Duverger propone la contemporanea elezione a suffragio universale e diretto dei rappresentanti dell'Assemblea nazionale e del Primo Ministro, affidando a questo ultimo il potere esclusivo di nomina e revoca dei ministri con fiducia presunta e, in caso di sfiducia comunque votata, l'automatico scioglimento dell'Assemblea Nazionale. Gaillard propone di razionalizzare lo schema parlamentare con la "sfiducia costruttiva" sul modello tedesco e lo scioglimento dell'Assemblea da parte del presidente della Repubblica, su conforme richiesta del Premier, ma dopo il diciottesimo mese dall'inizio della legislatura e pure in mancanza di una mozione di censura ma in presenza di una crisi extraparlamentare.

Nessuna di queste proposte è approvata dal Parlamento ormai impotente di fronte alla crisi algerina. E la crisi diventa profonda, mentre si susseguono frenetiche giornate.

Il 28 maggio 1958 il governo Phlimlin si dimette; il 29 maggio il presidente della Repubblica Coty con un messaggio all'Assemblea Nazionale, lancia un appello al Generale e minaccia all'Assemblea le sue dimissioni se essa non concederà la fiducia al governo De Gaulle, che la otterrà il successivo 1° giugno.

La legge costituzionale del 3 giugno 1958, approvata con la maggioranza di due terzi, delega il potere costituente al governo in deroga alle ordinarie procedure di revisione. Il governo ha il compito di preparare la nuova costituzione, sulla base dei principi del suffragio universale, del sistema parlamentare e della effettiva separazione del potere legislativo ed esecutivo; il testo sarà sottoposto direttamente al referendum popolare. Il ministro della Giustizia Michel Debré guida la Commissione che prepara il progetto che viene approvato dal governo e presentato alla Commissione consultiva per la costituzione, formata da 26 parlamentari e 19 esperti e presieduta da Paul Reynaud. Sono accettati emendamenti (non sostanziali) e il testo, sottoposto al referendum popolare, è approvato con oltre 17.660.000 voti favorevoli, a fronte di 4.600.000 contrari, e promulgato il 4 ottobre 1958.

La questione costituzionale è risolta fuori dal Parlamento; segna il fallimento del luogo istituzionale e del sistema dei partiti in esso rappresentato. Con la legge costituzionale del 3 giugno il Parlamento si autoespropria e si consegna ad un'altra costituzione, ad un'altra Repubblica. La vittoria del sistema dei partiti contro De Gaulle nella

Quarta Repubblica è stata un'illusione: ha solo avviato una transizione, che dura dodici anni, verso il successivo numero d'ordine nella storia costituzionale francese: la Quinta Repubblica.

3. *La forma di governo*

La costituzione della Quarta Repubblica vuole rafforzare il governo e difenderlo dai vizi dell'assemblearismo della Terza Repubblica¹⁶. La forma di governo parlamentare definisce i rapporti fra Parlamento, presidente del Consiglio e presidente della Repubblica, con procedure di razionalizzazione e congegni innovativi.

All'inizio di ogni legislatura il presidente della Repubblica, dopo le consultazioni rituali, designa il presidente del Consiglio che chiede sul suo programma politico la fiducia dell'Assemblea Nazionale; la fiducia è data con appello nominale e a maggioranza assoluta, ma dopo la *reformette* del '54, a scrutinio palese e a maggioranza semplice (mentre la maggioranza assoluta continua a essere richiesta per il voto sulla mozione di censura). Il Consiglio della Repubblica è escluso dal circuito politico della responsabilità di governo.

Dopo questo voto il presidente della Repubblica nomina il presidente del Consiglio dei ministri. La forza costituzionale del presidente del Consiglio si fonda sulla investitura personale, esclusiva e diretta da parte dell'Assemblea e sulla successiva proposta di nomina (e di revoca) dei ministri che dovrebbero rappresentare la sua squadra impegnata ad attuare il programma di governo, votato dall'Assemblea. A differenza del progetto di costituzione bocciato dal refe-

rendum dell'aprile del 1946, la costituzione approvata il 13 ottobre 1946 non prevede che il governo nella sua collegialità ottenga la fiducia dell'Assemblea. Peraltro, tutti i ministri sono collettivamente responsabili della politica generale del governo, e individualmente dei loro atti, davanti alla Assemblea Nazionale e questo ridimensiona la primazia dell'investitura esclusiva del presidente del Consiglio dei ministri. Per rafforzare il governo e bilanciare i suoi poteri con quelli dell'Assemblea, il presidente del Consiglio dei ministri può porre, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, la questione di fiducia, che è votata, trascorso un giorno della presentazione, secondo le stesse modalità del voto di fiducia. A sua volta, l'Assemblea può con la mozione di censura, presentata anche da un solo deputato e votata, con le stesse procedure del voto di fiducia, obbligare il governo alle dimissioni.

Lo scioglimento dell'Assemblea, previo parere del presidente dell'Assemblea, è deciso dal Consiglio dei ministri, ma questo potere è soggetto a due pesanti limitazioni: è escluso nei primi diciotto mesi dall'inizio della legislatura; può essere esercitato se durante diciotto mesi consecutivi si verificano almeno due crisi, non legate a dimissioni volontarie del governo, ma nate nell'Assemblea con il voto favorevole a una mozione di censura o contrario ad una questione di fiducia. Il presidente della Repubblica, con il decreto di scioglimento, ratifica l'esistenza di queste condizioni e nomina come presidente del Consiglio di garanzia, per il governo dell'ordinaria amministrazione fino allo svolgimento delle elezioni, il presidente dell'Assemblea Nazionale che, a sua volta, nomina un nuovo ministro dell'Interno, con il consenso dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, e i "ministri di sta-

to” (assimilabili ai nostri ministri senza portafoglio) scelti tra i membri dei gruppi parlamentari non rappresentati al governo: gli altri componenti del governo restano in carica. Dopo la *reformette* del 1954, in caso di scioglimento il governo resta in carica; solo per lo scioglimento dovuto a mozione di censura il presidente della Repubblica nomina il presidente dell’Assemblea alla carica di presidente del Consiglio e ministro dell’Interno.

In realtà, questi congegni di razionalizzazione non garantiscono la stabilità del governo, falliscono per la mancanza di una maggioranza omogenea e stabile dovuta all’eccessiva frammentazione della molteplicità delle forze politiche. Il governo appare, in questo sistema, giocare da solo una sfida che non può vincere perché troppo forti sono i partiti e troppo evidente la frammentazione politica, accentuata da una legge elettorale nettamente proporzionale.

La legge elettorale proporzionale produce il c.d. “multipartitismo polarizzato” (Sartori 1982) anche dopo la riforma della legge 7 maggio 1951 che, con il meccanismo dell’apparentamento, introduce nel sistema proporzionale elementi del sistema maggioritario. In ognuna delle circoscrizioni elettorali le liste possono collegarsi; i voti ottenuti dalle singole liste collegate sono considerati in modo unitario: se una lista o un gruppo collegato di liste raggiunge la maggioranza assoluta dei voti espressi, conquista tutti i seggi. Il metodo proporzionale si applica per la ripartizione fra le liste collegate dei seggi e per l’attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni nelle quali non si è raggiunta la maggioranza assoluta. L’obiettivo della riforma è quello di rafforzare il sistema di alleanze dei partiti di governo (Mrp e Sfi) che, condannati a governare insieme, non

hanno tuttavia la maggioranza e hanno bisogno di appoggiarsi ed una “terza forza” (radicali di destra), isolando le ali estreme del partito comunista e del “Raggruppamento popolare francese” di ispirazione gollista.

La riforma, tuttavia, non ha gli effetti sperati. Si ripropongono scenari della Terza Repubblica: il sistema tende a polarizzarsi verso gli estremi; il governo di coalizione è minacciato continuamente dagli episodi diffusi di trasformismo parlamentare e dal peso parlamentare dei gollisti a destra e dei comunisti a sinistra (Le Port 1996, p. 61 ss.); dipende da continui negoziati al centro, con la progressiva scomparsa del *groupe-charmière* garante della continuità di linea politica nell’alternarsi dei governi.

In questo contesto l’investitura diretta del presidente del Consiglio da parte dell’Assemblea si trasforma, fin dall’inizio, in una condizione di debolezza: spesso il presidente del Consiglio, ricevuta la fiducia dell’Assemblea Nazionale, non riesce a completare la nomina dei ministri, mancando l’accordo tra i numerosi partiti che formano la maggioranza parlamentare: si hanno così governi insediati ma dimissionari dopo 2 giorni, susseguendosi, in dodici anni, 25 governi con una media di meno di 6 mesi di durata. Si pensi al governo Schuman del settembre ’48 o al governo Queuille del luglio ’50, dimissionari dopo 2 giorni; o dopo 1 mese, al governo Faure del gennaio ’52 o al governo Mendès-France del giugno ’53.

Le razionalizzazioni introdotte contro la instabilità - con le procedure della mozione di censura e la questione di fiducia, con la garanzia del voto a maggioranza assoluta - sono vanificate e aggirate. La mozione di censura non sarà mai utilizzata dall’Assemblea Nazionale; la questione di fiducia diventa sempre più frequente e si trasforma «da

strumento di controllo in misura di indirizzo, in un'arma nelle mani dell'Assemblea» (Venezia 1959, p. 740).

Allo stesso tempo, anche prima del 1954, è sufficiente il voto contrario della maggioranza semplice per spingere il governo alle dimissioni; e questo impedisce che scatti la condizione prevista per lo scioglimento dell'assemblea. La vita del governo oscilla fra la caduta e la disgregazione interna mentre l'Assemblea vive diffusi episodi di trasformismo parlamentare al centro e continua contestazione alle estremità.

L'elemento più problematico rispetto alla configurazione del monismo parlamentare della Quarta Repubblica risiede proprio nella mancanza di un efficace potere di scioglimento che ha indotto la dottrina a parlare di «parlamentarismo inautentico» (Gicquel 2003). I costituenti temevano, infatti, il ruolo forte che il presidente della Repubblica avrebbe potuto assumere con la titolarità del potere di scioglimento e la possibile tentazione di nomina di "governi del presidente" o di *gouvernements de combat*. Per questo il potere di scioglimento è attribuito al Consiglio dei ministri, ma si tratta di una previsione formale; l'esercizio reale di questo potere sta nelle mani della Assemblea Nazionale. Ma i costituenti della Quarta Repubblica non furono in grado di circondare l'atto dello scioglimento con le necessarie cautele rispetto allo strapotere del Parlamento e dei partiti: sciogliere per il governo significa mettere fine alla sua vita, non minacciare l'Assemblea¹. L'Assemblea è decisiva nel circuito sostanziale di attivazione dello scioglimento in quanto provoca le crisi ministeriali approvando o respingendo a maggioranza assoluta la sfiducia o la questione di fiducia. Emblematico il voto di sfiducia al governo presieduto da Edgar Faure il 29 novembre

1955. Fu lo stesso presidente del Consiglio a chiedere a molti dei suoi sostenitori di votare a favore della mozione di censura per provocare lo scioglimento.

In altre parole, è proprio la forza dell'Assemblea e l'incidenza del sistema dei partiti sulla forma di governo a rendere più problematico l'esercizio di quel potere che avrebbe dovuto essere il principale elemento di razionalizzazione della forma di governo. I vincoli che hanno trasformato il potere di scioglimento in una "spada di legno", secondo l'efficace definizione di Pierre Cot, determinano la deriva in senso assembleare della Quarta Repubblica francese. Si afferma, così, nella realtà, un regime assembleare²: evidente quando decidere lo scioglimento significava, di fatto, per il presidente del Consiglio sospendere sé stesso e il ministro degli Interni.

Il presidente della Repubblica, non ha il potere di frenare questa deriva. Eletto, da entrambe le Camere in seduta comune a maggioranza assoluta, per sette anni, rappresenta la prima «magistratura morale del sistema» (Berlia 1948, pp. 50 ss.). Nomina il presidente del Consiglio ma solo dopo un preventivo voto di fiducia (*rectius*: di investitura) dell'Assemblea Nazionale. La tradizione costituzionale del governo d'assemblea che lo considera irresponsabile, salvo il caso di alto tradimento, impedisce la sua partecipazione attiva nell'arena politica – ogni suo atto deve essere controfirmato dal presidente del Consiglio e da un ministro – e gli riconosce il ruolo di chiusura del sistema con l'attribuzione del potere di scioglimento dell'Assemblea Nazionale.

E tuttavia, i poteri assegnati al presidente della Repubblica consentono una possibilità di influenza tanto maggiore quanto più forte sia la sua personalità – si pensi alla pre-

sidenza "aggressiva" di Auriol e a quella "sbiadita" di Coty – più incerto sia il quadro politico.

C'è il ruolo di rappresentanza dell'unità del sistema costituzionale complessivo: presiede l'Unione Francese formata dalla Francia metropolitana, dai dipartimenti e i territori d'Oltre mare e dai territori e dagli Stati associati; presiede il Consiglio dei ministri, il Consiglio Superiore e il Comitato della difesa nazionale, in quanto capo delle Forze armate, il Consiglio Superiore della Magistratura; firma e ratifica i trattati; accredita gli ambasciatori e gli inviati straordinari francesi ed esteri.

C'è il potere di nomina in Consiglio dei ministri delle supreme cariche per la garanzia degli interessi permanenti della Repubblica: consiglieri di Stato, Gran Cancelliere della Legion d'Onore, i membri del Consiglio superiore della Magistratura e del Comitato della difesa nazionale, i rettori delle Università, i prefetti, i Direttori delle amministrazioni centrali, gli ufficiali generali, i rappresentanti del governo nei territori d'oltremare; e su proposta del Consiglio superiore della Magistratura, anche i magistrati, ad eccezione di quelli del pubblico ministero.

Ancora, nel rapporto con il governo: le consultazioni, espressamente previste dalla costituzione, e la frammentarietà del sistema politico attribuiscono al presidente della Repubblica un ampio potere di scelta e di influenza nella designazione del presidente del Consiglio dei ministri; la presidenza delle riunioni del Consiglio dei ministri – una originalità costituzionale francese nelle forme di governo parlamentari – gli consente di seguire direttamente il processo di decisione e di attuazione del programma governativo e a volte di condizionarlo. Durante la

presidenza Auriol (1947-1953), vecchio costituente socialista, si sviluppa anche la prassi dei comunicati presidenziali che si rivolgono direttamente al popolo, al di sopra dei partiti.

Infine, ci sono i poteri del presidente nel processo legislativo: la promulgazione entro dieci giorni dalla trasmissione al governo della legge definitivamente approvata; un potere-dovere che, se non esercitato entro i termini previsti, comporta l'intervento sostitutivo del presidente dell'Assemblea Nazionale; ma anche, entro questo termine, il potere di rinvio del testo alle Camere con messaggio motivato per una nuova deliberazione. Più in generale, il presidente comunica con il Parlamento tramite messaggi indirizzati alla Assemblea nazionale.

In questo contesto l'interpretazione rigidamente monista della forma di governo parlamentare della Quarta Repubblica richiama figurini di maniera che non corrispondono alla complessa realtà di un sistema istituzionale che nasce debole e perpetua la sua debolezza. Le riforme elettorali e costituzionali non raggiungono lo scopo di dare stabilità al governo e al sistema politico. La Repubblica dei partiti si è trasformata in «Repubblica dei deputati» (Priouret 1959) incapace di affrontare il contesto internazionale di forte drammaticità che ha davanti.

È emblematico che il presidente della Repubblica Coty con il messaggio alla Assemblea Nazionale, il 29 maggio 1958, lanci il suo appello al generale De Gaulle, chiedendogli di accettare la designazione a presidente di un governo di salute pubblica per risolvere il problema algerino. L'Assemblea, che ha perso l'illusione dell'onnipotenza, ascolta ed esegue quel messaggio che si fa comando, trasformandosi in un'aula fatalmente, improvvisamente, docile che

apre le porte al nuovo corso, quello della Quinta Repubblica.

4. *I limiti dell'onnipotenza legislativa dell'Assemblea*

La costituzione della Quarta Repubblica conferma la "affezione" dei francesi per il sistema bicamerale. Dopo la bocciatura del progetto costituzionale, nel referendum del 5 maggio 1946, che prevedeva una sola Camera, entrano nella costituzione del 27 ottobre 1946 parole nuove rispetto a quelle della Terza Repubblica: il Parlamento che – ex art. 5 – è composto dall'Assemblea Nazionale e dal Consiglio della Repubblica, e che sostituisce l'Assemblea Nazionale formata, nelle leggi di organizzazione dei poteri del 1875, dalla Camera dei deputati e dal Senato. È la garanzia della doppia rappresentanza di Parigi e delle grandi città rispetto ai piccoli comuni e alla provincia profonda.

In questa prospettiva all'Assemblea Nazionale, eletta per cinque anni a suffragio universale uguale, diretto e segreto con sistema proporzionale, si affianca il Consiglio della Repubblica che si rinnova per metà ogni sei anni, con elezioni indirette da parte di un collegio formato da circa 100.000 grandi elettori: deputati, consiglieri generali di dipartimento e delegati di consigli municipali, secondo un sistema articolato con la prevalenza del sistema maggioritario a doppio turno³.

Ma il bicameralismo introdotto è assai ineguale: anche se le due Camere siedono contemporaneamente, norme pesanti sottolineano la condizione di profonda disparità di funzioni: a partire dall'art. 3 della costituzione sulla sovranità nazionale che

«appartiene al popolo francese» e che, ex art. 13, attribuisce ai soli deputati dell'Assemblea Nazionale la titolarità, pressoché esclusiva, per l'esercizio di tale sovranità. Il Senato della Terza Repubblica diventa, più modestamente, il Consiglio della Repubblica. Partecipa come si è detto alla elezione del presidente della Repubblica, esprime un parere preventivo sulla dichiarazione di guerra, ma non ha alcun rapporto di controllo politico con il governo.

Quanto alla funzione legislativa la preminenza dell'Assemblea Nazionale è indiscussa nei confronti del Consiglio e del governo: «essa soltanto vota le leggi» e «non può delegare questo diritto» (art. 13). È questa Assemblea che «pareggia i conti della Nazione» (ex art. 18, c. 1) e in tale funzione è assistita dalla Corte dei Conti. Nell'esercizio dei suoi poteri l'Assemblea è assistita dagli organi ausiliari: può affidare alla Corte dei Conti qualsiasi incarico o studio, in materia di entrate e spese pubbliche e di gestione della tesoreria; può richiedere al Consiglio economico pareri su iniziative legislative nei relativi campi di interesse.

In questo contesto il Consiglio svolge funzioni limitate nel procedimento legislativo. Le iniziative dei consiglieri, non possono comportare aumento di spese o diminuzione di entrate, a differenza di quelle dei deputati i quali, peraltro, non possono presentare tali proposte in sede di discussione del bilancio e delle sue note di variazione. I processi avanzati dal Consiglio sono depositati presso l'ufficio di presidenza e trasmessi, prima della loro discussione, al presidente dell'Assemblea Nazionale che giudica della loro ammissibilità (art. 14).

L'Assemblea non ha il dovere di esaminare le proposte approvate dal Consiglio, che ha quindi, un ruolo meramente consultivo e

non può trasformare il suo intervento in puro ostruzionismo; tant'è vero che il suo parere sui testi approvati dalla Assemblea Nazionale è previsto in tempi predefiniti, trascorsi i quali, la legge è promulgata nel testo votato dall'Assemblea. In caso di parere non conforme – ex art. 20 c. 4 - l'Assemblea deve esaminare, in seconda lettura, soltanto gli emendamenti proposti dal Consiglio, votarli in modo palese e a maggioranza assoluta, se il Consiglio ha votato il suo parere con questa maggioranza. Anche in relazione all'iniziativa di revisione costituzionale, i poteri del Consiglio sono nulli: ex art. 90 l'iniziativa appartiene alla sola Assemblea Nazionale.

Nella vita concreta delle istituzioni parlamentari, il modello costituzionale di "monocameralismo temperato" deve però confrontarsi con la tradizione e l'eredità della Terza Repubblica e con la debolezza del sistema politico che si traduce in debolezza istituzionale dell'Assemblea Nazionale: Consiglio della Repubblica e governo guadagnano spazi nella funzione legislativa.

L'autonomia ampia, riconosciuta nei regolamenti parlamentari, in modo paritario alle due Camere, secondo la tradizione dell'onnipotenza parlamentare per l'organizzazione delle funzioni e dei lavori, apre la strada per una lenta «resurrezione del bicameralismo» (Morabito 2002, p. 395). Si comincia dal nome: il Consiglio decide, nella prima riunione successiva alle elezioni del 16 dicembre 1948, che i suoi componenti si chiameranno «senatori, membri del consiglio della Repubblica»; si continua con la riforma regolamentare del giugno 1949, che stabilisce, che prima del deposito delle iniziative legislative dei senatori presso l'Assemblea nazionale si possa svolgere una discussione nelle commissioni del Consiglio:

così, si limita, con una interpretazione creativa, il divieto costituzionale di discussione prima del deposito, interpretandolo con riferimento al solo Consiglio (art. 14). Inoltre, continuando a interpretare le norme costituzionali in modo estensivo, dal potere consultivo del Consiglio, previsto per la dichiarazione di guerra e la ratifica dei trattati, il regolamento fa derivare il potere di discutere l'operato del governo prevedendo, a questo fine, «interrogazioni orali con dibattito». Piccoli ma significativi passi che la revisione costituzionale del 1954 sviluppa.

Nella riforma l'iniziativa legislativa dei senatori è liberata dai vincoli della presentazione all'Assemblea Nazionale; è definita la quasi parità di trattamento fra deputati e senatori poiché, ex art. 14 c. 3, «le proposte di legge formulate dai membri del Parlamento sono presentate all'Ufficio di presidenza della Camera di cui esse fanno parte e vengono trasmesse all'altra Camera solo dopo che esse siano state accolte». Rimangono però confermati l'obbligo per il governo di presentare alla Assemblea Nazionale i disegni di legge di ratifica dei Trattati internazionali e quelli di bilancio o con effetti finanziari, e la condizione di irricevibilità di iniziative legislative dei senatori che comportino aumenti di spesa o diminuzione di entrate (art. 14, co. 2 e 3).

Ancora più significativa è la modifica del procedimento legislativo: ogni disegno o proposta di legge viene esaminato successivamente nelle due Camere del Parlamento "onde pervenire all'adozione di un identico testo" (art. 20, co. 1). A questo procedimento bicamerale, che ritorna paritario, sono stabiliti limiti temporali per evitare "navette" ostruzionistiche ma il ruolo del Consiglio è profondamente rinnovato con effetti positivi sui lavori legislativi. La riforma del

1954 prevede due letture di cui la seconda solo eventuale ex art. 20 costituzione. Sul testo licenziato dall'Assemblea, il Consiglio ha due mesi di tempo per pronunciarsi. Se lo fa oppure concorda, il testo è promulgato. Se esprime disaccordi si passa alla seconda lettura. Se permane il disaccordo comincia una "navette" tra le due Camere limitata, ex art. 20 c. 6, a cento giorni (ovvero un mese nel caso di disegni di legge finanziaria o quindici giorni in caso d'urgenza). Lo stesso articolo dispone che ciascuna Camera analizza il testo nello stesso tempo impiegato dall'altra (tempo che è comunque non inferiore a sette giorni per le leggi ordinarie e 1 giorno per quelle finanziarie in caso di urgenza). In caso di ulteriore permanenza di disaccordo, l'Assemblea Nazionale decide in via definitiva (art. 20, c. 7). La riforma del 1954 trasforma «incontestabilmente» il Consiglio della Repubblica in un vero Senato (Morabito 2002, p. 400), in una sorta di «Camera di riflessione e di verifica» (secondo Leon Blum citato in Hermens 1968, p. 423).

Il potere legislativo assoluto dell'Assemblea Nazionale affermato dalla costituzione (art. 13) con il divieto di delega al governo di tale potere, rappresenta la reazione alla prassi incontrollata dei decreti legge durante la Terza Repubblica. Ma anche qui arriva ben presto l'onda di ritorno. Le esigenze concrete di alleggerire il lavoro legislativo dell'Assemblea e di dare al governo strumenti concreti di azione arricchiscono il sistema delle fonti, che la costituzione ha rigidamente limitato alle leggi di revisione, alle leggi organiche⁴, alle leggi ordinarie, con le leggi quadro, le delegificazioni, le leggi di autorizzazione per i decreti-legge.

Così, secondo la legge del 17 agosto 1948, il Parlamento può approvare leggi quadro che definiscono i principi generali per la

disciplina di una materia, rinunciando per la loro attuazione a decreti del governo. Più significativo è il potere regolamentare che la stessa legge attribuisce all'Esecutivo: il Consiglio dei ministri può approvare, in materie elencate «che abbiano natura regolamentare» (ex art. 6 della legge), atti normativi per sostituire, modificare, abrogare norme legislative, previa relazione del ministro delle Finanze e degli Affari economici e dei ministri interessati e previo parere del Consiglio di Stato. È una specie di delegificazione che il Parlamento dispone con legge per le sole materie indicate e senza limiti di tempo, salvo il suo potere di riappropriazione legislativa delle stesse materie: un passaggio innovativo, che provoca critiche e dubbi di costituzionalità, dissipati con un parere favorevole del Consiglio di Stato, emesso il 6 febbraio 1953, su richiesta del governo.

Il parere distingue la riserva di regolamento dalla riserva di legge, affidata esclusivamente alle Camere. Oggetto della riserva di legge sono secondo il Consiglio di Stato, le regole fondamentali nelle materie riservate alla legge dalle norme costituzionali, e dalla «tradizione costituzionale repubblicana quale risulta dal Preambolo della costituzione». Più precisamente, la costituzione pone esplicite riserve di legge all'art. 6 (sulla durata dei poteri di ciascuna Assemblea, sul suo sistema elettorale, sulle condizioni di eleggibilità), all'art. 16 (riservando alla sola legge organica il compito di regolare «il modo di presentazione del bilancio»), all'art. 19 (sull'amnistia), all'art. 25 (sullo statuto del Consiglio economico), agli artt. 66, 75, 77, 79, 80, 86, 89 (composizione dell'Assemblea dell'Unione francese; modifica dello *status* dei membri della Repubblica e dell'Unione francese; sistema elettorale, composizione e competenza del-

le assemblee territoriali; rappresentanza dei territori d'oltremare all'Assemblea Nazionale e al Consiglio della Repubblica; esercizio di diritti speciali per i nativi dei territori d'oltre mare; modifiche alla posizione, organizzazione e ai poteri dei comuni, dei dipartimenti, dei territori d'oltre mare); all'art. 72 (disciplina, nei Territori d'oltre mare, del diritto penale, del regime delle libertà fondamentali, dell'organizzazione politica e amministrativa), all'art. 84 (poteri del CSM), all'art. 89 (funzionamento dei servizi locali delle amministrazioni comunali così da «avvicinare l'amministrazione agli amministrati», un anticipo di quello che oggi chiamiamo principio di sussidiarietà).

Al Preambolo, formalmente fuori del testo costituzionale, viene riconosciuto sostanza costituzionale e peso ancor più significativo in quanto legato sia alla Dichiarazione dei diritti del 1789 che ai principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica che hanno segnato la conquista progressiva degli «inalienabili e sacri diritti» dell'individuo e delle comunità in cui si esprime la sua personalità. Così si legge nel Preambolo:

... il popolo francese proclama di nuovo che ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione e di credenza, possiede inalienabili e sacri diritti. Riafferma solennemente i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino consacrati dalla dichiarazione dei diritti del 1789 ed i principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica.

Infine, a partire dalle leggi dell'11 luglio 1953 e del 14 agosto 1954 – le leggi che abilitano il governo ad emanare atti con forza di legge che entrano immediatamente in vigore con la successiva approvazione del Parlamento – torna in vita la prassi dei decreti legge della Terza Repubblica e i governi usa-

no queste fonti in dosi massicce (in meno di due anni, dal luglio 1953 al giugno 1955, sotto i governi Laniel, Mendès-France e Faure, sono adottati più di 450 decreti) sicché il monocameralismo temperato e onnipotente della tradizione subisce ulteriori ridimensionamenti.

In questa prospettiva, va ricordato anche l'ingresso del Comitato costituzionale, nel sistema parlamentare francese della Quarta Repubblica tradizionalmente contraria alla introduzione della giustizia costituzionale d'influenza austriaca. Ma il Comitato costituzionale ha poco a che vedere con il Tribunale costituzionale kelseniano; non rappresenta un organo di controllo per il potere legislativo, un decisore interprete delle norme costituzionali "superiori" come parametro per l'attività del legislatore.

Il Comitato è, composto in modo prevalentemente politico-parlamentare: solo il presidente della Repubblica e i due presidenti di Assemblea sono membri di diritto, gli altri componenti "laici" sono eletti: tre dal Consiglio della Repubblica e sette dall'Assemblea Nazionale «secondo la rappresentanza proporzionale dei gruppi» – come recita espressamente l'art. 91 c. 2 della costituzione.

Il suo intervento non si traduce in una solenne e insindacabile declaratoria di incostituzionalità di una norma giuridica in vigore, ma rappresenta una fase eventuale del procedimento legislativo prima della promulgazione. In realtà il Comitato accerta se le leggi votate dall'Assemblea Nazionale implicano una revisione della costituzione, condizionando la decisione parlamentare alla necessità di porre mano a tale decisione. Le modalità di accesso al Comitato presuppongono una decisione istituzionale e una volontà politica comune molto forte, più che l'e-

esercizio di un potere di garanzia del presidente della Repubblica o di una minoranza parlamentare. Per investire il Comitato della questione di conformità del testo approvato rispetto alle disposizioni dei titoli, dal primo al decimo della costituzione⁵, è necessaria la richiesta congiunta del presidente della Repubblica e del presidente del Consiglio, previa delibera a maggioranza assoluta del Consiglio della Repubblica (art. 92, c. 1).

Il Comitato cerca di promuovere l'accordo tra le due Camere e, fallita la conciliazione in tempi ristretti (cinque giorni o due in casi di urgenza), delibera sulla necessità della procedura di revisione delle norme contenute nei titoli dal primo al decimo della costituzione. Ove dichiarare la non conformità di un testo approvato dall'Assemblea, questo torna all'attenzione dei deputati per una nuova deliberazione. Se il Parlamento conferma il suo voto sullo stesso testo, esso non è promulgato se non è modificata prioritariamente la costituzione. Se, invece, il Comitato giudica il testo conforme alle norme costituzionali, ha luogo la promulgazione.

Ma l'onnipotenza del Parlamento è in realtà solo apparente e nasconde una terribile fragilità politica.

Sono i partiti ad essere forti; non il sistema dei partiti, ma i partiti singolarmente considerati. Non c'è, infatti, un sistema di alleanza tra i partiti tale da far pensare ad un sistema pur complesso ma definito. Ognuno gioca per sé, e ciò appare chiaro quando si tratta di dare la fiducia al governo ovvero di votare la censura. Non esistono partiti disciplinati, strutturati nei gruppi parlamentari di riferimento. Le crisi, sempre extra-parlamentari, non rafforzano il Parlamento ma indeboliscono la classe politica.

La combinazione fra il sistema elettorale proporzionale che porta alla frammenta-

zione politica, l'impossibilità per il governo di sciogliere le Camere, e l'inefficacia dei congegni di razionalizzazione, rende il Parlamento apparentemente forte ma sostanzialmente bloccato, nell'illusione di una identità assembleare ritrovata.

E, tuttavia, nella consapevolezza di questa illusione, è un'altra identità che la Quarta Repubblica e le sue istituzioni parlamentari contribuiscono a ritrovare e a sviluppare: quella della tradizione costituzionale repubblicana, con il respiro e la ricchezza espressa dal Preambolo. Non solo e non tanto per il richiamo all'eredità della Dichiarazione dei diritti del 1789, ulteriormente declinati, cui pure si è fatto cenno, ma per la costruzione originale e avanzata del costituzionalismo allargato ai popoli d'Oltre mare: l'Unione francese, formata «da un lato dalla Repubblica francese, che comprende la Francia metropolitana, i Dipartimenti e i Territori d'oltre-mare e, dall'altro, dai Territori e dagli Stati associati» (art. 60).

Afferma il Preambolo: questa Unione «fondata sull'eguaglianza dei diritti e dei doveri, senza distinzione di razza e di religione» è composta «di nazioni e di popoli che mettono in comune e coordinano le risorse e gli sforzi per sviluppare le rispettive civiltà, accrescere il loro benessere e assicurare la loro sicurezza».

La via francese per uscire dal colonialismo anticipa la dimensione "comunitaria" che nel 1950 in Europa compie i primi passi: un cammino che si interrompe, per la contrarietà della Quarta Repubblica e il voto contrario dell'Assemblea Nazionale sulla Comunità europea della difesa nel 1954, ma che riprende fra i Paesi della Comunità economica europea nel 1957 con i Trattati di Roma e rilancia questo processo di Francia "allargata" nella costituzione della Quinta

Repubblica, che non a caso trasformerà la denominazione di Unione in quella di Comunità, ovvero dal *foedus* alla *res commune*.

5. Una postilla su una storia parallela

La Quarta Repubblica francese e la costituzione italiana del '48 hanno storie apparentemente comuni.

Le date di avvio coincidono: 2 giugno '46, per l'una e per l'altra.

Coincide il tentativo di razionalizzare il sistema parlamentare. Coincide la procedura aggravata per la riforma costituzionale.

E coincide la frammentazione politica e lo strapotere dei partiti, e la risposta proposta sia in Francia che in Italia, agli inizi degli anni '50, cioè quella di riformare la legge elettorale; coincidono, finanche, le metafore che definiscono queste leggi: "scrutin des voleurs" e "legge truffa"⁶.

La Francia approva una nuova legge elettorale nel 1951 che obbliga i partiti all' "apparentamento". L'esito è positivo solo nella prima tornata elettorale; poi si capisce che l'apparentamento è «poco più di un cartello del centro, fondato su puri motivi opportunistici per procurargli una maggioranza parlamentare» (Hermens 1968, p. 433). Così, qualche anno dopo, nel 1955, già si discute di come "riformare" la riforma elettorale, introducendo un più secco sistema maggioritario. Ma l'Assemblea Nazionale rigetta la proposta di Mendès-France e sfiducia il primo ministro Faure (30 novembre 1955).

In Italia la riforma elettorale è approvata nei primi mesi del 1953: la legge prevedeva un sistema elettorale proporzionale, corretto da un premio per quel raggruppamen-

to di partiti (si disse proprio "apparentamento") che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Il meccanismo non scattò per poco più di 50.000 voti, e la legge fu abrogata poco dopo.

Entrambi i sistemi cercavano ulteriori elementi di razionalizzazione, oltre a quelli previsti in costituzione. Li cercavano in leggi elettorali ad effetto maggioritario ma non maggioritarie.

Entrambe le riforme non raggiungono gli effetti sperati. Coincidono i primi giudizi: «Le Monde» definiva il sistema costituzionale francese della Quarta Repubblica e quello italiano di quel periodo i due *hommes malades* d'Europa.

I sistemi politici dei due paesi si fondono sui partiti. Comuni sono, quindi, i mali e le conseguenze: sistema elettorale proporzionale, ruolo dominante dei partiti nella definizione del governo, debolezza delle istituzioni parlamentari, crisi extra-parlamentari, instabilità dei governi, ingovernabilità del Paese.

La Francia, divisa dalla guerra civile in Algeria e dalla Corsica, reagisce, nel 1958, implodendo e consegnandosi ancora all'uomo forte, De Gaulle.

L'Italia continua in una lunga transizione che trasforma il Parlamento non solo nella sede di rappresentanza delle istanze collettive, ma anche nel luogo di contenimento dei conflitti sociali: il Parlamento come sede di una progressiva inclusione e di superamento delle due *conventiones ad excludendum* della sinistra e della destra.

In Italia, il sistema parlamentare riesce, fino alla fine degli anni '70 a sviluppare un progressivo consenso con l'apertura ai socialisti e la ricerca di "convergenze parallele" e del "compromesso storico" volti ad eliminare i conflitti ideologici. La XI legislatura,

dal 1992 al 1994, segna la rottura di un'epoca: il Parlamento stesso con la riforma del sistema elettorale prevalentemente maggioritario decreta la fine di un'intera classe politica, ed il passaggio ad un sofferto bipolarismo.

Dal 1994 è partita un'altra lunga transizione che dura da dieci anni.

Bibliografia

- Berlia (Georges), *La Présidence de la République, Magistrature Morale du Régime*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1948, p. 50 ss.
- Bloch (Marc), *La strana disfatta. Testimonianza del 1940*, con introduzione di S. Lanaro, Torino, Einaudi, 1995 (edizione precedente: Napoli, Guida ed., 1970);
- Calamo Specchia (Marina), *Les trois ages del settennato*, Torino, Giappichelli, 2002;
- Carlassarre (Lorenza), *Art. 88*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1983, pp. XX ss.;
- Carré De Malberg (Raymond), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931 (ora Economica, 1984);
- Fabre (Michel-Henry), *Principes républicaines de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984, pp. 296-298;
- Gaetano Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, il Mulino, 2003;
- Gicquel (Jean), Gicquel (Jean-Eric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2003;
- Hermens (Ferdinand A.), *La democrazia rappresentativa*, Firenze, Vallecchi editore, 1968;
- Le Port (B.), *Les partis et les groupes sus la IV^e République*, in «Pouvoirs», 1996, p. 61 ss.;
- Manzella (Andrea), *La casa comune partitocratica*, in *Micro-mega*, 1990;
- Mirkiné Guetzévitich (Boris), *Le constitutions européennes*, Paris, Presses Universitarie de France, 1951;
- Mirkiné Guetzévitich (Boris), *La quatrième République*, New York, éd. de la maison française, 1946;
- Morabito (Marcel), *Historie constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 2002⁷;
- Mortati (Costantino), *Le forme di governo*, Cedam, 1973 (rist. 1996);
- Piretti (Maria Serena), *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003;
- Priouret (Roger), *La République des Députés*, Paris, Grosset, 1959;
- Quagliariello (Gaetano), *La legge truffa del '53*, Bologna, Il Mulino, 2003;
- Quagliariello Gaetano), *I partiti politici in Italia e in Francia nel secondo dopoguerra (1943-1978)*, in «Ventunesimo secolo», 2/ 2002, pp. 157 ss.;
- Rodotà (Carla), *Storia della legge truffa*, Roma, Edizioni associate, 1992;
- Saitta (Armando), *La quarta repubblica francese e la sua prima Costituente*, Firenze, Sansoni, 1947, p. 24 ss.;
- Sartori (Giovanni), *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, 1982;
- Venezia (Jean-Claude), *Les fondements juridiques de l'instabilité ministérielle sous la III et la IV République*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1959, pp. 718-755.

¹ In realtà, il carattere parlamentare della forma di governo è rinvenibile solo in quei sistemi in cui il potere di scioglimento funziona come elemento di stabilizzazione rispetto ai poteri dell'assemblea: o per effetto della riconduzione sostanziale di tale potere al primo ministro (modello parlamentare classico inglese), o per effetto della riconduzione del potere di scioglimento ad una istanza neutra quale quella rappresentata dal Presidente della Repubblica italiana. Sia che lo si configuri come atto propria-

mente presidenziale, sia che lo si configuri come atto duumvirale, il potere di scioglimento nel sistema italiano costituisce, assieme al ruolo della Corte Costituzionale, l'effettivo meccanismo di stabilizzazione della forma di governo (che, tuttavia anche nel caso italiano, in base alla nota teoria della fisarmonica, funziona in senso inversamente proporzionale alla forza del sistema dei partiti. Sul punto si rinvia a L. Carlassarre 1983, pp. XX ss.). Tali correttivi erano assolutamente estranei alla costituzione

della IV Repubblica francese e le facoltà del Parlamento di determinare l'esercizio degli altri poteri caratterizzava la struttura radicalmente monista della forma di governo.

² Per Fabre piuttosto che di "governo di assemblea" quello della IV Repubblica è per queste ragioni un "governo per assemblea" o "governo convenzionale" in quanto in questa forma di governo "i ministri, pur essendo politicamente responsabili dinanzi al Parlamento, hanno perso ogni capacità di

imporre un indirizzo politico autonomo ... in tale contesto il governo è ridotto a mero organo di registrazione della volontà parlamentare il gabinetto ministeriale si riduce abitualmente a mera commissione parlamentare e in tale contesto l'eventuale reazione governativa attraverso la posizione della questione di fiducia si scontra inevitabilmente contro l'instabilità politica interna al governo stesso che ne determina la caduta" (Fabre 1984, pp. 296-298).

³ Come modificato dalla legge del 23 settembre 1948 che fissa a 320 il numero dei consiglieri, prevedendo lo scrutinio maggioritario a doppio turno per 174 di essi, e il sistema proporzionale per gli altri

ed eliminando l'originaria previsione costituzionale che attribuiva all'Assemblea nazionale la elezione di una parte di consiglieri. Tale sistema sovrarappresentava le regioni rurali rispetto a quelle cittadine e favoriva i partiti di centro e soprattutto il partito radicale che con 85 senatori rappresentava, nella prima legislatura, il gruppo più forte come durante la III Repubblica (Hermens 1968, p. 423). Per Morabito il Consiglio era, di conseguenza, dominato da istanze conservatrici (Morabito 2002, p. 384).

⁴ Quali il disegno di legge che definisce le modalità di votazione del bilancio (art. 16 c. 3); quello che definisce la composizione dell'As-

semblea dell'Unione francese (art. 66 c. 2); quello sull'estensione dei diritti di libertà dipartimentali e municipali, o sulla differenziazione dei poteri devoluti ai comuni e ai dipartimenti (ex art. 89, c. 1).

⁵ Si tratta delle norme che riguardano la sovranità, il Parlamento, il Consiglio Economico, i trattati diplomatici, il Presidente della Repubblica, il Consiglio dei Ministri, la responsabilità penale dei Ministri, l'Unione francese, il Consiglio Superiore della Magistratura, le collettività territoriali.

⁶ Che non si tratti di una "truffa" almeno non nel contenuto, lo nota G. Quagliariello 2003. Sul punto Piretti 2003, p. 112 ss., e Rodotà 1992, pp. 62 ss.

Le Parlement de la Cinquième République. Les débuts (1958-1962)

PIERRE AVRIL

Cette communication est l'occasion de confronter, 45 ans après, la perception actuelle des débuts de la V^{ème} République à celle d'alors, c'est-à-dire de passer de la chronique à l'histoire. Le recul permet de nuancer, voire de rectifier les évidences; ainsi, quelques décennies après la Révolution française Tocqueville révéla-t-il une continuité sous-jacente avec l'Ancien régime que la rupture spectaculaire avait dissimulée aux contemporains.

1. *La rupture manifeste : le nouveau paradigme*

S'agissant du Parlement, je m'attacherai aux règles fixées en 1958-1959, parce qu'elles sont toujours en vigueur, plutôt qu'aux événements qui ont accompagné leur première application dont je rappellerai simplement le contexte.

La rupture fondamentale fut le rejet de la

souveraineté parlementaire/ rejet qui fut à la fois juridique et politique.

1-1.

La rupture intervint d'abord dans le texte de la Constitution de 1958, mais le Conseil constitutionnel en systématisa les conséquences à travers ses décisions de juin 1959 sur les réglementes des assemblées, et l'application les confirma grâce au concours du parti gaulliste, l'Union pour la Nouvelle République, qui disposait du groupe le plus nombreux à l'Assemblée nationale.

Désormais, le Parlement tient ses compétences de la Constitution et d'elle seule, ce dont le Conseil constitutionnel tira rigoureusement la conséquence en décidant que tout ce que la Constitution ne permet pas aux assemblées leur est interdit; les restrictions qu'elle prévoit à leurs pouvoirs ne sont pas seulement des dérogations à la tradition républicaine mais elles expriment un changement total de paradigme.

1-2.

La rupture juridique s'est trouvée amplifiée par une rupture politique résultant des circonstances. La majorité issue des élections des 18 et 25 novembre 1958 se réclamait de l' "Algérie française", de sorte qu'elle se montra de plus en plus réticente devant l'orientation imposée par le général de Gaulle avant qu'une partie de ses membres ne manifestent leur hostilité ouverte.

En conséquence le Général fut incité (il l'était naturellement...) à en appeler directement au soutien du peuple français et à recourir au referendum pour lui faire ratifier les deux étapes décisives de sa politique algérienne, l'autodétermination en 1961 et l'indépendance en 1962. Corrélativement l'Assemblée nationale ne fut plus appelée à approuver la politique du Gouvernement après l'automne 1959, de sorte qu'il devint clair que le Premier ministre ne tenait pas son autorité de la confiance parlementaire, mais de la confiance présidentielle.

Cette double rupture, qui semblait liée à la personne du général de Gaulle et au contexte de la guerre d'Algérie, se trouva consacrée par la révision du 28 octobre 1962 qui instituait l'élection du Président de la République au suffrage universel, le vote de la censure par l'Assemblée nationale et sa dissolution, suivie par l'élection d'une majorité fidèle au gouvernement présidentiel.

Pour ces raisons, la pratique parlementaire de la première législature de la V^{ème} République n'est pas significative, sinon dans la mesure où c'est à ce moment que furent établis les précédents pour l'application des règles que la pratique ultérieure devait consacrer.

2. *Transition*

Il y a un élément historiquement déterminant pour la compréhension des règles adoptées alors : le rejet de la IV^{ème} République, identifiée à l'instabilité et aux désordres imputés au Parlement. En conséquence, la répudiation du dogme de la souveraineté parlementaire, subie par le personnel politique, provoqua chez les commentateurs le sentiment d'un "abaissement" du Parlement, parce qu'ils ne pouvaient s'empêcher de confronter sa situation à celle qui était la sienne auparavant, sans la comparer aux disciplines collectives qui régissent la plupart des parlements modernes.

2-1.

Cette idée de "l'abaissement" du Parlement, qui a perduré, est cependant équivoque en ce qui concerne les règles auxquelles on l'attribuait.

En effet, s'il y a eu incontestablement rupture, il y a eu aussi continuité. La Constitution de 1958 a bien évidemment été une réaction contre la IV^{ème} République en ce qu'elle transformait le régime dans ses grands équilibres, mais elle était aussi la poursuite du "parlementarisme rationalisé" qui avait été inauguré en 1946... en réaction contre la III^{ème} République! Pour remédier à l'instabilité et à l'impuissance qu'on reprochait déjà à celle-ci, les constituants de 1946 avaient voulu assurer la solidarité entre le Gouvernement et la majorité qui l'avait investi en organisant la responsabilité. Cette réglementation fut un échec dont l'expérience allait inspirer l'œuvre des rédacteurs de la Constitution de 1958.

2-2.

Le passage de la chronique à l'histoire entraîne un changement de méthode; le recours aux archives permet un éclairage sensiblement différent de la perception qu'en avaient alors les commentateurs. La publication des quatre volumes des *Documenta pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* (La Documentation française, 1987-2001) d'abord, et ensuite les travaux de la Commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} Républiques qui sont en cours, contribuent à une vision dépassionnée de la genèse des règles concernant le Parlement. Précisons que ces documents n'ajoutent rien de fondamental à la compréhension de la rupture de 1958, mais ils mettent la continuité davantage en relief, notamment en ce qui concerne la personnalité des rédacteurs et le rôle des anciens présidents du conseil dans l'élaboration des titres IV et V de la Constitution («Du Parlement» et «Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement»).

a) Le groupe de travail chargé de la rédaction était composé de praticiens, collaborateurs des anciens présidents du conseil ou membres du Secrétariat général du Gouvernement chargés des rapports avec le Parlement.

b) La décision appartenait à un comité présidé par le général de Gaulle qu'entouraient les ministres d'Etat, dont Guy Mollet et Pierre Pflimlin, qui avaient dirigé le Gouvernement en 1956 et 1958.

e) Michel Debré dirigeait le groupe de travail et siégeait au comité en tant que ministre de la justice, responsable des questions constitutionnelles.

Les titres IV et V de la Constitution ont ainsi deux sources: la doctrine de Michel



Il generale De Gaulle all'Assemblea nel 1958.

Debré et l'expérience des anciens présidents du Conseil.

2-3.

La doctrine de Michel Debré était que le Gouvernement doit diriger le travail législatif, car gouverner c'est légiférer. Son schéma était simple: la confiance initiale accordée au Gouvernement et confirmée périodiquement (article 49, alinéa 1), devait être présumée le reste du temps, la responsabilité ne pouvant être mise en cause qu'à ces occasions, et la direction du travail législatif devait être assurée par des dispositions procédurales sans caractère politique. Sur tous ces points, il rencontrait l'expérience des ministres d'Etat.

Les divergences devaient cependant apparaître au stade de l'application, quand Michel Debré devint Premier ministre. Il contrôla de très près l'élaboration des règle-

ments de l'Assemblée nationale et du Sénat de manière qu'ils se conformassent strictement aux prescriptions constitutionnelles; dans le silence de celles-ci, il s'opposa en particulier à ce que les questions orales avec débat fussent suivies du vote de résolutions. Le Conseil constitutionnel, qui contrôle la conformité du règlement des assemblées, lui donna raison par deux décisions de juin 1959 qui révélèrent, comme on l'a dit plus haut, l'exacte portée de la répudiation de la souveraineté parlementaire: les assemblées tiennent leur compétence de la Constitution et tout ce qu'elle ne permet pas leur est interdit (les ministres d'Etat et leurs amis considéraient à l'inverse que les assemblées pouvaient tout ce que la Constitution ne leur interdisait pas). C'est là que réside le fond de la rupture.

3. *La continuité latente*

Pour le reste, la continuité l'emporte, car il n'est guère d'innovations où l'héritage de la IV^{ème} République ne soit perceptible dans des dispositions qui en systématisaient l'expérience.

3.1.

Depuis 1946, la seule prérogative dont disposait le Gouvernement consistait à mettre en jeu sa responsabilité. Il lui fallait recourir à la question de confiance, non seulement pour faire adopter les projets contestés mais pour franchir chaque étape de la procédure depuis l'inscription à l'ordre du jour, notamment pour écarter les amendements inopportuns. Or, si la confiance ne pouvait constitutionnellement être refusée qu'à la majorité absolue (dans

ce cas, la dissolution devenait possible), le Gouvernement pouvait se trouver battu à la majorité relative si une partie de la majorité d'investiture s'abstenait; son texte était alors repoussé: il n'était pas juridiquement obligé de démissionner, mais politiquement il était désavoué et ne pouvait se maintenir.

L'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 tire les leçons de l'expérience en disposant que le texte sur lequel la responsabilité est engagée est considéré comme adopté si une motion de censure n'est pas votée à la majorité absolue, seuls les votes favorables à la censure étant recensés (ce qui supprime "l'angle mort" des abstentions).

Cet article 49-3 passe pour le symbole de "l'abaissement" du Parlement; en réalité il est directement hérité de la IV^{ème} République. Dès 1953 il fut proposé que seuls les votes refusant la confiance fussent recensés, afin de neutraliser les abstentions (amendement Moisan), puis la formule de l'article 49-3 fut proposée en 1957 par Paul Coste-Floret qui avait été le rapporteur de la Constitution en 1946, et un dispositif analogue fut adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958, c'est-à-dire deux mois avant le retour du général de Gaulle. Ce sont les ministres d'Etat qui insistèrent pour sa reprise dans le projet de Constitution, en dépit des réserves de Michel Debré qui considérait suffisantes les prérogatives procédurales. Premier ministre, il devait cependant en apprécier les ressources dès la discussion de la loi de finances pour 1960 et en user par la suite, lui et son successeur Georges Pompidou.

3-2.

Désormais, l'engagement de la responsabilité devient l'ultime étape politique d'un

processus dont le déroulement relève des prérogatives que la Constitution attribue de droit au Gouvernement. Ces prérogatives procédurales trouvent leur origine sous la IV^{ème} République.

— Le régime des deux sessions courtes fait suite à la révision du 7 décembre 1954 qui rétablissait le décret de clôture pour abrégier la session permanente et libérer le Gouvernement de la tutelle de l'Assemblée.

— La priorité dans la fixation de l'ordre du jour avait été retenue dans le projet du 21 mars 1958 pour les textes sur lesquels le Gouvernement avait l'intention d'engager sa responsabilité; elle est désormais généralisée par l'article 48.

— L'initiative financière des parlementaires, interdite par la Constitution de 1946 en matière budgétaire, fut renforcée par le décret organique du 19 juin 1956 qui préfigurait l'actuel article 40, avant que le projet de mars 1958 ne l'étende à tous les textes. Il en va de même de la procédure budgétaire qui reprend les principales modalités du décret de 1956 et y ajoute un rigoureux calendrier.

— Le vote bloqué est issu de la pratique des questions de confiance globales sur les articles, les amendements soutenus par le Gouvernement (et contre les amendements refusés par lui) et sur l'ensemble du texte; cette dérogation coutumière à la règle de spécialité des votes s'était imposée à la fin de la IV^{ème} République et elle a été généralisée par l'article 44, alinéa 3 à la procédure législative ordinaire. Largement utilisée sous la 1^{ère} législature et très mal supportée, cette prérogative s'est ensuite transformée en instrument de négociation entre le Gouvernement et sa majorité et son usage s'est progressivement limité aux aspects techniques (lois de finances en particulier).

— Enfin l'innovation jugée la plus révolu-

tionnaire par la doctrine, la limitation du domaine de la loi par les articles 34 et 37, ne faisait que reprendre en l'inversant la tentative de la loi du 17 août 1948 qui déterminait un domaine réservé aux décrets mais que les initiatives des députés avaient vidé de son contenu. Il est ironique de constater que cette innovation ne résista pas longtemps à la pratique et que Michel Debré ne l'utilisa guère, avant qu'elle ne tombe en désuétude, car la voie législative est devenue le moyen le plus rapide et le plus commode pour mettre en oeuvre les projets de l'administration. Il en est résulté l'inflation législative aujourd'hui dénoncée et de bons esprits regrettent ouvertement l'abandon du système des articles 34 et 37. Au moment de la révision de 1995 qui a remplacé les deux brèves sessions instituées en 1958 par une session unique d'octobre à fin juin, le Sénat a obtenu que soit limité le nombre de jours de séance pour contenir la surcharge législative que la session unique lui faisait craindre... A juste titre!

La législation étouffe aujourd'hui le contrôle, qui reste le point faible de ce parlementarisme rationalisé. Mais la 1^{ère} législature avait pris un mauvais départ sous ce rapport en raison d'une orientation largement contraire à celle du pays. Elle marqua la transition entre la IV^{ème} République, dont elle pratiquait les majorités de rechange (la politique algérienne était soutenue par des groupes qui combattaient la politique économique et sociale, et vice-versa), et le nouveau régime qui se mettait en place, dont elle établit, souvent rudement, les précédents décisifs. Pour l'essentiel, ils ne furent plus remis en question jusqu'à ce que la pratique des gouvernements de gauche les consacre définitivement, ce qui amena Michel Debré à

interpeller ironiquement Pierre Mauroy qui engageait la responsabilité du Gouvernement sur le blocage des revenus, le 26 juillet 1982: «Quelles bonnes ressources, Monsieur le Premier ministre, ne vous apporte-t-elle cette Constitution! Il me

semble que j'entends déjà une nouvelle génération de professeurs qui apprendront à leurs élèves que j'ai fabriqué une constitution à l'intention d'un gouvernement et d'une majorité socialistes...».

Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo

ALFONSO DI GIOVINE

1. Osservazioni introduttive

Fin dal suo esordio, la forma di governo della Quinta Repubblica è stata oggetto di particolare attenzione da parte dei costituzionalisti italiani, a causa sia del grande interesse suscitato dalla novità (che superava la tradizionale dicotomia fra regimi parlamentari e regimi presidenziali) da essa rappresentata, che dal fatto che ben presto essa è diventata uno dei modelli di riferimento nel dibattito sulla riforma delle nostre istituzioni: sicché, il patrocinare il modello di democrazia da essa sotteso e il sostenere la sua *transplantation* in Italia, per un verso; il rifiutarlo in quanto esempio di "democrazia autoritaria" (come suonava il titolo di un libro di Mauro Volpi) e l'argomentare la sua non trapiantabilità o l'inopportunità del trapianto nel nostro paese, per un altro, ha costituito per parecchi anni uno dei luoghi topici della *querelle* costituzionale italiana.

Ora che l'*appeal* della forma di governo francese è in disarmo (tanto da far velenosamente, ma correttamente, osservare che sembra che in Italia mai nessuno abbia pen-

sato d'introdurre quella forma di governo': Ferrara 2002, p. 15), sostituita negli ultimi tempi da una versione reificata, decontestualizzata e proposta in chiave di *argumentum quoad auctoritatem* di un travisato modello Westminster, è più facile guardare a quel sistema con serenità, concentrando ovviamente l'attenzione – per stare al tema del Colloquio – sul Parlamento.

2. La costituzione e il suo filo d'Arianna

«Pour se diriger dans le labyrinthe des dispositions constitutionnelles de 1958, il existe un fil d'Ariane simple et connu aujourd'hui de tous: l'abaissement du rôle du Parlement» (Rousseau 1992, p. 24): muovendo da questa pressoché unanime consapevolezza, si tratta ora di addentrarsi nel labirinto seguendo il filo, al fine d'individuare gli effettivi elementi di quell'indebolimento.

Cominciando con un'osservazione: ai due capi del filo si trovano – come norme fondanti l'*abaissement* – gli articoli 20 I co. e 49

Il co. Il primo dispone che «il Governo determina e dirige la politica nazionale»; il secondo inizia affermando che «l'Assemblea nazionale fa valere la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia»: sembrerebbero i poli di un'equilibrata dialettica fra Esecutivo e Legislativo, ma si sa che mentre la prima disposizione è con assoluta consequenzialità svolta dalla serie di articoli che verranno fra poco esaminati e corposamente sostanziata nella prassi, la seconda è ben presto rimasta inoperosa sulla carta, avendo ballato un solo autunno – se si vuole storpiare il titolo di un celebre film – per poi morire come la sua protagonista².

Orbene, seguendo l'ordine degli articoli costituzionali (alcuni dei quali attengono all'organizzazione e ai poteri del Parlamento, talvolta operando – come ha scritto Pegoraro 1983, p. 13 – un'"invasione" nel suo ambito più tradizionalmente auto-organizzatorio; mentre altri disciplinano la classica materia costituzionale della dialettica governo-Parlamento), gli elementi di maggior rilievo⁴ rinvenibili in costituzione volti a rendere al massimo operativo il principio sancito dal primo comma dell'art. 20, sono disciplinati:

a) dall'art. 23, che sancisce l'incompatibilità fra mandato parlamentare e funzione ministeriale: disposizione contro la natura del regime parlamentare (e dunque "sapientemente" aggirata nella prassi, come descrive Rousseau 2000, p. 59), che ha portato spesso al vertice del governo, personalità mai passate per le aule parlamentari; e "di forte contenuto simbolico", volta com'è «a sottolineare l'autonomia del Governo dal Parlamento ed il primato della dimensione tecnocratica su quella politica, in una prospettiva che ben si presta a contrapporre ... il

momento dell'azione concreta ed efficace (il Governo) a quello della discussione sterile e vacua (il Parlamento)» (Canepa 2000, p. 67);

b) dall'art. 38 I co., a norma del quale il «Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad emanare con ordinanze, entro un termine limitato, provvedimenti che rientrano normalmente nella competenza della legge»: utilizzato e criticato in maniera equamente bipartisan, questo ricorso al potere di ordinanza – che peraltro legalizza una prassi risalente alla Terza e alla Quarta Repubblica (S. Bartolini 1981, p. 214) –

constitue un désaisissement quasi total du Parlement puisque la procédure de ratification se réduit en fait au dépôt d'un projet de loi jamais discuté et que le contenu des ordonnances n'est que très vaguement défini par la loi d'habilitation. Toutefois, on peut nuancer cette remarque pessimiste en rappelant que les lois d'habilitation ont été peu nombreuses, que toutes n'ont pas été effectivement utilisées, que le contrôle du Conseil Constitutionnel sur la loi d'habilitation est de plus en plus vigilant et enfin que le Parlement ne se prive pas ultérieurement de modifier les ordonnances par voie d'amendement.

[Mény 1999, p. 87];

c) dall'art. 40, secondo il quale le «proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili quando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate o la creazione e l'aggravamento del debito pubblico»: Mény, nel testo appena citato, ricorda (p. 77) che i governi utilizzano occhiutamente l'irricevibilità finanziaria, fino all'assurdo di aver messo in scena uno «spectacle ridicule ... d'un garde des Sceaux (Pleven) déclarant l'irrecevibilité d'une proposition de loi sur la suppression de la peine de mort au motif que le maintien des condamnés en

prison augmenterait les dépenses de l'administration pénitentiaire»;

d) dall'art. 43 ult. co. che limita a sei (meno della metà di quelle italiane, quindi) il numero delle commissioni permanenti per ciascuna assemblea: a fondamento di tale limitazione s'individua comunemente il proposito «d'empêcher qu'elles ne constituent des "contre-ministères" pouvant concurrencer le gouvernement» (François 2001, p. 34); ma essa determina anche, come danno collaterale, la mancanza di specializzazione e la pletoricità (Avril 1976, p. 90) delle commissioni stesse.

Per attrazione di materia si può ricordare che le commissioni d'inchiesta non sono previste in costituzione, ma da due ordinanze del 1958 (17 novembre e 30 dicembre) che prevedono una serie di vincoli politici e giuridici che privano d'incisività il loro lavoro (Rousseau 2000, pp. 51-52);

e) dall'art. 44 III co. che istituisce il cd. *vote bloqué* (tanto noto da esimere dalla necessità di illustrarlo): all'inizio della Quinta Repubblica il ricorso a questa tecnica d'imbavagliamento del Parlamento «concepito in linea di principio solo per i testi essenziali alla politica del Governo, fu eccessivo. Dopo quel periodo è stato constatato un utilizzo più ragionevole di questa procedura, dato che il Governo tende a ricorrervi frequentemente solo quando la maggioranza di cui dispone è debole»⁴;

f) dall'art. 48 I co. che costituzionalizza la *maîtrise* governativa sui lavori parlamentari, disponendo che l'o.d.g. delle assemblee «comporta, per priorità e nell'ordine fissato dal Governo, la discussione dei disegni di legge presentati dal Governo e delle proposte di legge da esso accettate»: al qual proposito bisogna rilevare che la prassi, per un verso, esibisce un certo tasso di contratta-



Manifesto per le elezioni presidenziali del 24 aprile 1988.

zione fra capigruppo e governo nella stesura dell'ordine del giorno (Carcassonne 1984, p. 915); per un altro, determina la protesta dei presidenti di assemblea fondata sul fatto che «l'ordre du jour ... laisse trop peu de temps pour délibérer sur des textes mûris par l'administration pendant des mois, parfois des années», sicché «le rythme imposé par le gouvernement rend impossible une contre-expertise» da parte dei parlamentari (M. Mopin 1997, p. 51);

g) dall'art. 49 penultimo comma, a norma del quale il Primo ministro «può, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sulla votazione di un testo. In tal caso il testo si considera adottato, salvo che una mozione di sfiducia, presentata nel termine di 24 ore, sia votata nei modi previsti dal comma precedente»: si tratta del più potente fra i vari strumenti finalizzati a fare dell'Esecutivo «il vero padrone dei lavori parlamentari» (Piciacchia

1998, p. 188), quello che fece sottolineare a Paul Reynaud che non esiste «un Parlamento al mondo che sia, come lo sarà il parlamento francese ... privato del diritto di votare la legge» (citato da Giovannelli 1984, p. 124). Il combinato disposto con il comma precedente⁵ rende ragione del perché esso è utilizzato fino alla banalizzazione (François 2001) dai governi a maggioranza relativa: dato che «una mozione di sfiducia può essere adottata solo a maggioranza assoluta ... e che è altamente improbabile trovare una tale maggioranza di deputati che metta insieme i propri voti contro il Governo, a rischio di incorrere in uno scioglimento, il Primo Ministro dispone di una procedura che gli permette di far approvare progetti di legge che la sua stretta maggioranza non potrebbe mai imporre in assemblea in tempi normali» (Viala 2000, pp. 222-223, il quale in nota precisa che senza «il sostegno della maggioranza assoluta un Governo può temere che i propri progetti di legge siano respinti a maggioranza relativa»).

3. *Il Parlamento della Quinta Repubblica nel contesto comparatistico*

Chi legga la costituzione francese nella versione vigente – e dunque arricchita delle non irrilevanti modifiche che hanno moderato (sull'onda di un diffuso movimento d'opinione: v., ad esempio, Birnbaum, Hamon, Troper 1977) il bigottismo antiparlamentare che informava il testo del 1958 – e voglia inserire il Parlamento di Parigi nell'ambito delle categorie elaborate in ordine al ruolo dei Parlamenti nelle democrazie mature contemporanee, non ha scelta sulla casella in cui inserirlo, posto che fra tutte le costituzioni

dell'Europa occidentale quella della Quinta Repubblica attribuisce alle Camere le prerogative più ridotte (Gervasoni 2003, p. 160).

Va per la maggiore, ad esempio, la distinzione fra Parlamenti di trasformazione e Parlamenti arena (Polsby 1975, p. 257 ss.). Una distinzione certo da giudicare troppo americano-centrica – forgiata com'è al fine di proporre la suggestione dell'eccezionalità del Congresso a fronte degli altri Parlamenti, tutti «accatastati, alla rinfusa, in una sola categoria» (Panebianco 1987, p. 204) – e che non valorizza a sufficienza il passaggio dalla classica contrapposizione istituzionale fra governo e Parlamento al dinamismo funzionale che contrappone *continuum* maggioritario e opposizione⁶. Ma che pur sempre evoca in maniera sufficientemente nitida due diverse vocazioni che possono caratterizzare l'istituto parlamentare (come fa del resto la distinzione proposta da Chimenti 1980, pp. 25 ss., fra Parlamento decisionale e Parlamento ratificatorio): proprio seguendo la dottrina francese, che parla continuamente di "chambres d'enregistrement", non dovrebbero esserci dubbi sul ruolo di Parlamento arena e/o ratificatorio delle assemblee parigine.

Se ci si colloca, d'altra parte, nella diversa e simmetrica prospettiva di misurare il rendimento dei governi sotto il profilo della loro capacità di proteggere le proprie politiche nella sede parlamentare (Blondel 1973, *passim*), non residuano dubbi sulla casella in cui inserire il governo francese, trattandosi di uno dei governi a più alta protezione delle proprie politiche nella dinamica con il Parlamento (tanto più se scomposto nella dialettica maggioranza-opposizione) che si conoscano nelle liberaldemocrazie mature.

Dunque non era solo retorica la stigmatizzazione mitterrandiana (in un'intervista a «Le Monde» del 2 luglio 1981, quasi due

mesi dopo la sua elezione, dunque) dell'*abaissement* del Parlamento francese (visualizzato anche nella topografia costituzionale che fa precedere il titolo sul Parlamento da quelli sul presidente e sul governo – Quagliariello 2003, p. 472). Se è vero che esso condivide con quelli di altri paesi la situazione tipica delle democrazie maggioritarie nelle quali il governo si pone come centro motore del sistema politico e come comitato direttivo della maggioranza e soffre con essi della più generale lateralizzazione indotta dall'ambiente politico-sociale complessivo, è altresì vero che la Francia della Quinta Repubblica – a fronte di questi elementi ambientali non certo propizi all'affermarsi di un ruolo "centrale" del Parlamento – s'impone all'attenzione dell'osservatore per il fatto di prevedere un arsenale di meccanismi e dispositivi costituzionali deliberatamente volti a imprimere una torsione al parlamentarismo «rationalisé» per trasformarlo in parlamentarismo «verrouillé» (Mopin 1997, p. 41).

Tanto più efficace risulta quell'arsenale in quanto s'inserisce nell'ambito delle cosiddette *exceptions françaises*: la prima consiste nel fatto che la Francia è «le seul pays qui connaisse deux élections gouvernementales» (Duhamel 2002, p. 81), dai risultati delle quali – omogenei o disomogenei che siano –

scaturisce il vero *dominus* della maggioranza. La seconda, nella circostanza (evidenziata da Parodi 1984, p. 643) che la Francia è il solo paese che cumula scrutinio maggioritario, scioglimento «pure» e «à bon plaisir» (secondo l'espressione di Colombani 1997)⁸ ed elezione diretta del vertice dell'Esecutivo; la terza, infine, nell'essere «le seul pays où le "chef de l'État" peut être simultanément chef de l'opposition» (Joxe 1998, p. 217), sempre godendo della situazione di latenza della responsabilità politica che affligge il sistema francese (da ultimo François 2001, cap. 4).

È naturale che tutto questo dia luogo a insanabili fratture nella dottrina francese, contrapponendosi a chi ritiene che la costituzione gollista restauri il *pouvoir d'État* e tenda a conciliare l'autorità con la democrazia (Burdeau 1976, pp. 445-450), chi vede piuttosto vantaggi per i governanti nel sovrapporsi, in chiave unilaterale, di meccanismi di tipo presidenziale a meccanismi di tipo parlamentare (Avril 1976, p. 153). Visto dalla parte del Parlamento, non sembra confutabile che il modello di democrazia che emerge dalla costituzione e dalla prassi francese si avvalga solo in misura limitata delle potenzialità insite in un'istituzione-porticato fra Stato e società civile quale è (o deve essere) il Parlamento (Manzella 2003, p. 19).

LIMITI DELLA COHABITATION

Può certo apparire azzardato pensare alla *cohabitation* come occasione per una nuova primavera del Parlamento (in senso conforme cfr. Bourmand 2001, p. 12), in quanto dal fatto che il primo ministro diventi l'uomo forte della diarchia e che la legittimazione governativa discenda dal Parla-

mento (al quale, non a caso, viene richiesta la fiducia) e non dall'Eliseo non consegue «aucun indicateur quantitatif ou qualitatif [permettant] de déceler des transformations essentielles» (Maus 1999, p. 81), rimanendo comunque inattaccabile la *maîtrise* del governo sul Parlamento.

È legittimo peraltro sottolineare qualche effetto collaterale della coabitazione,

che coinvolge l'opposizione e il primo ministro. Quanto alla prima, essa – come si sa – è destinata, in periodo di maggioranze compatte, a fronteggiare non il vero capo dell'Esecutivo, ma la sua controparte (Avril 1976, p. 96), il che rende fortemente plausibile l'esigenza di una riforma in grado di riconoscere «à l'opposition la possibilité de demander des comptes à celui qui est à l'origine de la politique gouvernementale» (Ponthoreau 2004, p. 108); mentre, in periodo di coabitazione, può farsi forte della sponda che l'Eliseo è in grado di offrirle, attraverso la sua «funzione tribunizia» (Parodi 1998, p. 34) e anche attivando i poteri rientranti nelle sue *maîtrise* sull'attività di governo (in particolare, ma non solo, il *pouvoir d'empêcher* ex art. 13 della costituzione, per il quale si rinvia a Duhamel 1993, pp. 198 e 328). Quanto al primo ministro, il suo ruolo di *fusible* del sistema politico francese (Furet 1997), che allude al *tourbillon* di primi ministri, indicatore – come ha sottolineato in Italia S. Vassallo (1997, p. 454) –

non tanto della debolezza dei governi quanto della preminenza dell'Eliseo, scompare in periodo di coabitazione (G. Pasquino 2003, p. 95), in ragione della scomparsa di quella preminenza.

Sicché, se è vero che con la doppia riforma del quinquennato (sulla quale, nella dottrina italiana, v. C. Murgia 2001, pp. 609 ss.) e dell'inversione del calendario elettorale si è provato a preservare quella preminenza rendendo meno probabile l'ipotesi di coabitazione (Calamo Specchia 2002, cap. 3), resta confermata l'analisi secondo la quale la vigente forma di governo francese non è una sintesi fra sistema parlamentare e sistema presidenziale. Ma un'alternanza (che ora si prova ad evitare, non certo per assicurare «au Parlement plus de pouvoir», come pure è dato leggere in un intervento del relatore della riforma del quinquennato: v. Montanari 2000, p. 999, nota 57) tra fasi ultra-presidenziali o presidenzialiste e fasi parlamentari (Vedel 1992, pp. 138-139; Gicquel 1999, pp. 466 ss.).

Bibliografia

- Amirante (Domenico), *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Padova, Cedam, 1991;
- Avril (Pierre), *Il parlamento francese nella Quinta Repubblica*, Milano, Comunità, 1976;
- Barbera (Augusto), Fusaro (Carlo), *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, in Pegoraro (Lucio), Rinella (Angelo) (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, pp. 365 ss.;
- Bartolini (Stefano), *Riforma istituzionale e sistema politico*, Bologna, il Mulino, 1981.
- Birnbaum (Pierre), Hamon (Francis), Troper (Michel), *Réinventer le parlement*, Paris, Flammarion, 1977;
- Blondel (Jean), *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1973;
- Bourmand (Daniel), *Les V^{es} Républiques. Monarchie, dyarchie, polyarchie: variations autour du pouvoir sous la V^e République*, in «Pouvoirs», 2001, n. 99;

- Burdeau (Georges), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976;
- Calamo Specchia (Marina), *Les trois âges del settennato*, Torino, Giappichelli, 2002;
- Camby (Jean-Pierre), *La session parlementaire continue*, in «Revue de droit public et de la science politique», 1996, pp. 1533-1538;
- Canepa (Aristide), *Il sistema semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Carcassonne (Guy), *La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle*, in «Revue française de science politique», 1984, pp. 915 ss.;
- Chimenti (Carlo), *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città e Regione*, 1980, n. 4, pp. 25 ss.;
- Colombani (Jean-Marie), *Le bon plaisir*, in *Le monde* del 23 aprile 1997;
- Cotta (Maurizio), *Parlamenti e rappresentanza*, in Pasquino (Gianfranco) (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 281-328;

- Di Giovine (Alfonso), Sicardi (Stefano), *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1998, pp. 114-156;
- Duhamel (Olivier), *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Seuil, 1993;
- *Vive la VI^e République!*, Paris, Seuil, 2002;
- Favoreu (Louis), *Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in «Revue de droit public et de la science politique», 1967, pp. 5-120;
- Ferrara (Gianni), *Fine di un'illusione*, in *La rivista del manifesto*, giugno 2002;
- François (Bastien), *Misère de la V^e République*, Paris, Denoël, 2001;
- Furet (François), *L'énigme française*, in *Le débat*, sept.-oct. 1997;
- Galeotti (Serio), *La nuova costituzione francese*, Milano, Giuffrè, 1960;
- Gervasoni (Marco), *Francia*, Milano, Unicopli, 2003;
- Gicquel (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1999;
- Giovannelli (Adriano), *Aspetti della V^a Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Milano, Giuffrè, 1984;
- Hanicotte (Robert), *Priorité au Sénat*, in «Pouvoirs», 2004, n. 111, pp. 168 ss.;
- Joxe (Pierre), *À propos de la France*, Paris, Flammarion, 1998;
- Luhaire (François), *Les conséquences de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995*, in «Revue de droit public et de la science politique», 1996;
- Manzella (Andrea), *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003;
- Mény (Yves), *Le système politique français*, Paris, Montchrestien, 1999;
- Maus (Didier), *Le parlement et les cohabitations*, in «Pouvoirs», n. 91, 1999, pp. 71-81;
- Montanari (Laura), *Prime osservazioni sul quinquennato in Francia*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2000;
- Mopin (Michel), *Diriger le Parlement*, in «Pouvoirs», 1997, n. 83, pp. 41 ss.;
- Murgia (Costantino), *La riduzione a cinque anni del mandato presidenziale*, in «Rassegna parlamentare», 2001, pp. 609-627;
- Panebianco (Angelo), *Parlamento-arena e partiti*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1987;
- Parodi (Jean-Luc), *Il mistero del semipresidenzialismo francese*, in Giovannelli (A.) (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 26-37;
- *Imprévisible ou inéluctable. L'évolution de la cinquième République?*, in «Revue française de science politique», 1984, pp. 643 ss.;
- Pasquino (Gianfranco), *Sistemi politici comparati*, Bologna, Bonomia University Press, 2003;
- Pegoraro (Lucio), *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, Cedam, 1983;
- Piciacchia (Paola), *La forma di governo della IV e V Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1998;
- Polsby (Nelson W.), *Legislatures*, in Greenstein (F.), Polsby (Nelson W.) (eds), *Handbook of Political Science*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1975, pp. 257-319;
- Ponthoreau (Marie-Claire), *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, in «Pouvoirs», n. 108, 2004, pp. 101-114;
- Quagliariello (Gaetano), *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, il Mulino 2003;
- Rinella (Angelo), *La forma di governo semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 1997;
- Rousseau (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1992;
- *L'invenzione continua della Quinta Repubblica*, in Rousseau (Dominique) (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 33-119;
- Roux (Jérôme), *Il parlamento*, in Rousseau (Dominique) (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 245-285;
- Vassallo (Salvatore), *Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale*, in «Quaderni di scienza politica», 1997, pp. 429-464;
- Vedel (Georges), *Cinquième République*, in Duhamel (Olivier), Mény (Yves) (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992;
- Viala (Alexandre), *Il Governo e il Primo Ministro*, in Rousseau (Dominique) (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 197-243;
- Volpi (Mauro), *La democrazia autoritaria*, Bologna, il Mulino, 1979.

¹ È vero invece il contrario: basti leggere Barbera, Fusaro, *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, p. 365 ss.

² Nel testo si fa riferimento, a evidenza, al fatto che una sola volta (il 4 ottobre 1962) l'Assemblea nazionale ha votato con successo una mozione di sfiducia (contro il

governo Pompidou, ma è concorde l'opinione secondo cui il vero obiettivo fosse De Gaulle, il quale procedette allo scioglimento anticipato cinque giorni dopo): è dalle elezioni che seguirono (18 e 25 novembre) che si data la nascita del "fait majoritaire" e che si può datare quella di una sorta di

sindrome di Mac Mahon di segno invertito.

³ Altri elementi sono enumerati da Canepa, *Il sistema semipresidenziale*, p. 65.

⁴ In particolare – rileva Giovannelli, *Aspetti della V^a Repubblica*, p. 180 – durante la prima presidenza Mitterrand la difficoltà dei ver-

tici socialisti a tener sotto controllo i propri gruppi parlamentari spinse verso l'utilizzo del comma in questione.

⁵ Ai sensi del secondo comma dell'art. 49 «si tiene conto soltanto dei voti favorevoli alla mozione di sfiducia, che deve essere approvata a maggioranza dei componenti dell'Assemblea nazionale».

⁶ Questa nuova contrapposizione funzionale è il frutto di una parabola storica che ha portato i primi Parlamenti – quelli medioevali, il cui compito era di rappresentare il corpo sociale *davanti* al potere, di essere dunque antagonisti del potere – a diventare, dopo un'evoluzione plurisecolare, rappre-

sentanti *del* potere dei cittadini (a un certo momento di *tutti* i cittadini) e dunque protagonisti del potere. A questa attrazione nell'area del potere si accompagna nei regimi parlamentari la loro affermazione come canali di legittimazione del governo (è su di loro, ormai, che ricade il compito di "produrre" i governi) e parallelamente si determina la dislocazione del governo nell'orbita parlamentare, «fino a una vera e propria simbiosi per effetto della quale il governo è la maggioranza parlamentare» (Cotta, *Parlamenti*, p. 348), alla quale si contrappongono le forze di opposizione: più ampiamente sul punto Di Gio-

vine, Sicardi, *Rappresentatività e governabilità*, p. 115 ss.

⁷ Si pensi in particolare all'avvento dei partiti di massa, che diventano i veri gestori della sovranità popolare e il perno centrale e decisivo del rapporto di rappresentanza, e allo strapotere mediatico, capace – fra l'altro – di svuotare il parlamento del suo ruolo di teatro principale della politica.

⁸ Nella dottrina italiana si è parlato di "discrezionalità *quasi-monarchica*" attribuita al Presidente in tema di scioglimento: cfr. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale*, p. 199.

La contribution de la construction européenne au renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sous la V^{ème} République

MARIE-CLAIRE PONTHEUREAU

Peut-on défendre l'idée selon laquelle l'Europe ou plus exactement la construction européenne est l'un des ressorts essentiels de la rénovation du Parlement français? Ce n'est pas l'idée communément véhiculée, notamment par maints parlementaires qui voient ou qui préfèrent voir les institutions communautaires comme un ogre qui aurait dévoré tous les pouvoirs de leurs assemblées.

Le propos peut paraître excessif. Mais force est de constater qu'il est relié par une partie de la doctrine constitutionnelle et qu'il est facile de trouver des discours alarmistes sur l'impuissance du Parlement et la perte de ses pouvoirs législatifs à cause de l'Europe (par exemple, Chrestia 1997, p. 297). Si, incontestablement, la première «influence des Communautés européennes sur les structures du pouvoir politique français depuis 1958» a été la dépossession des Assemblées (Gautron 1977, p. 421 et s.), on peut observer aujourd'hui que la tendance sans être inversée connaît une contre-partie. Le renouveau du Parlement ne peut venir de sa fonction législative. De par le

parlementarisme rationalisé et surtout de par le fait majoritaire, le Parlement français est une chambre d'enregistrement de la volonté gouvernementale. Comme tout Parlement évoluant en démocratie majoritaire.

Précisément, la construction européenne n'a pas tant renforcé l'exécutif et son administration que confirmé la faiblesse du pouvoir législatif. Une fois conscient de l'importance des questions européennes, le Parlement a exprimé en quelque sorte sa volonté de se rattraper par rapport à l'exécutif et au schéma constitutionnel initial. Les avancées de la construction européenne constituent le ressort principal qui a conduit les parlementaires à essayer d'échapper à ce schéma constitutionnel. Dit en d'autres termes, elles sont directement ou indirectement à l'origine des principaux progrès en matière de contrôle (I).

Jusqu'à présent, le Parlement français se consacre trop à sa fonction législative. Cet héritage issu de notre tradition de souveraineté parlementaire n'est pas encore liquidé, mais l'Europe encourage à concevoir d'une

autre manière le rôle du Parlement national. À l'instar du contrôle développé au plan communautaire (le plus souvent, la Commission européenne met en place des procédures d'évaluation), le contrôle que les parlementaires français cherchent à développer, prend un tour plus technique et moins partisan (II).

1. *L'impact de la construction européenne sur les pouvoirs de contrôle du Parlement*

1-1. *Impact direct et premier: information et contrôle des questions européennes*

Les changements sont intervenus à partir des années 70, époque à laquelle la construction européenne connaît deux étapes décisives: d'une part, la substitution aux contributions étatiques, arrêtées dans la loi de finances, des finances propres ne transmittant plus par les budgets nationaux et, d'autre part, l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen.

Il y a en outre une concomitance non négligeable: cette période correspond à la fin de l'ère gaullienne avec le départ du Général en 1969. Libéré du Père fondateur de la V^{ème} République, le Parlement entre dans une phase de reconquête de ses pouvoirs grâce à l'avancée de la construction européenne qui lui offre une excellente raison pour les revendiquer puisque l'attribution de compétences aux Communautés le dépoussède en partie de sa fonction législative.

Ce qui s'est traduit par la création des délégations pour les Communautés européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat en 1979, la Constitution de 1958 empêchant

la création de nouvelles commissions permanentes. Par deux mesures, le texte constitutionnel limite les pouvoirs des commissions: d'une part, par la réduction drastique de leur nombre (on est passé de 19 à 6 commissions) et, d'autre part, par le développement de leur rôle technique d'examen des projets de loi au détriment de leur fonction de contrôle. Les constituants ont voulu cassé les commissions fort puissantes sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Elles étaient considérées comme le plus important des instruments au service du contrôle que le Parlement aspirait à exercer sur l'activité gouvernementale.

Les délégations pour les Communautés européennes ont été initialement conçues pour collecter des informations sur les Communautés. Leurs pouvoirs sont désormais importants puisqu'elles se chargent de la mise en œuvre du mécanisme de l'article 88-4 introduit par la révision constitutionnelle rendue nécessaire pour permettre la ratification du Traité sur l'Union européenne. Les avancées significatives de la construction européenne en 1992 ont conduit à formuler la question suivante: comment faire entendre la voix du Parlement dans le déroulement du processus de décision communautaire tout en respectant les prérogatives du gouvernement? La voie était étroite. La réintroduction des résolutions permettant aux députés de faire connaître par un vote leurs opinions sur la politique gouvernementale a été interdite par la décision 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 et le Conseil constitutionnel l'a rappelé, à l'occasion de l'examen du règlement de l'Assemblée nationale modifié pour mettre en œuvre la nouvelle procédure de l'article 88-4 de la Constitution (décision 92-314 DC du 17 déc. 1992).

La révision constitutionnelle de 1992 a donc introduit une exception: le gouvernement est désormais soumis à une obligation constitutionnelle de transmission des projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative et les assemblées ont les moyens de faire connaître leur position par le biais du vote de résolutions. La procédure de l'article 88-4 a été améliorée à la fois sur des bases conventionnelles et par la révision constitutionnelle de 1999 au moment de la ratification du Traité d'Amsterdam. Parmi les innovations notables, rappelons la reconnaissance du mécanisme dit de la réserve d'examen parlementaire (par la circulaire du 19 juillet 1994) et l'extension du champ d'application de l'article 88-4 (aux projets d'actes du 2^{ème} et 3^{ème} piliers et «autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne»).

Si on résume cette évolution, la participation du Parlement au processus national d'élaboration du droit communautaire présente trois caractéristiques majeures: d'abord, une activité de contrôle sur l'exécutif développée à l'initiative des parlementaires; ensuite un développement par étapes successives largement liées aux propres évolutions de la construction européenne (autrement dit, on peut le définir comme un développement de contre-partie) et enfin, le contrôle parlementaire aujourd'hui mis en place peut difficilement aller plus loin, mais au regard du point de départ, il est incontestable que le résultat obtenu est loin d'être négligeable (Saulnier 2002).

Surtout, la portée de l'article 88-4 ne se réduit pas à l'influence des résolutions sur l'élaboration des positions gouvernementales en matière européenne. Elle a produit un

effet beaucoup plus large. Lors de l'élaboration de la réforme, le Sénat avait attiré l'attention sur une question importante: «l'activité communautaire s'exerçant sans discontinuité tout au long de l'année, le contrôle parlementaire ne pourrait-il, pour sa part, intervenir que pendant six mois?» (Nutens 2001, p. 316). La session unique de neuf mois introduite par la révision constitutionnelle de 1995 adapte les travaux du Parlement au rythme de fonctionnement des instances communautaires. Ainsi, une des mesures visant à affaiblir le Parlement a-t-elle été éliminée en s'appuyant sur l'Europe.

En revanche, plusieurs amendements visant à augmenter le nombre des commissions permanentes déposés à l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte de révision ont été rejetés. Le président de la Commission des lois de l'époque (Pierre Mazeaud, aujourd'hui président du Conseil constitutionnel) avait repris les mêmes critiques adressées aux commissions de la IV^{ème} République, à savoir un contrôle excessif sur le gouvernement et son administration ainsi qu'un accès privilégié aux groupes de pression (voir *J.O. Débats AN*, séance du 11 juillet 1995, p. 950). Il y a encore beaucoup d'hommes politiques qui conservent une vision figée de nos institutions. La formule de M. Yves Guèna, gaulliste historique et ancien président du Conseil constitutionnel, résume parfaitement cet état d'esprit: «Fidèle à l'esprit de la Cinquième République, je n'estime pas que le Parlement doive devenir un véritable contre-pouvoir face à l'exécutif» (Guèna, dans la «Revue française d'administration publique», 1993, p. 598).

Il y a probablement aussi un certain souci des commissions permanentes existantes à conserver leur hégémonie. Elles l'ont

démontré à plusieurs reprises, en particulier lors de la création des offices parlementaires d'évaluation (dont nous reparlerons dans les pages suivantes). Cependant, les parlementaires semblent avoir pris conscience de la nécessité de s'adapter et la réforme à présent envisagée permettra peut-être de progresser de sorte que le rôle des commissions sera reconsidéré.

1-2 *Influence directe mais tardive sur les pouvoirs financiers du Parlement*

La réforme d'un pilier du parlementarisme rationalisé – l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances – a finalement abouti en 2001 avec la loi organique du 1^{er} août. On peut avancer que l'Europe y a contribué.

Le domaine législatif en matière fiscale est réduit par le droit communautaire. Le Parlement a perdu intégralement ses prérogatives sur les droits de douanes et conserve un pouvoir marginal sur la TVA et le régime des contributions indirectes. L'harmonisation dès 1966 poursuivie par les instances communautaires a participé de la prise de conscience de l'importance des questions européennes. Mais surtout, le pouvoir de surveiller les finances publiques nationales s'est déplacé au profit des instances communautaires. On retrouve une date importante déjà rencontrée: 1992. La grande remise en ordre des finances publiques vient de l'Europe avec la fixation par le Traité sur l'Union européenne des règles de discipline financière pour les Etats et les critères de convergences de leurs économies et des situations budgétaires avant le passage à l'euro et à l'intégration dans l'Union économique et monétaire. Autrement dit, le droit

budgétaire n'est plus uniquement un ensemble de règles formelles, mais aussi un ensemble de règles de fond. Ces règles s'imposent au budget national désormais soumis à une procédure de surveillance communautaire (sur cette emprise communautaire, voir les travaux de Robert Hertzog et en particulier sa synthèse pour le numéro spécial de la «Revue du droit public» consacré à la VI^{ème} République, 2002, pp. 298 et ss.).

Tout le problème est le suivant: «A eux [les parlementaires] de savoir s'ils veulent faire la police avant que ne se manifeste le gendarme de Bruxelles, ou s'ils préfèrent laisser à celui-ci le soin de rappeler le gouvernement à l'ordre et de lui donner des directives pour assainir la situation» (Hertzog 1996, p.140). Les difficultés rencontrées par «le gendarme de Bruxelles» pour faire respecter les règles du Pacte de stabilité à l'autonomie 2003 à l'égard de la France et de l'Allemagne ne remet pas en question l'effectivité de contrôle, mais pas la potentialité de contrôle. Le Parlement est concurrencé, d'une part, par les instances communautaires concernant la politique budgétaire et, d'autre part, par la Banque Centrale Européenne et les marchés financiers concernant la politique économique. L'Europe l'oblige là encore à réagir.

L'adaptation à ces changements a été lente, toutefois plusieurs signes avant-coureurs peuvent être décelés. Ils sont au nombre de quatre: 1. le transfert de nouvelles prérogatives au Parlement en matière de sécurité sociale (révision constitutionnelle du 22 février 1996): «l'occasion d'engager un débat sur la situation financière de la Sécurité sociale» (Philip 1996, p.459) de sorte que les parlementaires ont la possibilité de se saisir d'un véritable problème de fond (la maîtrise des dépenses d'assuran-

ce-maladie) et sont obligés de s'interroger sur la dette publique (Camby 1996, p. 112); 2. l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire devant chacune des assemblées depuis mai 1996 (désormais institutionnalisés par la loi organique de 2001 à l'article 48); 3. la création d'un office parlementaire d'évaluation de la législation et d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques par les lois n° 96-516 et 96-517 du 14 juin 1996 (Braud 1996, pp. 7 et ss.); 4. la constitution en février 1999 au sein de la Commission des finances de l'Assemblée nationale d'une Mission d'évaluation et de contrôle (ci-après, la M.E.C.): cette initiative est née du constat unanime des carences parlementaires en matière de contrôle de la dépense publique (Hochedez 1999, p. 263 et Chevilly-Hiver 2000, p. 1679). Sans aucun doute, cette expérience bi-partisane (co-présidence et composition paritaire) a constitué une étape importante pour franchir une autre encore plus importante.

La réforme de l'ordonnance de 1959 a finalement abouti à la condition de ne toucher pas à la Constitution de manière à garantir à l'exécutif le maintien du déséquilibre établi par la Constitution dans les rapports Parlement/gouvernement. Didier Migaud, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et grand artisan de la réforme, exprimait ainsi les craintes suscitées:

Notre proposition, de par ses conséquences, fait déjà peur, si bien que nous n'avons pas souhaité apporter des propositions de réforme de la Constitution de 1958. Sans doute, les réserves eussent-elles été plus grandes, les appréhensions plus profondes et la difficulté de concrétiser cette proposition plus compliquée.

[2001, p. 40]

C'est pourquoi la réforme a visé un double objectif: d'abord, moderniser la gestion de l'Etat et, ensuite, renforcer les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Précisément pour cette raison, cette réforme est considérée comme essentielle car elle ne concerne pas en premier lieu le renforcement des pouvoirs parlementaires même si elle peut y aboutir: il s'agit de mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire existant. Il n'y a pas véritablement de nouveaux pouvoirs qui sont créés au profit du Parlement. Il s'agit plutôt de mettre en place des conditions d'exercice nouvelles des pouvoirs existants de manière à leur donner une consistance et une portée réelles. La réforme a été adoptée à une très large majorité (seul le groupe communiste s'est abstenu à l'Assemblée nationale). Conscients du retard pris et de la nécessité de s'adapter, les parlementaires ont trouvé un compromis gage de la réussite de la réforme (l'entrée en vigueur de la nouvelle loi se fait par étapes dont la dernière est le 1^{er} janvier 2005 pour la préparation du projet de loi de finances 2006 et, pendant la période transitoire actuelle, il faut constater que son application rencontre la réticence de l'administration pour certaines règles qui risquent de mettre en péril la réforme).

Pendant longtemps, le Parlement est resté cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits et leur taux d'évolution. Pour éviter cette approche quantitative, la nomenclature du budget a été modifiée (il s'organise autour de programmes et de missions: pour comprendre ces principales innovations, voir la présentation faite par Mahieux 2001, pp. 35 et ss.) de manière à offrir une appréhension globale des opérations financières (c'est-à-dire celles de

l'Etat, mais aussi celles de la sécurité sociale et des collectivités locales: ce qui répond à une exigence communautaire). C'est une manière de rendre plus lisible l'utilisation des crédits publics et ainsi de déplacer le débat budgétaire. Il s'agit désormais de privilégier une comparaison entre le projet de budget à venir et les données réelles de l'exécution passée et non plus de comparer les chiffres du projet de loi de finances et ceux de la loi de finances en vigueur. En même temps, cela signifie que les gestionnaires publics bénéficient d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits (ils sont totalement fongibles à l'exception des dépenses de personnel) et la contrepartie est qu'ils doivent en rendre compte de façon précise au Parlement, c'est-à-dire à la fois sur les objectifs et les résultats obtenus.

On sait très bien que le Parlement ne décide rien en matière de prévisions budgétaires, mais il s'agit de lui donner, d'une part, la possibilité d'orienter l'élaboration du futur budget en se fondant sur les budgets passés et, d'autre part, de l'obliger à discuter non plus des moyens de l'action publique, mais de ses objectifs et de ses résultats, de manière à donner un sens à l'autorisation budgétaire.

Pour exercer une influence en amont de l'élaboration du budget, le débat d'orientation budgétaire a été maintenu et doit être le moment d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. Ensuite, le vote des crédits s'effectuant par missions, le débat budgétaire devrait devenir l'occasion de discuter des priorités du gouvernement. Les parlementaires pourront modifier la répartition des programmes au sein d'une même mission grâce à un droit d'amendement dont

l'exercice est assoupli (Pariente 2003, pp.1449 et ss.).

En aval, le contrôle *a posteriori* est renforcé par «la réhabilitation de la loi de règlement» (Robert 2001, p.88): le débat relatif à la loi de règlement devra être l'occasion d'un examen d'ensemble des comptes de l'Etat pour un exercice donné. On cherche donc à renforcer le contrôle de l'exécution et on s'intéresse au plus près aux résultats (par rapport aux objectifs fixés par la loi de finances) et aux performances (jugement des résultats par rapport au coût des actions qui ont permis de les obtenir) et non plus à la consommation des crédits. Dans ce but, on a redéfini de manière large le pouvoir de contrôle des commissions des finances des deux assemblées. On peut parler «d'un pouvoir général de suivi, de contrôle et d'évaluation» puisque la loi organique prévoit un contrôle sur «l'exécution des lois de finances» et «l'évaluation de toute question relative aux finances publiques» et reconnaît à cette fin un droit d'accès à tout document et d'auditionner toute personne, le pouvoir de saisir le juge administratif en cas d'entrave au contrôle et la possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête (sur le renforcement des pouvoirs des commissions de finances, Robert 2001, p. 91).

L'Europe a certainement contribué à desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé et à mettre un terme à la célèbre formule d'Edgar Faure à propos du débat budgétaire: «liturgie, léthargie, litanie». Mais là n'est pas l'essentiel car le parlementarisme rationalisé est un acquis de la Cinquième République. Bien que critiqué, ses instruments servent si nécessaires. Ils devraient même servir plus souvent de manière à laisser plus de temps à l'exercice

de la fonction de contrôle. Aujourd'hui, le plus important est ailleurs: alors que tous s'accordent pour reconnaître l'importance de cette dernière réforme, est-elle le signe d'un véritable changement, c'est-à-dire d'une manière nouvelle de concevoir la fonction de contrôle?

2. *Les caractéristiques du renouveau parlementaire*

Le terme de «renouveau» ne veut pas dire que l'on accepte l'idée d'une crise du Parlement (Duprat 1992, p.493 et Boudant 1992, p.1321). Il est préférable de parler d'une transformation de la représentation (Manin 1995) et, du coup, de la nécessaire adaptation des parlementaires aussi bien et avant tout dans leurs fonctions.

L'Europe n'a fait que confirmer la primauté des exécutifs. Plus qu'un facteur d'accélération d'une prise de conscience inéluctable que le pouvoir est ailleurs, l'Europe est surtout un facteur d'adaptation aux nouvelles formes de contre-pouvoir (Ponthoreau 2002 p.1161-1162). Elle permet d'échapper à la logique de la séparation Parlement-Exécutif en ouvrant une brèche et, du coup, elle favorise l'acceptation de la logique propre à la démocratie majoritaire (d'un côté, le gouvernement et la majorité et, de l'autre, l'opposition parlementaire).

Mais dans la démocratie majoritaire (et la V^{ème} République appartient à ce modèle malgré plusieurs imperfections), le contrôle avec sanction, c'est-à-dire la possibilité de renverser le gouvernement, ne fonctionne plus. La forme contemporaine de la responsabilité gouvernementale est assurée par les partis politiques ou directement par

les électeurs. L'objectif le plus réaliste est de renforcer le contrôle politique sans sanction qui doit éclairer les électeurs sur le travail des gouvernants.

2-1. *Un pouvoir de contrôle protéiforme*

2-1-1. *La nature du pouvoir de contrôle*

La nature exacte du pouvoir de contrôle est difficile à cerner, mais on peut s'accorder sur l'idée que le contrôle revête plusieurs formes et que son objet peut aller de la simple information à la mise en jeu de l'existence du gouvernement (Avril 2002, p. 275). Les nouvelles formes de contrôle envisagées n'exploitent pas toute la gamme. Deux directions peuvent être dessinées.

D'une part, les parlementaires cherchent à orienter l'action gouvernementale par les résolutions de l'article 88-4 ou bien par le débat d'orientation budgétaire ou par celui sur les prélèvements obligatoires (articles 48 et 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001). La réforme de 2001 présente plusieurs facettes. Parmi celles-ci, il convient aussi de souligner l'amélioration pour les parlementaires des conditions d'exercice du droit d'amendement qui étaient particulièrement enserrées par l'ordonnance de 1959 (Parien-te 2003, pp. 1449 et ss.).

D'autre part, les parlementaires cherchent à évaluer l'action gouvernementale. On insistera plus longuement sur cette direction car les assemblées semblent y voir l'axe principal de leur renouveau. Différentes formes d'évaluation (Duprat 1998, p. 563) se sont développées avec un succès indéniable pour l'évaluation législative en raison du constat unanime d'un nombre trop important de lois et de l'inefficacité de trop nombreux textes. Le Parlement s'y

intéresse déjà depuis longtemps (1972), mais probablement la production de rapports sans portée réelle et surtout l'introduction ponctuelle de ce mécanisme ne lui ont pas assuré une grande visibilité. Une autre difficulté souvent avancée est l'absence de reconnaissance constitutionnelle de la fonction d'évaluation (Pariente 2000, p.12). Cependant, on peut la rattacher sans mal à la fonction de contrôle: l'évaluation permet d'obtenir une information sur l'activité gouvernementale (la loi et en général les politiques publiques sont l'expression de l'action du gouvernement) et donc d'inciter à l'exercice d'un contrôle plus poussé pouvant prendre d'autres formes. Le Comité Vedel avait envisagé en 1993 de l'introduire dans la Constitution et avait précisément mis en lumière ce lien en proposant la formulation suivante de l'article 24: «Le Parlement vote la loi. Il en évalue les résultats. Il contrôle l'activité du Gouvernement». Une généralisation de l'évaluation favoriserait sans aucun doute sa visibilité.

Mais depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République (pour une présentation critique de cette réforme, Ponthoreau 2004, pp. 45 et ss.), ce pouvoir d'expertise prend une nouvelle ampleur avec le renforcement des autonomies locales. Il est désormais reconnu aux collectivités territoriales la possibilité de «déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leur compétences» à condition de ne pas porter atteinte à l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti (art.72 al.4). Ces expérimentations accordées par le législateur ou par le gouvernement feront l'objet d'une évalua-

tion de manière à établir «leur maintien, leur modification, leur généralisation ou leur abandon». La constitution ne prévoit pas l'évaluation de l'expérimentation, mais la constitutionnalité de l'institution a été reconnue par le Conseil constitutionnel (le législateur avait par le passé prévu des expérimentations) dans la décision 93-329 DC du 13 janvier 1994. La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales du 1^{er} août 2003 organise l'évaluation de l'expérimentation législative de la manière suivante: le gouvernement doit, avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, transmettre au Parlement «aux fins d'évaluation», un rapport assorti des observations des collectivités territoriales ayant participé à cette expérimentation. Ce rapport «expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat ainsi que leurs incidences financières et fiscales».

L'évaluation des politiques publiques rencontre un succès sans cesse grandissant. Elle renvoie à des exigences plus complexes ou, plus exactement, elle met l'accent sur l'évaluation financière. En ces temps où payer moins d'impôts tout en ayant un service public de qualité est le leitmotiv des partis de gouvernement de la droite comme de la gauche, l'évaluation est donc l'un des instruments de la réforme de l'Etat, question récurrente depuis la dernière décennie. L'actuelle discussion du projet de loi sur les responsabilités locales (c'est-à-dire les nouveaux transferts de compétences suite à la réforme constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République) prévoit ainsi l'évaluation des politiques publiques loca-

les. L'idée défendue est qu'une décentralisation élargie doit être accompagnée d'une utilisation optimale des finances publiques et d'une amélioration des services publics.

On s'est longtemps accommodé de l'absence de «chien de garde» et d'une irresponsabilité budgétaire. La réforme de l'ordonnance de 1959 et le renforcement de la décentralisation témoignent de la nécessité pour les gouvernants de rendre compte des politiques engagées. L'occasion est ainsi donnée au Parlement d'occuper à nouveau le terrain politique, en s'intéressant à «la représentation des attentes des citoyens, la défense du contribuable, l'exigence de services publics efficaces, alors qu'il est souvent captif d'intérêts de groupes, notamment ceux des agents de l'Etat lui-même» (Hertzog 2001, p. 18). Faut-il encore que les parlementaires se donnent les moyens d'exercer ce contrôle.

2-1-2. *Les moyens du contrôle*

Jusqu'à présent, les tentatives de développement de l'évaluation parlementaire ont été peu concluantes. De peur d'être concurrencés et afin de protéger les compétences des commissions permanentes, les sénateurs ont négocié âprement leur accord à la création des deux nouveaux offices en 1996 (lois n° 96-516 et 96-517 du 14 juin 1996 précitées). Ces offices n'ont pas été à la hauteur des ambitions initiales affichées et ils ont été fustigés par le rapport parlementaire «Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins» (Mignaud 1999) à l'origine de la création de la M.E.C.. En particulier, l'office d'évaluation des politiques publiques a fait l'objet de sévères critiques en raison de l'instabilité de ses modalités de fonctionnement et de l'imprécision des missions qui lui ont été confiées.

Aujourd'hui, il est fort intéressant de noter le retournement du Sénat. Les sénateurs ont en effet manifesté leur hostilité à la création d'un Conseil national d'évaluation des politiques publiques locales prévu par le projet de loi sur les responsabilités locales précité, lors de son examen en première lecture. Le Président du Sénat avait lancé l'idée, dans son discours d'investiture du 18 octobre 2001, de la création d'un Observatoire parlementaire chargé de suivre la décentralisation. Pour les sénateurs, cette proposition mérite une étude approfondie que la création d'un Conseil national des politiques publiques locales viendrait prématurément contrecarrer. Cependant, ils n'ont pas été suivis ni par le gouvernement, ni par les députés.

Ce qui est en jeu, c'est la capacité du Parlement à être indépendant de l'exécutif qui de son côté a développé des structures évaluatives spécifiques depuis la fin des années '90 (par exemple, l'étude d'impact qui accompagne les projets de loi depuis 1996, le comité interministériel de l'évaluation et le Conseil national de l'évaluation). En plus, l'exécutif a à sa disposition plusieurs instances d'évaluation dont l'efficacité est reconnue: le Conseil économique et social, le Commissariat général au Plan et la Cour des comptes (la seule instance de nature juridictionnelle qui assiste aussi le Parlement en vertu de l'article 47 de la Constitution). L'enjeu pour le Parlement est simple: il doit avoir ses propres structures évaluatives s'il ne veut pas dépendre de l'exécutif. Il a besoin de sa propre information. Ce n'est pas une question d'objectivité, mais de pluralité de l'information de manière à se forger son propre jugement. Trop souvent, on insiste sur le caractère scientifique de l'évaluation – peut-être une manière d'obtenir

son développement sans une forte opposition du gouvernement. Mais le risque est que cette volonté de scientificité ou d'objectivité transforme l'évaluation parlementaire en une nouvelle forme d'évaluation de type technocratique alors qu'elle a une seule raison d'être: permettre l'exercice d'un contrôle politique et donc de revitaliser un contrôle désormais évanescent.

Le Parlement français est-il prêt à une révolution culturelle? La formulation de cette question peut sembler un peu brutale. Mais force est de constater le très grand retard pris par rapport à de nombreux Parlements qui ont déjà largement développé ce pouvoir d'expertise (GB, USA, Pays scandinaves). D'un côté, les groupes parlementaires exercent un encadrement sévère, surtout à l'Assemblée nationale, pour maintenir la discipline partisane. La pression est telle qu'elle débouche sur une stérilisation des initiatives et décourage les parlementaires (Duprat 1996, pp. 9 et s.). De l'autre, la décentralisation a offert des attributions aux élus dont la seule fonction parlementaire n'assure plus prestige et pouvoirs.

Autrement dit, le cumul des mandats est la règle. Le dispositif de 1985 a légitimé le cumul, qui de simple tolérance est devenu «un droit, limité certes, mais reconnu» (Yves Mény). La loi du 5 avril 2000 a cherché à renforcer le dispositif, mais le Premier ministre Jospin (qui en avait fait l'un des axes directeurs de son discours de politique générale prononcé à l'Assemblée nationale en juin 1997) a dû renoncer à la règle considérée comme le cœur de la réforme selon laquelle le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction d'exécutif local serait interdit. Il faut monter d'un cran l'enjeu si l'on veut voir les parlementaires considérer d'un œil nouveau le rôle du Par-

lement et participer à ce renouveau en délaissant les mandats locaux. L'acquisition d'une compétence spécifique demande du temps. Cet investissement n'est toutefois envisageable pour les parlementaires (et tout particulièrement les députés) qu'à une double condition: leur accorder plus d'autonomie et reconnaître le travail accompli au sein des commissions permanentes.

Les commissions doivent être au cœur du contrôle parlementaire (P. Avril 2002, p. 278). Dans ce sens, l'Assemblée nationale a adopté en février 2004 une réforme de son règlement de manière à mieux contrôler l'application des lois et la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d'enquête (décision n° 2004-493 DC). L'attention portée à l'application de la loi est confirmée par les récentes propositions du groupe d'études sur la modernisation de la vie politique mis en place à l'Assemblée nationale: parmi les nombreuses propositions avancées (consultables sur Internet: www.modernisation-vie-politique.com), figure en bonne place le souhait de renforcer la mission de contrôle du Parlement. Mais ces nouvelles propositions auront-elles plus de chance d'être concrétisées que celles produites par le passé?

2-2. *Les obstacles à un développement du contrôle politique sans sanction*

2-2-1. *Les obstacles de nature politique*

Les parlementaires de la majorité peuvent-ils critiquer leur propre gouvernement? L'amélioration de la position de l'opposition ne peut en effet s'envisager sans que celle de la majorité parlementaire face au gouvernement ne le soit. La majorité ne dispose que d'une marge de manœuvre très

étroite puisque les règles constitutionnelles ne lui offrent qu'une alternative du tout ou rien: «le Parlement français est le seul auquel il soit interdit d'exprimer son jugement sur la politique conduite par le gouvernement sans lui donner la forme meurtrière de la censure» (Avril 1993, pp.141-142). Le propos de Pierre Avril est toujours d'actualité malgré les améliorations introduites grâce à l'article 88-4 et à la réforme de l'ordonnance de 1959. Il faut donner du grain à moudre à nos parlementaires qui ne sont pas les derniers à dévaloriser le Parlement, en estimant qu'on n'y décide plus rien et qu'on n'y a prise sur rien et qui, du coup, trouvent normal de se consacrer à leurs mandats locaux (Ponthoreau 2004, p.110).

Pour défendre la réforme de l'ordonnance de 1959, il est intéressant de noter que l'on a cherché à définir un enjeu commun quelle que soit l'appartenance politique et quelle que soit sa position face au gouvernement. L'objectif est d'être capable de prévenir le contrôle des institutions communautaires. Robert Hertzog parle des finances comme d'un «champ d'expérimentation d'une certaine autonomisation des parlementaires par rapport au bloc exécutif, gouvernement et administration, qui restaurerait le pouvoir parlementaire non seulement vis-à-vis du gouvernement, mais surtout vis-à-vis des citoyens» (2002, p.311). Cette réforme a été importante car elle constitue un premier signe en faveur d'une vision moins étroite de la responsabilité politique: une conception non pas limitée à la sanction du gouvernement, mais visant à obliger les gouvernants à rendre des comptes de leurs actions de manière à éclairer les électeurs.

La difficulté est que l'on ne sait pas encore ce que va devenir la MEC. Or, cette expérience a été saluée comme exemplaire. Au

nom de l'objectivité de l'évaluation, la coprésidence de la MEC a été confiée à un membre de la majorité et à un membre de l'opposition et la mission a été composée de façon paritaire:

Cette démarche pour porter ses fruits exigera que chaque parlementaire prenne sur soi, afin de dépasser les réflexes partisans. Les élus de la majorité devront comprendre –et les gouvernements, comme d'ailleurs la presse devront admettre– que le constat argumenté de l'inefficacité d'une politique, que la dénonciation d'un gaspillage ne constituent pas une remise en cause de la solidarité qui doit unir, dans notre système institutionnel, le gouvernement et la majorité dont il procède. Aussi bien est-il proposé de renforcer en matière de contrôle et d'évaluation, les prérogatives des députés de l'opposition. [Mignaud 1999, p.15]

Les pouvoirs de la mission ont été transmis par la réforme de l'ordonnance de 1959 à la commission des finances. Mais jusqu'à présent, l'opposition n'a eu qu'un rôle de spectateur au sein de la commission des finances et en général au sein des commissions. La présidence de la commission des finances comme d'ailleurs les autres ne reviennent jamais à l'opposition à la différence de ce qui peut se pratiquer en Grande-Bretagne, en Allemagne ou bien en Espagne. En France, la culture politique dominante est celle de l'affrontement, laissant peu de place – en tout cas, pas suffisamment – à l'intégration institutionnelle de peur d'être accusés de compromission avec le camp opposé. L'opposition renonce difficilement à se réfugier dans le confort de l'irresponsabilité. Récemment, on peut toutefois noter que le député socialiste Claude Evin a été élu président de la Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule créée en octobre 2003.

La réforme du règlement de l'Assemblée nationale de 1999 relative à la limitation du temps de parole sur les motions de procédure a confirmé la conception dominante de l'opposition comme opposant systématique dans la procédure législative. Ce qui compte, c'est la lutte contre le manque de temps (et c'est vrai que la défense d'une motion de procédure peut prendre beaucoup de temps: Mme Boutin (UDF) a ainsi monopolisé la tribune de l'Assemblée pendant cinq heures et demie le 3 novembre 1998 pour défendre l'exception d'irrecevabilité contre le projet instituant le PACS) et non la reconnaissance d'un espace de libre expression pour l'opposition. L'opposition d'aujourd'hui et d'hier est d'accord pour reconnaître que le gouvernement et sa majorité doivent pleinement maîtriser la procédure législative. Comme dans toute démocratie majoritaire.

Notons, toutefois, que la logique majoritaire ne s'oppose pas, bien au contraire, à un temps de parole réservé à la minorité parlementaire afin qu'elle puisse s'exprimer sur les sujets les plus controversés (tels que les *opposition days* à la Chambre des communes). Jusqu'à présent, toutes les réformes ou bien les conventions ont visé avant tout à assurer un sort meilleur à la majorité parlementaire (par exemple, la «niche parlementaire» ou encore la décision du Premier ministre de ne pas utiliser le fameux 49.3 au cours de la dernière législature). Comme le note justement Jean-Louis Pezant, l'idée de renforcer notablement la fonction de contrôle par rapport à la fonction législative fait son chemin...» mais il faut que «la majorité veille et que l'opposition puisse» (2001, p.477).

2-2-2. *Les obstacles de nature institutionnelle*
Le sort de l'opposition s'est certes amélioré depuis les débuts de la Cinquième (Car-

cassonne 1998, p.75), mais «le manque d'esprit d'ouverture» qui règne dans notre système politique peut-il à lui seul expliquer que, depuis l'époque giscardienne, la question des droits de l'opposition n'ait plus été posée (sauf dans le rapport du Comité Vedel de 1993)?

Sans retourner sur la sempiternelle question de la nature du régime, il faut cependant admettre que la fonction présidentielle constitue un obstacle à l'amélioration de la position constitutionnelle de l'opposition à moins que le chef de l'Etat n'y soit favorable (c'est-à-dire qu'il y voit son intérêt et pense ainsi à un investissement de précaution), comme Valéry Giscard d'Estaing qui a voulu à la fois les questions au gouvernement et la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel.

De manière répétée, la règle coutumière, corollaire de l'irresponsabilité politique prévue par l'article 68 de la Constitution, qui veut que le chef de l'Etat ne puisse être mis en cause dans le débat parlementaire, est malmenée depuis que le président s'engage personnellement dans la politique gouvernementale, mais le problème de sa responsabilité politique reste entier tant qu'il ne sera pas reconnu à l'opposition la possibilité de demander des comptes à celui qui est à l'origine de la politique gouvernementale (Ponthoreau 1999, p.301).

En abordant le statut pénal du président de la République, la Commission présidée par Pierre Avril a proposé, dans l'hypothèse où l'autorité de la fonction serait atteinte du fait du président lui-même, une «soupe de sûreté» (pour reprendre les termes du rapport) imaginée afin de trouver une issue à une situation de crise et, ainsi, de moderniser la procédure et la notion de «haute trahison» en lui substituant la

notion de «manquement aux devoirs présidentiels manifestement incompatible avec l'exercice de la fonction».

Certains y voient – mais pas tous – l'ouverture d'«une brèche pour l'émergence d'une véritable responsabilité politique du Chef de l'Etat». Limitée à des circonstances extrêmes, cette responsabilité permettrait d'encadrer «l'exercice courant du pouvoir présidentie» (Blanquer 2003, p. 63). Il est pour l'instant très difficile d'apprécier quels seraient les effets d'une telle réforme (dont les modalités inspirées des conclusions du rapport Avril font l'objet d'un projet de révision constitutionnelle délibéré au Conseil des ministres du 2 juillet 2003) comme pour la réduction du mandat présidentiel dont tous les effets ne sont pas encore connus. La mise en place d'une responsabilité politique institutionnelle du président dans des cas exceptionnels et graves pourrait renforcer la «responsabilité politique diffuse», c'est-à-dire le pouvoir général de critique (Rescigno 1988, p.1347), et donc avoir une capacité d'entraînement ; mais c'est peut-être la nature du régime qui s'en trouverait modifiée (Beaud et Lauvaux 2003, p. 2650).

L'interférence présidentielle n'est pas le seul obstacle qui s'oppose à un renforcement de la position constitutionnelle de l'opposition et donc à la fonction de contrôle du Parlement. L'autre obstacle correspond à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, gardien de l'orthodoxie de la Cinquième concernant les (dés-)équilibres entre l'exécutif et le Parlement. La réintroduction des résolutions permettant aux députés de faire connaître par un vote leurs opinions sur la politique gouvernementale a été interdite par la décision 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 et le Conseil constitutionnel l'a rappelé, à l'occasion de l'examen du RAN modifié

pour mettre en oeuvre la nouvelle procédure de l'article 88-4 de la Constitution (décision 92-314 DC du 17 décembre 1992) qui contourne précisément sa jurisprudence par une révision constitutionnelle.

En gardien vigilant de l'orthodoxie de la V^{ème} République depuis ses débuts, le Conseil constitutionnel entrave des évolutions alors même que le gouvernement peut, en accord avec sa majorité et avec l'approbation de l'opposition, envisager une meilleure prise en compte des droits du Parlement sans souhaiter s'engager dans une réforme constitutionnelle. Un exemple récent illustre parfaitement notre propos. Ainsi, dans la décision 2003-484 DC du 20 novembre 2003, le Conseil a-t-il déclaré d'office (c'est-à-dire sans que la saisine parlementaire ne soulève un grief contre cette disposition) contraire à la Constitution le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi déferée qui prévoyait l'organisation d'un débat en séance publique à la suite du dépôt d'un rapport annuel sur les orientations de la politique d'immigration. Sauf à y être autorisé par la Constitution, il n'appartient pas, selon le Conseil, au législateur (ordinaire) d'imposer par avance au gouvernement, ni aux instances parlementaires compétentes, de contrainte relative à l'ordre du jour de chaque assemblée. Au lieu d'une stricte interprétation des règles constitutionnelles, le Conseil aurait très bien pu se contenter de «neutraliser» le dispositif prévu par le texte de loi en précisant que l'absence de dépôt d'un rapport ainsi que l'absence de débat sur ledit rapport ne peuvent être sanctionnés au plan juridique.

L'opposition d'aujourd'hui et d'hier est d'accord pour reconnaître que le gouvernement et sa majorité doivent pleinement maîtriser la procédure législative. Ce qui

n'est effectivement pas en cause. Mais peut-on comme le Conseil, dans sa décision 95-370 DC du 30 décembre 1995, parler de «bon déroulement du débat démocratique» et de «bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels» qu'à la seule condition «qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif» des mécanismes du parlementarisme rationalisé mis à la disposition du gouvernement (pour une analyse critique de cette décision, Ponthoreau 2002, p.1154-1155)?

«Les procédures parlementaires sous la Ve République ont été pensées pour des cas dans lequel le débat ne serait pas bipolaire et où la majorité aurait du mal à se dégager». On partage pleinement cette appréciation de Jean-Pierre Camby sans le rejoindre, en revanche, sur l'idée selon laquelle le droit parlementaire reste «plus soucieux de l'équilibre des forces en présence» (2001, p.433-434). Le déséquilibre est encore très marqué tant que le gouvernement et la majorité qui le soutient, ne sont pas considérés comme constituant un bloc face à l'opposition parlementaire. Ce n'est pas tant une suppression des techniques du parlementarisme rationalisé (et notamment du fameux 49.3) qui est en cause qu'une contrepartie à ces mécanismes par la reconnaissance de droits à l'opposition. La conception dominante du rôle d'opposant est celle celui d'opposant systématique.

En l'absence d'une conception constructive de la fonction d'opposition, la réforme de 2001 fait encore figure d'exception. En développant un contrôle «moins politisé et plus technique» (Avril 2002, p. 278), on y parviendra peut-être. Mais si les choses changent et l'Europe y a contribué, on est encore loin d'une démocratie mature dans laquelle l'opposition aurait une

position constitutionnelle reconnue lui permettant de donner une consistance réelle à la fonction de contrôle du Parlement.

Bibliographie:

- Sur la loi organique du 1^{er} août 2001 réformant l'ordonnance de 1959: voir les numéros spéciaux de la «Revue française de finances publiques», n° 73 et 76 de 2001
- Avril (Pierre), *Le dévoiement*, dans «Pouvoirs», n° 64, 1993, pp. 137-145;
- *Quel équilibre entre exécutif et législatif?*, dans «Revue du droit public et de la science politique», 2002, pp. 268-279;
- Beaud (Olivier), Blanquer (Jean-Marie), (sous dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999;
- Beaud (Olivier), Lauvaux (Philippe), *Sur le soi-disant «impeachment à la française». Reflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République*, dans «Recueil Dalloz», Chronique, 2003, pp. 2650 et s.;
- Blanquer (Jean-Marie), *Cinq questions sur le statut pénal du chef de l'Etat*, dans «Revue du droit public et de la science politique», 2003, pp. 63 et s.;
- Boudant (Joël), *La crise identitaire du Parlement français*, dans «Revue du droit public et de la science politique», 1992, pp. 1321-1402;
- Braud (C.), *L'évaluation des lois et des politiques publiques*, dans «Les Petites Affiches», n° 95, 7 août 1996, pp. 7 et s.;
- Camby (Jean-Pierre), *Le contrôle des finances sociales: la portée de la révision constitutionnelle de février 1996*, dans (dir.) Philip (Loïc), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, Paris-Marseille, Economica-Puam, 1996;
- *Le droit parlementaire, droit de la minorité?*, dans «Mélanges Pierre Avril», Paris, Montchrestien, 2001;
- Carcassonne (Guy), *La place de l'opposition: le syndrome français*, dans «Pouvoirs», n° 85, 1998, pp. 75-88;
- Chevilly-Hiver (Carole), *La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale*, dans «Revue du droit public et de la science politique», 2000, pp. 1679-1699;
- Chrestia (Philippe), *La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée*, dans «Revue française de droit constitutionnel», n° 30, 1997, pp. 297 et s.;
- Duprat (Jean-Pierre), *La crise des assemblées parlementaires françaises*, dans «Études offertes à J.-M. Aubry», Paris, Dalloz, 1992;
- *L'évolution des conditions de travail parlementaire en France: 1945-1995*, dans «Les Petites Affiches», n° 13, 29 janvier 1996, pp. 9 et s. ;

Ponthoreau

- *Le Parlement évaluateur*, dans «Revue Internationale de Droit Comparé», n° 2, 1998, pp. 563 et s.;
- Gautron (Jean-Claude), *Influence des Communautés européennes sur les structures du pouvoir politique français depuis 1958*, dans «Mélanges Georges Burdeau», Paris, LGDJ, 1977;
- Hertzog (Robert), *L'avenir du pouvoir financier du Parlement*, dans (dir.) L. Philip *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, Paris-Aix-Marseille, Economica-Puam, 1996;
- *Une grande première: la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement*, dans «Revue française de finances publiques», n° 73, 2001, pp. 7-18;
- *Les pouvoirs financiers du Parlement*, dans «Revue du droit public et de la science politique», 2002, pp. 295-312;
- Hochedez (Dominique), *La mission d'évaluation et de contrôle. Une volonté de retour aux sources du Parlement: la défense du citoyen contribuable*, dans «Revue française de finances publiques», n° 68, 1999, pp. 261-276;
- Mahieux (Sophie), *La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*, «Revue française de finances publiques», n° 76, 2001, pp. 25-34;
- Manin (Bernard), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995;
- Migaud (Didier), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, AN, n° 3, 1999;
- Migaud (Didier), *Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement*, dans «Revue française de finances publiques», n° 73, 2001, pp. 37-44;
- Nuttens (Jean-Dominique), *Le Parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2001;
- Pariente (Alain), *L'évaluation parlementaire et le contrôle politique*, dans «Les Petites Affiches», n° 14, 20 janvier 2000; pp.12 et s.;
- *Le droit d'amendement parlementaire en matière financière. La réforme de la loi organique du 1^{er} août 2001 est-elle en péril?*, dans «JCP La Semaine Juridique», 30 juill. 2003, pp.1449 et s.;
- Pezant (Jean-Louis), *Parlementarisme rationalisé et système majoritaire*, dans «Mélanges Pierre Avril», Paris, Montchrestien, 2001;
- Philip (Loïc), *La réforme constitutionnelle du 22 février 1996*, dans «Revue française de Droit Constitutionnel», n° 27, 1996, pp. 459 et s.;
- Ponthoreau (Marie-Claire), *Pour une réforme de la responsabilité politique du président de la République*, dans *La responsabilité des gouvernants*, (sous dir.) Beaud (Oliver), Blanquer (Jean-Marie), Paris, Descartes & Cie, 1999;
- *L'opposition comme garantie constitutionnelle*, dans «Revue du droit public et de la science politique», 2002, pp. 1127-1162 et ss.;
- *La gouvernance entre Etat, régions et Union européenne. Le cas français à la lumière de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, dans «Diritto pubblico comparato ed europeo», n° 1, 2004, pp. 45-56;
- *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, dans «Pouvoirs», n° 108, 2004, pp. 101-114;
- Rescigno (Giuseppe Ugo), *Responsabilità (dir. cost.)*, dans «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, t. XXXIX, 1988; pp. 1341-1367;
- Robert (Fabrice), *La rénovation des pouvoirs du Parlement*, dans «Revue française de finances publiques», n° 76, 2001, pp. 51-79;
- Saulnier (Emmanuelle), *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européennes. Lecture parlementaire de la construction européenne*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002.



Il principio dualistico nella costituzione inglese del primo periodo Stuart: il caso Bates (1606)

CLAUDIO POFFERI

Perché occuparsi di un caso giudiziario che si svolse nel 1606 in Inghilterra, durante il regno di Giacomo I Stuart e che vide protagonista un mercante, Bates, processato per essersi rifiutato di pagare un dazio imposto dalla Corona?

Troviamo la risposta della tradizionale storiografia inglese nella presentazione del medesimo caso giudiziario riportato nella *Cobbett's Complete Collection of State Trials* del 1809:

This famous Case involved in it a constitutional Question of the first magnitude; Mr. Bates, the Defendant, having been prosecuted for refusing to pay a Duty on foreign currants imposed by a mere act of the crown. The attempt to enforce a submission to this duty by legal process, was certainly a principal and early part of that rash and unwarrantable scheme to establish in the crown a right of taxing the subject, which disturbed the reigns of the two first princes of the Stuart line. [*State Trials* II, col. 371]

Si sarebbe trattato del tentativo dei primi due Stuart di stabilire un arbitrario diritto della Corona di tassare i sudditi, con

la conseguente opposizione parlamentare. Se queste considerazioni potevano soddisfare un lettore ai tempi in cui le idee di Maculay o Gardiner dominavano, oggi un giudizio del genere suona insufficiente e partigiano e soprattutto non tiene conto dell'articolata concezione costituzionale inglese precedente la guerra civile.

Per parte nostra vorremmo riesaminare il caso con un distacco maggiore di quello tenuto dagli storici *whig*, che utilizzavano la storia per fini di parte, per tentare di trarre da questa rilettura alcuni elementi in grado di offrire, seppur per sommi capi, una rappresentazione del complesso modello costituzionale dei primi anni del regime Stuart che verrà poi travolto dalla guerra civile inglese.

A tal fine è necessario premettere alcune nozioni di ordine generale per inquadrare meglio il caso giudiziario. In Inghilterra, agli inizi del Seicento, il sistema fiscale si presentava sostanzialmente eguale a quello del Trecento. Nella dottrina politica medievale, dove la Corona era il sim-

bolo dell'identità, unità e continuità dello Stato, il re viveva ordinariamente del "suo"; solo in casi eccezionali, in situazioni di evidente necessità, richiedeva ai sudditi di contribuire con i loro averi al pubblico bene. La tassazione pertanto rappresentava un momento di cooperazione e non di conflitto tra la Corona ed il popolo, laddove il re ed il Parlamento divenivano giudici del vero stato di necessità del regno.

In Inghilterra, come accadeva in tutta Europa, le entrate erano quindi ordinarie e straordinarie: le prime, permanenti, derivavano dalle terre della Corona, dall'esercizio della giustizia, dalle obbligazioni feudali, dai dazi doganali, i *customs*; le seconde, richieste in tempo di emergenza e per le quali era necessario l'assenso del Parlamento, consistevano in vari tipi di prestiti o imposte, come le *fifteenth and tenth*, tassazioni sulla proprietà rispettivamente rurale ed urbana, la *subsidy*, imposta sul patrimonio, la *tonnage and poundage*, relativa al vino e ad altre merci importate ed esportate. Ben si comprende come fosse complesso definire precisamente se una imposta ricadesse nella sfera della esclusiva prerogativa reale o necessitasse dell'assenso parlamentare, questione spesso causa di discussioni, tensioni e conflitti.

In questa situazione si apre, all'inizio del regno di Giacomo I, un contenzioso tra la Corona e un membro della *Levant Company*, John Bates, il maggiore importatore inglese di uva passa.

L'antecedente della vicenda risale al 1600, regnante Elisabetta Tudor. La *Levant Company*, che aveva il monopolio dagli anni Ottanta del Cinquecento dell'importazione di uva passa dalle isole greche, dovette pagare alla Corona, per il rinnovo della carta di concessione, 4.000 sterline annue, com-

pensate però dal diritto di raccolta, da parte della stessa compagnia, di una imposta di 5 s e 6 d. per quintale sul medesimo prodotto importato da inglesi o stranieri non appartenenti alla compagnia stessa. Ebbene, nel 1603, sotto Giacomo, la *Levant Company* decise di non pagare la somma dovuta annualmente e pertanto la Corona estese il pagamento dell'imposta anche ai membri della medesima *Levant Company*. Questo fatto produsse forti contrasti e successive negoziazioni tra la Corona ed i mercanti, che esercitarono notevoli pressioni sul Parlamento, dove sedevano numerosi loro sostenitori. (cfr. R. Brenner 1993, pp. 27, 65, 66, 206-209).

In questo contesto, Bates si rifiutò di pagare l'imposta voluta da Giacomo, adducendo come motivo che essa non era stata approvata dal Parlamento. Perciò il mercante della *Levant Company* fu portato in giudizio di fronte alla *Exchequer*, corte competente nelle questioni di prerogativa regia, di entrate e di governo, che condannò l'imputato al pagamento dell'imposta. Nel 1610 il caso venne discusso in Parlamento, dove il dibattito si allargò a tutta la materia impositiva e al rapporto prerogativa ordinaria-pre prerogativa assoluta.

1. *Il caso di fronte ai giudici*

Il parere, sulla base del quale i giudici dell'*Exchequer* condannarono Bates, si fondeva in parte su argomenti spiccioli, di poca consistenza legale, di opportunità, tanto che successivamente, il 2 luglio 1610, Heneage Finch, durante il dibattito parlamentare sul caso, ricorderà che i pareri dei giudici differivano molto tra di loro: due

giudici, uno dei quali era morto, avevano ritenuto l'imposta giusta perchè l'uva sultanina era un prodotto superfluo e non necessario, cosicchè si poteva desumere che se si fosse trattato di una imposizione sul sale o su altra merce necessaria essi avrebbero avuto una posizione diversa; un terzo giudice aveva ritenuto poi che l'imposta era ragionevole e non eccessiva e che il re poteva stabilire una imposizione ragionevole (cfr. 1610 *Debates* II, p.246).

Ma le argomentazioni che a noi interessano maggiormente sono quelle che sostenne il *chief baron* Fleming, basate su forti motivazioni costituzionali. Questi dichiarò che il caso non riguardava l'imposizione su di un suddito o sopra i suoi beni, bensì sui beni di stranieri:

It is said, that an imposition may not be upon a subject without a parliament. That the king may impose upon a subject, I omit; for it is not here the question, if the king may impose upon the subject or his goods; but the impost here is not upon a subject, but here it is upon Bates, as upon a merchant, who imports goods within this land...and at the time when the impost was imposed upon them, they were the goods of the Venetians, and not the goods of a subject, nor within the land, but only upon those which shall be after imported; and so all the arguments, which were made for the subject, fail.

Si potrebbe intendere che Fleming con quel «I omit» evitasse di rispondere in modo preciso alla domanda se il re poteva imporre tributi sui beni del suddito. In realtà i giudici non affermarono mai che il re aveva in generale un tale potere senza il consenso del Parlamento, ma si limitarono a giudicare il caso a loro prospettato e conclusero che si trattava di un'imposta su «beni dei Veneziani», quindi non dei sudditi inglesi, poiché, quando erano stati sot-

toposti ad imposta, tali beni non erano in Inghilterra e non appartenevano ad inglesi. Pertanto Fleming affermò che, posta così, la questione in discussione era materia di Stato e doveva essere regolata dalle regole della *policy*: in questo caso il re aveva esercitato correttamente il suo potere straordinario.

Il giudice rilevava che l'uva passa era un genere voluttuario, meno necessario ed usato anche del vino, rispetto al quale non era mai stata messa in discussione l'imposta; ed aggiungeva che l'imposizione ricadeva su poche persone che se la potevano permettere (cfr. *State Trials* II, coll. 389-391).

Ma il *chief justice* Fleming, per arrivare alle sue conclusioni, non sostenne solo queste argomentazioni, bensì pronunciò parole che sono state considerate la più chiara espressione della concezione costituzionale del periodo Stuart.

Si deve tener conto che la concezione del diritto divino del re in questo periodo era unanimemente accettata. Il re Giacomo, l'allora *Solicitor* Sir Francis Bacon, Sir Edward Coke, il leader puritano Nicholas Fuller, solo per citarne alcuni, sebbene avessero posizioni contrapposte, che davano luogo spesso a momenti di tensione, concordavano su questi punti: tutti accettavano che il re fosse immagine di Dio, padre, testa del corpo politico. Non ci si deve quindi meravigliare che Fleming affermasse prioritariamente «as the people is a body, and the king the head» e, rifacendosi all'autorità del grande Bracton, sostenesse che il potere di governare il regno ed il popolo fosse dato al re da Dio, «...omnia potestas a Deo...et non est potestas nisi pro bono» (cfr. *ibidem*, col. 389). Ma il nodo centrale del suo discorso verteva sullo scopo del potere del re, che ne definiva di conseguen-

za anche i limiti. Non è dunque del tutto condivisibile la tesi di Linda Levi Peck quando afferma che Fleming non si interessa delle origini del potere reale (cfr. L. Levi Peck 1996, p.93), ma ha completamente ragione quando sostiene che Fleming guarda allo scopo del potere del re per determinarne i limiti.

La posizione di Fleming è articolata e conduce ad una disamina in concreto dei poteri del re. Egli ne distinse due: «...*rex est legalis et politicus*». Per quanto riguarda il *rex politicus*, il *chief justice* enumerò alcune prerogative reali che non erano ricavate dai libri della legge ma solo dalla *policy*, distinguendo perciò la legge – che era il *common law* – dalle ragioni politiche. Fleming proseguiva:

The Kings power is double, ordinary and absolute, and they have several laws and ends. That of the ordinary is for the profit of particular subjects, for the execution of civil justice, the determining of meum; and this is exercised by equitie and justice in ordinary courts, and by the civilians is nominated *jus privatum* and with us, common law; and these laws cannot be changed, without parliament; and although that their form and course may be changed, and interrupted, yet they can never be changed in substance. The absolute power of the king is not that which is converted or executed to private use, to the benefit of any particular person, but is only that which is applied to the general benefit of the people and is *salus populi*.

La definizione e la distinzione del dualismo dei poteri, ordinario ed assoluto, data da Fleming non potrebbe essere più chiara.

Da una parte la sfera in cui il re poteva agire in base alla sua prerogativa ordinaria, le norme di *common law*, lo *jus privatum* dei civilisti, riguardano la sfera personale del suddito, il *meum*, e tutelano i diritti del singolo per mezzo della giurisdizione ordinaria.

Sappiamo che queste norme non erano modificabili se non con l'assenso del Parlamento, ma anche in questo caso con grande cautela, dovuta al fatto che esse «can never be changed in substance», rigidità che le avvicinava alle moderne norme costituzionali.

Dall'altra parte le materie di Stato, la *policy*, erano invece affidate alla indisputabile prerogativa del re; questa riguardava il potere di guerra e pace, i trattati con i paesi stranieri e tutte le questioni di politica estera, il potere di convocazione e scioglimento dei Parlamenti, il battere moneta e le naturalizzazioni. Tutte le questioni internazionali erano lasciate alla mistica prerogativa assoluta che utilizzava come linguaggio quello del *civil law*.

Aggiungeva Fleming che il potere assoluto, riguardante la sfera pubblica del potere politico, era autonomo dal *common law*, non guidato dalle sue regole, e variava secondo le esigenze del bene pubblico:

...and this power is guided by the rules, which direct only at common law, and is most properly named Pollicy and Government.

E continua:

...and as the constitution of this body varieth with the time, so varieth this absolute law, according to the wisdome of the king, for the common good...
[*State Trials* II, col.389]

Risparmio al lettore la discussione che ha interessato numerosi storici, se nella prima parte della frase sopra riportata, cioè tra "...and this power is" e "guided", fosse stato omissa un "not". In questa sede basti dire che il passo, secondo l'interpretazione prevalentemente riconosciuta (cfr. G.W. Prothero 1913, p.341; J.R. Tanner 1960,

p.341; J.P. Kenyon 1969, p.54; M.A. Judson 1949, p.116; R.Lockyer 1999, p.12) deve essere interpolato con un "not" e pertanto, dal momento che la prerogativa assoluta "non" era controllata dalle regole del *common law*, si ribadiva la netta autonomia della sfera privatistica del *common law* da quella pubblica del potere politico.

Dalle parole di Fleming, dunque, emerge con chiarezza la natura duale del potere, la separazione della sfera legale da quella politica, l'una sottoposta alla legge, sostanzialmente immutabile nella sostanza, l'altra non definibile legalmente, adattabile alle circostanze, sottoposta alla discrezionalità del potere, mistero di Stato.

Troviamo gli stessi elementi anche nelle parole dell'altro giudice del caso Bates, Clark; già dalle premesse al suo intervento, nelle quali affermava di considerare un atto dovuto alla grazia del re che la questione fosse discussa e giudicata in accordo alla antica legge e consuetudine del regno, si può intuire come il re e la antica legge consuetudinaria, il *common law*, per il giudice fossero due cose ben distinte. Ma la nettezza della distinzione è chiarita e meglio specificata nella prosecuzione del discorso, allorché Clark attribuisce a determinate corti giudiziarie le materie riguardanti il *common law* e ad altre quelle riguardanti la prerogativa:

...in the Kings Bench for matters of the crown, in the Common Pleas for matters of inheritance and civil contracts, and in the Exchequer for matters of the kings prerogative, his revenue and government.

[cfr. *State Trials* II, col.382]

La prerogativa dunque doveva essere ed era cosa ben separata dal *common law*; i due poteri erano distinti ed autonomi con

apposite corti giudiziarie e con regole e precedenti diversi. Clark afferma:

...in these cases of prerogative the judgment shall not be according to the rules of the common law, but according to the precedents of this court, wherein these matters are disputable and determinable.

[*Ibidem*, col. 383]

Come abbiamo visto, i giudici avevano come fondamento dei loro pareri la netta distinzione della sfera del *meum*, dello *ius privatum*, del *common law*, rispetto alla sfera pubblica, allo *ius publicum*, al generale beneficio del popolo, alla *salus populi*. In base a ciò poterono affermare che l'imposizione non cadeva sui beni dei sudditi ma sui beni dei veneziani, quindi su stranieri, per i quali non sussisteva la garanzia del *common law*, riservata esclusivamente ai sudditi inglesi, e il contestuale obbligo del consenso parlamentare in materia impositiva.

La sentenza dei giudici della *Exchequer* del 1606 condannò quindi Bates, stabilendo il diritto della Corona di tassare quel tipo di merci: la fattispecie concreta, per i giudici, restava fuori dalla sfera dei diritti di proprietà del suddito e quindi del *common law*; riguardava invece la legge delle nazioni, il commercio estero, la politica estera e per tale ragione competeva alla prerogativa assoluta del re.

La condanna era certo corretta dal punto di vista giuridico. Anche Coke, voce autorevole del modello costituzionale tradizionale, nel dodicesimo *Report*, sebbene contestasse l'idea che la Corona potesse in generale arrogarsi il diritto di porre dazi doganali sui porti in forma di tassa od entrata, sosteneva:

...upon conference between Popham, Chief Justice, and myself upon a judgment given lately in

the Exchequer, concerning the impositions of currants... it appeared to us... that the King may charge his people of this realm without special assent of the Commons, to (do) a thing which may be of profit to the common people but not to their charge... The effect of which is, that every merchant of this realm, or other, may freely buy, sell, and pass the sea with all their merchandises, paying the customs of ancient time used.

Dunque il re aveva il diritto di imporre tasse senza l'assenso parlamentare sulle merci importate ed esportate se ciò era finalizzato al bene pubblico (cfr. E. Coke, *The Reports*, vol. VI, p. 237). In seguito Coke, negli *Institutes*, spinto a sottolineare fortemente il ruolo del Parlamento, cambiò idea ed arrivò a condannare senza riserve il giudizio sul caso Bates (cfr. E. Coke, *The Second Part of the Institutes*, pp. 57-63). Non possiamo in questa sede esaminare le motivazioni di tali posizioni apparentemente diverse: ci preme però sottolineare come, a nostro giudizio, questo cambiamento non debba venir inteso in senso opportunistico o incomprensibile, ma vada collocato nella ricerca da parte di Coke di nuovi poteri in grado di garantire ciò che il grande giurista aveva perseguito in tutta la sua vita, prima di giudice e poi di parlamentare: il primato del *common law*.

Non ci sembra comunque esatto affermare che «i giudici della *Exchequer* conclusero che il diritto del re di tassare le merci era parte della sua prerogativa, inalienabile ed illimitato.» (cfr. M. Kishlansky 1996, p. 118). La questione era invece che, se queste imposizioni riguardavano la proprietà del suddito, si rientrava nella sfera del *common law* e quindi il Parlamento doveva essere coinvolto, se invece attenevano al commercio estero o alla politica estera divenivano materia di prerogativa ed il Parlamento non doveva occuparsene. Tenendo pre-

sente la difficoltà di collocazione della fattispecie concreta, le argomentazioni suppletive, come quelle portate dai giudici ed invise ad alcuni parlamentari, relative alla superfluità dei beni cadenti sotto imposta e quelle relative alla ragionevolezza dell'imposizione non ci sembrano del tutto peregrine ma anzi aiutano a sciogliere una questione di non facile soluzione. Comunque eccessivo ci sembra il giudizio di chi afferma che «soccumbendo alle pressioni reali, i giudici fallirono nel sostegno alle libertà del suddito» (cfr. Sommerville 1999, p. 99). In realtà la questione affidata ai giudici consisteva esclusivamente nella scelta del canale a cui si doveva ricondurre la fattispecie concreta: prerogativa o *common law*?

Quel che ci preme dunque sottolineare è che per i giudici, e non solo per loro, il potere fluiva in due canali, e non solo in quello basato sul principio *quod principi placuit legis habet vigorem*.

2. Il caso di fronte al Parlamento

I casi giudiziari venivano spesso dibattuti nel Parlamento inglese e a maggior ragione questo, che, riguardando l'importante materia delle imposizioni, fu messo al primo posto nell'ordine del giorno del Parlamento del 1610, il primo che si tenne dopo la sentenza dei giudici.

Prima di esaminare la discussione di ordine generale che si svolse sulla materia impositiva, è utile fermare preliminarmente l'attenzione su due elementi importanti per il successivo dibattito: la ricerca dei precedenti riguardanti l'argomento in discussione e la questione dell'intangibilità del giudicato.

Per quanto concerne il primo, il Parlamento nominò immediatamente due commissioni, affidate a selezionati membri della Camera: l'una per verificare la validità dei precedenti invocati dalla *Exchequer* nel caso Bates, l'altra per ricercare nella Torre i *records* che potessero valere, indifferentemente, come fu detto, "per il re e per il popolo". È degno di nota il fatto che le commissioni per la ricerca dei precedenti nella *Exchequer* e nella Torre, anche se non approdaronο a grandi risultati, erano composte da eminenti *common lawyers*, parlamentari ed alti funzionari del governo (cfr. *1610 Debates* II, pp. 74, 81, 118, 372). Ciò dimostra come la ricerca fosse finalizzata a chiarire la materia in discussione in un'atmosfera non certo di scontro: infatti tutto si svolse in un clima disteso e nel reciproco riconoscimento delle diverse sfere di competenza, a riprova, come sostengono gli storici revisionisti, della coesione ed armonia della società inglese nel Seicento sino al 1642.

Riguardo all'intangibilità del giudicato, lo *Speaker* Sir Edward Phelips riportò alla Camera dei Comuni un messaggio del re che, mentre affermava la propria disponibilità a discutere una eventuale diminuzione delle imposte, dichiarava altresì che i parlamentari non dovevano entrare in considerazioni e dispute riguardanti la prerogativa del re, perché ciò che era stato determinato in giudizio nelle appropriate corti non poteva essere revocato se non tramite un *writ of error* (*ibidem*, pp. 82, 83, 365).

A queste dichiarazioni rispose, a nome dei parlamentari, Wentworth. Pur dichiarandosi consapevole che il giudizio dato su di un caso singolo non poteva essere ribaltato se non per *error* o *attaint*, egli affermò che un singolo giudizio non poteva vincolare tutto il *commonwealth*:

That judgments given in any of king's courts indeed are not reversible but by error or attain... But no other man in England is bound by that judgment; but he may ty the law in a new action... And though 3 o 4 judges have given their opinions, should this bind the whole commonwealth perpetually?
[*Ibidem*, pp. 82, 83]

Cosa si desume da queste posizioni? Innanzitutto che sia il re sia i parlamentari riconoscevano il ruolo dei giudici, non mettevano in dubbio il loro operato, non discutevano il giudizio dato nel caso concreto. Diversa sarà la posizione nei Parlamenti successivi quando verranno affrontati altri rilevanti casi: mentre il re manterrà la medesima posizione, come nel Parlamento successivo del 1614, affermando che se un *writ of error* fosse stato portato egli avrebbe seguito fedelmente il parere dei giudici, il Parlamento passerà dal riconoscimento del ruolo dei giudici nel caso ora esaminato, alla sfiducia nei riguardi dei giudici nel caso dei Cinque Cavalieri del 1628, sino ad una vera e propria messa in stato d'accusa degli stessi giudici nel caso *Ship Money* del 1640, in un crescendo che porterà al crollo dell'assetto costituzionale dell'epoca.

D'altra parte, nonostante il riconoscimento del ruolo dei giudici e della loro competenza nel caso, il Parlamento del 1610 non escludeva di poter dibattere la questione posta dal caso concreto, anche se in termini generali, senza entrare assolutamente nel merito della decisione giudiziaria specifica, che veniva comunque accettata.

I Comuni quindi discussero sui risultati delle commissioni che avevano ispezionato la Torre e la *Exchequer*. Il 22 giugno iniziò il dibattito sulle imposizioni, continuò sino al 3 luglio e si svolse non nel modo ordinario ma in forma di *committee of the*

whole, per lasciare più libertà e spazio alla discussione, totalmente dominata dai giuristi. Intervenero infatti i più insigni giuristi del tempo: Doddridge, Fuller, Hedley, l'*Attorney General* Hobart, Whitelocke, Hakewill e Finch, solo per citarne alcuni.

Più che ad un dibattito sembra di assistere ad una grande lezione sul modello tradizionale: nell'arco di pochi giorni si ribadirono le teorie sul rapporto prerogativa-*common law*, fu definito il ruolo dei giudici ed il loro rapporto con il re e venne anche affrontato il problema dello spinoso rapporto *common law*-Parlamento.

È utile per il tema qui affrontato soffermarci sulla prima questione, riportando alcuni degli interventi più significativi.

Già il 25 maggio, il *Lord Chancellor* aveva riferito una dichiarazione del re in cui Giacomo ribadiva la distinzione tra la sfera del commercio estero propria della prerogativa e la sfera del *meum et tuum* propria del *common law*, a cui riconosceva anche la necessità del consenso parlamentare (*ibidem*, pp. 108,109, 115). Quindi la parola passa ai giuristi che sedevano nel Parlamento.

Thomas Hedley, eminente giurista, il cui discorso, benché sicuramente conosciuto dagli storici, è stato ignorato dalla storiografia *whig*, e non solo da essa, esordì citando la famosa frase di Tacito sulla felicità dell'impero romano al tempo di Nerva e Traiano

... quod res olim dissociabiles miscuerint principatum et libertatem.

Infatti, per Hedley, la libertà e la sovranità non sono incompatibili: quel che è dato ad una deve essere dato all'altra, come *twins* esse devono trovare concordia, armonia ed unione, poichè l'una non può a lungo sus-

sistere senza l'altra; dunque la felicità di tutti i regni e principalmente di quello inglese risiedeva nella giusta composizione della libertà dei sudditi con la sovranità reale (*ibidem*, p.191).

Poco prima, il 18 maggio, Hedley, facendo eco agli interventi di Brooke e di Bacon che lo avevano preceduto, aveva condannato l'idea di un assoluto potere del re e di una illimitata e trascendente prerogativa. Brooke aveva infatti sostenuto che la prerogativa era grande ma non era senza fine e senza limiti:

The prerogative is great yet is not endless nor boundless, but justice and equity are the bounds and limits of it.

Bacon aveva aggiunto che mai nessuno poteva pensare che la prerogativa fosse infinita, ma il muro che divideva il re dal suddito doveva rimanere:

I hope there is none of you thinks either myself or him that serves in place before me to be such loud chanters of the king's prerogative as to say 'tis infinite...But this I'll say...the partition wall between the king and the subject must stand.

[*Ibidem*, p. 94]

Hedley in quell'occasione aveva affermato:

Our answer is now only touching our own right and as to prerogative though that be such and so large as a parliament cannot make a definition of it and in that respect it may be said infinite; yet there is no prerogative but in *individuo* is disputable and so may the prerogative in the case in question be disputed and disputed in parliament.

[*Ibidem*, p. 95]

Con la solita chiarezza Hedley sosteneva che la prerogativa di per sé, in quanto *arcenum imperii*, non era adatta a ricevere una

definizione legale e non poteva essere discussa in Parlamento. Il dibattito che scaturiva dal caso Bates non poteva avvenire dunque sulla nozione della prerogativa, perché questa era senza delimitazioni e confini, come aveva detto Brooke, indefinibile dal Parlamento, come aveva detto lo stesso Hedley, separata con un "muro", come aveva detto Bacon, dal *common law*. Ma quando la prerogativa incideva, si mescolava, interferiva – questi sono i termini usati – con la sfera personale protetta dal *common law*, ecco allora che i suoi custodi, fossero essi i giudici od il Parlamento in veste di alta corte, potevano discutere della prerogativa relativamente alla parte in cui essa interferiva con la sfera del *meum et tuum*, avendo come faro che li guidava la proprietà e la libertà del suddito protette dal *common law*.

Il *common law* era quindi imm modificabile dal re:

... the king by his prerogative may dispense with a statute law, so he cannot with the common law. [Ibidem, p. 174]

Anche Fuller nel 1607 aveva detto che il re poteva dispensare, con un *non obstante*, da uno *statute law*, ma non dal *common law*:

... by a non obstante may dispense with a statute law, but not with the common law, nor alter the same as is adjudged...not put the subjects from their inheritance of the law. [N. Fuller 1607, p.17]

Riaffermazione, come ben si vede, della intangibilità del *common law* nonostante il potere del re di disapplicare la legge nel caso singolo: il *non obstante* poteva essere esercitato esclusivamente nei riguardi delle leggi statutarie che non contenevano principi di *common law* ed a maggior ragione non nei riguardi dello stesso *common law*.



Antiporta dell'edizione originale (1648) dell'Eikon Basilike di Carlo I, incisione di William Marshall.

Un altro eminente *common lawyer* e parlamentare, Sir John Doddridge, che era stato membro della commissione per la ricerca nella Torre, il 29 giugno 1610, riprendendo Bracton, ribadì l'esistenza di due leggi, lo *ius privatum*, contenuto negli *year books* della legge inglese, e lo *ius publicum* presente nei *records*: legge che *ad statum reipublicae pertinet* (cfr. 1610 *Debates* II, p.205). In un suo libro sulla prerogativa aveva scritto che il potere del re era «...double and divided into two branches the one Absolute and the other Ordinate» (J. Doddridge J., fol.96), proprio come aveva affermato il giudice Fleming. Usava inoltre gli stessi concetti dell'altro giudice del caso Bates, Clark, relativamente alla divisione di giurisdizione:

... Court of the Exchequer, which hath proper and peculiar jurisdiction in all causes of this kind, judgments grounded upon arguments legal and reasons deduced out of the fountains and originals of the common laws.

Ecco un nuovo esempio della consonanza tra giudici considerati realisti e *common lawyers* parlamentari, nell'accettazione della concezione costituzionale basata sul principio dualistico, che vede la prerogativa assoluta del re distinta dalla sfera del *common law*, ognuna con proprie materie di competenza e corti diverse per i relativi giudizi.

Specificatamente sul caso Bates, Doddridge sostenne che le terre ed i beni all'interno del regno non potevano essere gravati d'imposte da parte del re, «...upon lands and goods within the kingdom, the king cannot impose», mentre il porre imposte sui beni importati ed esportati era, secondo il *common law*, una prerogativa del re da antica data, «...customs of goods transported and imported are an ancient inheritance to the crown by the common law...», dovuta alla contiguità di materia tra il commercio ed il traffico di merci da una parte, e i trattati con paesi stranieri insieme a tutta la politica estera, indubbia prerogativa reale (1610 *Debates* II, pp. 201-203).

Al contrario, per un altro parlamentare, Heneage Finch, il re non poteva imporre sopra le merci importate ed esportate. Finch infatti collocava il potere impositivo sulle merci importate ed esportate all'interno del *common law*, come riguardante la sfera del *meum et tuum*, diversamente da tutti gli altri parlamentari e giudici che lo avevano posto all'interno della prerogativa in quanto materia di politica estera (*ibidem*, pp. 225-233). Nonostante ciò, la posizione di Finch si pone nell'alveo della tradizione poiché siamo ancora in presenza di una separazione degli ambiti della prerogativa e del *common law*, anche se dobbiamo constatare un ampliamento della sfera di competenza di quest'ultimo. L'altro parlamentare che, come Finch, attribuì maggior rilievo al Parlamento

rispetto al modello tradizionale è William Hakewill. Questi confessò, durante il dibattito parlamentare, che era stato persuaso, al tempo del caso Bates, dalle argomentazioni dei giudici, ma, dopo approfondite ricerche, aveva cambiato parere e dopo un tortuoso e a volte ingenuo ragionamento arrivò a concludere che il re non aveva il diritto di imporre tasse senza il consenso del Parlamento (*State Trials* II, coll. 411-470). Nella prefazione dell'edizione a stampa del suo discorso pubblicato nel 1641 ripeterà che:

... the just prerogative of our kings never warranted them to raise monies at their pleasure, by layng a charge on merchandise to bee exported or imported, without assent of parliament.

[*State Trials* II, col.408]

Questa decisa posizione di Hakewill è associabile a quella di Whitelocke che, il 2 luglio 1610, colse l'occasione per esplicitare la sua singolare e in quel periodo isolata teoria del *King in parliament*, gerarchicamente superiore al *King out of parliament*, sostenendo come Hakewill che il re non poteva imporre senza l'assenso parlamentare. Va sottolineata con forza la novità della gerarchia tra i due poteri del re. Sino ad allora si era parlato di dualismo di poteri e di sfere di competenza. Si poteva restringere o ampliare la sfera del potere assoluto o di quello ordinario, ma i due poteri rimanevano autonomi e distinti: il principio dualistico non era posto in discussione. Adesso Whitelocke impone una gerarchia. Siamo di fronte alla prima proclamazione esplicita della sovranità parlamentare, anche se tale principio non fu più menzionato per molto tempo e lo stesso Whitelocke successivamente sembrò rinnegarlo. Rimangono comunque queste argomentazioni che, come dice Tanner, «sono remo-

te dai fatti e dalle idee del passato Tudor, ma dimostrano come il futuro stava iniziando a delinearsi» (J.R. Tanner 1960, p. 261).

A queste tre posizioni, che risultano singolari ed isolate rispetto a quelle della maggioranza dei parlamentari, degli uomini di governo e dei giudici, rispose l'*Attorney General* Hobart, il 3 luglio; egli si pose lo stesso problema di Hakewill ma fornì una risposta affermativa: il re aveva la prerogativa sulle materie di politica estera e di commercio estero per la legge delle nazioni, a meno che questa non venisse limitata dalle leggi fondamentali del regno, e ciò non sembrava essere il caso dell'Inghilterra (1610 *Debates* II, p.249).

Il dibattito proseguì su questa falsariga sino a che il 7 luglio Bacon presentò al re la *Petition* (*ibidem*, p.371) riguardante la materia impositiva, accompagnandola con la già nota citazione di Tacito, quasi un inno al dualismo del potere ed insieme un ammonimento a non mescolare la sfera della prerogativa con quella delle libertà dei sudditi:

... divus Nerva et divus Trajanus, so saith Tacitus, res olim insociabiles miscuerunt, imperium et libertatem.
[*State Trials* II, col. 533]

La *Petition* non aveva certo intenzione di mettere in discussione la prerogativa del re, anzi riconosceva il dualismo della sua prerogativa e dei diritti del suddito con l'affermazione che i Comuni volevano conoscere le ragioni del giudizio sul caso Bates senza l'intenzione di rovesciarne la decisione; e forse con questa rassicurazione si indovinavano i timori del re, concentrati sul fatto che si potesse rovesciare con argomenti generali, in Parlamento, una sentenza valida passata in giudicato, timori che lo portarono all'auspicio della fine della discussione.

I Comuni rivendicavano semmai la libertà di discutere della materia impositiva, chiedendosi se le ragioni di quel giudizio potessero arrivare a distruggere l'antica libertà del regno e il diritto di proprietà dei sudditi sui loro beni e terre. Proseguendo, la *Petition* asseriva che il giudizio dato nel caso Bates era unico e, essendo relativo solo ad un caso e ad un uomo, non poteva valere in genere per ogni suddito inglese. Il giudizio poteva essere rovesciato per *writ of error* solo con un atto parlamentare ma comunque permaneva il diritto, per qualsiasi altro suddito, di ricorrere in giudizio di fronte alle corti (*ibidem*, col. 479).

Il *Bill* contro le imposizioni, chiamato *An Act against taxes and impositions upon merchants and other the subjects of this realm, or upon their wares, goods and chattles*, che doveva sanzionare legislativamente la *Petition*, ebbe la prima lettura il 12 luglio, la seconda il 14 luglio; fu portato in commissione ed arrivò alla terza lettura il 17 luglio, ma, anche se percorse tutto l'iter nella Camera dei Comuni, non passò.

L'atto distingueva le mercanzie importate ed esportate dai mercanti inglesi, sulle quali venivano posti vari tributi, dalla proprietà sui beni e le ricchezze dell'uomo che, per legge e statuto, non potevano né dovevano essere alterate o cambiate. Su queste ultime non poteva essere posta alcuna imposizione, per qualsivoglia assoluta autorità di Sua Maestà, senza l'assenso parlamentare. Inoltre era previsto che nessuno doveva essere costretto a pagare alcuna somma di denaro o altro per l'esercizio di qualsiasi commercio legale all'interno del regno. Veniva quindi ribadita la distinzione tra commercio da e per l'estero che riguardava la prerogativa assoluta del re, e commercio interno che riguardava la proprietà dei beni

del suddito. Tutto ciò che veniva fatto al di fuori di questo principio dualistico era profondamente *void* secondo la legge (1610 *Debates* I, p.281, 1610 *Debates* II, pp. 410-411).

La proprietà dei sudditi era protetta dal *common law* e dunque il re non poteva intaccare i diritti di proprietà dei sudditi senza il loro consenso. Su ciò tutti erano d'accordo: sia il re sia i Comuni concordavano sui principi fondamentali.

Ma questo *bill* non fu approvato. Forse perché la sessione parlamentare terminò il 23 luglio e non vi fu il tempo di compiere tutta la complicata procedura prevista, con le tre letture nella Camera dei Comuni e le tre nella Camera dei Lords? O forse perché la Corona non era d'accordo su alcuni punti? È stato scritto da Sommerville che il *Lord Chancellor* Ellesmere inveì contro il preambolo della proposta di legge del 1610, nella parte in cui si asseriva che la proprietà di qualsiasi bene dell'uomo non poteva né doveva essere alterata o cambiata e che su di essa non potevano essere imposte tasse tramite l'assoluto potere del re senza il comune consenso in Parlamento.

Secondo Sommerville, Ellesmere riteneva che i principi espressi dai Comuni nel preambolo fossero falsi. A dire il vero, Ellesmere riportò questa legge insieme ad un'altra, *An act for better attendance and trial of causes in the Commons House of parliament*, ne illustrò i contenuti ed affermò che esse erano, come riporta anche Sommerville, così strane nella forma e nella materia come non si era mai visto nei tempi passati, ma a nostro parere non si riferiva al passo citato e commentato da Sommerville. Ellesmere semplicemente riportava il contenuto della legge, quasi come documentazione, ma si scagliava al contrario contro la pretesa dei Comuni di aver sfidato ed usurpato il pote-

re giudiziario e le procedure in diversi casi: «...they proceeded so far as that they passed a bill declaring the law to be contrary to the former judgment» (1610 *Debates* I, pp. 280-281; Sommerville 1999, p.152).

Dunque Ellesmere non si opponeva, come sostiene Sommerville, al principio dell'impossibilità di imporre sui beni del suddito senza l'assenso parlamentare – ipotesi del resto negata ripetutamente, come abbiamo visto, dalla stessa Corona – bensì contestava il principio dell'appropriazione indebita della funzione giudiziaria da parte dei Comuni, la “pretesa giurisdizione”, quando nello stesso caso si era già espressa una corte ordinaria e si era avuto un giudizio definitivo e valido, non suscettibile di riesame.

Ma che le questioni sollevate dal caso Bates fossero importanti lo dimostra il fatto che la discussione non terminò nel 1610 ma proseguì nel 1614 durante il cosiddetto *Addled Parliament*: in quella sede venne infatti discusso un *bill* contro le imposizioni, che ebbe due letture. Tra i sostenitori troviamo Fuller e Whitelocke. Ancora si ricercarono i precedenti riguardanti le imposizioni alla luce del *common law*; l'incarico di studiare nuovamente il caso Bates fu affidato a giuristi di chiara fama come Thomas Crew, Whitelocke, Wentworth, Hoskins e Nicholas Hyde. Fu inoltre insediata una commissione, composta da tre membri tra i quali troviamo ancora Hake-will (T.K. Rabb 1998, pp.183, 187, 189).

3. Considerazioni finali

Vi era dunque un sentire comune tra le componenti del dibattito sulle imposizioni e tut-

ti si riconoscevano nell'assetto costituzionale caratterizzato dal dualismo prerogativa-libertà. Alcuni storici non ritengono che il giudice Fleming ed i Comuni si basassero sugli stessi principi, ma noi insistiamo sul fatto che i valori di base, il quadro costituzionale, erano accettati da entrambe le parti.

Abbiamo visto come nel caso giudiziario, pur con i dubbi sull'inquadramento della fattispecie concreta e con una tendenza, se pur minoritaria, specialmente in Finch, Hakewill e Whitelocke, a ridimensionare la sfera della prerogativa del re a vantaggio del Parlamento, venisse riaffermato il principio dualistico, ovvero l'esistenza di due canali entro i quali dovevano operare la prerogativa ed il *common law*. In questo secondo ambito vi era una zona ben consolidata, quella del *meum et tuum*, l'ambito dello *ius privatum*, della proprietà dei beni e del commercio interno. Le materie di Stato, la *policy*, erano invece affidate alla indisputabile prerogativa del re; le questioni internazionali erano lasciate alla mistica prerogativa assoluta che utilizzava i concetti dello *ius gentium*, del diritto naturale e non quelli del *common law*.

A riprova dell'importanza che assumeva il *common law*, come depositario e garante della libertà, si diceva che la legge del *meum et tuum* marcava la differenza tra l'essere suddito e l'essere schiavo. Il *common law* salvaguardava la proprietà del suddito, che non poteva essere pregiudicata dal re.

Ma quali erano i confini del *common law*? I re potevano agire in base all'assoluta prerogativa al di fuori dell'ambito del *common law*, e su questo erano d'accordo sia Giacomo che Coke, ma in base alla ordinaria prerogativa la loro azione era subordinata alle regole del *common law*. Il potere assoluto, per definizione discrezionale,

non poteva intaccare le sfere della proprietà e della libertà dei sudditi. Intervenire in queste materie era permesso solo tramite la prerogativa ordinaria, seguendo il *common law* e con l'eventuale ausilio, ove previsto, del Parlamento. Questo era il campo in cui, per Fleming, Hobart e gli altri giuristi tradizionali, il re esercitava il potere *legalis*, ordinario, predeterminato e limitato. Solo Whitelocke, spinto, nella sua ricerca della sovranità, da un bisogno di gerarchizzazione, arrivò a dire che il potere esercitato in questa zona, dal *King in parliament*, era *suprema potestas*.

L'altro ambito riguardava la prerogativa, il potere *politicus*, come lo definiva Fleming, determinato e determinabile dalla volontà del re assoluto, ma non arbitrario, finalizzato alla *Salus populi* e alla ragione di Stato. Anche in questo caso solo Whitelocke affermava che tale potere era gerarchicamente inferiore al primo, *subordinata potestas*.

Erano quindi riconosciute unanimemente la distinzione tra prerogativa ordinaria e prerogativa assoluta, la loro posizione di autonomia e, con la sola eccezione di Whitelocke, la mancanza di gerarchia tra di esse. Il modello costituzionale si articolava quindi in due parti distinte, e non si esauriva in un unico principio. Questo principio dualistico non era del resto nuovo. Già Fortescue aveva trattato delle due componenti del sistema – il *common law* e la prerogativa regia – del *dominium politicum et regale*, e Bracton di *iurisdictio* e *gubernaculum*.

Ci preme ancora sottolineare che dalla lettura del caso Bates emerge, nonostante lotte e tensioni, la convergenza teorica tra giudici, parlamentari, ed uomini della Corona su un modello costituzionale basato sul principio dualistico, convergenza che verrà meno solo con la guerra civile, per

lasciare il posto ad un principio monista che assumerà in Inghilterra la forma dell'assolutismo parlamentare. Le parole dei protagonisti, parlamentari, giudici, uomini di governo, ci consentono pertanto di accantonare quel vieto ed illusorio continuismo *whig* che alla prova dei fatti si rivela falso e strumentale. Come anche falso e strumentale ci appare l'ingabbiamento di questo periodo nel modello del *King in Parliament*, che del resto all'epoca non ebbe molta fortuna. Si deve forse anzi iniziare a riflettere sulla contiguità tra il paradigma hobbesiano della moderna legislazione intesa come il comando di un potere sovrano e la teoria del *King in parliament*.

Ma ciò che ancor più rileva dalla lettura delle parole dei protagonisti del tempo è il fatto che, in quel periodo in Inghilterra, la proprietà e la libertà dei sudditi erano considerati valori tutelati dal *common law*. Esso poteva dispiegare pienamente i suoi effetti solamente in presenza del principio dualistico che consentiva di tenere separato il diritto dal potere. Infatti il bene finale dei diritti e delle libertà del suddito erano separati dal potere e da esso intoccabili: erano in un certo senso "costituzionalizzati". Si poteva discutere sui casi liminali, dove sussistevano oggettive difficoltà di collocazione delle fattispecie concrete, come nel caso giudiziario preso in esame, ma un dato ci sembra emergere con chiarezza dalla lettura degli avvenimenti: il principio dualistico era vissuto ed inteso come assolutamente necessario per garantire e conciliare due tipologie di valori da sempre confliggenti: l'*imperium* e la *libertas* di Bacon ed Hedley, ovvero le esigenze collettive, incarnate allora nella prerogativa regia, ed i diritti dei singoli garantiti dal *common law*, il potere politico ed i diritti individuali.

Bibliografia

- 1610 *Debates Proceedings in Parliament 1610*, Foster (E.R.) (a cura di), New Haven and London, Yale University Press, 1966, voll. II;
- Brenner (R.), *Merchants and Revolution, Commercial Change, Political Conflict, and London's Overseas Traders, 1550-1653*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993;
- Cobbett's Complete Collection of State Trials and Proceedings for High Treason and Other Crimes and Misdemeanors*, vol. II, London, 1809;
- Coke (E.), *The Reports of Sir Edward Coke in Thirteen Parts*, in Henry (J. Th.), Fraser (J. F.) (a cura di), London, J. Butterworth & Sons, 1826, rist. con nuova introduzione di Sheppard (S.), New Jersey-USA, The Lawbook Exchange Ltd., voll. 6, 2002;
- The Second Part of the Institutes of the Laws of England*, London, W. Clark, rist. New Jersey-USA, The Lawbook Exchange Ltd., 2002;
- Doddridge (J.), *Treatise on the King's Prerogative*, British Library, Harleian MS 5220;
- Fuller (N.), *The argument of Master Nicholas Fuller, in the case of Thomas Lad and Richard Maunsell (1607)*, rist. Amsterdam, Theatrum Orbis Terrarum Ltd., 1975;
- Jansson (M.) (a cura di), *Proceedings in Parliament 1614*, U.S.A. American Philosophical Society, 1988;
- Judson (M.A.), *The Crisis of the Constitution, An Essay in Constitutional and Political Thought in England, 1603-1645*, (1949), New Brunswick and London, Rutgers University Press, 1988;
- Kenyon (J.P.), *The Stuart Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969;
- Kishlansky (M.), *L'età degli Stuart. L'Inghilterra dal 1603 al 1714* (1996), tr. it. Bologna, Il Mulino, 1999;
- Levi Peck (L.), *Kingship, counsel and law in early Stuart Britain*, in Pocock (J.G.A.) (a cura di), *The varieties of British Political Thought, 1500-1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996;
- Lockyer (R.), *The Early Stuarts. A Political History of England 1603-1642*, London and New York, Longman, 1999;
- McIlwain (C.H.), *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), tr. it., Bologna, Il Mulino, 1990;
- Prothero (G. W.), *Select Statutes and Other Constitutional Documents Illustrative of the Reign of Elizabeth and James I*, Oxford, Clarendon Press, 1913;
- Rabb (T.K.), *Jacobean Gentleman, Sir Edward Sandys, 1561-1629*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 1998;
- Sommerville (J.P.), *Royalists & Patriots, Politics and Ideology in England 1603-1640*, London and New York, Longman, 1999;
- Tanner (J.R.), *Constitutional Documents of the Reign of James I, 1603-1625*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

L'abate Coyer et «le vieux mot de patrie»: a proposito del tema della "patria" nella cultura francese settecentesca*

ROLANDO MINUTI

La ricerca sul problema della patria e del patriottismo nella cultura francese settecentesca ha mostrato di voler uscire, in anni relativamente recenti, dal binario che è stato a lungo dominante in quest'ordine di studi, soprattutto in Francia, e che ha visto prevalere l'attenzione per il rilievo che questo problema e queste nozioni ebbero nel contesto ideologico e politico della Rivoluzione francese.

Il valore magnetico dell'epoca rivoluzionaria, ed il suo peso assolutamente prevalente nel quadro di una considerazione complessiva del tema dell'ideologia patriottica settecentesca – tale da dare senso e misura al rilievo del dibattito precedente – è quanto emerge, ad esempio, da una ricostruzione classica come quella di Alphonse Aulard (*Aulard, Le patriotisme français de la Renaissance à la Revolution*), dove tutta l'epoca precedente ai *cahiers de doléances* è affrontata in termini molto sintetici rispetto all'attenzione analitica evidenziata per gli anni seguenti, l'89 e il '90 soprattutto, che costituiscono la parte fondamentale della

ricerca. Si tratta di un orientamento che è rimasto a lungo prevalente, come si diceva, nonostante correzioni e tentativi di mettere in maggiore evidenza il rilievo specifico delle discussioni precedenti, soprattutto per quanto riguarda l'ambito settecentesco, che emergono in particolare in alcuni studi di Godechot (*Nation, patrie, nationalisme*, pp. 481-501) o di Derathé (*Patriotisme et nationalisme au XVIII^{ème} siècle*, pp. 69-84).

In anni a noi più recenti, segnali importanti di un diversa considerazione del problema e di un approfondimento significativo della ricerca sulla nozione di patria e sull'ideologia del patriottismo nella cultura settecentesca si sono manifestati con maggiore evidenza. Josephine Grieder, per esempio, ha riproposto all'attenzione il tema della riflessione sul modello inglese e sull'anglomania, che ha una forte incidenza anche sul versante della ricerca sull'idea

* Il presente testo si basa sulla relazione presentata al seminario "La patria che unisce, la politica che divide. Forme storiche di un'alternativa nell'Europa moderna", organizzato dal Laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave" (Macerata, 6-7 maggio 2002).

di patria (*Anglomania in France, 1740-1789*), e soprattutto una voluminosa ricerca di Edmond Dziembowski, pubblicata nel 1998, ha analizzato con cura e sistematicità l'articolazione del dibattito politico-ideologico (ed in parte storiografico) che intorno alle nozioni di patria, di patriota e di patriottismo, si svolse in Francia all'epoca della guerra dei Sette anni e negli anni immediatamente successivi (*Un nouveau patriotisme français, 1750-1770*).

Si tratta di una ricerca molto approfondita, che ha certamente portato nuovi ed interessanti materiali di conoscenza su quest'ordine di problemi, a partire dalla constatazione di un fatto importante, ossia la crescita notevole della presenza del tema della patria nella pubblicistica francese dagli anni Cinquanta agli anni Settanta del Settecento, illustrata anche con il supporto di un'interessante analisi quantitativa relativa alla presenza delle parole "patrie", "patriote", "patriotisme", nei titoli delle opere pubblicate in questo periodo. Una crescita di rilevanza che coincide peraltro con le alterne fortune del modello inglese, da una sua crisi evidente e da un'anglofobia dominante durante la guerra, per ovvie ragioni, ad un'anglomania di ritorno e ad un suo notevole rafforzamento nelle fasi finali della guerra e nel periodo immediatamente successivo, come risultato degli interrogativi sulle ragioni della sconfitta e sui motivi reali del successo inglese.

Tutto ciò alimenta una riflessione che va molto al di là dei riferimenti che potremmo definire canonici nella storia del pensiero politico di questi anni (da Montesquieu, a Voltaire, a Rousseau) per dilatarsi in un volume cospicuo di scritti di autori finora trascurati dalla letteratura critica e sui quali la ricerca è ancora suscettibile di sviluppi. Alla

fine degli anni Sessanta, per esempio, già escono i primi volumi di vaste opere storiche generali che tendono a rileggere l'intera storia francese alla luce del patriottismo, quali l'*Histoire du patriotisme français* di Rossel (6 voll., 1769) o l'*Honneur français* di Claude-Louis-Michel de Sacy (12 voll., 1769-84); opere e autori sui quali si conosce tuttora molto poco. Ed è lo stesso Dziembowski a fermare specificamente l'attenzione sull'opera dell'abate Coyer, la cui breve *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, pubblicata alla fine del 1754 e circolante al principio del 1755, segna anche cronologicamente l'avvio di una nuova ed intensa fase di dibattito sul tema della patria (Cfr. Coyer-Moreau, *Écrits sur le patriotisme*).

L'autore di questa brevissima *Dissertation*, l'abate Gabriel-François Coyer, all'epoca della sua pubblicazione risultava noto soprattutto come autore di scritti di carattere moralistico, di satire sui costumi francesi contemporanei, in cui emergono due elementi di particolare interesse: da un lato l'utilizzazione diretta – vedi in particolare *La Découverte de la pierre philosophale* del 1747 e *L'année merveilleuse* del 1748 – degli scritti satirici di Jonathan Swift, di cui Coyer può essere considerato come un importante diffusore nella cultura francese. Dall'altro la contrapposizione, soprattutto sul piano etico, del carattere positivo e della virtù civica propria della nazione inglese alla corruzione e alla fragilità dello spirito pubblico che caratterizzavano soprattutto la nobiltà e che si mostravano come un tratto distintivo della Francia moderna. Un moralista, insomma, che usava l'esempio inglese per svolgere una critica serrata dei costumi e della politica in Francia (cfr. C. Cheminade, *L'abbé Gabriel-François Coyer* e L. Adams, *Coyer and the Enlightenment*).

L'accentuazione dell'esemplarità, in chiave polemica, del modello etico e politico inglese, che si lega direttamente ai temi della *Dissertation*, emerge in particolare nella *Découverte de l'isle frivole* del 1750, un *conte philosophique* scritto sulla scia del successo clamoroso avuto dalla pubblicazione – nel 1749 per la versione francese, avvenuta appena un anno dopo l'edizione originale inglese – dei viaggi di lord Anson, e presentato come una sua continuazione. Alla barbarie degli abitanti di quest'isola immaginaria (i *Frivolites*, ossia i Francesi), i cui cittadini e le cui istituzioni sembravano aver smarrito la loro identità ed il loro ruolo (ne erano un segno le dispute religiose, la debole iniziativa dei sovrani, la venalità della cariche, etc.), Coyer contrapponeva appunto un *esprit anglais* che si esprimeva soprattutto nella figura dell'ammiraglio Anson, eroe patriota, ed una virtù civica strettamente legata ad un assetto costituzionale che esaltava il ruolo del cittadino¹, all'opposto della realtà propria dei frivoliti-francesi, dove

on ne les entend jamais dire qu'ils servent l'Etat; mais ils répètent sans cesse que leur fortune, leur vie, tout leur être est à l'empereur. Un citoyen qui dirait bien sérieusement qu'il est beau de mourir pour la patrie se donnerait un ridicule. [Cfr. Cheminade, *L'abbé Gabriel-François Coyer*, p. 93]

Nonostante una ricezione tiepida in Francia, questo testo ebbe un'ampia diffusione in Inghilterra, dove uscirono sei traduzioni tra 1750 e 1752, e dove fu alla base di plagi e imitazioni. Un atteggiamento analogo emerge in uno scritto di poco successivo, la *Lettre à un Grand* del 1751, centrato sul tema della cattiva nobiltà e, ancora, sull'esempio dello spirito patriottico e

virtuoso proprio delle repubbliche antiche, che nel mondo moderno era possibile trovare vivo solo «à Bâle, à Amsterdam ou à Londres» (cfr. Cheminade, *L'abbé Gabriel-François Coyer*, p. 96).

Questi, insieme ad altri scritti ed opuscoli, vengono raccolti nel 1754 in un volume dal titolo *Bagatelles morales*, il cui tratto più marcato – e che decretò un'accoglienza sostanzialmente positiva dell'autore nell'ambito della stampa conservatrice (vedi le recensioni che ne fecero il «Journal Littéraire» di Fréron e i «Mémoires de Trévoux») – è una critica complessiva della modernità in nome dei buoni e sani costumi antichi, sul piano etico e istituzionale. È questa la ragione principale, insieme ad una unanimemente riconosciuta debolezza di argomentazione, per la quale questo testo ed il suo autore non furono molto apprezzati dai *philosophes* (Grimm lo criticò a più riprese, e Diderot ne parlò in termini molto critici nella corrispondenza con Sophie Volland, proponendolo come un semplice difensore dell'antico – cfr. Cheminade, *L'abbé Gabriel-François Coyer*, pp. 105 sgg).

In breve, del Coyer *philosophe républicain et réformateur*, come spicca dal titolo dell'importante tesi di Christian Cheminade, ancora non si ha una presenza chiara, nonostante spunti e anticipazioni certamente rilevabili, negli anni che precedono la *Dissertation*. Poi il registro cambia, e si afferma rapidamente il Coyer politico, quello più noto agli studi sul pensiero politico settecentesco, l'autore de *La Noblesse commerçante* del 1756 – in cui attacca direttamente il principio della *dérogance*, e sostiene energicamente la necessità e l'utilità che la nobiltà receda dal divieto di partecipare all'attività mercantile, aprendo un

dibattito intenso – l'autore dell'*Histoire de Jean Sobieski* del 1761, e di altri numerosi scritti, che avvia rapporti stretti con Voltaire e altri *philosophes* e partecipa direttamente ai dibattiti politico-ideologici illuministici.

Testi nei quali – in particolare nella *Noblesse commerçante*, come illustra Dziembowski – il tema della patria torna energicamente, con l'esempio dell'Inghilterra, «une nation qui commerce comme Carthage et qui pense comme l'ancienne Rome» (Coyer, *La Noblesse commerçante*, p.76), e con il legame stretto posto tra utilità pubblica e spirito di patria, evocato sin dal frontespizio, che presenta l'immagine di un nobile pronto a imbarcarsi per servire la patria e arricchirsi con il commercio (Dziembowski, *Un nouveau patriotisme français*, p. 379).

La *Dissertation sur le vieux mot de patrie* si colloca dunque in un momento di svolta nella biografia intellettuale di questo autore, e al tempo stesso, ciò che più ci interessa, segna un momento nuovo nel dibattito sulla nozione di patria in Francia.

Coyer si pone innanzitutto un problema di ordine terminologico e di storia della lingua. *Patrie* è un termine che sembra non aver più un posto significativo nel lessico politico contemporaneo, rileva Coyer, e se ne chiede le ragioni, ripercorrendone rapidamente la storia e interrogandosi direttamente sul contenuto autentico della nozione di patria e sul suo destino nell'età contemporanea.

Qu'est-ce que le mot de *patrie* avait de bas ou de dur pour le retrancher de la langue ? on ne l'entend plus ou presque plus ni dans les campagnes, ni dans les villes, ni dans la province, ni dans la capitale, encore moins à la Cour. Les vieillards l'ont oublié, les enfants ne l'ont jamais appris. Je le cherche dans cette foule d'écrivains qui nous

instruisent de ce que nous savons déjà, et je ne le trouve que dans un très petit nombre de philosophes qui se sont cuirassés contre les ridicules.

[Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, p.41]

Patria innanzitutto è un termine antico, un *vieux mot* appunto, per il quale il riferimento al mondo classico, alla storia greca e romana, è immediato e quasi scontato, e gli esempi di virtù civica e di riconoscimento pubblico dei valori ad essa connessi sono esplicitamente e ripetutamente richiamati. Ma non è una nozione esclusivamente riferibile al mondo classico, e significativamente Coyer insiste sulla sua forza e persistenza lungo tutto l'arco della storia nazionale francese fino ad epoca relativamente recente.

Nos aïeux en firent grand usage; ces Francs de la première race, tout barbares qu'ils étaient, le prononçaient souvent dans leurs assemblées au champ de Mars. Eh! quel autre mot y serait venu plus naturellement, tandis que de concert avec le souverain on faisait des lois, on décidait de la paix et de la guerre, on partageait les dépouilles de l'ennemi, on réglait les contributions, on balançait tous les intérêts publics? Les siècles suivants l'employèrent avec un ardeur égale. Charlemagne, Charles V, Louis XII, Henri IV, ces pères de la patrie, en écrivaient le mot dans tous les coeurs, et le plaçaient dans toutes les bouches.

[*Ibidem*, p. 42]

Un passaggio è particolarmente significativo a questo proposito:

Je le retrouve encore sous Louis XIII dans les cahiers des derniers États généraux. Il s'est perdu sous le ministère de Richelieu. Il est étonnant que le fondateur de l'Académie française, qui devait aimer les mots énergiques, les beaux mots, ait laissé périr celui-ci. Colbert était bien fait pour le rétablir, mais il se méprit. Il crut que *Royaume* et *Patrie* signifiaient la même chose.

[*Ibidem*, pp. 42-43].

Al centro dell'attenzione sta dunque l'identificazione di patria con regno, come accezione relativamente recente e distante da una più antica nozione di patria radicata nella cultura e nella storia politica francese. Poco prima, Coyer aveva ricordato che se si fosse interrogato un uomo d'armi francese contemporaneo, alla domanda: «Quel est votre emploi?», questi avrebbe senz'altro risposto: «Je sers le Roi». Da cui l'immediata replica: «Pourquoi pas la Patrie? Le Roi lui-même est fait pour la servir. Je parle gaulois, très gaulois» (*Ibidem*, p. 41).

In sintesi, la nozione di *patrie* si pone come un valore incardinato nella storia delle istituzioni francesi, dal basso medioevo al primo Seicento, ed il cui valore è andato appannandosi in epoca recente. Da qui la necessità, una volta richiamata rapidamente la parabola storica – rivelatrice peraltro di un chiaro orientamento politico, che vede nel temperamento della monarchia e nel bilanciamento del potere regale la natura specifica della monarchia francese, per il quale è fin troppo agevole ritrovare antecedenti, in Boulainvilliers in particolare, e in generale nella cultura di opposizione a Luigi XIV e nei dibattiti storico-costituzionali dell'epoca della Reggenza e della *poly-sinodie* – di chiarirne il contenuto.

Da questo punto di vista è importante, in primo luogo, la distinzione esplicita che Coyer opera tra *état*, *royaume* e *patrie*. *État* ha un'accezione indeterminata e asettica: «une société d'hommes qui vivent sous un gouvernement quelconque, heureux ou malheureux» (*Ibidem*, p. 43). *Royaume* è un termine che rimanda a «un roi et des sujets», senza accogliere esplicitamente – ma richiamandola significativamente – la nozione di quei «républicains outrés, qui firent anciennement tant de bruit dans le monde par leurs

victoires et leurs vertus», e che porterebbe alla traduzione del termine con l'espressione «un tyran et des esclaves» (*Ibidem*, p. 43). *Patrie* non si limita affatto al riferimento (sancito dai dizionari, dal *Dictionnaire* di Nicot, 1606, al *Dictionnaire de l'Académie* del 1694, al *Dictionnaire de Trévoux* del 1704) alla terra in cui si è nati («Froide définition!») ma, per Coyer, ha un contenuto politico "caldo", che esalta il contenuto semantico della parola in quanto esprime in primo luogo «un père et des enfants» e rinvia di nuovo, dunque, ad una nozione specifica di monarchia. Proprio quella forte partecipazione emotiva legata alla nozione di *patrie* che, in particolare nel *Dictionnaire de Trévoux*, emergeva come espressione di una «passion rarement fine et ingénieuse», un autentico *fireur* della libertà e dell'amore per il bene pubblico – individuato come un tratto peculiare e negativo dei primi tempi della repubblica romana – assumeva nel testo di Coyer un'accezione radicalmente positiva, esaltando il *sens magnifique* di un termine che esprimeva al più alto livello la partecipazione alla vita civile e il sentimento di unità della comunità politica.

Sens magnifique san doute, car on y lit qu'il n'y aura rien de si aimable, de si sacré que la patrie, qu'on se doit tout entier à elle, qu'il n'est pas plus permis de s'en venger que de son père, qu'il ne faut avoir d'amis que les siens, que de tous les augures le meilleur est de combattre pour elle, qu'il est beau, qu'il est doux de mourir pour la conserver, que le ciel ne s'ouvre qu'à ceux qui l'ont servie. Ainsi parlaient les magistrats, les guerriers et le peuple.
[*Ibidem*, p. 44].

Agli autori della classicità latina dunque, pur senza riferimenti diretti, Coyer complessivamente rinviava, insistendo in poche ma incisive frasi su alcuni concetti fonda-

mentali: la patria come appartenenza comune, indipendentemente da distinzioni e separazioni di ordine e di rango², come «puissance aussi ancienne que la société, fondée sur la nature et l'ordre» (*Ibidem*, p. 45), e soprattutto come

puissance supérieure à toutes puissances qu'elle établit dans son sein, archontes, suffètes, consuls ou rois; une puissance qui soumet à ses lois ceux qui commandent en son nom, comme ceux qui obéissent.

[*Ibidem*, p. 45]

In altri termini, una nozione politica che deriva fondamentalmente da un sentimento di appartenenza e dal primato del governo della legge – di una legge superiore alle leggi particolari, e che si rivela tale in quanto in grado di tradursi in interesse collettivo e in maggiore felicità per tutti – e che, da un lato, definisce una separazione netta tra libertà (di cui diviene quasi sinonimo) e dispotismo, dall'altro sollecita un ordinamento istituzionale in grado di garantirla o di restaurarla. Non c'è spazio per una nozione di patria nella realtà retta dal dispotismo³; un tema sul quale già La Bruyère aveva posto l'accento al punto IV del capitolo «Du souverain ou de la République» dei *Caractères*⁴, e che Montesquieu aveva sancito, in anni più recenti, nell'*Esprit des Lois*. Non a caso l'annebbiamento della nozione di patria si era verificato, nel mondo antico, in tutte le fasi in cui le libertà repubblicane, o l'autorità temperata dei sovrani, erano andate scivolando verso forme assolute di potere, favorite dalla corruzione e dal rilassamento dello spirito civico (Rousseau si era già espresso in questi termini nel *Discours sur les sciences et les arts*, e Coyer usa toni e contenuti molto simili), e, nella storia recente francese, nel momento in cui la forza delle istituzioni rappresentative

era andata indebolendosi, dall'epoca di Richelieu all'epoca di Luigi XIV.

Il ristabilimento della nozione di patria non era dunque un risultato conseguibile con un semplice esercizio di educazione pubblica (anche se Coyer insiste su questo punto, richiamando l'importanza delle cerimonie collettive di appartenenza e di identità nazionale – Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, pp. 48 sgg.) ma sollevava soprattutto un problema politico. Era possibile una restaurazione della nozione autentica di *patrie*, così strettamente legata ad un concetto politico di autorità condivisa e mediata, nella Francia contemporanea? Era possibile, più in generale, la restaurazione di questa nozione di patria in una monarchia moderna? La risposta di Coyer, con l'utilizzazione dell'analogia tra la storia del governo di Traiano e l'epoca di Luigi XV, era affermativa⁵.

Patrie non era dunque nozione incompatibile con la monarchia, contro quanto sottolineava per esempio l'«Année littéraire» di Fréron quando, recensendo la *Dissertation* di Coyer scriveva:

Est-il raisonnable d'exiger de nous, qui vivons sous un monarque, que nous prononcions le mot patrie aussi souvent que le républicains? [«Année littéraire», t.VII, 1754, p.133]

O contro quanto Grimm scriveva, ancora in una recensione, quando replicando a Coyer affermava:

Nous n'employons pas le mot *patrie* parce qu'il n'y a plus, pour parler avec justesse. Il faut donc continuer à dire que nous servons le roi et l'Etat, et non pas la *patrie*, comme le voudrait notre auteur.

[Grimm, *Correspondance littéraire*, t. II, p. 445, 15 déc. 1754. Cfr. Godechot, *Nation, patrie, patriotisme*, p. 487]

La tesi di Coyer era opposta, e riprendeva direttamente i toni e le espressioni di un celebre *mercuriale* sull'amor di patria del Cancelliere d'Aguesseau del 1715 – un testo di un autore che ebbe notevole importanza per l'elaborazione dell'ideologia di opposizione all'assolutismo – dove ci si chiedeva se questo sentimento «presque naturel à l'homme» non fosse che «une plante étrangère dans les monarchies», e se non fosse in grado di svilupparsi che nelle repubbliche: «Serons-nous donc réduits – concludeva d'Aguesseau – à chercher l'amour de la patrie dans les États populaires, et peut-être dans les ruines de l'ancienne Rome?». Sarebbe stato certamente «un étrange spectacle» osservare «un grand royaume et point de patrie; un peuple nombreux et presque point de citoyens» (Aguesseau, *Discours et oeuvres mêlées*, t. I, pp. 328-329 e 333; cfr. Derathé, *Patriotisme et nationalisme*, p. 72).

Coyer riprendeva questo stesso interrogativo, e gli dava una risposta perentoria, richiamando esplicitamente gli attori principali di uno scenario in grado di mantenere in vita lo spirito patriottico anche nella monarchia moderna, i «deux ordres qui paraissent en connoître l'usage», ossia «les dépositaires des lois, et les gens de lettres» (Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, p. 53). Sollecitava i primi, i magistrati, ad essere interpreti saggi e attenti e a perseguire il conseguimento di un obiettivo che andava oltre l'applicazione immediata di una legge «qui n'a pas tout prévu», mentre richiamava i secondi, gli intellettuali, ad un impegno civile, che riprendendo i modelli antichi (da Socrate a Platone, a Pitagora, a Epitteto e a Seneca), non intendeva la riflessione filosofica in termini di pure «spéculations de bel esprit»

(*ibidem*) ma la concepiva come condizione essenziale di un intervento volto ad incidere direttamente nella società e nelle istituzioni. Ed in questo richiamo illuministico ai compiti e alle funzioni dell'intellettuale è interessante ed esplicito l'immediato riferimento a Montesquieu: «On sent en lisant *l'Esprit des lois* – scrive Coyer – que l'auteur est animé de ce feu patriotique qui échauffa Rome et Athènes» (*ibidem*).

In realtà Montesquieu era stato chiarissimo nel limitare la forza e l'importanza dell'amor di patria (equivalente di virtù politica) all'ambito storico-politico repubblicano:

Dans les monarchies – aveva scritto nell'*Esprit des Lois* – la politique fait faire les grandes choses avec le moins de vertu qu'elle peut, comme, dans les plus belles machines, l'art emploie aussi peu de mouvements, de forces et de roues qu'il est possible. L'État subsiste indépendamment de l'amour pour la patrie, du désir de la vraie gloire, du renoncement à soi-même, du sacrifice de ses plus chers intérêts, et de toutes ces vertus héroïques que nous trouvons dans les anciens et dont nous avons seulement entendu parler.

[Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, t. I, l. III, chap. 5, pp. 29-30]

La virtù politica era dunque un connotato peculiare dei governi repubblicani, ed era un *principe* la cui conservazione richiedeva un forte e costante impegno, soprattutto sul versante dell'educazione civile, ed un «renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible» (Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, t. I, l. IV, chap. 5, p. 41). Questa virtù costituiva, per Montesquieu, l'essenza stessa de «l'amour des lois et de la patrie»; un sentimento che «demandant une préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre, donne toutes les vertus particulières», e che era per-

tanto «singulièrement affecté aux démocraties», gli unici sistemi politici in cui «le gouvernement est confié à chaque citoyen» (*ibidem*).

La lettura di Coyer ci appare dunque sostanzialmente forzata, se la intendiamo come sottolineatura di un interesse dominante, nel testo di Montesquieu, per la restaurazione e la conservazione dell'amor di patria nelle monarchie moderne come la Francia. Si tratta comunque di un riferimento troppo limitato per consentire di cogliervi un avvio di interpretazione "repubblicana" di Montesquieu, e ci appare piuttosto come la citazione quasi doverosa di un autore e di un testo, l'*Esprit des Lois*, che al tempo della pubblicazione della *Dissertation* di Coyer erano già divenuti un riferimento pressoché obbligato in ogni riflessione sulla società, la politica e le istituzioni.

Certo, il tema della patria e della virtù nell'opera di Montesquieu – dalle *Lettres Persanes*, dove emerge con vigore in particolare nella favola dei Trogloditi, all'*Esprit des Lois* – è più complesso di quanto non sia consentito derivare da questo marginale riferimento di Coyer (cfr. Platania, *Repubbliche e repubblicanesimo*, pp. 147-192; Fletcher, *Montesquieu's conception of patriotism*, pp. 541-555). Certo, soprattutto alla questione di una possibile e necessaria, secondo Coyer, rivitalizzazione della nozione di patria nella Francia moderna, l'*Esprit des Lois*, per il suo impianto argomentativo e per la sua struttura analitica, non si rivelava direttamente ed immediatamente utile.

A questo proposito un altro autore, il cui peso anche nella maturazione della riflessione politica dello stesso Montesquieu è stato dimostrato rilevante, si rivelava più interessante; un autore che aveva fatto della nozione del "re patriota" un tema cen-

trale di riflessione e di programma politico, ossia Bolingbroke, le cui *Lettres sur l'esprit de patriotisme, sur l'idée d'un roi patriote et sur l'état des partis etc.*, erano state tradotte in francese nel 1750. Non è dunque casuale vedere evocato Bolingbroke nella *Dissertation* di Coyer – «un Mylord aussi connu par les lettres que par les négociations» (Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, p.51) –, non per richiamarne direttamente le tesi politiche ed esplicitare un'adesione ad esse, ma come documento di denuncia per lo stato di corruzione dello spirito pubblico nell'Inghilterra contemporanea, dove «l'hospitalité s'est changée en luxe, le plaisir en débauche, les seigneurs en courtisans, les bourgeois en petits maîtres» (*ibidem*, pp. 51-52). Un riferimento marginale e frammentario, certamente, che ci consente tuttavia di porci il problema della ricezione e dell'influenza di questo testo di Bolingbroke nella cultura francese del secondo Settecento.

Per una valutazione corretta di questo scritto di Bolingbroke è chiaramente indispensabile una sua collocazione nel contesto del dibattito politico-ideologico inglese della fine degli anni Trenta (cfr. Abbattista, *L'idea di un re patriota*, pp. XXI-XCVI). La sua composizione risale alla fine del 1738 – ed occorre intenderlo non come lo scritto di un intellettuale ormai esterno rispetto alle vicende politico-istituzionali del suo paese e come documento di una riflessione alta e astratta sulla politica, bensì come l'opera di chi intendeva aver ancora un ruolo attivo e incisivo nella politica inglese, l'espressione di un programma che metteva in evidenza una continuità forte con il precedente pensiero di Bolingbroke.

La pubblicazione – dopo la stampa dei primi esemplari, a circolazione limitatissi-

ma, alla fine del 1738 (cfr. Abbattista, *L'idea di un re patriota*, pp. LXXXIX-XCVI) – avvenne nel 1749, in un momento che sembrava particolarmente propizio al successo del suo progetto politico; un progetto che, com'è noto, era imperniato sulla figura di Frederick, principe di Galles, la cui morte nel 1751 segnò il tramonto definitivo dei piani e delle speranze del complesso schieramento di cui Bolingbroke era esponente di primo piano.

Ma se l'obiettivo è invece di individuare, sul versante continentale, temi e suggestioni provenienti da Oltremania, utili a fornire materiali per il dibattito politico in corso in Francia, e nel quale la nozione di patria, come abbiamo visto, viene a svolgere un ruolo sempre più rilevante a partire dagli anni Cinquanta, allora siamo indotti a rivolgerci a questo testo in una diversa prospettiva. Può essere allora interessante verificare quanto ci fosse di vero in quello che scriveva d'Argenson nel *Journal et mémoires* dove, registrando il grande successo avuto dalla recente traduzione del testo di Bolingbroke, scriveva che il Delfino «a lui le Patriotisme anglais de Milord Bolingbroke et en parle avec estime: cela est à noter sur les espérances que le trône donne aux peuples» (Argenson, *Journal et mémoires*, Paris, IV, p. 152, 20 février 1750; cfr. Dziembowski, *Un nouveau patriotisme français*, p. 308).

È un aspetto degno di nota, che il testo di Coyer ci conferma e che merita approfondimenti, anche tenendo conto del fatto che gli studi più recenti su Bolingbroke apparsi in Francia (la voluminosa tesi di Bernard Cottret in particolare, *Bolingbroke*; cfr. Barrell, *Bolingbroke and France*) lasciano ancora aperti molti interrogativi da questo punto di vista. Poco conosciamo sul traduttore e sulle ragioni della traduzione⁶, poco sappiamo della

ricezione dell'opera; e si tratta forse di un terreno da cui è possibile ricavare indicazioni nuove e interessanti, pensando ad esempio al fatto che proprio verso il 1750 divampa la contesa giansenista, intorno alla questione dei *billets de confession*, e si apre una nuova, acuta fase del contrasto con i Parlamenti. Elementi importanti, che devono essere attentamente considerati, parallelamente all'incidenza del confronto franco-inglese e alla Guerra dei sette anni, per valutare il senso e la rilevanza del dibattito sulla nozione di patria⁷.

Dagli anni Cinquanta il dibattito su patria e patriottismo si estende in maniera considerevole, come ricordato in precedenza, e su questo tema voci importanti – insieme ad un fiume di letteratura minore e di pubblicistica – emergono, com'è noto, anche in termini di forte contrapposizione: da Voltaire della voce *Patrie* del *Dictionnaire philosophique*, a Rousseau del *Discours sur les sciences et les arts*, del *Discours sur l'économie politique*, del frammento *De la Patrie*.

A questo dibattito la breve dissertazione di Coyer – la cui notevole fortuna sarà anche legata all'utilizzazione diretta, quasi una compilazione, che ne fece Jaucourt nella voce *Patrie*, pubblicata nel XII tomo dell'*Encyclopédie*, del 1765 – diede un apporto significativo, sollevando il problema del patriottismo negli Stati monarchici moderni, e legando le istanze ideologiche e politiche dei Parlamenti all'obiettivo della restaurazione di una monarchia moderata e bilanciata per il quale la nozione anglosassone di un "re patriota" – riletta e rielaborata, fuori dal suo contesto e dai suoi obiettivi e reali riferimenti – poteva svolgere un funzione efficace.

Bibliografia

- Adams (L.), *Coyer and the Enlightenment*, Oxford, The Voltaire foundation, 1974;
- Aguesseau (H.F. d'), *Discours et oeuvres mêlées*, Paris, Libraires associés, 1786;
- Argenson (R.L. de Voyer), marquis d', *Journal et mémoires*, Paris, Vve Renouard, 1859-1867;
- Aulard (A.), *Le patriotisme français de la Renaissance à la Révolution*, Paris, Etienne Chiron, 1921;
- Barrell (R.A.), *Bolingbroke and France*, Lanham (MD), University Press of America, 1988;
- Bolingbroke (H.J.), *L'idea di un re patriota* (a cura di G. Abbattista), Roma, Donzelli, 1995;
- Cheminade (C.), *L'abbé Gabriel-François Coyer (1707-1782): un "philosophe" républicain et réformateur au XVIII^{ème} siècle*, Université de Bordeaux III, 1988;
- Cottret (B.), *Bolingbroke. Exil et écriture au siècle des Lumières. Angleterre-France (vers 1715-vers 1750)*, Thèse, Univ. de Paris X-Nanterre (1988), Paris, Klincksieck, 1992;
- Coyer (G.F.), *La Noblesse commerçante*, Londres et Paris, Duchesne, 1756;
- Coyer (G.F.), Moreau (J.N.), *Écrits sur le patriotisme. l'esprit public et la propagande au milieu du XVIII^{ème} siècle* (a cura di E. Dziembowski), Paris, Rumeur des Ages, 1997;
- Derathé (R.), *Patriotisme et nationalisme au XVIII^{ème} siècle*, in *L'Idée de nation. Annales de philosophie politique*, VIII, Paris, 1969;
- Dziembowski (E.), *Un nouveau patriotisme français, 1750-1770: la France face à la puissance anglaise à l'époque de la guerre de Sept ans*, Oxford, Voltaire Foundation (*Studies on Voltaire and the eighteenth century*, n. 365), 1998;
- Fletcher (D.J.), *Montesquieu's conception of patriotism*, in *Studies on Voltaire and the Eighteenth Century*, v. LVI, 1967;
- Godechot (J.), *Nation, patrie, nationalisme et patriotisme en France au XVIII^{ème} siècle*, in "Annales de l'histoire de la Révolution française", n.206, 1971;
- Grieder (J.), *Anglomania in France, 1740-1789: Fact, Fiction and Political Discourse*, Genève, Droz, 1985;
- La Bruyère (J.) de, *Les Caractères*, éd. R. Garapon, Paris, Garnier, 1962;
- Grimm (F.M.), *Correspondance littéraire*, éd. M. Tourneaux, Paris, Garnier, 1877;
- Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (Introduction, bibliographie, relevé de variantes et notes par R. Derathé), Paris, 1973;
- Platanja (M.), *Repubbliche e republicanesimo in Montesquieu. Percorsi bibliografici, problemi e prospettive di ricerca*, in "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", v. XXXV, 2001.

¹ «Tous les mots de patrie, de liberté, de grandeur anglaise, d'immortalité, avaient passé dans les coeurs. Il n'y avait pas un soldat, pas un matelot qui ne se regardât comme environné de la chambre des communes et qui ne crût voir les yeux de l'Angleterre tournés sur lui» [*Isle frivole*, p.141; cit. in Cheminade, *L'abbé Gabriel-François Coyer*, pp. 92-93].

² «La patrie, disaient-ils, est un vast champ où chacun peut moissonner selon ses besoins et son travail. C'est une terre que tous les habitants sont intéressés à conserver, que personne ne veut quitter, parce qu'on n'abandonne pas son bonheur, et où les étrangers cherchent un asile» [Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie* [1755], in *Écrits sur le patriotisme*, pp. 44-45].

³ «Si nous vivions dans le despotisme orientale où l'on ne connaît

d'autres lois que la volonté du souverain, d'autres maximes que l'adoration de ses caprices, d'autres principes du gouvernement que la terreur, où aucune fortune, aucune tête n'est en sûreté, comme nous n'aurions point de patrie, nous serions excusables d'en ignorer le nom» [Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie* [1755], in *Écrits sur le patriotisme*, p. 45].

⁴ «Il n'y a point de patrie dans le despotisme; d'autres choses y suppléent: l'intérêt, la gloire, le service du prince» [La Bruyère, *Les Caractères*, chap. 4, VII, p. 276].

⁵ «Mais quand on vit le maître du monde se soumettre aux lois, rendre au Sénat sa splendeur et son autorité, ne rien faire que de concert avec lui, ne regarder la dignité impériale que comme une simple magistrature comptable envers la patrie, enfin le bien

présent prendre une consistance pour l'avenir, alors on ne se content plus sur le mot de patrie» [Coyer, *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, in *Écrits sur le patriotisme*, p. 47].

⁶ Claude de Thiard, comte de Bissy (1721-1810), traduttore del testo, fu membro dell'*Académie française*, alla quale fu eletto nel 1750 succedendo a Jean Terrasson.

⁷ Può non essere privo di interesse osservare quanto la ricezione di questo stesso testo potesse avere rilevanza ancora quarant'anni dopo, quando il *Patriot King* di Bolingbroke fu nuovamente tradotto, non si sa da chi, col titolo *Les devoirs d'un roi patriote, et portrait des ministres de tous les temps* (Paris, 1790) ed un'ulteriore traduzione, insieme ad altri scritti di Bolingbroke, entrò a far parte della *Bibliothèque de l'homme public* di Condorcet-Le Chapelier-Peyssonnel.

Passioni collettive e leggi politiche nel repubblicanesimo olandese del XVII secolo: dai fratelli De la Court a Spinoza

STEFANO VISENTIN

1. *Per una storia concettuale del repubblicanesimo*

Questo intervento intende porsi un duplice obiettivo: da un lato ricostruire gli aspetti più rilevanti di un determinato – ma per molti versi significativo – momento della storia del pensiero politico olandese, cercando di coglierne, oltre ai tratti caratteristici dell’impianto teorico, anche alcune connessioni problematiche con lo sviluppo storico e costituzionale della Repubblica delle Province Unite; dall’altro lato, offrire un contributo alla discussione metodologica, assai in voga negli ultimi anni, dapprima nei paesi anglofoni, e poi anche sul territorio italiano, intorno alla collocazione e al significato della nozione di repubblicanesimo¹.

Il secondo contributo non potrà che costituire un apporto “indiretto”, che emergerà tra le righe del primo e più circostanziato percorso; tuttavia la speranza è che esso possa ugualmente offrire un contributo originale a una discussione che,

negli ultimi tempi, tende forse a ripiegare su se stessa, precludendosi la possibilità di confrontarsi proficuamente con altri approcci allo studio del pensiero politico della prima modernità.

L’intenzione che sottostà alla lettura qui proposta trova un importante supporto metodologico in una specifica modalità con cui è stata recepita e rielaborata in Italia la *Begriffsgeschichte* tedesca: una modalità che ne ha evidenziato le potenzialità di interrogazione filosofica della concettualità politica moderna inaugurata dalla riflessione hobbesiana². Fino ad oggi, però, la storia concettuale non si è misurata a sufficienza con i problemi teorici che vengono posti dal pensiero repubblicano, e in particolare da quell’originale contributo che è il repubblicanesimo olandese della seconda metà del XVII secolo, il quale peraltro si misura direttamente con l’apparato teorico di Hobbes.

D’altronde la storiografia del discorso politico – e in particolar modo l’opera di Quentin Skinner –, che ha costruito tanta parte della sua fortuna sull’analisi del

repubblicanesimo inglese seicentesco, contribuendo in misura decisiva a introdurre alcune significative distinzioni all'interno di una tradizione di pensiero così magmatica come appunto quella repubblicana – ad esempio quella tra un repubblicanesimo aristotelico antico (di cui è paradigma l'umanesimo civico) e uno machiavelliano o "neo-romano" moderno (Skinner 2001) –, si è assai poco interessata alle vicende olandesi di questa tradizione, come se la cornice inglese l'avesse assorbita interamente, ed essa si ripresentasse ora, dopo secoli di rimozione, attraverso la sua rivitalizzazione in una teoria contemporanea, capace di indicare «una terza via possibile tra l'individualismo liberale e il comunitarismo di matrice aristotelica» (Geuna 2001, p. XVI).

A fianco di queste due prospettive, che per certi versi costituiscono lo Scilla e Cariddi del presente lavoro, occorre sottolineare un terzo elemento problematico, ovvero il carattere strutturalmente sfuggente della nozione di repubblicanesimo. Già John Adams, nel XVIII secolo, aveva dichiarato che «There is not a more unintelligible word in the English language than republicanism»; tale consapevolezza è ormai quasi senso comune presso gli studiosi (Blom 1995, p. 219: «Republicanism is a many-sided concept, difficult to discuss outside the political context in which it is deployed»; Geuna 1998, p. 111: «il concetto di repubblicanesimo non sembra più disporre di una univoca definizione»), e pertanto deve costituire anche il punto di partenza di questa indagine.

2. *Hobbes in Olanda*

Il repubblicanesimo è dunque un concetto – se effettivamente lo è – estremamente sfaccettato, passibile di molte definizioni e di differenti usi, non solo in epoche lontane tra loro, ma anche in momenti pressoché contemporanei della storia del pensiero politico. Valga ad esempio quanto accade, intorno alla metà del XVII secolo, in Inghilterra e in Olanda, dove si sviluppano, a partire da una situazione politica per molti versi irrelata (Scott 2002), due versioni dissimili della riflessione repubblicana, che trovano il punto più alto di discordanza nel diverso modo di considerare la riflessione politica di Hobbes.

È nota infatti l'opposizione all'impianto teorico hobbesiano da parte di pensatori suoi concittadini come James Harrington, John Milton o più tardi Algernon Sidney, i quali ne criticano l'impostazione negativa dell'antropologia politica, oltre che il principio di irrevocabilità del patto e la riduzione della libertà dei sudditi alla dimensione "privata" dello spazio concesso loro dalla legge (Skinner 2001). Ma in quegli stessi anni, in terra olandese, l'opera hobbesiana riceve una diversa accoglienza. Anche qui, in realtà, la gran parte delle reazioni è negativa, soprattutto tra gli studiosi di stampo accademico, dal momento che le università erano per lo più controllate dall'ortodossia calvinista, e anche se il cartesianesimo cominciava ormai a prendere piede, tuttavia, per quanto riguarda la filosofia politica, l'aristotelismo costituiva ancora il principale punto di riferimento (Wansink 1981).

Così Gisbert Cocquius (1630-1708), professore a Utrecht, è l'autore di una confutazione del *De cive* nella quale viene rifiu-

tato il carattere immorale e anticristiano del tentativo hobbesiano di risolvere il problema dell'unità politica, e l'inglese viene accomunato a Machiavelli («Florentinum illud monstrum») nel sostenere che «Subditos simpliciter esse propter Magistratus» (Cocquius 1661, p. 21). Un'affermazione che si trova pressoché identica nell'opera di Franco Burgersdijk (1590-1635), docente presso l'università di Leiden dal 1620 al 1635, il quale ebbe un ruolo fondamentale nella diffusione dell'aristotelismo in Olanda, ma che tuttavia non può essere considerato un pensatore legato al calvinismo ortodosso; nella sua *Idea doctrinae politicae* egli afferma:

falsum est, quod Machiavellus docet, subditos simpliciter esse propter principem; ejus municipia, in quae potest pro libitu dominari. Quin contra magistratus unt [= sunt] propter subditos.

[Burgersdijk 1644, p. 35]

Tuttavia alle critiche che provengono dall'*establishment* accademico si contrappongono altre voci, provenienti in massima parte da scrittori esterni alle università (Secretan 1987): uomini politici, intellettuali di diversa origine, liberi pensatori, tra i quali spicca il nome del medico cartesiano Lambert van Velthuysen (1622-1685), autore di una *Epistolica dissertatio de Principiis Justi, et Decori, continens Apologia pro tractatu clarissimi Hobbaei De Cive*. Van Velthuysen concentra la sua attenzione sull'antropologia hobbesiana, tentando di armonizzarla con la dottrina cristiana, attraverso la distinzione tra il piano della Rivelazione e quello delle leggi naturali, che sono sì create da Dio, ma sulla base di un principio di trasformazione dinamica della natura umana, nella quale la libertà gioca un ruolo decisivo: «Scio itaque Deum [...]

a me etiam officum postulasse; idque judicasse; sed velle ut libere id eligam» (van Velthuysen 1651, p. 13).

L'intenzione di questo scritto – come di altre opere di van Velthuysen – è quella di rendere l'agire dei governanti della Repubblica indipendente dall'influenza del clero calvinista, per salvaguardare tanto l'ordine politico quanto la naturale libertà di culto, tenendoli rigorosamente separati. Una via che persegue, con radicalità ancora maggiore, Adriaan Koerbagh (1632/3-1669), studioso di diritto e di medicina e buon conoscente di Spinoza, ma soprattutto autore di alcuni scritti che gli costano la persecuzione da parte delle autorità pubbliche e addirittura la morte in carcere. Koerbagh non solo attacca direttamente l'uso politico della Scrittura da parte dei teologi di professione, ma oppone al loro progetto di dominio sugli uomini la costruzione razionale di un patto sociale, di chiara impronta hobbesiana, tale da produrre un'autorità sovrana legittima e superiore anche a quella religiosa (Koerbagh 1668, in particolare p. 307). Tanto in van Velthuysen quanto in Koerbagh, quindi, il rinvio – più o meno esplicito – alla filosofia politica di Hobbes permette di spostare il baricentro del dibattito teologico-politico olandese, rimettendo in discussione principi considerati fino ad allora inattaccabili. Su questa linea si muovono anche gli interventi dei fratelli De la Court e di Spinoza, che analizzeremo più a fondo.

3. *La costituzione della Repubblica e lo scontro ideologico*

A differenza che in Inghilterra, dove Hobbes è immediatamente ricondotto dai teo-

rici repubblicani al campo avversario dei pensatori filo-assolutisti, in terra olandese invece scrittori antiaccademici come van Velthuysen e Koerbagh considerano l'opera hobbesiana un'arma polemica da utilizzare in difesa delle istituzioni della Repubblica, e quindi contro l'alleanza tra il clero calvinista più rigido e il partito filomonarchico che sostiene la famiglia degli Orange.

La situazione politica delle Province Unite intorno alla metà del secolo XVII vede infatti la contrapposizione delle due fazioni degli *staatsgezinden* (difensori della sovranità degli Stati provinciali, presenti soprattutto in Olanda, e in particolare tra l'aristocrazia mercantile delle città) e dei *prinsgezinden*, l'unione dei sostenitori del principe d'Orange: aristocrazia terriera, clero calvinista, ma anche una parte significativa dei governanti delle città non olandesi, che spesso appoggiava il principe proprio per limitare lo strapotere della provincia d'Olanda, e della città di Amsterdam al suo interno (Israel 1995, cap. 30, pp. 739-795). Questo conflitto è tanto più rilevante, in quanto esso si produce all'interno di una cornice costituzionale del tutto instabile, la cui definizione diventa proprio l'oggetto principale del contendere.

Risalendo alle origini della Repubblica delle Province Unite settentrionali, ovvero all'*Unione di Utrecht* (1579), con la quale le province settentrionali dei Paesi Bassi e Willem d'Orange "il Taciturno" sottoscrivono un trattato di alleanza in funzione anti-imperiale, ma soprattutto all'*Atto di Abiura* di due anni dopo (1581), che dichiara definitivamente decaduto l'obbligo di obbedienza nei confronti dell'imperatore Filippo II, appare come tali avvenimenti diano vita, nel corso del secolo, a uno sviluppo costituzionale del paese del tutto

peculiare, poiché in realtà essi non sono in grado di definire una volta per tutte il soggetto detentore della sovranità, né più in generale di dare stabilità all'assetto costituzionale delle Province Unite. L'*Unione*, infatti, viene interpretata nel corso del XVII secolo quasi esclusivamente come un'alleanza di realtà politiche autonome, costituite dalle singole Province, che peraltro al loro interno ripropongono la medesima incertezza e instabilità nei meccanismi decisionali, poiché ciascuna città gode di larga autonomia politica.

D'altra parte l'*Atto di Abiura*, che elimina uno dei due soggetti – ovvero l'imperatore, l'altro essendo costituito dagli Stati Generali – sui quali si reggeva il sistema costituzionale antecedente all'indipendenza, concepito secondo i principi del contrattualismo tardo-medievale come strutturato bipolarmente, apre un vuoto di potere che, nonostante i tentativi compiuti alla fine del '500 di offrire la sovranità del paese ora al duca di Anjou, ora al conte di Leicester, non verrà colmato nel corso di tutto il XVII secolo. Né, d'altra parte, tale sistema troverà la via per evolversi in una forma positiva differente, proprio per l'estrema difficoltà di mediare tra gli interessi in gioco (Visentin 2001, cap. V, § 1).

Questa "assenza di decisione" è tutt'uno con l'estrema difficoltà di concludere lo scontro in atto – almeno fino al 1672, anno della crisi definitiva della Repubblica – proprio perché esso non ha come obiettivo la conquista del potere sovrano, bensì la determinazione del soggetto legittimo di tale potere; è quindi una lotta per occupare un luogo che ancora non esiste, che deve essere istituito prima che occupato. I protagonisti principali di questo scontro, da un lato il principe d'Orange e i suoi alleati, dal-

l'altro non tanto gli Stati Generali, quanto piuttosto la provincia d'Olanda – e forse, in determinate situazioni, soprattutto la città di Amsterdam, di gran lunga la più ricca e popolosa del paese (Méchoulan 1993) –, portatori di interessi materiali e di concezioni politiche contrapposti, si muovono dunque in una cornice costituzionale "debole", all'interno della quale essi agiscono con un altissimo grado di autonomia, producendo una dialettica ininterrotta e un interminabile rimodellamento dei rapporti di forza, sbilanciati a favore a volte dell'uno, a volte dell'altro.

Tuttavia il disordine istituzionale che ne consegue convive paradossalmente con uno sviluppo economico, sociale e culturale che non ha paragoni nella storia dei Paesi Bassi, come se la mancanza di un potere unitario e assoluto – o comunque di un ordinamento costituzionale stabile – producesse effetti benefici sul progredire della società nederlandese, e olandese in particolare; come se, addirittura, l'incompletezza del modello costituzionale formale generasse un meccanismo virtuoso di costituzionalizzazione materiale sempre in atto, che si dispiega liberamente senza i limiti imposti da un sistema politico chiuso.

Una situazione senz'altro anomala (definizione di cui si è forse abusato, ma che definisce correttamente l'originalità delle vicende politiche dei Paesi Bassi nel XVII secolo), oltre che fortemente "a rischio", dal momento che le tensioni interne espongono la Repubblica alla minaccia permanente di una degenerazione nella guerra civile – alla quale si giunse molto vicini almeno due volte, nel 1618 e nel 1650 (Israel 1995, capp. 19 e 29) – o di un attacco da parte di altri Paesi. Ma anche una situazione che, proprio per la radicali-

tà dello scontro ideologico, offre un ampissimo campo di possibilità alla riflessione teorica repubblicana.

Questa digressione nel campo della storia costituzionale va ricondotta al piano del dibattito teorico e ideologico, all'interno del quale la consapevolezza della novità assoluta – e dell'assoluta precarietà – del sistema politico delle Province Unite matura gradualmente nel corso della prima metà del '600, per chiarirsi infine proprio nell'opera di quegli autori repubblicani che per primi si rendono conto della necessità di elaborare un paradigma concettuale nuovo, capace di leggere il presente e di offrire una rinnovata fondazione dell'ordine politico. In quest'ottica va dunque inquadrata l'accoglienza positiva riservata a Hobbes e al suo tentativo di istituire una nuova scienza politica; anche se tale ricezione è in realtà, come si avrà modo di mostrare, tutt'altro che priva di ambivalenze.

La nascita, a fianco della tradizione teorica di stampo neoaristotelico-calvinista – che aveva in Johannes Althusius il suo principale referente per l'Europa calvinista –, di un paradigma repubblicano innestato sull'antropologia negativa hobbesiana e orientato all'instaurazione e alla legittimazione di una sovranità assoluta, ha dunque dei precedenti all'inizio del secolo, con l'emergenza di una concezione del potere politico e, soprattutto, della libertà, che insiste sulla critica di ogni regime monarchico, in nome della *equalis libertas* di tutti i cittadini.

Gli scritti giovanili di Hugo Grotius – il *De republica emendanda*, il *Parallelon rerum publicarum* e, soprattutto, il *De antiquitate reipublicae batavae* – ne sono una testimonianza importantissima, in quanto tutti e

tre, seppure in misura e con accentuazioni differenti, sottolineano l'opposizione inconciliabile tra repubblica aristocratica (o democratica) e monarchia, radicata in una differenza qualitativa tra le due forme di regime, che spezza la neutralità della tripartizione aristotelica, e conseguentemente rifiuta la superiorità dell'*imperium mixtum* sulle forme pure, in nome dell'indivisibilità del principio sovrano (va ricordato che, invece, l'eccellenza dell'*imperium mixtum*, dove però l'elemento monarchico godesse di una maggiore potenza, costituiva una delle tesi in voga presso i sostenitori del principe d'Orange). In particolare, il *De antiquitate* (Grotius 1610), con la sua insistenza sul nesso indisciungibile tra la *maiestas* e l'*amor tuendae libertatis* (*ibidem*, p. 22), che solo la repubblica aristocratica garantisce, indica già uno degli aspetti teorici che matureranno nella riflessione successiva del giurista olandese: ovvero quella coimplicazione tra la libertà naturale degli individui e l'unità e indivisibilità del potere supremo, che sola può costituire la garanzia contro i tentativi di ingerenza dell'autorità religiosa (Tuck 1993, pp. 160 ss.).

La radicalizzazione della lotta politica, manifestatasi a partire dal 1650 con il fallito colpo di Stato di Willem II d'Orange e con l'inizio del periodo di "governo senza *stadhouder*"³, implica una parallela accentuazione dei toni del confronto teorico, al quale prende parte anche il principale esponente del partito degli *staatsgezinden*, quel Johan De Witt (1625-1672) che fonda la dottrina della "vera libertà", e che di fatto controlla la politica della provincia d'Olanda per circa un ventennio (Rowen 1986).

Nello scritto *Deductie, ofte Declaratie van de Staten van Hollandt* De Witt, seguendo implicitamente la dottrina groziana della

sovranità, afferma il potere assoluto degli Stati provinciali d'Olanda in nome della difesa degli interessi specifici di questa provincia – in particolare dello sviluppo economico e commerciale, in direzione della liberalizzazione del mercato delle merci e del lavoro, del perseguimento della tolleranza religiosa all'interno, e di una politica pacifista verso gli altri Stati (De Witt 1654, pp. 9 ss.).

Un simile interesse, tuttavia, è calibrato fondamentalmente su quello dei *regenten*, fautori della modernizzazione economica e sociale del Paese, e trova invece l'opposizione non soltanto del partito filo-orangista, ma anche di ampi strati della popolazione cittadina non benestante, che vengono spinti verso una proletarizzazione forzata dalla riduzione delle garanzie corporative e dalla maggiore dinamicità del sistema. Un'opposizione che il clero calvinista, con i suoi continui attacchi all'immoralità e all'ateismo dei patrizi, tenta di gestire a sostegno del progetto orangista.

Proprio l'incapacità da parte della politica dewittiana, troppo legata a una spregiudicata applicazione della dottrina degli *arcana imperii*, di coinvolgere nella sua linea politica – o almeno di soddisfarne le richieste – la fascia sociale cittadina meno benestante costituisce una delle cause principali della crisi e del crollo del "governo senza *stadhouder*", che nel 1672, a seguito dell'invasione francese dell'Olanda, finisce travolto da una rivolta popolare, culminata nello spaventoso linciaggio di De Witt e del fratello.

Al tragico fallimento del partito della "vera libertà" Spinoza dedica un passaggio del *Trattato politico* (Spinoza 1999, cap. IX, § 14, pp. 217-219), scritto composto in seguito agli avvenimenti del 1672: egli riconosce la tendenza generale di una crescente scle-

rotizzazione della classe politica olandese, il cui carattere aristocratico si muta gradualmente in oligarchico, escludendo dal potere una parte sempre maggiore della cittadinanza.

4. *Passioni, ragione, politica*

In un contesto politico così tumultuoso, la riflessione degli autori repubblicani della seconda metà del '600 si colloca in una posizione "estrema" del panorama teorico: il loro repubblicanesimo è un'ideologia senza compromessi, che rompe nettamente con la tradizione, cercando una strada nuova alla fondazione e al governo della cosa pubblica. Negli scritti dei fratelli De la Court manca ovviamente una visione filosofica organica, che è invece ben presente nell'opera di Spinoza, il che rende talvolta la loro argomentazione confusa, se non contraddittoria; tuttavia è evidente che l'intenzione politica dei loro scritti e quella di Spinoza seguano la medesima strada, benché quest'ultimo la percorra con maggiore radicalità, individuando nella "potenza della moltitudine" il fondamento di ogni regime politico.

I fratelli Johan (1622-1660) e Pieter (1618-1685) De la Court sono figli dello straordinario sviluppo economico e culturale dell'Olanda del XVII secolo. Di famiglia borghese benestante (il padre lavorava nel campo delle manifatture tessili, e i figli ne ereditarono l'attività), studiano entrambi all'università di Leiden, viaggiano a lungo per l'Europa, e in seguito partecipano attivamente al dibattito politico, schierandosi con l'ala più intransigente dei sostenitori di Johan De Witt (Wildenberg 1986), con la collaborazione del quale scrivono il loro

testo di maggior successo all'epoca, quell'*Interest van Hollandt* (De la Court 1662a) che sarà riedito più volte in Olanda, e nel 1702 anche in lingua inglese.

Per lungo tempo, inoltre, Pieter fu considerato l'autore, sotto lo pseudonimo di Lucius Antistius Constans, del *De Jure Ecclesiasticorum* – attribuito peraltro anche a Spinoza e a van Velthuysen – un'opera che esprime il livello di massima radicalità della fazione filo-dewittiana all'interno del dibattito olandese sugli *jura circa sacra*, riprendendo senza esitazioni la dottrina hobbesiana del necessario assoggettamento del culto religioso al potere politico (Constans 1665). Essendo Johan morto giovane, toccò a Pieter pubblicare la gran parte delle opere che, probabilmente, egli aveva scritto o elaborato insieme al fratello; in particolare dei due scritti più sistematici, le *Consideratien van Staat, ofte politike weeg-schaal* (De la Court 1660; ma si farà uso, per le citazioni, della II edizione, più completa, del 1661) e i *Politike Discoursen* (De la Court 1662b). Il primo è senza dubbio quello che, soprattutto nella sua prima edizione, risente maggiormente dello spirito democratico di Johan, che invece Pieter avrebbe attenuato in seguito. Ad ogni modo, le differenze non sono così decisive da poter parlare di due autori separati, e quindi la costruzione generale del loro pensiero può essere considerata come se si trattasse di una riflessione comune.

Per quanto invece riguarda la figura di Spinoza, essa è senz'altro assai più nota di quella dei fratelli De la Court, avendo ricevuto anche negli ultimi anni una continua attenzione (Gullan-Whur 2000; Nadler 2002). Tuttavia soltanto di recente l'indagine biografica si è completamente liberata del pregiudizio secolare di uno Spinoza

uomo e pensatore isolato, privo di alcun interesse per la vita dei suoi contemporanei e del suo paese. Al contrario, è ormai assodato che egli abbia mantenuto un serrato dialogo con numerosi e importanti esponenti della cultura e della politica del suo tempo, tenendosi sempre bene informato delle vicende olandesi e dell'Europa, e cercando anche di intervenire nel dibattito in corso. Di fatto il *Trattato teologico-politico*, pubblicato anonimo nel 1670, è anche (benché vi sia certo molto altro) un *pamphlet* in difesa della libertà religiosa, che Spinoza riteneva ancora a rischio nella Repubblica d'Olanda, e le vicende della sua pubblicazione e circolazione dimostrano come il filosofo volesse partecipare attivamente allo scontro ideologico, cercando di influenzarne gli esiti⁴.

Poco si sa dei rapporti che intercorsero tra il filosofo di Amsterdam e i due fratelli De la Court; è certo comunque che il primo conosceva gli scritti principali dei secondi, essendo sia le *Consideratien*, sia i *Politike Discoursen* presenti nella sua biblioteca; inoltre, nel *Trattato politico*, all'interno del quale riferimenti impliciti all'opera delacourtiana sono senz'altro presenti, viene anche citato il *prudentissimus Belga V.H.* (Spinoza 1999, VIII, 31, p. 184. V.H. è l'acronimo di Van Hove, ovvero della versione fiamminga del cognome De la Court), per sostenere la tesi della superiorità dell'aristocrazia sulla monarchia in tempo di pace. Si tratta dell'unico scrittore politico contemporaneo esplicitamente nominato nell'opera, ulteriore prova dell'attenzione con la quale Spinoza guarda al dibattito ideologico e alle vicende politiche del suo paese.

Può essere utile, inoltre, chiedersi se tra i *politici* citati all'inizio del *Trattato politico* in contrapposizione ai *philosophi* (I, 2, p. 26),

Spinoza ritenesse di dover collocare anche i fratelli De la Court; non tanto perché essi, come appunto si pensa facciano i politici, «tendono ad ingannare gli uomini piuttosto che a curarne gli interessi», quanto piuttosto perché costoro «sanno per esperienza che ci saranno vizi finché ci saranno uomini» (*ibidem*, p. 27). Al contrario dei filosofi, che immaginano un mondo irrealizzabile, nel quale la dimensione affettiva della natura umana scomparirebbe miracolosamente, i politici hanno un rapporto ben più diretto con l'esperienza e con la pratica, e per questo il loro giudizio sulla natura umana è più sensato.

In effetti, tanto i *Politike Discoursen*, quanto le *Consideratien van Staat* elaborano un orizzonte antropologico deterministico e naturalistico, secondo il quale gli uomini seguono il loro nudo interesse, e nel farlo sono mossi assai più spesso dalle passioni piuttosto che dalla ragione: «L'egoismo è all'origine di tutte le azioni umane, sia quelle buone, sia quelle cattive», dal quale «nasce una grande diffidenza [tra gli uomini] e la paura di essere derubati dei propri averi» (De la Court 1661, I parte, I, 1, p. 13; trad. dell'autore, come le successive). E ancora: «Un uomo non ha alcun maestro più forte delle proprie passioni e dei propri istinti» (*ibidem*, I, I, 2, p. 16).

Tale dominio delle passioni sull'agire umano è declinato talvolta in chiave moralistica. Ad esempio, ancora nelle *Consideratien*: «il male è l'immagine del cuore umano, fin dalla sua infanzia, e per questo gli uomini sono e rimangono malvagi per natura» (*ibidem*, I, I, 2, p. 18); e anche nei *Politike Discoursen* compare più volte l'affermazione della naturale malvagità dell'uomo. Tuttavia sembra trattarsi più di un omaggio alla retorica dominante dell'epoca, di deri-

vazione neostoica, che non di un giudizio preciso, sul quale si fonda la teoria politica. Non va dimenticato, infatti, il grande eclettismo della formazione culturale dei due fratelli, dei quali gli studiosi hanno di volta in volta sottolineato la vicinanza con il neostoicismo, con il cartesianesimo, e infine con l'antropologia hobbesiana (rispettivamente Haitsma Mulier 1980, Kossmann 2000 e Velema 2002). Si è anche cercato di distinguere tra una diversa formazione nei due, Johan maggiormente influenzato da Hobbes, Pieter invece da Descartes, allo studio del quale l'avrebbe introdotto il suo insegnante all'università di Leiden, Adriaan Heereboord.

Ad ogni modo, nonostante lo slittamento terminologico e il carattere talvolta contraddittorio di alcune affermazioni, la linea del ragionamento antropologico presente nelle *Consideratien* è facilmente riconoscibile, e può venire sintetizzata in questi termini: poiché è evidente che tra gli uomini «le passioni sono generalmente molto più forti della ragione» (De la Court 1661, I, I, 5, p. 23), ne segue che ovunque regna naturalmente la paura e la diffidenza, e che pertanto, parafrasando Hobbes, vale il principio dell'*homo homini lupus in statu naturali* (*ibidem*, I, I, 14; il *De cive* è citato espressamente a questa altezza come fonte di ispirazione).

Al di là della maggiore influenza cartesiana o hobbesiana, l'analisi della natura umana tratteggiata in queste pagine svolge il ruolo di prendere le distanze da quella tradizione filosofica d'impostazione aristotelica, ancora ben presente nelle università olandesi, che spesso fornivano un supporto teorico all'ideologia orangista, che afferma la naturale politicità dell'uomo e sostiene la necessità di una condotta virtuosa da parte dei governanti e dei cittadini.



Pieter De Hooch, *Interno della Camera dei borgomastri, Municipio di Amsterdam*

Sulla stessa linea si muovono, benché con una profondità analitica e una coerenza senz'altro maggiori, i primi due capitoli del *Trattato politico* di Spinoza⁵. Composto tra il 1675 e la morte del filosofo, avvenuta nel 1677, si tratta della sua opera politica più matura, nella quale i risultati dell'indagine sulla natura umana condotta nell'*Etica* costituiscono le fondamenta per un'approfondita rielaborazione della teoria politica dell'epoca e per un'articolata riflessione sui diversi generi di governo della cosa pubblica, sulle loro qualità e sui loro inconvenienti. I principi antropologici che Spinoza rende espliciti nel testo sono facilmente riassumibili: in primo luogo, egli dichiara che è «cosa certa – e nella nostra *Etica* ne abbiamo mostrato la verità – che gli uomini sono necessariamente attraversati dagli affetti» (Spinoza 1999, I, 5, p. 31). Questa affermazione viene subito utilizzata al fine di operare una critica serrata alle concezioni più comuni della

natura umana, che egli appunto distingue in due posizioni contrapposte: quella dei *philosophi* e quella dei *politici*. Soprattutto i primi sono pericolosi, perché dominati dal pregiudizio moralistico, che impedisce loro di affrontare lo studio degli affetti «con la stessa libertà d'animo che ci è solita negli studi matematici» (Spinoza 1999, I, 4, pp. 29-31), ovvero di constatare come l'uomo non sia un regno isolato dal resto del mondo – non sia cioè un *imperium in imperio*, secondo la famosa definizione spinoziana, presente tanto nel *Trattato politico*, quanto nell'*Etica* –, ma anzi segua le leggi naturali allo stesso modo di ogni altro individuo esistente.

Spinoza definisce l'agire e il patire esclusivamente in termini di produzione di effetti, cioè secondo un principio di relazione causale: nessun finalismo, nessun intervento trascendente, in breve: nessun mistero, a sovradeterminare l'indagine conoscitiva della natura umana, il cui risultato principale in vista dell'elaborazione di una politica è appunto l'esposizione di ciascun uomo alla superstizione e al conflitto con gli altri uomini, esito inevitabile della sua costituzione passionale. Va sottolineato peraltro come il termine latino usato nel testo per indicare l'"attraversamento" del corpo umano da parte degli affetti sia *obnoxius*, che significa anche "sottomesso", e nel lessico giuridico del *Digesto* "dipendente, schiavo" (Skinner 2001, p. 32). Si potrebbe quindi supporre che le passioni costringano gli uomini a uno stato di asservimento paragonabile a quello che definisce il rapporto tra uno schiavo e il suo padrone; un'ipotesi che, come si vedrà in seguito, potrebbe pesare sull'interpretazione del repubblicanesimo spinoziano.

L'orizzonte antropologico del *Trattato politico* sembrerebbe dunque avvicinarsi a

quello dei *politici*, tra i quali, come si è detto, potrebbero essere arruolati anche i De la Court; tuttavia Spinoza chiarisce che il suo giudizio sulla costituzione affettiva dell'uomo non è interamente negativo, poiché occorre distinguere tra gli affetti che provengono da un'attività dell'individuo, e quelli invece che nascono da un intervento esterno: solo questi ultimi sono realmente passioni, sono cioè al di fuori di ogni controllo, e possono rendere l'uomo schiavo. Questo significa inoltre, per quanto riguarda i rapporti naturali interindividuali, che non è possibile né assolutizzarne il carattere conflittuale, né concepirli come immediatamente politici, ma che, piuttosto, va riconosciuta la coesistenza dei due piani, cosicché gli uomini allo stato di natura si trovano sempre in una condizione di indecidibilità tra l'inimicizia e la socialità: gli uomini sono quindi al tempo stesso «ex natura hostes» (Spinoza 1999, II, 14, p. 47) e «animal[i] social[i]» (*ibidem*, II, 15, p. 47), ovvero la loro socialità si esprime anche necessariamente attraverso un'intrascendibile inimicizia.

5. *Diritti e interessi: dall'individuo al comune*

Le passioni giocano nel *Trattato politico* un ruolo politico decisivo:

le cause e le fundamenta naturali dello Stato (*impe-rii*) non vanno ricercate negli insegnamenti della ragione, ma vanno dedotte dalla comune natura, ovvero condizione degli uomini.

[cap. I, § 7, p. 33]

Spinoza avverte:

pensare che la moltitudine, o coloro che vengono

delegati ai pubblici affari, possano essere indotti a vivere in base ai soli dettami della ragione, equivalenti a sognare il secolo d'oro dei poeti, o una favola. [Ibidem, § 5]

Questa "comune natura"⁶, che il *Trattato politico* declina attraverso il lessico giusnaturalista del diritto naturale individuale, non è una natura virtuosa o razionale, ma è appunto una natura determinata dagli affetti: sono questi ultimi che, così come possono spingere gli uomini a combattersi, allo stesso modo li spingono a unirsi, per una sorta di necessità naturale, che non ha nulla a che vedere con una prospettiva finalistica, peraltro violentemente criticata già nell'*Etica*.

Nonostante l'apparente somiglianza tra l'antropologia spinoziana e quella hobbesiana, nel momento in cui il *Trattato politico* affronta il tema della nascita della società politica esso non fa alcun riferimento alla dottrina del patto sociale e del trasferimento dei diritti⁷. Lo stato di natura spinoziano, infatti, è sì caratterizzato dall'assoluta uguaglianza tra tutti gli uomini e dalla loro potenziale contrarietà, ma questo non implica che la conflittualità vi sia iscritta come un dato insuperabile: la guerra è solo uno dei possibili esitidelle relazioni affettive che gli uomini stringono tra loro, mentre più frequente del conflitto assoluto è la nascita di relazioni di potere e di assoggettamento personale.

Spinoza descrive questa situazione attraverso la coppia *sui juris esse-alterius juris esse*:

ciascuno è sotto altrui giurisdizione fino a tanto che è sottoposto all'altrui potere; ed è autonomo quando è in grado di respingere ogni aggressione, di vendicare a propria discrezione un danno subito e, in senso assoluto, quando può vivere a modo suo.

[Spinoza 1999, II, 9, p. 43]

Si tratta di una terminologia che, come nel caso dell'aggettivo *obnoxius* già ricordato, rinvia al lessico del *Digesto*, in particolare alla distinzione tra lo schiavo – che è appunto soggetto al diritto e al potere altrui – e il libero, e attraverso la codificazione del diritto romano occupa un ruolo centrale nella declinazione della libertà repubblicana della prima modernità (Skinner 2001, pp. 30-32; Pettit 2000, pp. 43-47).

Restando al *Trattato politico*, il binomio schiavitù-libertà è implicato nell'esistenza umana fin dallo stato di natura, dove la piena immanenza dei rapporti di forza e delle tensioni inestinguibili esprime l'impossibilità di un intervento esterno della razionalità, dal momento che, come afferma l'*Etica*, «ognuno giudica o stima, secondo il proprio affetto, quel che è bene e quel che è male» (Spinoza 1988, III, 39, scolio, p. 201), e lo fa del tutto legittimamente, seguendo pienamente il proprio diritto naturale.

Il superamento della conflittualità e del rischio generalizzato di perdere la propria libertà è possibile soltanto grazie al movimento virtuoso degli affetti, che da particolari tendono a farsi comuni. Questo movimento ha una matrice corporea, le cui base teoriche si trovano nella II parte dell'*Etica*, nella serie di assiomi e di lemmi che seguono al corollario della proposizione 13, e che nel *Trattato politico* viene così descritto:

Se due individui convengono simultaneamente (*simul convenient*) e uniscono le loro forze, hanno assieme più potenza (*plus simul possunt*), e di conseguenza più diritto sulla natura che uno dei due da solo; e quanto più numerosi saranno ad essere stretti in questi vincoli, tanto maggiore sarà il diritto di tutti loro assieme.

[Spinoza 1999, II, 13, pp. 45-47; trad. modificata]

L'atto del *convenire* non implica alcun accordo di tipo contrattuale, e quindi nessun obbligo reciproco, né alcun trasferimento di diritto; si tratta invece – come spiegano le pagine della II parte dell'*Etica* – di una tendenza naturale, presente in ogni realtà corporea, ad aggregarsi con altri elementi che condividono con essa alcune caratteristiche. Spinoza spiega così le ragioni genetiche di questo accordo

Siccome gli uomini [...] si fanno guidare dagli affetti più che dalla ragione, anche la moltitudine conviene naturalmente non spinta dalla ragione, ma da qualche comune affetto, e vuole essere guidata come da una sola mente, vale a dire da una comune speranza o paura, o desiderio di vendicare un danno comune.

[*Ibidem*, VI, 1, p. 87]

Il passaggio dallo stato di natura allo stato politico non implica alcuna rottura dell'orizzonte naturalistico, bensì una graduale transizione che si attua allorché il *convenire* affettivo si stabilizza nel consenso, grazie al quale il diritto comune incrementa la propria potenza a scapito delle pulsioni antipolitiche dei singoli. L'accordo naturale produce un rapporto giuridico, che a sua volta introduce due nuovi elementi: la coazione verso chi trasgredisce i principi sanciti dall'accordo stesso, e nel contempo la generalizzazione della possibilità di mantenersi autonomi e di sfuggire alla schiavitù dell'*alterius jus*.

Con la trasformazione del diritto comune naturale in diritto comune politico – in realtà altrettanto naturale – nasce l'*imperium*, cioè lo Stato, la cui potenza, definita «dalla potenza della moltitudine» (*ibidem*, II, 17, p. 49), trae la propria condizione di esistenza dalla molteplicità di tutti coloro che partecipano al *convenire* affettivo. Se

anche permangono al suo interno elementi residuali di conflittualità, generati dall'irriducibilità assoluta dei caratteri individuali al senso comune, tuttavia tali aspetti raramente mettono a rischio l'organizzazione politica complessiva, dal momento che ognuno comunque percepisce di poter garantire al meglio la propria libertà – l'essere *sui juris* – all'interno del diritto universale sancito dalle leggi, piuttosto che in una situazione in cui egli rischierebbe continuamente di trovarsi sotto il dominio di un altro individuo privato.

A questo proposito un passo del *Trattato teologico-politico* è chiarificatore: vi si afferma infatti che, se pienamente libero «è soltanto colui che vive integralmente secondo il solo dettame della ragione», d'altra parte

l'obbedienza, toglie bensì in un certo senso la libertà, ma non rende senz'altro schiavi; è invece il movente dell'azione che rende schiavi. Se il fine dell'azione non è l'utilità dello stesso agente, ma quella dell'imperante, allora l'agente è schiavo e inutile a se stesso. Ma, in un regime politico (*republica et imperio*), nel quale è legge suprema la salute, non del sovrano, ma di tutto il popolo, colui che obbedisce in tutto all'autorità non deve essere definito schiavo inutile a se stesso, ma suddito; e libera in sommo grado è quella repubblica che ha le sue leggi fondate sulla retta ragione, giacché in essa ciascuno può, se vuole, essere libero.

[Cap. XVI, p. 384]

La trattazione della genesi della società politica nell'opera dei De la Court non ha certamente la medesima profondità teorica di quella del *Trattato politico*; anch'essi tuttavia rifiutano in modo netto l'idea di costruire la politica su un elemento razionale o virtuoso, che non è presente – almeno in misura perspicua – nella natura umana. Si tratta

piuttosto di riconoscere la centralità del principio dell'effettualità, contro ogni visione moralistica della politica; per questo il titolo del capitolo 1 del II libro delle *Consideratien* recita: «Come la politica debba fondarsi non sulle virtù umane, ma sulla loro malvagità» (De la Court 1661, p. 137).

Riconoscendo l'uguaglianza originaria di tutti gli uomini, i quali «hanno per natura il medesimo peso sul piano delle passioni e della forza del corpo», da cui deriva che «ogni uomo ha impresso in sé un istinto a comandare e a non dover essere comandato» (*ibidem*, p. 30), i De la Court concludono affermando che solo una passione universalmente condivisa può spingere gli uomini ad associarsi e a sottomettersi a un potere comune: tale passione è, hobbesianamente, «la paura di un male futuro». Spinti dalla paura, gli uomini istituiscono «un patto reciproco di ciascuno, contratto allo scopo di proteggersi contro ogni violenza che venga dall'interno o dall'esterno» (*ibidem*, I, 3, p. 20). Ma tale pattuizione non è accompagnata da alcun trasferimento di diritto, né dalla costituzione di un potere sovrano rappresentativo: in altre parole, il patto non produce la spoliticizzazione dell'agire degli individui, né la piena neutralizzazione delle loro passioni, bensì piuttosto – a differenza che in Hobbes, e certo in maggiore sintonia con Spinoza – modifica i meccanismi di interazione tra le passioni stesse.

Il significato di questo mutamento risulta evidente nel momento in cui le *Consideratien* affrontano la questione del migliore governo, che viene definito come quello in cui

la prosperità e il danno dei governanti è congiunta alla buona e alla cattiva sorte dei sudditi; invece la forma peggiore di governo è quella in cui i governanti non possono favorire il benessere dei

sudditi, senza danneggiare loro stessi, mentre al contrario, possono danneggiare i sudditi, ricavandone un vantaggio.

[*Ibidem*, I, 4, p. 23]

Centrale è, in questa prospettiva, la nozione di prosperità o di interesse individuale, che deve armonizzarsi con quella degli altri individui all'interno di una cornice collettiva, senza però che spetti esclusivamente ai detentori del potere decidere quale sia appunto l'interesse generale. Anzi, nel momento in cui chi governa, o per errore, o intenzionalmente, favorisce esclusivamente se stesso o solo una parte, le reazioni passionali del resto della cittadinanza finiranno inevitabilmente per mettere in pericolo la stabilità del regime (Blom 2002).

Per questa ragione il migliore governo non può che essere una repubblica, dove il potere è tenuto da un'assemblea dei cittadini e le decisioni sono prese a maggioranza: se Hobbes gradualmente scompare, da questo momento in poi è un altro autore "maledetto" a fornire la sponda teorica del discorso delacourtiano, ovvero Machiavelli (autore peraltro molto citato nei *Politike Discoursen*, talvolta in maniera esplicita, talvolta implicitamente).

6. *Le leggi della Repubblica e gli affetti della moltitudine*

Schiettamente machiavelliana è, ad esempio, l'affermazione dell'importanza della legge nel modificare il comportamento umano, espressa in un passo che è l'esatta citazione dei *Discorsi*: «le leggi non trovano, ma fanno gli uomini buoni» (De la Court 1661, I, II, 1, p. 137).

La legge in una repubblica assume dun-

que il compito di governare le passioni di una collettività, supplendo alla carenza di razionalità negli individui e definendo a un tempo l'interesse e la libertà di tutti i cittadini (non a caso le *Consideratien* ricordano che, nei tempi antichi, il governo repubblicano era chiamato con il nome di "libertà"). La stessa definizione di libertà è costruita attraverso quella contrapposizione tra autonomia e servitù che è presente anche nell'opera spinoziana, e che costituisce un *topos* della riflessione repubblicana:

La libertà è data dal fatto che nessuno sia obbligato a vivere in accordo con i desideri di un altro, ma che egli viva in accordo con l'ordine e la legge, ai quali tutti gli abitanti di uno Stato sono ugualmente soggetti, come lo sono alla ragione. [*Ibidem*, II parte, I, 1, p. 256]

In questo modo la libertà e l'uguaglianza tra tutti i cittadini si saldano in un unico principio, che è quello dell'assoluta indipendenza dalla volontà altrui e della comune sottomissione alla legge universale; ma, a sua volta, l'universalità della legge repubblicana è tale perché essa è l'esito di una decisione collettiva, che esprime l'interdipendenza tra le istituzioni politiche e le passioni comuni.

Per chiarire questo aspetto, è opportuno prendere in considerazione il regime che i De la Court collocano all'estremo opposto del governo repubblicano, ovvero la monarchia, la quale è indistinguibile dalla tirannide, dal momento che anche i sovrani, come gli altri uomini, obbediscono alle loro pulsioni egoistiche e ricercano esclusivamente il loro interesse, senza preoccuparsi del bene comune.

Adirittura, tanto le *Consideratien* quanto i *Discoursen* affermano che i re sono tendenzialmente più malvagi degli altri uomini

(cfr. ad esempio De la Court 1662b, p. 388), poiché la loro educazione e più in generale la vita di corte favoriscono la corruzione morale e lo sviluppo delle passioni più basse (Velema 2002, pp. 16-17). Di conseguenza, vale il principio secondo il quale «il miglior governo monarchico non è tanto buono per i sudditi quanto il peggior governo repubblicano» (De la Court 1662b, V libro, IX discorso, p. 377), essendo i presunti vantaggi del primo meramente ipotetici, mentre i suoi vizi sotto gli occhi di tutti – e il riferimento al pericolo dell'instaurazione di una monarchia orangista in Olanda è esplicito.

Attraverso la critica della monarchia emergono ancora di più, per contrasto, i caratteri positivi della repubblica, determinati fundamentalmente dalla gestione collettiva del potere, ovvero dal fatto che «molti uomini sentono, vedono e capiscono sempre meglio di uno solo» (De la Court 1661, II, I, 2, p. 263); e questo accade proprio perché, come

in un'assemblea di individui dotati del medesimo potere si manifesta una grande diversità di passioni, che anche senza la consapevolezza del proprio interesse si neutralizzano a vicenda, allo stesso modo nelle assemblee politiche ordinate dalla legge la ragione trova sempre maggiore spazio che non presso un singolo uomo, il cui intelletto è spesso narcotizzato dalle passioni.

[*Ibidem*, p. 264]

La legge esprime quindi una strategia immanente alla collettività di gestione razionale delle passioni, la quale non può essere mai affidata a un singolo individuo, perché in tal caso il meccanismo virtuoso di neutralizzazione delle passioni antipolitiche e di incremento dell'interesse comune potrebbe prodursi con molta maggior difficoltà. In sintesi, le leggi di una repub-

blica ordinano e stabilizzano le dinamiche passionali, eliminandone le caratteristiche meno armonizzabili con un contesto pacificato e favorendo così la mediazione degli interessi individuali (Blom 1995, pp. 178-180).

Ma questo significa anche che la costituzione dell'ordine politico repubblicano è un processo sempre aperto, continuamente rimesso in gioco dal travaso delle dinamiche affettive nelle istituzioni politiche, come dimostra lo studio accurato delle costituzioni veneziana e genovese nelle *Consideratien* (De la Court 1661, II, III-V libro, pp. 292-372).

Resta infine da chiedersi se la migliore repubblica per i De la Court debba avere una costituzione aristocratica o democratica. A tale proposito, va innanzitutto notato che l'unica aristocrazia compatibile con la loro concezione repubblicana non può essere quella feudale, ma soltanto quella costituita dalle famiglie benestanti di estrazione urbana (corrispondente quindi sul piano storico al raggruppamento dei *regenten*, che governava all'epoca la maggior parte delle città olandesi).

In secondo luogo, proprio perché viene rifiutata qualsiasi declinazione di tipo nobiliare o "di sangue" dell'aristocrazia, nell'ottica delacourtiana la distinzione tra i membri di quest'ultima e gli altri abitanti della città non può essere mai così netta da impedire la cooptazione di alcuni membri delle famiglie non aristocratiche, favorendo così il graduale allargamento dell'assemblea sovrana legislatrice.

Pertanto, concludono le *Consideratien*, «il miglior regime è senz'altro un'aristocrazia che si avvicina il più possibile alla democrazia» (*ibidem*, III parte, III, p. 563), in quanto esso è in grado di unificare le

qualità dei due regimi: la tendenza assoluta verso il bene comune di quello democratico, e la capacità di selezionare quei cittadini che «hanno abbastanza intelletto e sapere per perseguire il bene del paese» (*ibidem*) propria di un'aristocrazia. Infatti è necessario, affinché si produca il processo virtuoso di razionalizzazione delle passioni nella legge, che il potere sia detenuto da una «assemblea legale, composta dai comuni cittadini», e in nessun caso da «un'assemblea illegale e tumultuosa del popolo minuto»: «*inter populum et multitudinem* – conclude il testo – *differentia permagna est*» (*ibidem*, III, I, 7, pp. 471-472), dove il termine "multitudo" sembra indicare una sorta di residuo impolitico presente nella cittadinanza, la cui presenza è fonte esclusiva di minaccia di disgregazione nei confronti della repubblica.

Sulla questione riguardante la superiorità della repubblica aristocratica, per quanto ampia, rispetto a quella popolare si misura il diverso modo in cui i De la Court declinano la natura umana rispetto a Spinoza. Quest'ultimo, infatti, concepisce il principio democratico come il cuore pulsante di ogni regime politico (compresa addirittura la monarchia), a partire da quella *potentia multitudinis* che è l'espressione intrascendibile dell'affettività comune e del comune diritto naturale, consolidati consensualmente attraverso la produzione legislativa.

Il *Trattato politico* si articola così in una serie di capitoli, i quali indicano le trasformazioni necessarie a riformare tanto il governo aristocratico, quanto quello monarchico, nella direzione del massimo ampliamento possibile, seppure all'interno di una cornice costituzionale data, della partecipazione della collettività al governo. Anche per Spinoza, come è ovvio, la monarchia è giu-

dicata il più imperfetto tra i regimi politici, essendo generato da un livello minimale di coesione della moltitudine:

Nessuno cede volontariamente lo stato a un altro, come dice Sallustio nella prima orazione a Cesare. È quindi evidente che una moltitudine compatta non trasferirebbe mai il proprio diritto a pochi o ad uno solo se potesse mettersi d'accordo al suo interno e potesse evitare che le controversie frequenti nei grandi consigli degenerino in sedizioni.

[Spinoza 1999, VII, 5, p. 117]

Tuttavia questo non significa che non si debba – proprio perché anche in una monarchia è sempre l'intera collettività, e mai il singolo individuo, a costituire il fondamento ultimo del potere politico – spostare lo sguardo dalla sostanziale debolezza della moltitudine sottomessa al potere regio agli aspetti potenziali di emancipazione. Tali aspetti emergono proprio nel momento in cui si prende consapevolezza del carattere fittizio del potere assoluto del re, e conseguentemente si opera sulle istituzioni affinché la moltitudine possa agire da elemento ad un tempo di legittimazione e di bilanciamento del dominio regio, secondo una regola così enunciata:

la moltitudine può conservare sotto un re una libertà abbastanza ampia, purché faccia in modo che la potenza del re sia determinata dalla sola potenza della moltitudine stessa e sia salvaguardata dal presidio stesso della moltitudine.

[*Ibidem*, VII, 31, p. 149]

L'analisi spinoziana del regime aristocratico introduce un'ulteriore differenziazione, poiché l'aristocrazia, a differenza della monarchia, sta in un rapporto di contiguità con l'unico regime veramente assoluto, che è quello democratico (*ibidem*, VIII, 3, p. 155). Questo non toglie che anche i regi-

mi aristocratici siano tutt'altro che stabili, e vadano soggetti a due opposte tendenze: chiudersi in se stessi sclerotizzandosi in un dominio oligarchico – come era accaduto in numerose città olandesi prima del 1672 –, oppure aprirsi alla cooptazione dei gruppi estromessi dal potere, seguendo il suggerimento espresso anche nell'opera dei De la Court.

Spinoza ovviamente propende per la seconda soluzione, affermando che «laddove pochi decidono tutto sotto i propri impulsi passionali, cadono la libertà e il bene comune» (*ibidem*, IX, 14, p. 217). Ma vi è anche un'altra motivazione che lo spinge a perorare questa strada, ovvero il fatto che l'esclusione della moltitudine dall'attività legislativa non ne annulla il desiderio di libertà, bensì lo incanala verso una contrapposizione frontale con i governanti quanto mai rischiosa per la sopravvivenza dello stato: infatti la moltitudine tenuta al di fuori del potere «fa paura ai governanti, e perciò mantiene una certa libertà la quale, pur non essendo sancita legalmente, è comunque rivendicata e salvaguardata» (*ibidem*, VIII, 4, p. 157).

Se rimangono chiuse le porte d'accesso alla partecipazione alla produzione legislativa, la naturale politicità della moltitudine finisce per manifestarsi ugualmente come resistenza al potere, esprimendo attraverso una modalità conflittuale la propria libertà (Bove 2002). Il *Trattato politico*, che a causa della morte del suo autore si conclude con un semplice abbozzo dell'organizzazione del regime democratico, elabora quindi la sua teoria attorno alla definizione di moltitudine, che è indice del carattere strutturalmente aperto di ogni ordinamento politico, attraversato da una molteplicità di pulsioni e di desideri incompatibile in un'unità sta-

tica e in una differenziazione insuperabile tra governanti e sudditi.

7. *Repubblicanesimo e modernità politica*

In conclusione, le caratteristiche del repubblicanesimo dei fratelli De la Court e di Spinoza – ma si potrebbero probabilmente citare altri pensatori dello stesso periodo, come ad esempio Franciscus van den Enden (Israël 2001, cap. IX) – sono riepilogabili attraverso una serie di cerchi concentrici, dagli aspetti più evidenti a quelli più impliciti, ma forse anche più significativi.

1. In primo luogo, questo repubblicanesimo coincide con una rottura della neutralità della tripartizione aristotelica delle forme di governo: la monarchia si pone su un piano differente rispetto alla coppia aristocrazia-democrazia, nel senso che il governo di uno solo tende naturalmente a rendere i cittadini servi dei desideri e delle passioni di quell'uno. Così i De la Court dichiarano che ogni monarchia è in realtà una tirannide, mentre Spinoza, più sottilmente, riconosce il carattere ossimorico della nozione di monarchia assoluta, dal momento che ogni governo di un solo individuo è per natura un governo debole.

2. La libertà dei cittadini, il fine ultimo di ogni costituzione politica, è concepita fondamentalmente come assenza di dominio personale, ovvero come difesa della propria autonomia, del proprio *esse sui juris*: una difesa che può realizzarsi soltanto attraverso la legge. Si tratta di un aspetto genuinamente repubblicano (Skinner 2001, Pettit 2000), che si contrappone alla dicotomia istituita da Hobbes – e fatta pro-

pria dal liberalismo moderno – tra la libertà naturale come assenza di impedimenti e la legge come vincolo necessario, ma non per questo meno coattivo.

3. Una simile accezione della libertà non basta però a definire l'essenza del repubblicanesimo di questi pensatori; occorre ancora sottolineare come la legge renda liberi gli individui soltanto nella misura in cui essi partecipino attivamente alla produzione della legge stessa. A sua volta, tale partecipazione non si fonda su un elemento razionale o su un agire virtuoso o disinteressato, bensì esclusivamente sulla naturale politicità della dimensione passionale di una collettività (a questa altezza l'influenza di Machiavelli risulta decisiva): gli affetti continuano a operare dentro le istituzioni come all'interno di una cornice che ne regola solo parzialmente le dinamiche, con la conseguenza che, se le leggi non "rispondono" efficacemente alla pressione delle passioni collettive, rischiano di essere travolte.

4. A loro volta, le leggi contribuiscono a modificare la direzione di queste passioni, "razionalizzandone" gli obiettivi, cioè rendendoli universali e compatibili con l'interesse collettivo. Si tratta dunque di una razionalità che nasce "dal basso", e che per tale ragione è in grado di attivare un circolo virtuoso tra le passioni e le leggi, favorendo la libertà e l'autonomia dei singoli cittadini. Se le istituzioni repubblicane non prevedono la più ampia partecipazione al processo legislativo, vi è il rischio concreto che le leggi e le passioni della moltitudine si oppongano frontalmente, nel qual caso l'unico sbocco politico di queste ultime è il conflitto aperto nei confronti dei governanti. Per questo la democrazia è il regime repubblicano per eccellenza, in

quanto ciascuno partecipa attivamente – e non solo nella forma della resistenza e del rifiuto – alla produzione delle decisioni politiche. E per questo, d'altra parte, un regime repubblicano è più degli altri esposto al rischio di sconvolgimenti anche violenti, perché in esso non vi è mai spoliticizzazione dell'agire collettivo.

5. Infine: la ricostruzione di questa "variante" olandese del pensiero repubblicano protomoderno è in grado di aggiungere qualcosa al dibattito attuale? Forse sì, nel senso che esso, proprio perché si caratterizza in ultima istanza come critica immamente a quel modello teorico hobbesiano che si sarebbe imposto nel corso della modernità (Duso 1999a e 1999b), più che a una tradizione perduta (Skinner 2001) sembra ricondursi a una tradizione "sotterranea" del pensiero politico moderno, a un'alternativa interna alle trasformazioni di quest'ultimo. Un'alternativa radicale, poiché si alimenta della stessa antropologia, ma ne trae conclusioni politiche opposte: non mira a istituire una teoria scientifica assoluta, in grado di annichilire ogni prassi, ma a elaborare le condizioni e le opportunità per una prassi comune, attraverso la quale ogni individuo partecipi alla costruzione della propria libertà.

Bibliografia

Testi citati

- Burgersdijk (F.), *Idea oeconomicae et politicae doctrinae, auctore Franc. Burgersdicio, Opus Posthumum*, Lugd. Bataavorum, Apud Hieronimum de Vogel, 1644;
- Cocquius (G.), *Vindiciae pro Lege et Imperio: sive Dissertationes duae, quarum una est de Lege in Communi, altera de Exemptione Principis a Lege, institutae potissimum contra tractatum Hobbi de Cive*, Ultrajecti, ex Officina Jacobi a Doeyenburgh, 1661;
- Constans (L.A.), *De Jure Ecclesisticorum liber singularis*, Alethopoli, Caium Valerium Pennatum, 1665;
- De la Court (J.) e (P.), *Consideratien van Staat, ofte Polityke Weeg-schaal*, Beschreven door V.H., 't Amsterdam, by Jacob Volckersz, 1661;
- *Interest van Holland, ofte gronden van Hollands-Welvaren*, By V.D.H., Amsterdam, J.C. van der Gracht, 1662(a);
- *Politike Discoursen, handelende in Ses onderschiede boeken van Steeden, Landen, Oorlogh, Kerken, Regeeringen en Zee-den*, beschreven door D.C., tot Leyden by Peter Hackius, 1662(b);
- De Witt (J.), *Deductie, ofte Declaratie van de Staten van Hollandt ende West-Vrieslandt*, 1654, in 'z Gravenhage, By de Weduve, ende Ersgename van wylen Hildebrandt Jacobsz. van Wouw;
- Grotius (H.), *Liber de Antiquitate Reipublicae Batavae, auctore Hugone Grotio*, Lugduni Bataavorum, Officina Platiniiana Raphelengij, 1610;
- Koerbagh (A.), *Een ligt schijnende in Duystere Plaatsen*, 't Amsterdam, Gedrukt voor de Schrijver, 1668;
- Spinoza (B.), *Opera*, a cura di C. Gebhardt, 4 voll., Heidelberg, Carl Winters, 1972;
- *Trattato teologico-politico*, trad. it. a cura di A. Droetto ed E. Giancotti Boscherini, Torino, Einaudi, 1980 (ed. originale in Spinoza 1972, vol. III, pp. 1-247);
- *Etica Dimostrata con Metodo Geometrico*, trad. it. a cura di E. Giancotti, Roma, Editori Riuniti, 1988 (ed. originale in Spinoza 1972, vol. II, pp. 43-308);
- *Trattato politico*, trad. it. a cura di P. Cristofolini, Pisa, Ets, 1999 (ed. originale in Spinoza 1972, vol. III, pp. 272-360);
- Velthuysen van (L.), *Epistolica dissertatio de Principiis Justitiae et Decori, continens Apologia pro tractatu clarissimi Hobbaei De Cive*, Amstelodami, apud Ludovicum Elzevirum, 1651.

Letteratura secondaria

- Baccelli (L.), *Critica del repubblicanesimo*, Roma-Bari, Laterza, 2003;
- Blom (H.W.), *Morality and Causality in Politics. The Rise of Naturalism in Dutch Seventeenth-Century Political Thought*, Den Haag, Cip, 1995;
- *Burger en Belang: Pieter de la Court over de politieke betekenis van burgers*, in *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw*, a cura di J. Kloeh e K. Tilmans, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, pp. 99-112;
- Bove (L.) *La strategia del conatus. Affermazione e resistenza in Spinoza* [1996], Ghibli, Milano, 2002;
- Chignola (S.), *Tra storia delle dottrine e filosofia politica. Di alcune modalità della ricezione italiana della Begriffs-geschichte*, «Il Pensiero politico», XXXIII, pp. 242-264, 2000;
- Cristofolini (P.), *L'hérésie spinoziste. La discussion sur le Trac-*

- tatus theologico-politicus, 1670-1677, et la réception immédiate du spinozisme, a cura di P. Cristofolini, Amsterdam & Maarsen, Apa – Holland University Press, 1995;
- Duso (G.), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, a cura di G. Duso, Bologna, Il Mulino (ora Milano, Angeli, 1998³), 1987;
- *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, a cura di G. Duso, Roma, Carocci, 1999(a);
- *La Logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Roma-Bari, Laterza, 1999(b);
- Gelderen van (M.) e Skinner (Q.), *Republicanism: a shared European heritage*, a cura di M. van Gelderen e Q. Skinner, 2 voll., Cambridge, Cambridge University Press, 2002;
- Geuna (M.), *La tradizione repubblicana e i suoi interpreti. famiglie teoriche e discontinuità concettuali*, «Filosofia politica», XII, 1, 1998, pp. 101-132;
- *La libertà esigente di Quentin Skinner*, Introduzione a Q. Skinner, *La libertà prima del liberalismo* [1998], tr. it. Torino, Einaudi, 2001, pp. VII-XLI;
- Gullan-Whur (M.), *Within Reason. A Life of Spinoza*, London, Pimlico, 2000;
- Haitsma Mulier (E.O.G.), *The Myth of Venice and the Dutch Republican Thought in the Seventeenth Century*, Assen, Van Gorcum, 1980;
- Israel (J.I.), *The Dutch Republic. Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806*, Oxford, Oxford University Press, 1995;
- *Radical Enlightenment. Philosophy and the Making of Modernity 1650-1750*, Oxford, Oxford University Press, 2001;
- Kossmann (E.H.), *Political Thought in the Dutch Republic. Three Studies*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 2000;
- Méchoulan (H.), *Amsterdam XVII^{ème} siècle. Marchands et philosophes: les bénéfiques de la tolérance*, a cura di H. Méchoulan, Paris, Autrement, 1993;
- Nadler (S.), *Baruch Spinoza e l'Olanda del Seicento* [1999], tr. it. Torino, Einaudi, 2002;
- Pettit (P.), *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo* [1997], tr. it. Milano, Feltrinelli, 2000;
- Price (J.L.), *Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century. The Politics of Particularism*, Oxford, Clarendon Press, 1994;
- Rowen (H.H.), *John de Witt. Statesman of the "True Freedom"*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986;
- Scott (J.), *Classical Republicanism in Seventeenth-century England and the Netherlands*, in van Gelderen e Skinner 2002, vol. I, 2002, pp. 61-81;
- Secretan (C.), *La réception de Hobbes aux Pays-Bas au XVII^{ème} siècle*, "Studia Spinozana", 3, 1987, pp. 27-46;
- Skinner (Q.), *La libertà prima del liberalismo* [1998], tr. it. Torino, Einaudi, 2001;
- Tuck (R.), *Philosophy and Government 1572-1651*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993;
- Velema (W.R.E.), 'That a Republic is better than a Monarchy': *Anti-monarchism in Early Modern Dutch Political Thought*, in van Gelderen e Skinner 2002, vol. I, pp. 9-25;
- Visentin (S.), *Profezia e comunità. Il linguaggio profetico nella pratica dei Collegianti e nel Trattato teologico-politico*, intervento al convegno Spinoza. Tradizione e verità, Milano, 14-15 dicembre 1995;
- *La libertà necessaria. Teoria e pratica della democrazia in Spinoza*, Pisa, Ets, 2001;
- *Il movimento della democrazia. Antropologia e politica in Spinoza*, prossima pubblicazione in un testo collettaneo a cura di G. Duso, Roma, Carrocci, 2004;
- Wansink (H.), *Polieke wetenschappen aan de Leidse Univrsiteit 1575-1650*, Utrecht, H&S, 1981;
- Wildenberg (I.W.), *Johan en Pieter De la Court (1622-1660 en 1618-1685). Bibliografie en receptiegeschiedenis*, Amsterdam-Maarsen, Holland University Press, 1986.

¹ Per una ricostruzione del dibattito si vedano i lavori di Geuna 1998 e 2001, nonché Baccelli 2003, al quale si rinvia anche per ulteriori e aggiornate indicazioni bibliografiche.

² Il riferimento è in particolare al lavoro del Gruppo di ricerca sui concetti moderni dell'Università di Padova, coordinato da Giuseppe Duso; si veda a tale proposito, tra le diverse pubblicazioni, Duso

1987, 1999a e 1999b, e Chignola 2000.

³ Quella di *stadhouder* è una carica ereditata dal sistema politico precedente alla rivolta, per tradizione spettante alla famiglia degli Orange, e passata in seguito alle dipendenze degli Stati Provinciali d'Olanda. In realtà si tratta di una funzione estremamente generica, attraverso la quale però un individuo capace poteva accu-

mulare nelle proprie mani un potere significativo, soprattutto grazie al ruolo di difensore della fede calvinista che tale carica prevedeva (Price 1994, pp. 134-153).

⁴ Il tentativo peraltro fallì, certamente perché quando lo scritto venne pubblicato il regime di De Witt cominciava ormai a scricchiolare, e in due anni sarebbe crollato; ma anche perché esso fu considerato troppo radicale per-

sino dai gruppi religiosi e politici che Spinoza riteneva potessero essere dei suoi possibili interlocutori. Sulla ricezione del *Trattato teologico-politico* negli anni immediatamente successivi alla sua uscita si vedano i saggi in Cristofolini 1995, e Visentin 1995.

⁵ La seguente presentazione dell'antropologia politica spinoziana deve, per motivi di spazio, tralasciare gran parte delle implicazioni filosofiche del discorso, e concentrarsi esclusivamente sugli aspetti immediatamente spendi-

bili nell'ambito della ricostruzione del repubblicanesimo di Spinoza. Per questo tematiche affascinanti, quali ad esempio la rielaborazione del diritto individuale, o il significato dell'equazione *jus-potentia*, o ancora il carattere transindividuale della comunità spinoziana, restano inevitabilmente sullo sfondo. Per una loro trattazione più ampia mi permetto di rinviare a Visentin 2004.

⁶ Il termine "comune" gioca un ruolo fondamentale nel lessico

spinoziano: basti pensare alle "nozioni comuni", che costituiscono i contenuti adeguati della conoscenza razionale, o ai "diritti comuni", sui quali il *Trattato politico* innesta il processo di transizione dallo stato naturale a quello politico.

⁷ Invece il *Trattato teologico-politico* presenta ancora una descrizione della genesi dello stato di stampo contrattualista, benché si tratti di un uso del tutto originale di tale logica; si veda in proposito Visentin 2001, pp. 155 ss.



Trentatre proposte di lettura

A CURA DI ROBERTA CIARALLI, LUIGI LACCHÈ, PAOLO
MARCHETTI, ROBERTO MARTUCCI, ISABELLA ROSONI

A

AA. VV.

*Meuccio Ruini: la presidenza
breve. Atti del Convegno 26 mag-
gio 2003, Roma*

Senato della Repubblica
Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004,
pp. 80. ISBN 88-498-0793-7, Euro 9

Prosegue, con esito assai positivo, il lavoro avviato dal Senato della Repubblica per favorire la "riscoperta" e la rilettura di pagine e di personaggi importanti della nostra storia politica e costituzionale.

Protagonista del volume che raccoglie gli atti di un convegno (con contributi di Pera, Andreotti, D'Angelo, Lanche-ster, De Siervo, Quagliariello) è Meuccio Ruini, figura ben meritevole di un rinnovato interesse (come dimostrato anche da studi recenti). Il titolo evoca, appunto, l'ufficio

svolto da Ruini come presidente del Senato: esperienza breve – tre mesi soltanto – che coincide con la furiosa battaglia parlamentare del 1952-1953 per l'approvazione di quella che passerà alla storia come "legge truffa" e che segnerà anche il tramonto della carriera politica del Nostro. Ma, come si fa notare opportunamente nei diversi contributi, Ruini è personaggio di alto profilo, proveniente da una lunga militanza nel campo del radicalismo politico. *Grand commis* e uomo di governo in età giolittiana, antifascista, presidente del Consiglio di Stato nel secondo dopoguerra, e soprattutto presidente della Commissione dei settantacinque, ovvero del principale luogo di elaborazione e di discussione del progetto costituente. Senza dimenticare – *last but not least* – che l'uomo politico reggiano è stato anche un brillantissimo saggista, come dimo-

strano ampiamente, per esempio, i saggi sulla Svizzera o sulla vita di Pellegrino Rossi.

L.L.

AA. VV.

*Bibliografia italiana dei Parla-
menti nazionali dell'Unione
europea con un'appendice sulle
pubblicazioni ufficiali dei paesi
dell'Unione europea*

Senato della Repubblica
Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004,
pp. XXIII-381. ISBN 88-498-0738-4,
s.i.p.

Nella collana "Biblioteca" del Senato della Repubblica segnaliamo questa utile bibliografia che contiene circa mille titoli di volumi e articoli pubblicati tra il 1948 e il 2003 in lingua italiana relativi al tema dei Parlamenti nazionali dei paesi membri dell'Unione europea (Italia esclusa).

La bibliografia si riferisce agli istituti parlamentari in quanto tali, alla rappresen-

za e al sistema politico, alla forma di stato e di governo, ai profili di storia politico-istituzionale e costituzionale. Il volume è corredato inoltre da una sezione che raccoglie e seleziona estratti dei testi costituzionali vigenti nei paesi dell'Unione.

L.L.

Orazio ABBAMONTE

La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo

Milano, Giuffrè, 2003, pp. XIII-353
ISBN 88-14-10569-3, Euro 25

Trasparenza e invisibilità rappresentano due termini di notevole efficacia in questo lavoro di Orazio Abbamonte di cui si raccomanda la lettura.

Si tratta innanzitutto di una ricerca – invero tra le poche nel nostro panorama degli studi – che ha per oggetto un percorso giurisprudenziale nel suo prodursi e nelle sue complesse articolazioni culturali, concettuali e tecnico-giuridiche. Già questo è un elemento di interesse. Se però ci riferiamo – come è – alla giurisprudenza della Corte di Cassazione e al ruolo della magistratura durante il fascismo, ecco che l'orizzonte si amplia e acquista ulteriori valenze.

L'autore compie una lettura raffinata e a vari livelli dei rapporti che si instaurano presto tra cultura fascista, indirizzo politico e funzioni della Corte suprema. Se ben visibili

appaiono i contributi offerti dalla magistratura all'affermazione dello Stato fascista – con risultati notevoli sul piano della ricostruzione della costituzione materiale del fascismo – secondo argomenti, stilemi e luoghi comuni che tanto spazio hanno avuto durante il Ventennio, invisibili (almeno a chi non possa o non voglia vedere oltre gli schermi eretti ad arte e secondo antica tradizione dalla Corte suprema) sono per lo più le trame che la Cassazione sa abilmente tessere sia nel "costruire" la sua giurisdizione (appena unificata), sia nel definire i termini del rapporto tra politica e diritto, "là dove i mutamenti ideologici impongono di modificare indirizzi da tempo stabiliti e confortati dall'autorità sottile ed invisibile della tradizione" (p.3).

Attraverso l'analisi e lo studio della giurisprudenza della Cassazione in tema di proprietà e di conflitti di interesse, di contratto e di causa, di istituti del diritto di famiglia, l'Autore svela le complesse e diversificate strategie attraverso le quali la Corte procede a "più velocità", a seconda delle esigenze e delle radicate percezioni sociali. La Cassazione, gelosa della sua sfera di potere, si muove tra autoritarismo e tradizionalismo in sintonia con gli assetti strutturali della società italiana di quegli anni.

Il lavoro è inoltre apprezzabile anche per l'attenta ricostruzione dei rapporti che si

instaurano tra l'ambiente giudiziario (per es. le pagine sull'ascesa di Mariano D'Amelio a Primo presidente dell'organo, una volta giubilato Lodovico Mortara, o quelle sul successivo "inaspettato licenziamento" del Procuratore generale Appiani) e l'insieme del sistema politico edificato dal fascismo.

L.L.

B

Giovanni BIANCONI

Mi dichiaro prigioniero politico. Storie delle Brigate rosse

Torino, Einaudi, 2003, pp. 311
isbn 88-061-5739-6, Euro 9,50

Il giornalista Giovanni Bianconi, inviato del «Corriere della Sera», compone in questo libro un mosaico di storie di brigatisti rossi, montato secondo un criterio cronologico teso a far emergere da un lato episodi e considerazioni significative di ciascuna esperienza, dall'altro la continuità della vicenda delle Br attraverso le vicende dei singoli aderenti.

I protagonisti sono Pippo, Augusta, Claudio, Gulliver, Michele, Paola, nomi di battaglia adottati per la militanza nella organizzazione delle Br, sotto i quali si celano personaggi della storia sociale e politica di quegli anni, sei vite apparentemente normali di giovani impegnati nella sini-

Ventidue proposte di lettura

stra e nel sindacato che diventano, per fede o per fatalità, rivoluzionari di professione.

L'impressione generale che si trae dalla lettura di questo libro è che l'effetto mosaico perseguito dall'autore non sia perfettamente riuscito. Nella narrazione prevale il dato di cronaca e un linguaggio che, forse per lasciare spazio a quello tipico di certe analisi estremistiche di allora, suona al nostro più moderno orecchio (eppure sono passati poco più di venti anni) tristemente spoglio e involuto.

Piovono sul capo del lettore frasi fatte della politica di allora e tutto il sinistrese di quegli anni senza che si capisca se Bianconi lo usi per rendere (male) un'atmosfera, oppure ne condivida la povertà e, alla fine, gli schematismi della analisi politica. Solo i lettori più attenti alla storia italiana degli ultimi decenni, o coloro che hanno vissuto e seguito da vicino quelle vicende politiche riescono a collocare i fatti narrati in modo frammentario dall'autore entro il grande affresco degli "anni di piombo".

I.R.

Francesco BONINI
Storia della Pubblica amministrazione in Italia

Firenze, Le Monnier, 2004, pp. VIII-189
ISBN: 88-00-85767-1, euro 15,00

Finalmente una utilissima sintesi di storia amministrativa italiana che, al tempo stesso, fa

i conti con le esperienze francese e prussiana.

Il volume prende le mosse dall'impianto piemontese (in particolare, i decreti del 1859), accompagna il lettore attraverso le leggi di unificazione amministrativa del 1865, per poi dare spazio alle tradizionali partizioni: l'età giolittiana, la Grande Guerra, il fascismo, la Repubblica. Il tutto, in otto agili capitoli ben scritti, arricchiti da interessanti brani che antologizzano alcuni classici della letteratura impiegatizia: da Monsieur Travet a Policarpo de Tappetti (reso immortale dall'omonimo film di Mario Soldati).

R.M.

C

Carolina CASTELLANO
Il mestiere di giudice
Magistrati e sistema giuridico tra i francesi e i Borboni (1799-1848)

Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 330
ISBN: 88-15-10179-9, Euro 25,00

Ecco un esempio paradigmatico di come il Dottorato di ricerca possa rivelarsi un importante cantiere e di come il percorso di tesi possa poi pervenire a una monografia articolata e che, al tempo stesso, colma un buco storiografico.

Al centro dell'indagine – condotta dalla giovane autrice con accattivante capacità di scrittura – la tecnostuttura di

uno dei più importanti Stati pre-unitari italiani, il grande Regno napoletano: una tecnostuttura, quella giudiziaria, destinata a proiettare le sue influenze anche sulla futura Italia unita.

Attenta alla comparazione su scala europea, non senza aperture novecentesche, la ricerca fa i conti con la riforma giudiziaria francese del 1808 (e con i suoi antecedenti del 1790), esaminandone il complesso recepimento nel Regno murattiano. Di grande interesse le pagine dedicate alla delicata fase di passaggio del 1816-17 (Restaurazione borbonica); le considerazioni sulla riforma del reclutamento restituiscono a quella scuola per Magistratura che fu l'Alunnato lo spazio desiderabile. Non mancano significativi profili prosopografici illustranti carriere-tipo, utili tabelle relative al trattamento economico dei giudici, interessanti aperture sul rapporto giudici-avvocati e sulle frequentazioni settarie prima e dopo il nonimembre costituzionale 1820-21.

R.M.

Jean-Paul CLÉMENT (a cura di)
Pierre Claude François Daunou,
Essai sur les garanties
individuelles

Paris, Belin, 2000, pp. 222,
ISBN 2-7011-2627-4, Euro 29,47

L'*Essai sur les garanties individuelles* fu pubblicato per la prima volta nel 1818, momento nel quale si stava delinean-

do la minaccia concreta di un ritorno in forze degli *Ultras*.

Mezzo per fronteggiare il *reflux* ultra-realista ma anche testamento intellettuale, l'*Essai* possiede il vigore di un manifesto liberale. Pierre Claude François Daunou racchiude in questo saggio la maturità delle sue idee ed il profondo spirito repubblicano, tentando di precisare che non c'è futuro per nessuna forma di governo se non ci sono alla sua base delle opportune garanzie ai diritti fondamentali e delle istituzioni pronte a fortificare l'alleanza del potere e della libertà. Protezione dallo Stato, dunque, attraverso le garanzie ma anche protezione delle garanzie per mezzo dello Stato.

Attraverso una prefazione molto ampia e curata Jean-Paul Clément, a cui si deve la riedizione di tale opera, ci permette di riscoprire un pensatore ingiustamente caduto nell'oblio. Daunou infatti giocò, specie a partire da Termidoro, un ruolo di primo piano nelle vicende rivoluzionarie.

Membro del gruppo degli *Idéologues* si oppose con ostinazione al cesarismo di Napoleone. Deputato liberale durante la Restaurazione, divenne anche uno dei firmatari dell'*Adresse* dei 221 che portò alle Gloriose giornate del Luglio 1830. Il suo pensiero può a giusto titolo essere interpretato come il pensiero di tutta una cultura repubblicana guidata dalla fede nella ragione e dalla convinzione nel-

le possibilità di riscatto delle istituzioni, sempre in bilico fra abuso del potere e debolezza dello stesso.

R.C.

Alberto CLERICI

Costituzionalismo, contrattualismo e diritto di resistenza nella rivolta dei Paesi Bassi (1559-1581)

Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 255
ISBN: 88-464-6010-3, euro 22,00

Un'ottantina d'anni prima della *Great Rebellion* inglese e con, circa, due secoli di anticipo sulla presa della Bastiglia, i "pezzenti del mare" olandesi riuscirono a incrinare l'orgoglio castigliano, creando le premesse per la crisi del grande impero ispanico.

In lingua italiana c'era ben poco, ma ora questo eccellente lavoro colma la lacuna coniugando felicemente la storia del pensiero politico con la storia costituzionale d'*Ancien Régime*.

La ferrea omologazione spagnola mirava ad annientare anche nelle Fiandre quel regime di libertà pattizie proprie dell'Europa tra Medioevo e Rinascimento; ed è probabile che se non vi si fossero innestate complicazioni d'ordine religioso (aggravate dal previsto insediamento dell'Inquisizione: "rimedio odioso"^a, secondo il cardinal Bentivoglio) i Paesi Bassi sarebbero stati "normalizzati", anche senza l'intervento del duca

d'Alba e del suo, sanguinario, *Conseil des Troubles*: dodicimila condanne, di cui mille alla pena capitale.

Ma così non fu e Filippo II d'Asburgo, re di Castiglia e legittimo sovrano delle Fiandre, si vide rapidamente trasformato in tiranno indegno del trono da una violenta campagna di *pamphlets*, analizzati con finezza da Clerici. La formazione dell'Unione di Utrecht (23 gennaio 1579) creò le premesse giuridiche per il passo successivo: la deposizione del "tiranno", decretata formalmente dagli Stati Generali con l'Atto di Abiura del 26 luglio 1581. Un testo "antico e moderno a un tempo" (p. 204) e che, a detta di Alberto Clerici, "contiene alcune importanti analogie con la Dichiarazione di Indipendenza americana del 1776" (p. 202). Fu così che, lasciati in secondo piano gli argomenti legati all'obbligo politico e al diritto di resistenza, emerse con vigore, quale tema centrale del dibattito (anche europeo), quello della sovranità e della migliore forma di governo (p. 210).

R.M.

Paolo COLOMBO
Governo

Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 175
ISBN: 88-15-09360-5, euro 9,80

Nella collana "Lessico della politica", curata da Carlo Galli, viene pubblicato un importante volume che declina il

Ventidue proposte di lettura

ruolo di uno dei cardini dei poteri pubblici dall'antichità ai nostri giorni.

Poteva riuscirci solo Paolo Colombo – di cui gli specialisti conoscono la notevole produzione che copre elementi centrali della storia costituzionale francese e italiana – con una levità di tratto e una perizia espositiva che ne rendono piacevolissima la lettura.

Seguiamo così le vicende della "Èlite di decisori" dall'entourage del Principe al protagonismo moderno, non senza transitare per il luogo comune del "governo ladro", fino ai più tranquilli approdi dell'inevitabile *governance*.

R.M.

eare l'illegittimità dell'attacco armato piemontese all'indipendenza napoletana e la speciosità del concetto di "liberazione del Sud", abitualmente utilizzato dalla storiografia risorgimentista. Lo studio abbraccia gli ultimi mesi della resistenza borbonica, dalla partenza di Francesco II da Napoli fino alla resa di Gaeta e dà conto in modo esauriente delle operazioni militari e della crisi politica che resero possibile il collasso del Regno.

L'interessante apparato critico viene penalizzato dalla scelta editoriale di confinare tutte le note alla fine del volume, rendendole di fatto inconsultabili.

R.M.

degli auspici; le modalità di voto pubblico o segreto; il ruolo della centuria prerogativa. Interessanti pagine sono dedicate ai requisiti dei candidati, alla emersione degli *homines novi*, tali per non avere uomini pubblici tra gli antenati (e Cicerone era tra questi), al costo delle campagne elettorali e alla corruzione che, nell'ultimo secolo della Repubblica, ebbe un peso crescente.

Nel complesso, una lettura interessante che consente un intelligente approccio a quello che poteva considerarsi il peso (quanto meno, elettorale) della "opinione pubblica" in una realtà così lontana da noi.

R.M.

D

Gigi Di FIORE

*I vinti del Risorgimento
Storia e storie di chi combatté
per i Borbone di Napoli*

Torino, Utet, 2004, pp. 362
ISBN: 88-7750-861-2, Euro 19,00

Sorretto da un'ampia bibliografia, questo lavoro è il prodotto della passione storiografica di un giornalista de «Il Mattino» di Napoli, da sempre tenace cultore delle vicende del cesso-Regno delle Due Sicilie.

Il volume – pur non dichiarando esplicitamente tutti i debiti ermeneutici – si colloca in modo equilibrato in quel filone storiografico che negli ultimi anni ha inteso sottolin-

Antonietta DOSI

*Così votavano i Romani
Il sistema elettorale*

Roma, Edizioni Quasar, 2004,
pp. VIII-189
ISBN: 88-7097-041-8, euro 12,90

Sulla scorta di un'ampia bibliografia arricchita da un interessante apparato iconografico lapideo e numismatico (a dimostrazione del fatto che le monete, se interrogate, "sanno parlare"), l'autrice ci introduce nel microcosmo della partecipazione politica nell'antica Roma.

Il volume analizza struttura e funzioni dei comizi (curiati, centuriati, tributi); il complesso rituale di convocazione e il peso, talora strumentale,

Alfred DUFOUR

L'histoire du droit entre philosophie et histoire des idées, recueil d'études édité par S. Guichard Friesendorf, B. Winiger, V. Monnier, Avant-propos de R. Roth

Zurich-Bâle-Genève, Schulthess, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. XI-665, s.i.p.

La Facoltà giuridica di Ginevra ha promosso la pubblicazione di ventisei saggi di Alfred Dufour apparsi tra il 1973 e il 2003.

Se l'occasione è offerta dal pensionamento dell'illustre storico ginevrino, la raccolta dei saggi ha un respiro ben più ampio, a testimoniare la fecondità e l'originalità di un progetto personale di ricerca che, come ben sintetizzato dal titolo, si è mosso lungo l'asse del-

la storia del diritto "tra filosofia e storia delle idee". Sono questi, infatti, i terreni che l'autore ha saputo, con grande erudizione e al contempo visione larga delle grandi questioni metodologiche, coltivare e soprattutto "fondere" in un disegno organico, pur nel rispetto dei linguaggi e delle peculiarità degli approcci. A balzare agli occhi sono, senza dubbio, gli studi che Dufour ha dedicato sin dalla sua tesi di dottorato al diritto naturale e alle tensioni dialettiche che ne hanno caratterizzato lo sviluppo, i successi e i fallimenti (diritti dell'uomo, diritto positivo, storicismo, tradizione cristiana e seconda scolastica, diritto ecclesiastico, storia del diritto delle persone e del diritto di famiglia).

Già l'importante raccolta di saggi apparsi nella collana *Léviathan* (Puf), dal titolo *Droits de l'homme, droit naturel et histoire*, ricostruiva in maniera organica i percorsi di ricerca privilegiati dallo storico ginevrino. Tuttavia, questa nuova e più ampia collezione mostra, in tutta la sua estensione, l'ampiezza degli orizzonti culturali e scientifici di Alfred Dufour.

Emerge inoltre il grande interesse che lo storico svizzero (che ha insegnato a lungo a Ginevra e a Friburgo) ha portato - specie nell'ultimo quindicennio - verso i temi della storia ginevrina. Esempio - come è noto - è una sua piccola ma puntuale storia di Ginevra (Puf):

la raccolta in questione conferma l'importanza dell'osservatorio offerto dalla piccola repubblica vista sia come straordinario snodo politicoistituzionale e costituzionale che come laboratorio "piccolo" e "grande" del pensiero europeo. Da Godefroy a Rousseau a de Vattel, da Rossi a Cherbuliez, da Tocqueville a de Traz sfilano dinanzi a noi voci e protagonisti della grande scena europea nel "piccolo" territorio ginevrino.

Come osserva giustamente il *doyen* Robert Roth nella sua breve prefazione, Dufour ha saputo costruire al meglio - da Maestro - un gran numero di "passerelle" tra la storia del pensiero giuridico, la storia generale delle idee e la storia delle istituzioni.

L.L.

F

Alan e Iris MAC FARLANE

Oro verde

La straordinaria storia del Tè

Tr. it. di Valentina Palombi e Stefano Salpietro

Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. XV-310
ISBN: 88-420-7159-5, euro 18,50

In una raffinata veste grafica (singolarmente esemplata su analoga iniziativa della Rizzoli) vede la luce in traduzione italiana un interessante volume che ha singolari punti in comune con la storia istituzionale.

Infatti, la millenaria vicenda della diffusione del tè non riguarda solo il cambiamento

dei gusti alimentari o la storia del commercio internazionale, ma ad essa sono associati importanti avvenimenti che hanno segnato lo Stato moderno.

Si pensi alle vicende nordamericane: il *Tea Act* voluto da Lord North nel maggio 1773 obbliga i coloni ad acquistare l'indispensabile bevanda esclusivamente dalla Compagnia inglese delle Indie orientali. Così facendo, il provvedimento lede gli interessi dei mercanti coloniali (che, a volte, trovavano più conveniente approvvigionarsi di tè olandese). La risposta coloniale è data dal *Boston Tea Party*: travestiti da pellirosse, un gruppo di facinorosi rovesciò in acqua tonnellate di preziosissime foglioline; le vicende successive sono quelle dell'Indipendenza americana.

Anche la Guerra dell'oppio (1839-42) che contrappose la Gran Bretagna alla Cina ebbe nel tè la sua causa scatenante. La perdita delle colonie americane aveva privato Londra della disponibilità di metalli preziosi con cui pagare l'acquisto delle partite di tè; la Compagnia delle Indie orientali che monopolizzava la produzione di oppio nel Bengala pensò bene di contrabbandarlo in Cina in cambio di argento. La risoluta opposizione dell'imperatore cinese portò alla guerra.

Mille altri potrebbero essere gli episodi ricordati, descritti dagli autori con mano lieve,

sempre riuscendo a catturare l'attenzione del lettore che, sorseggiando la sua tazza di aromatica bevanda, si accorge di esser parte di un blasonato e millenario circuito culturale.

R.M.

Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA
Proyectos constitucionales en España (1784-1824)

Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp. XLIX-707
ISBN 84-259-1271-7, Euro 40

Appare nella prestigiosa collana del Centro madrilenno di studi politici e costituzionali questa imponente raccolta di "progetti costituzionali" spagnoli ricompresi nel periodo cruciale che va dal 1784 al 1824. E' merito del collega Ignacio Fernández Sarasola, della operosa scuola di Oviedo, se gli studiosi, a cominciare dai non spagnoli, potranno giovare di una silloge tanto importante.

Non si può negare il fatto che ormai da diversi anni il costituzionalismo e il liberalismo spagnoli abbiano assunto sulla scena internazionale il posto che meritano nell'ambito della storia costituzionale comparata e del pensiero politico. Molto si deve alla grande vivacità intellettuale della cultura costituzionalistica iberica e ai tanti studi che muovendo dall'esperienza fondamentale di Cadice si sono poi opportunamente orientati sia verso l'illuminismo "costituzionale" che in direzione del Triennio libe-

rale e delle successive vicende.

Questa raccolta è un risultato notevole e di grandissima utilità. Mette insieme, infatti, quasi trenta progetti (di arduo reperimento al di fuori della Spagna) raggruppati secondo le coordinate di massima offerte dalle categorie del costituzionalismo liberale, riformista e afrancesado. A progetti ufficiali come quelli relativi allo Statuto di Baiona (1808), della *Junta de Legislación* (1809-1810) o della *Comisión de Constitución* (1811) vengono affiancati progetti, per lo più privati, di singoli autori, per es. di Pérez de la Madre, di Flórez Estrada, di Perez Muñoz.

Il volume è preceduto da un saggio introduttivo del curatore ed ogni progetto viene inquadrato nelle sue coordinate essenziali.

L.L.

GIUSTINO FORTUNATO
Giustino Fortunato e il Senato. Carteggio (1909-1930)

Senato della Repubblica, Archivio storico
Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004,
pp. XXXVI-264
ISBN 88-498-0725-2, Euro 20

Questo volume inaugura una nuova e bella collana promossa dal Senato della Repubblica dedicata ai carteggi conservati presso il suo Archivio storico. L'iniziativa è senza dubbio apprezzabile sia per il profilo "interno" della storia dell'organo costituzionale, sia per l'importanza dei protagonisti. Giustino Fortunato è stato

prescelto per inaugurare la serie. Scelta opportuna, accompagnata da un ricco saggio di Maurizio Griffo che ha già offerto, al riguardo, un bel profilo di biografia intellettuale (Firenze 2000). Il Fortunato senatore (dal 1909) è il grande notevole lucano che ha frequentato per un trentennio, in piena autonomia politica, la Camera elettiva, da deputato autorevole e meridionalista "nazionale". Giustino Fortunato, infatti, ha sempre privilegiato un meridionalismo (mai di maniera) inteso come grande questione nazionale che solo un'azione costante e illuminata avrebbe potuto mettere al centro del dibattito pubblico nel nuovo Stato.

Il carteggio (pur non inedito) rivela, se ce ne fosse bisogno, l'ampiezza di interessi di un intellettuale sempre attento alla vita parlamentare, nel dialogo costante che intesse con Fortunato Pintor, il giovane direttore della Biblioteca del Senato.

L.L.

G

Paul GINSBORG
Berlusconi

Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatica

Torino, Einaudi, 2003, pp. 91
ISBN: 88-06-16672-7, euro 9,00

In questo saggio, volutamente non *bipartisan*, il noto storico

ci presenta un'immagine non convenzionale dell'attuale presidente del Consiglio.

Certo, un Paese che ha beneficiato della ventura di veder governi guidati dalle inconsistenze di Agostino Depretis e Luigi Facta non si può meravigliar di nulla. Eppure, l'inquietante profilo della diretta emanazione della società mediatica, offertoci da queste intense pagine di Ginsborg, non può che indurci alle amare riflessioni che può suscitare l'adagio che ogni popolo finisce con l'aver il governo che merita.

R.M.

Luca GOLDONI

Garibaldi

L'amante dei Due Mondi

Milano, Rizzoli, 2003, pp. 178
ISBN: 88-17-10755-7, euro 7,90

Irriverente quanto basta ("A San Marino, diserzione in massa", p. 17) questa rivisitazione del Seduttore dei Due Mondi, il "soldato-reporter" (p. 28), firmata dal giornalista e scrittore Luca Goldoni.

Al di là delle mille (e, in questo caso, il numero è già predestinazione) avventure sentimentali, che pur ci furono, l'autore si chiede come possa nascere una "strepitosa popolarità in un'epoca in cui l'informazione balbetta" (p. 27). Dai ritratti oleografici, moltiplicati dalle stamperie, alle leggende propagate dai suoi "volontari" (che, smobi-

litati, smottano "dalla venerazione al feticismo", p. 28), prende forma una leggenda che incanta tutti: "intellettuali e popolino" (p. 29).

Lettura che nulla aggiunge di storiograficamente significativo, eppur di amena compagnia in uggiosi di di festa.

R.M.

Franca GUELFI (a cura di)

Dir bene di Garibaldi

155 epigrafi raccolte e ordinate da Franca Guelfi

Introduzione di Luciano Cafagna
Genova, il melangolo, 2003, pp. 111
ISBN: 88-7018-473-0, euro 9,00

In una sintetica carrellata le coordinate della leggenda di Garibaldi, il Che Guevara italiano, come lascia intuire nella brillante Introduzione Luciano Cafagna, approdato a un risorgimentismo assolutamente non revisionista (come attestato dalla sua fin troppo lineare biografia di Cavour).

Finalmente, grazie all'appassionata ricerca di una insegnante liceale genovese, abbiamo la possibilità di rileggere divertiti tutti i luoghi comuni che trasformati in epigrafi da solerti amministratori locali, hanno contribuito a fare del Nizzardo il simbolo dell'Italia unita.

R. M.

H

Michael HARDT, Antonio
NEGRI

Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale

Milano, Rizzoli, 2004, pp. 491
ISBN 88-17-00200-3, Euro 21

Dopo il successo editoriale di *Impero* era prevedibile che la nuova opera di Michael Hardt e Antonio Negri non dovesse faticare a trovare una propria collocazione nel nostro mercato editoriale. A brevissima distanza dall'edizione statunitense è comparsa nelle librerie anche l'edizione italiana di *Moltitude*.

Il libro si presenta come una naturale prosecuzione del primo lavoro. Al suo interno trova spazio una chiarificazione concettuale della nozione di "moltitudine" utilizzata da tempo dai due autori, ma fonte di non poche contestazioni sul piano della riflessione giu-spolitica.

Ad una prima parte dedicata alla guerra intesa come condizione "normalmente straordinaria" di governo del mondo (*l'incipit* era d'obbligo visto che *Impero* era uscito prima dell'intervento delle forze anglo-americane in Irak) seguono un secondo capitolo concentrato proprio sulla definizione di ciò che rappresenta nella contemporaneità la nozione di moltitudine ed un terzo che costituisce il tentativo di disegnare le

forme di una nuova democrazia globale.

È nella dialettica tra singolarità e moltitudine che per Hardt e Negri si determina lo spazio per riuscire a pensare e praticare una nuova dimensione dell'esistente. La predominanza del lavoro immateriale (almeno come modello di riferimento), e l'emersione di una produttività biopolitica nelle nuove forme di soggettività reticolare rappresentano per i due autori una possibilità per l'umanità di affrancamento dalle tradizionali e pervasive relazioni di potere che hanno dominato la scena politica sino ad oggi. «Il primo e fondamentale punto all'ordine del giorno – si legge alla fine del libro – di questa nuova scienza è la distruzione della sovranità per costruire la democrazia».

Gli autori utilizzati per coprire questo ambizioso percorso sono quelli più cari a Negri ed Hardt: Spinoza, Marx, Foucault, solo per citarne alcuni; ma anche Lenin e Madison che, nelle ultime pagine del lavoro sembrano darsi la mano per superare assieme, e lasciarsi alle spalle, il lascito considerato inattuale della riflessione e della pratica politica prodotte in epoca moderna.

P.M.

J

Annie JOURDAN

La Révolution une exception française?

Paris, Flammarion, 2004
ISBN 2-08-210318-8, Euro 24

La Rivoluzione francese deve continuare ad essere considerato un evento "eccezionale" o piuttosto bisognerebbe rivalutarne il ruolo alla luce delle Rivoluzioni che l'hanno preceduta? È possibile continuare a credere nell'unicità della Rivoluzione francese?

Sono queste le domande a cui Annie Jourdan tenta di dare una risposta. Attraverso un'analisi in parallelo delle rivoluzioni che hanno mutato il clima politico europeo tra il XVI ed il XVII secolo, l'autrice si interroga sull'importanza di non negare alle altre nazioni un posto di prestigio accanto alla *Grande Nation*.

Dall'analisi, dunque, della Rivoluzione americana si passa a quella della Rivoluzione inglese fino ad approdare a quella dei Paesi-Bassi e delle Repubbliche sorelle. Tutte in un confronto all'ultimo sangue con la Rivoluzione "regina", quella francese. Secondo quest'ottica infatti ed alla luce dell'evoluzione dell'Unione europea bisognerebbe uscire dalle logiche particolariste che continuano ad attraversare tanta parte della storiografia per concentrarsi invece su una logica più universalista.

Sebbene però l'opera risulti piuttosto ricca di spunti, specie nei paralleli fra le rivoluzioni, risulta inevitabile cogliere un accento polemico nell'indagine dell'autrice che la conduce spesso verso pericolose prese di posizione. Nulla naturalmente che mini la ricchezza di suggestioni e di informazioni di cui l'opera è comunque nutrita.

R.C.

M

Paolo MACRY (a cura di)
Quando crolla lo Stato
Studi sull'Italia preunitaria

Napoli, Liguori, 2003, pp. 431
ISBN: 88-207-3458-3, euro 20,50

Magistralmente coordinati da Paolo Macry vengono qui pubblicati undici importanti saggi, prodotto di una ricerca interuniversitaria finanziata dal Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica (prima che l'avventata – e, vogliamo dire, assolutamente non meditata? – iniziativa del "razionalizzatore" Bassanini consegnasse la ricerca universitaria alla ingenerosa gestione della Pubblica Istruzione).

Il volume, pur aprendosi ad altre esperienze risorgimentali, si incentra essenzialmente sul "collasso" istituzionale napoletano, a cui dedica pagine penetranti.

R.M.

N

Quinto NAVARRA

Memorie del cameriere di Mussolini

Preceduto da

Stefano BENNI

*Sull'arte del servire*Napoli, l'ancora del Mediterraneo, 2004,
pp. 189

ISBN: 88-8325-124-5, euro 12,50

Superata l'incongrua prefazione di un Benni incongruo (il suo Pulcinella mi pare fuor di luogo), possiamo immergerci in pagine d'interesse primario: sempre che sia lecito (e i Soloni vietanti sono dietro ogni angolo) cercar di comprendere i protagonisti della grande storia dal proverbiale "buco della serratura".

Per prima cosa va detto che ci voleva la proverbiale fantasia di Leo Longanesi e Indro Montanelli per trasformare in "cameriere di Mussolini" (con tutto il disprezzo insito nel secondo dopoguerra per l'utilissimo e familiare universo dei "colf") quello che, in realtà, si presenta fin dalle prime righe della narrazione come "primo commesso al ministero degli Esteri" (p. 13), mantenuto in servizio dal nuovo ministro Mussolini appena subentrato come titolare di quel dicastero al posto del giolittiano Schanzer.

Vi sono mille modi di leggere queste pagine e privilegiare l'aneddotica muliebrea è cer-

to uno di questi. Ma chi riesce a leggere tra le righe – superando le frasi ad effetto introdotte da Longanesi e Montanelli – vi riscopre i fili di una trama che consente di meglio comprendere i profili istituzionali di un Ventennio, cerniera tra la Monarchia liberale e la Repubblica, che ha molto significato per l'Italia di oggi.

R.M.

O

Amos Oz

*Contro il fanatismo*Milano, Feltrinelli, 2004
ISBN 88-078-4042-1, Euro 4,50

Si tratta di tre lezioni dello scrittore israeliano Amos Oz tenute all'Università di Tubinga, in Germania, tutte sull'attualissimo tema del fanatismo.

L'autore gira attorno al tema dell'odio che devasta la sua terra natale soffermandosi, nella sua prosa ricca di digressioni e già sperimentata nel recente romanzo *Una storia di amore e di tenebra* (sempre edito da Feltrinelli nel 2003), sulla storia della sua famiglia ebrea, arrivata a Gerusalemme "con il cuore a pezzi" per aver dovuto abbandonare l'Europa e con essa i libri, le memorie, le idee, i paesaggi, la musica", con lo struggimento per unico bagaglio.

Racconta delle radici europee di tanti profughi ebrei, stu-

diosi, uomini d'affari falliti, socialisti, anarchici, poeti, visionari riformatori del mondo, profeti autodidatti, redentori e messia, ma anche uomini comuni, gente semplice arrivata in Israele per sfuggire la persecuzione e la morte. Una umanità varia, unita dal comune tratto della eccentricità. Di una Gerusalemme epica che negli anni quaranta univa i tratti di molte diverse città, trasfigurata dagli occhi di un Amos bambino.

La città di Gerusalemme diventa argomento ispiratore per la morale che Oz vuole trasmettere. Le lezioni trovano nel clima che si respirava in quegli anni nella città la soluzione possibile al fanatismo contemporaneo, la risposta a coloro per i quali la giustizia è più importante della vita.

«L'attuale crisi del mondo – scrive Oz – non riguarda i valori dell'Islam. Non riguarda la mentalità degli arabi. E' l'antico conflitto tra fanatismo e pragmatismo. Tra fanatismo e pluralismo. Tra fanatismo e intolleranza».

Le forme più diffuse e meno pericolose del fanatismo sono il conformismo e l'uniformità, il bisogno di appartenere e il desiderio che tutti gli altri appartengano. E innegabilmente il XX secolo è stato generoso per quanto riguarda entrambe le forme. I regimi totalitari, le ideologie mortifere, lo sciovinismo aggressivo, le forme violente di fundamenta-

Ventidue proposte di lettura

lismo religioso, ma anche la più banale e non meno pericolosa idolatria universale verso personaggi dello spettacolo o dello sport (Madonna e Maradona). L'aspetto peggiore della globalizzazione è questa regressione infantile del genere umano.

Ma dicevamo della lezione che la città di Gerusalemme impartisce quotidianamente ai suoi abitanti. Questa è l'esercizio del compromesso che è «capacità di esistere nel contesto di situazioni aperte, di imparare ad approfittare di queste situazioni, di apprezzare la diversità».

La scelta politica del compromesso è certamente dolorosa, perché il compromesso e gode di una terrificante reputazione nella società europea, tuttavia nel mondo del fanatismo la parola compromesso è sinonimo di vita. E dove c'è vita ci sono compromessi.

Il compromesso politico auspicato dall'autore è quello tra gli Stati di Israele e della Palestina. La soluzione binazionale di un divorzio equo.

I.R.

P

ALESSANDRO PANDOLFI

(a cura di)

Nel pensiero politico moderno

Roma, manifestolibri, 2004, pp. 533,
ISBN 88 7285 326 5, Euro 26

Nato da un percorso interdisciplinare di ricerca che ha visto

impegnati ricercatori e docenti dell'Università di Urbino, il volume collettaneo curato da Alessandro Pandolfi si propone di ricostruire l'orizzonte problematico e categoriale del pensiero politico moderno, in un'ottica rinnovata attenta ai nodi irrisolti del presente e alle impegnative sfide conoscitive che essi alimentano. Obiettivo specifico dell'itinerario proposto è quello di focalizzare, alla luce delle più autorevoli interpretazioni storiografiche, i punti di rottura esistenti tra il lessico politico classico e quello scaturito dalla cesura della modernità, evidenziando all'interno di quest'ultimo le alternative teoriche e le linee di frattura che fanno del pensiero politico moderno un corpo tutt'altro che omogeneo. Pensato specificamente come uno strumento di approfondimento destinato ad affiancarsi ai tradizionali manuali più che a sostituirli, il volume *Nel pensiero politico moderno* offre così una lettura per molti versi originale della formazione storica e filosofica del moderno vocabolario della politica, sforzandosi di collegare il corpus dottrinario indagato ai contesti e alle dinamiche socio-economiche, agli scenari delle lotte politiche, agli assetti e alle trasformazioni costituzionali e istituzionali. Ciò che ne risulta è un contributo alla problematizzazione delle tradizionali modalità di autorappresentazione della cultura occidentale, oggi messe drasticamente in questione dalla cri-

si di un secolare modo di pensare e praticare la politica.

L.S.

Riccardo PICCIONI
Diomedes Pantaleoni

Roma, Edizioni dell'Ateneo, 2003,
pp. 264
ISBN 88-8476-044-5, s.i.p.

Diomedes Pantaleoni appartiene a quella (vasta) schiera di protagonisti della storia nazionale che, pur noti in relazione ad alcuni profili della loro esistenza, non sono però riusciti ad assurgere al livello dei "grandi", così da stimolare ricerche di ampio respiro. Purtroppo la "gerarchizzazione" nella ricerca storica è un "vizio" duro a morire e per certi versi un dato inevitabile.

E' merito dell'autore – in un lavoro di biografia intellettuale nitido e lineare – l'aver riproposto all'attenzione degli studiosi l'insieme delle attività e dell'opera politica e intellettuale di un "provinciale" dello Stato della Chiesa (nato a Macerata nel 1810) chiamato ben presto a svolgere, con indubbia capacità e visione cosmopolitica, un ruolo di primo piano in molte vicende del nostro Risorgimento.

Figlio di un noto avvocato, scelse di diventare medico (tra i più illustri dei suoi tempi) e divenne a Roma, città d'elezione, il medico del bel mondo degli stranieri lì residenti, ovvero ambasciatori, aristocratici e grandi viaggiatori. Uomo curioso (aveva visitato le

più importanti Università europee) e coltissimo, storico dell'antichità romana, non tardò a emergere nel gruppo di quei moderati italiani che, pur muovendo dalle diversità "locali", seppero maturare un orizzonte nazionale nel solco di un liberalismo caratterizzato dalla prevalente ispirazione "dottrinarina" e intrecciato coi principi dell'ordine sociale.

Pantaleoni è parte integrante di quella classe dirigente liberale che ha saputo guardare ai problemi italiani adottando "parametri" europei. Non meraviglia il fatto che il medico maceratese sia diventato un apprezzato "diplomatico di complemento", impegnato in un numero impressionante di missioni e di viaggi, dalla Francia di Napoleone III all'Inghilterra di Gladstone sino alle importanti attività svolte in Italia (basti solo pensare all'influenza esercitata sulla stesura, ad opera dell'amico d'Azeglio, della celebre *Proposta d'un programma per l'opinione nazionale italiana* del 1847).

Stretto collaboratore di Cavour, Pantaleoni ha vissuto in presa diretta gli esaltanti sviluppi del "progetto" politico nazionale e sabauda ma anche la problematicità della vicenda unitaria. Il volume, di sicuro interesse anche per la dimensione storico-costituzionale, è corredato da una interessante appendice documentaria.

L.L.

Q

Domenico QUIRICO,
*Adua. La battaglia che cambiò
la storia d'Italia*

Milano, Mondadori, 2004, pp. 383
ISBN 88-045-2681-5, Euro 18

Il mito di Adua, la più grande battaglia coloniale dell'Ottocento che dimostrò che l'imperialismo europeo non era invincibile (ma anche un'altra memorabile battaglia di alcuni anni prima aveva visto le truppe inglesi sconfitte dagli Zulù), nasce la domenica del 1° marzo 1896, quando l'armata italiana d'Africa composta da 16.000 uomini si scontrò con l'esercito di Menelik, imperatore di Etiopia.

La battaglia di Adua è l'avvenimento sul quale si intrecciano le storie del nostro colonialismo narrate da Domenico Quirico che ha dedicato al colonialismo italiano altre fatiche (*Squadroni bianchi. Storia delle truppe coloniali italiane*, Milano, Mondadori, 2002). Il documentatissimo lavoro si snoda tra cifre, fatti storici, aneddoti. Una narrazione felice, libera dalle regole imposte dalla storiografia accademica, nello stile del miglior giornalismo storico, rende accessibili anche al lettore meno introdotto le pagine note e meno note della vicenda coloniale. La sconfitta, che creerà il mito del riscatto patrio raccolto con successo da Mussolini, fu una delle vergogne del nostro colo-

niaismo. Venne presentata al mondo come la vittoria di un esercito di selvaggi, senza armi né cannoni contro uomini civili senza virtù.

La verità storica raccontata dall'autore è diversa. L'esercito del Negus non solo era immensamente più grande ma disponeva di un numero di cannoni pari al nostro e di fucili di modello più recente e sofisticato, venduti a Menelik dalla Francia e dalla Russia. L'Italia ebbe dalla sua la sfortuna di conoscere male il territorio ed essere guidata da generali (cinque, davvero troppi) che agirono con imprevidenza, ottusità ed arroganza.

Tuttavia le conseguenze più interessanti create dal mito di Adua sono quelle prodotte nella terra dei vincitori, e Quirico ne scrive con competenza per aver seguito per «la Stampa» le più drammatiche vicende africane degli ultimi vent'anni. Gli africani hanno ancora oggi l'impressione che il mondo dopo quel 3 marzo del 1896 non fu più lo stesso. A cento anni di distanza, in occasione dell'anniversario della vittoria, il governo etiopico lanciò infatti un appello a tutti gli altri paesi africani per trasformare l'anniversario di Adua in una «festa della liberazione e dell'indipendenza di tutto il continente». Raccolsero l'invito tutte le dittature più o meno moderniste, i "vecchi satrapi" e i "giovani colonnelli" del continente nero, che colsero l'oc-

casione per annegare in un tripudio di celebrazioni e di feste la sconfitte di indipendenze incerte, democrazie negate e piani di sviluppo falliti.

Alla fine del XIX secolo il mito di Adua produsse in Italia un terremoto politico, mandò a casa la vecchia classe dirigente carica delle medaglie del Risorgimento e aprì la strada ai pragmatici, agli industriali, alla politica "moderna", all'arte del compromesso, insomma ai Giolitti. Creò le condizioni per la rivendicazione di un impero e aprì le porte a una nuova e più terribile tragedia europea e mondiale.

Molti anni più tardi, in Etiopia, e più in generale in Africa, lo stesso mito creerà l'occasione per cementare un po' di consenso in paesi lacerati e avviliti da dittature più primitive e feroci di quelle del negus, dalla fame, dal sottosviluppo, da condizioni di vita spesso peggiori di quelle conosciute durante il colonialismo.

I. R.

R

Luigi RICCOBENE
Il Generale e Tina
Risorgimento e
post-risorgimento in Sicilia

Palermo, Sellerio editore, 2004, pp. 540
ISBN: 88-389-2012-5, Euro 24,00

Titolo *trompeur* quant'altri mai, visto che Garibaldi (cioè "Il Generale") e la signora Whita-

ker Scalia (e cioè "Tina") compaiono solo a p. 345 di una narrazione avvincente quanto alluvionale: e se tutti presumono di saper tutto sull'eroe dei Due Mondi, non è detto che la notorietà della "dama del marsala" (per tacer del Pip, di cui alle sette appendici di pp. 475-519) debba toccare chi non ha letto *Principi sotto il vulcano* di Raleigh Trevelyan (Rizzoli, 1977).

Benché scritto con prosa agile e scorrevole, il lavoro che ne risulta potrebbe risultare ostico all'incauto lettore che rischia ad ogni pagina di restare sommerso da una massa di episodi secondari e aneddotici, di per sé interessantissimi, ma riproposti dall'autore con un andamento alluvionale che non introduce gerarchie ricostruttive né griglie interpretative.

Resta, comunque, un utile zibaldone risorgimentale (non solo siciliano) consultabile da chi voglia rivivere quelle atmosfere dell'Ottocento patrio prima di immergersi nell'esame delle fonti coeve. Da lamentare l'assenza di un indice dei nomi che rende ostico l'approccio a un testo in cui ogni pagina offre al lettore nuovi protagonisti di aneddoti ed eventi piacevolmente secondari

R.M.

S

Giulio M. SALERNO

I nostri diritti

Bari, Laterza, 2002, pp. 183
ISBN 88-420-6631-1, Euro 9,30

Se il volume consiste in un piccolo e utile dizionario per voci dedicate alle diverse accezioni di "diritto" (dal diritto alla abitazione sino al diritto al voto), l'introduzione dell'autore è una puntuale guida per «cogliere la vastità dei problemi posti dai nostri diritti».

Il diritto dei moderni è – per molti versi – il modo di prevedere, riconoscere e articolare i diritti. La tradizionale distinzione fra le varie famiglie di diritti (libertà, politici, civili e sociali) delinea un tracciato storico, fatto di tappe fondamentali e di concettualizzazioni che devono adesso confrontarsi con le profonde trasformazioni che contraddistinguono la nostra epoca, dall'evoluzione della forma di Stato in senso "federalistico" al processo dell'integrazione europea, nel segno di un crescente frazionamento del potere normativo.

Non basta tuttavia avere cognizione dei principi e delle relative garanzie; l'effettività è la prospettiva alla quale noi tutti dobbiamo guardare se vogliamo che i diritti siano davvero "nostri".

L.L.

Nicola SBANO (a cura di)
*Donne e diritti. Dalla sentenza
 Mortara del 1906 alla prima
 avvocata italiana*

Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 245
 ISBN 88-15-10203-5, Euro 20

Appare nella collana di Storia dell'avvocatura patrocinata dal Consiglio Nazionale Forense (provvido di belle e arricchenti iniziative di recupero culturale e di ricostruzione storica dell'avvocatura italiana) questo volume che raccoglie gli atti di un Convegno svoltosi ad Ancona nel 2003.

A prima vista il sottotitolo sembra suggerire un percorso disomogeneo, ma come mette bene in rilievo il curatore, Nicola Sbano, si tratta di vicende che nell'arco di un quindicennio avvicinano le donne alla (parziale e provvisoria) conquista dei diritti di cui si fa riferimento nel titolo.

Nel 1906, uno dei più grandi giuristi dell'Italia contemporanea, Ludovico Mortara è artefice, come presidente della Corte di appello di Ancona, di una sentenza "scandalosa" con la quale accoglieva il ricorso di un pugno di battagliere "maestri-
 ne senigalliesi" che avevano richiesto l'iscrizione nelle liste elettorali per il voto politico. Quello che per decenni era stato recisamente negato, ma vigorosamente reclamato da una sparuta pattuglia di "emancipazioniste", diventava realtà, benché destinata ben presto a incontrare l'intervento censorio della Cassazione.

La lettura e il commento della celebre sentenza mortariana risultano ancora oggi di grande interesse in virtù della sottigliezza e del rigore logico-giuridico dell'estensore. Se tredici anni dopo l'anconetana Elisa Comani ottiene in tempi brevissimi l'iscrizione all'albo come procuratore legale, ciò si deve anche al Mortara guardasigilli nel Ministero Nitti che giunse a far promulgare la legge n.1176 del 17 luglio 1919 che «stabilisce norme sulla capacità giuridica della donna». Attraverso queste e altre storie si svolge dinanzi ai nostri occhi quella "lotta per l'uguaglianza" a cui il giovane Mortara aveva dedicato nel 1889 la sua prolusione pisana. Il volume contiene una presentazione di Guido Alpa, l'introduzione del curatore, i saggi di Franco Cipriani, Marco Severini, Luigi Lacchè, Francesca Tacchi e una interessante appendice documentaria.

L.L.

Carl SCHMITT

*La valeur de l'Etat et la
 signification de l'individu*

Traduction, introduction et notes par
 Sandrine Baume
 Genève, Droz, 2003, pp. 152
 ISBN 2-600-00853-5

Nel giro di quattro mesi, tra il gennaio e il maggio 1913 il venticinquenne Carl Schmitt scrive *Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen*, pubblicato l'anno successivo a Tübingen e destinato a diventare nel 1916 la sua tesi di abilitazione a Strasburgo.

L'edizione curata da Sandrine Baume dell'Università di Losanna rappresenta la prima traduzione di questa opera giovanile di Schmitt. La curatrice, nel corposo saggio introduttivo, ne ricostruisce la genesi e soprattutto contestualizza l'opera all'interno del complesso processo di elaborazione del pensiero giuridico e filosofico del teorico tedesco.

Lavoro poco noto di Schmitt e dallo stesso citato solo un paio di volte nei lavori successivi, rappresenta uno studio dal prevalente taglio metodologico, rivolto a leggere i rapporti tra diritto, Stato e individuo in chiave prevalentemente anti-individualistica e anti-pluralistica. Se per certi versi l'opera contiene già alcuni dei temi poi divenuti "classici" nell'opera del giurista di Plettenberg, è anche vero che talune posizioni in essa espresse saranno poi modificate nel corso degli anni Venti.

Parimenti è da tenere presente come in questo studio il valore dello Stato e del suo diritto – di fronte alla critica che Schmitt muove, su versanti diversi, alle posizioni di un Duguit o di un Laski – viene enfatizzato nel solco di tradizioni che Sandrine Baume riconduce al pensiero kantiano e ad alcuni postulati della teoria kelseniana (dai quali Schmitt si allontanerà in maniera polemica soprattutto a partire dalla *Teologia politica* del 1922).

L. L.

Stefano SOLIMANO

'Il letto di Procuste'. Diritto e politica nella formazione del codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)

Milano, Giuffrè, 2003, pp. 449
ISBN 88-14-10618-5, Euro 33

Il "Letto di Procuste" che fa da titolo a questo bel lavoro di Stefano Solimano è lo spettro che nel 1859 i giuristi più avveduti (e non solo lombardi o toscani o napoletani) vedono all'orizzonte come «concreto pericolo a cui può condurre l'unificazione legislativa compiuta estendendo *de plano* il *corpus* normativo del Regno sardo alle nuove province», senza cioè quella necessaria prudenza politica e legislativa che dovrebbe guidare un legislatore, tanto più se confrontato ad un'opera di così grande rilievo.

L'Autore apporta un contributo sostanziale agli studi (per lo più generali) sul cd. processo di formazione del codice civile unitario del 1865, analizzando le vicende legate ai primi progetti Cassinis. Intendendo un ordito fatto di rara erudizione e di convincenti opzioni critico-interpretative, Solimano offre uno spaccato ricco e originale della cultura giuridica negli "Stati italiani" a partire dalla metà del secolo riportando alla luce percorsi scientifici e figure di giuristi, professori, avvocati, magistrati, impegnati nel dibattito in corso, anche dalle pagine di una fitta rete di riviste e giornali (non solo giuridici).

Il libro è a ben vedere un "viaggio" lungo la penisola, in corrispondenza dei rapidi avvenimenti che, nell'arco di pochi mesi, cambiano la geografia politica dell'Italia e pongono il problema serissimo dell'unificazione legislativa e dei codici. Si tratta di un tragitto che parte da Torino, attraversa Milano, percorre l'Emilia e la Toscana e fa ritorno nella capitale sabauda. Lungo questo tragitto si muovono, tra diritto e politica, i nostri protagonisti, ovvero alcuni dei nomi più altisonanti della cultura giuridica ottocentesca ma anche quello di personaggi cosiddetti "minori". La vicenda è caratterizzata dalla tensione fondatrice della modernità giuridica, ovvero dalla tensione tra l'uno e il molteplice, tra la necessità e la ragione.

Sfilano davanti ai nostri occhi i "modelli", amati e odiati: l'ABGB, il *Code Napoléon*, il codice albertino. La ragione richiederebbe ponderazione e attenta valutazione del pluralismo giuridico, ma la politica non sembra poter fare a meno del valore simbolico di un codice unitario e uniforme. I Progetti Cassinis – di cui l'Autore analizza i contenuti – verranno comunque elaborati lungo il crinale che unisce e al contempo separa tradizione e innovazione.

L.L.

T

Philippe TANCHOUX
Les procédures électorales en France

Paris, Éd. Du CHTS, 2004, pp. 624
ISBN 2-7355-0528-6, Euro 35

Nell'avvicinarsi ad un'opera quale quella di Philippe Tanchoux, la prima cosa da cui si viene colpiti è l'ampiezza e la diversità della documentazione alla quale l'autore attinge senza mai risultare monotono o ripetitivo.

Ad essere descritte sono infatti le procedure elettorali in Francia dal 1764 fino al 1914. Uno spettro temporale tanto ampio da risultare arduo da trattare, ricco non solo di cambiamenti elettorali, oggetto principale dell'indagine dell'autore, ma anche politici. Proprio per questo è ancor più degna di nota l'imparzialità e la lucidità con la quale l'autore si muove nell'intricato universo del diritto al voto, dei mandati rappresentativi, delle tecniche di elezione, degli scrutini.

Dal 1789 l'atto di voto è stato oggetto di una profonda evoluzione. Espressione di corpo e sottomesso all'ordine monarchico prima, oggetto di un simbolismo civico contrapposto all'*Ancien régime* poi. Scontrandosi con difficoltà ed irregolarità sempre più ricorrenti esso cominciò ad affermarsi molto lentamente ed arrivò a piena maturazione solo grazie al pro-

gressivo instaurarsi di una disciplina della cittadinanza. Disciplina questa che ha fatto accettare l'esercizio del voto come unica alternativa alla violenza e principale strumento della partecipazione democratica.

Merito dunque a Philippe Tachoux per aver concentrato in un'unica opera questo affascinante processo ed averlo svelato con lucida precisione.

R. C.

Assunta TROVA, Giuseppe ZICHI
(a cura di)

Cattaneo e Garibaldi
Federalismo e Mezzogiorno

Roma, Carocci, 2004, pp. 421
ISBN: 88-430-3048-5, Euro 29,90

Riuniti a Convegno nell'isola de La Maddalena, in occasione del bicentenario della nascita

di Carlo Cattaneo, ventidue specialisti si sono interrogati su alcuni snodi tematici di storia risorgimentale, con particolare riferimento allo spazio e al ruolo dei democratici.

Accanto a saggi di tipo prosopografico (su Cattaneo, Garibaldi, G.B. Tuveri, Alberto Mario, Giorgio Asproni), troviamo messe a fuoco sul dibattito federalista quarantottesco, sul rapporto centro-periferia nell'Italia appena unificatasi, sui miti fondanti della nuova Italia, sulla partecipazione dei più significativi intellettuali sardi al processo risorgimentale.

R. M.