

Maurice Duverger

LE  
COSTITUZIONI  
DELLA FRANCIA

Edizioni Scientifiche Italiane

9 *Introduzione*

*Capitolo primo*  
L'«ANCIEN RÉGIME»:  
EVOLUZIONE DI UNA COSTITUZIONE  
CONSUETUDINARIA

13 Premessa

14 I. L'evoluzione delle istituzioni

1. Il re, 14; 2. Gli ausiliari del re: ministri e Consigli, 22; 3. Le istituzioni quasi rappresentative, 28.

35 II. Lo sviluppo dell'idea di costituzione

1. Le leggi fondamentali del regno, 36; 2. La dottrina del «Contratto sociale», 41.

*Capitolo secondo*

LE RIVOLUZIONI  
E IL VALZER DELLE COSTITUZIONI

45 Premessa

47 I. Il primo ciclo rivoluzionario (1789-1814)

1. La limitazione della monarchia (1789-1792), 48; 2. La Prima Repubblica, 55; 3. La dittatura napoleonica, 66.

I edizione italiana 1984

Traduzione di Gian Patrizio O'Connor

Titolo originale: *Les constitutions de la France*

© by Presses Universitaires de France 1983<sup>10</sup>

«Que sais-je?» n. 162

© by Edizioni Scientifiche Italiane 1984

80121 Napoli via Chiatamone 7

- 75 II. Il secondo ciclo rivoluzionario (1814-1870)  
1. Le monarchie limitate, 76; 2. La Seconda Repubblica, 84;  
3. La dittatura imperiale e la sua evoluzione (1851-1870), 87.

*Capitolo terzo*

LA REPUBBLICA PARLAMENTARE:  
STABILITÀ COSTITUZIONALE E  
INSTABILITÀ GOVERNATIVA

- 95 Premessa
- 96 I. La Terza Repubblica (1870-1940)  
1. Il regime delle leggi costituzionali del 1875, 97; 2. La trasformazione consuetudinaria della Costituzione del 1875, 102.
- 110 II. L'interregno del 1940-1946  
1. Il Governo di Vichy, 111; 2. La Francia libera e il Governo provvisorio della Repubblica, 113.
- 117 III. La Quarta Repubblica (1946-1958)  
1. L'elaborazione della Costituzione del 1946, 117; 2. Il regime della Costituzione del 1946, 119.

*Capitolo quarto*

LA REPUBBLICA SEMI-PRESIDENZIALE:  
FORZA E STABILITÀ GOVERNATIVE

- 129 Premessa
- 130 I. La fondazione della Repubblica semi-presidenziale  
1. Dal putsch al referendum: la Costituzione del 1958, 130;

2. Il testo della Costituzione del 1958: un parlamentarismo orleanista e razionalizzato, 135; 3. La riforma costituzionale del 1962 e il regime semi-presidenziale, 139.

- 144 II. Il regime semi-presidenziale francese  
1. La prassi del regime semi-presidenziale dopo il 1962, 145;  
2. Le altre possibili pratiche del regime semi-presidenziale, 148.

155 *Conclusioni*

159 *Nota bibliografica*

«Molti hanno rovinato belle e grandi repubbliche con il miraggio di una bella costituzione mutuata da una repubblica affatto contraria alla loro».

Jean Bodin, *Della Repubblica*  
VI, c. 5 (1593).

Applicata ad una nazione, la parola costituzione designa l'insieme delle sue istituzioni politiche. Secondo che tragga no la loro origine dalla tradizione o da un testo, si parla di costituzione consuetudinaria o di costituzione scritta. Quest'ultima si definisce «flessibile», se è promulgata dal legislatore ordinario, che può quindi modificarla come qualsiasi altra legge; la si qualifica, al contrario, «rigida» quando è opera di un organo speciale, detto «costituente»: in questo caso per apportarvi delle modifiche non basta una semplice legge; occorre l'intervento di particolari procedure e mezzi formali, più o meno complessi. La preminenza della costituzione sulla legge può allora essere assicurata da appositi organi di controllo quali la Corte suprema degli Stati Uniti, le Corti (o i Tribunali) Costituzionali della Repubblica Federale Tedesca, dell'Italia, del Portogallo e della Spagna o, in Francia, il Consiglio Costituzionale della Quinta Repubblica.

In questo volume si illustra l'insieme delle costituzioni della Francia da quando si è formata come Stato. Collocare le istituzioni attuali nel loro quadro storico non è meno utile oggi di quanto lo fosse nel 1942-43, quando fu scritta la prima edizione di quello che era allora un libro di battaglia: si proponeva la demolizione giuridica del regime di Vichy, la cui illegalità era dimostrata (p. 109-115) in una minuziosa

analisi de *L'irregolarità degli atti costituzionali del 1940-1943*, che concludeva senza ambiguità: «Il governo provvisorio del 1940 non è un governo legale, bensì solo un governo di fatto». Il suo orientamento non vi era giudicato con maggiore indulgenza: «Non si vede forse regnare il disordine — sotto l'etichetta di un 'ordine nuovo' — quando i riformatori si ingegnano a creare molteplici istituzioni non perché queste siano indispensabili al paese che le subisce, ma perché prendono sistematicamente in contropiede le istituzioni anteriori?» (p. 121).

Era questo il senso della citazione di Jean Bodin che si legge qui in epigrafe e a questo era volta l'illustrazione delle istituzioni del passato. Se ne trovava l'eco in una conclusione che ancor oggi resta valida: «Ci si ricordi quindi che il fine dello Stato non è colpire la libertà dei cittadini, bensì proteggerla, garantendo la sicurezza indispensabile al suo esercizio. Si indulge troppo, oggi, nell'opporre l'ordine alla libertà, per meglio asservire questa a quello. Non vi è certamente alcuna libertà senza ordine: ma, inversamente, senza libertà, non vi è ordine; ma solo polizia. È vano evocare la celebre frase di Goethe: 'Preferisco un'ingiustizia a un disordine'. Il peggior dei disordini non è forse l'ingiustizia? Sin dal Medioevo, uno dei nostri vecchi cronisti annotava spiritualmente che, per una misteriosa predestinazione della lingua, la parola 'franc' significa tanto 'francese' che 'libero'. E, di fatto, l'ansia di rispettare la libertà e la dignità umane si ritrova in tutte le nostre costituzioni, anche le più autoritarie, fin dai più remoti tempi dell'Ancien Régime. Anche quelle che le hanno praticamente cancellate finsero sempre di render loro omaggio. Si può mai pensare di invertire il corso della storia, e di strappare ai Francesi il gusto della libertà che hanno nel sangue?» (p. 123 s.). Era naturale che la Milizia di Vichy requisisse quella prima edizione, i cui esemplari però, fortunatamente, erano stati velocemente diffusi.

Inquadrate le istituzioni del presente nel processo evolu-

tivo che le ha precedute non ha oggi lo stesso significato di allora, ma è altrettanto necessario per un'altra ragione. Il problema, oggi, non è più quello di contrapporre le tradizioni della libertà ad un regime che le disprezza, ma di supplire alla tragica insufficienza dell'insegnamento scolastico in materia di formazione storica. Dopo la Rivoluzione del 1789, le lezioni del passato sono state la base dell'educazione civica dei Francesi. La Terza Repubblica aveva realizzato in questo campo un lavoro considerevole, la cui importanza si è vista nel 1914. La Quarta ha un po' sgretolato l'edificio. La Quinta lo ha completamente demolito, con una pedagogia mirante a distogliere i cittadini dalle loro radici, col pretesto di favorire «attività di risveglio», che addormentano l'intelligenza per mancanza di adeguati contenuti.

Per quanto il regime della Costituzione del 1958-1962 sia molto originale esso non è separabile da quelli che l'hanno preceduto, a loro volta tutti legati alle nostre istituzioni passate. Descriverli è più che mai indispensabile per chiarire la penetrazione di tradizioni assai diverse che spiegano la complessità dei nostri comportamenti politici, e le loro vicissitudini. La Francia ha dapprima avuto il più stabile e il più forte dei regimi europei, nella forma di una monarchia che sviluppava la centralizzazione alleandosi con le élites borghesi, per fare da contrappeso all'alta nobiltà. Il trauma del 1789 si è protratto con scontri violenti, che hanno comportato una grande instabilità costituzionale: è l'era delle rivoluzioni, che termina con la Comune di Parigi nel 1871, la più sanguinosa di tutte.

Le repubbliche parlamentari restaurarono in séguito l'unità nazionale, grazie a un gioco centrista che comportava un susseguirsi di ministeri deboli e instabili. La repubblica semi-presidenziale in vigore dal 1958 ha consentito alla nazione di ritrovare governi forti e stabili, nel quadro di una costituzione generalmente accettata, che dà ai cittadini la possibilità di scegliere direttamente i più alti responsabili della politica. Ad ognuno dei periodi così definiti corrisponde un capitolo di questo breve saggio.

L'«ANCIEN RÉGIME»:  
EVOLUZIONE DI UNA COSTITUZIONE  
CONSUECUDINARIA

Da Clodoveo alla Rivoluzione del 1789 passano più di mille anni. La nazione francese emerge realmente solo con Filippo Augusto, ma le sue istituzioni hanno cominciato a formarsi nei secoli precedenti. Si trasformeranno nei secoli successivi. La monarchia assoluta è profondamente diversa dai regni barbarici; ma l'evoluzione si è svolta in maniera abbastanza continua, senza fratture brutali. Le istituzioni sono cambiate col mutare della società. Questa coincidenza tra l'evolvere della società e quello del sistema politico è stata facilitata dal carattere consuetudinario della costituzione dell'Ancien Régime. Non esiste all'epoca alcun testo che definisca l'organizzazione dei diversi poteri pubblici e le loro rispettive attribuzioni; in questo senso, Turgot ha potuto dire a Luigi XVI: «Sire, il vostro regno non ha alcuna costituzione».

Tuttavia, la nozione formale di costituzione non è stata affatto estranea alle concezioni della monarchia francese. Sotto il nome di «leggi fondamentali», si è lentamente sviluppata e precisata nel corso degli anni una vera teoria delle costituzioni rigide, in quanto alcune istituzioni erano poste al di sopra del legislatore ordinario (il re) e non potevano essere da questi modificate. Non ci si è mai messi d'accordo circa il contenuto di queste leggi fondamentali; ma sulla loro esistenza, l'accordo è unanime. La dottrina in questione rappresenta una delle fonti della moderna teoria delle costituzioni scritte.

Abbiamo appena sottolineato il tratto saliente dell'evoluzione delle istituzioni dell'Ancien Régime: la continuità. Le istituzioni del XVIII secolo differiscono da quelle dell'VIII quanto un'albero dal seme; ma l'albero è nato dal seme con una germinazione e una crescita abbastanza regolari. Certo non bisogna esagerare: si sono verificati, nel corso di questi dieci secoli, un gran numero di sussulti, durante i quali si è cercato di acclimare innovazioni più o meno felici. Ciò accadde generalmente senza successo: la costituzione della Chambre Saint-Louis sotto la Fronda, come la Polisinodia della Reggenza sono, nello sviluppo della monarchia, solo parentesi subito rchiuse. D'altra parte, se questa evoluzione è continua, è però ben lungi dall'essere regolare: i tentativi, i ritocchi, le marce indietro sono anzi frequenti. Che non vi si cerchi la curva armoniosa di uno sviluppo razionale, ma, piuttosto, la sinuosa ingarbugliata di una variazione empirica.

Comunque sia, da un capo all'altro dell'Ancien Régime, lo schema generale delle istituzioni rimane sempre lo stesso: da una parte il re, che ha potere decisionale su tutte le questioni; dall'altra, diversi «organi di consiglio», che illuminano la reale decisione: alcuni sono semplici ausiliari del re nel suo quotidiano compito di governo (ministri e consiglieri); altri hanno, invece, un certo carattere rappresentativo.

1. Il re. - Normalmente si definisce l'Ancien Régime una monarchia ereditaria e assoluta. Ma la definizione ben si adatta solo agli ultimi secoli dell'Ancien Régime; questo non è affatto arrivato sin dal primo momento a questo tipo di perfezione. La monarchia non ha trovato l'ereditarietà e l'assolutismo nella culla, com'è un dono delle fate; ha

dovuto, al contrario, conquistarsi l'una e l'altro con molte lotte, senza risparmio di tempo e di fatica.

*Dall'elezione all'ereditarietà.* - La lotta per l'ereditarietà è quella che si è svolta per prima: agli inizi del XIII secolo era conclusa. Ma la sua antichità non deve nascondere l'aspresza.

Il principio dell'ereditarietà, come metodo per nominare i governanti, era piuttosto familiare allo spirito dei Gallo-Romani: dall'Imperatore ai magistrati dei municipi, l'ereditarietà era lentamente penetrata nelle funzioni pubbliche nel corso del Basso Impero, sia pure in modo non esplicito, ma sotto la forma della cooptazione. Anche presso i Franchi, prima della conquista, l'ereditarietà giocava un ruolo importante; ma si combinava con l'elezione: il re era eletto dall'assemblea dei guerrieri tra i membri di una famiglia considerata d'origine divina, quella dei Merovingi.

Dopo la conquista, che rinforzò evidentemente l'autorità reale e disperse i guerrieri, i Merovingi si liberarono dell'ingerenza dell'assemblea. Utilizzando l'idea che il re, che faceva parte del loro patrimonio, istituirono una successione ereditaria svincolata da qualsiasi elezione, sull'esempio dei funzionari gallo-romani.

La riforma, introdotta da Clodoveo, non fu tuttavia definitiva. Già nel VI secolo, Sigeberto, nipote di Clodoveo, aveva utilizzato l'elezione per far ratificare la sua conquista del regno di Chilperico. Nell'VIII secolo, il cambio di dinastia e l'avvento dei Carolingi segnarono un ritorno molto più deciso al sistema elettivo. Pipino il Breve fu eletto da un'assemblea convocata a Soissons nel 751. Da allora, i grandi si sforzarono di intervenire in tutte le successioni reali: nella maggior parte dei casi ebbero solo un ruolo formale; tuttavia, nell'877, Luigi il Balbo fu realmente eletto, come poi Carlo il Grosso nell'881 e nell'888 Eudes.

Il nuovo cambio di dinastia provocato dalla salita al trono di Ugo Capeto sembrò segnare il trionfo dell'elezione: Ugo fu eletto da un'assemblea di grandi, diretta dall'arcivescovo di Reims, Aldabrone, che proprio in quell'occasione dichiarò: «Non si sale al trono per diritto ereditario». Il clero si faceva così difensore all'epoca del sistema elettivo, praticato per la scelta di vescovi e abati.

Nati dall'elezione, prima cura dei Capetingi fu di sbarazzarsene, e di tornare all'ereditarietà istituita da Clodoveo. Usarono per far questo un procedimento molto semplice, ad imitazione degli imperatori romani: il re associava suo figlio al trono quando era ancora in vita, dopo averlo fatto consacrare. Alla morte del padre, il figlio gli succedeva senza difficoltà, perché era già re («designato») da un certo numero di anni. L'ereditarietà assumeva così la forma della cooptazione.

Una discendenza maschile senza fratture permise al sistema di funzionare regolarmente e di radicarsi nel costume. Così Filippo Augusto poté rompere con la tradizione, e trascurare di far consacrare suo figlio mentre era ancora vivo e di associarlo al trono: la successione avvenne senza alcuna difficoltà nel 1223. A partire da quel momento, si può considerare il sistema ereditario come definitivamente affermato. E tuttavia l'elezione poteva sempre essere riadottata, in caso di mancanza di eredi o di conflitto tra più pretendenti. Fu così nel 1328, quando un'assemblea di baroni affidò il regno a Filippo di Valois, eliminando Edoardo III d'Inghilterra; ugualmente, nel 1316, un'assemblea aveva ratificato la salita al trono di Filippo V, fratello di Luigi X l'Attaccabrighe, escludendo le donne dalla successione. L'elezione aveva, quindi, solo un ruolo sussidiario.

*La conquista dell'assolutismo.* - La lotta per l'ereditarietà si

<sup>1</sup> Di Luigi VIII il Leone (N.d.T.):

è conclusa nel XIII secolo, la lotta per l'assolutismo è stata molto più lunga. La monarchia ha conosciuto in questo campo frequenti sconfitte; fino all'ultimo perdurarono opposizioni tenaci — come quelle dei parlamenti — pronte a rialzare la testa al minimo segno di debolezza reale.

Il re franco non aveva molto del monarca assoluto. L'assemblea degli uomini liberi — che erano poi anche i guerrieri — era il tribunale supremo ed il vero potere legislativo. A lungo il re ha svolto solo un ruolo secondario; non era nemmeno il capo in guerra, perché la tribù eleggeva a questo fine un generale (*dux*). Tuttavia, al momento della conquista della Gallia, il re franco aveva rinforzato il suo potere, assorbendo il *dux* e diventando capo militare al suo posto.

Trovò nella Gallia romana una monarchia molto meno democratica di quella della sua Germania barbara. L'imperatore era legislatore, giudice sovrano, e capo dell'amministrazione: sicché concentrava in sé tutti i poteri dello Stato. Seguendo il suo esempio, il re franco fece del suo tribunale un tribunale supremo e sviluppò il suo «diritto di bando» (o di ordinanza) fino a farne nascere un vero e proprio potere legislativo («capitolari», *capitularia*). In quest'opera di accrescimento della sua autorità fu aiutato dalla Chiesa: con la consacrazione, soprattutto, questa conferì al re cristiano la stessa investitura divina che apparteneva ai Merovingi nella concezione pagana<sup>2</sup>.

Il cammino del re franco verso l'assolutismo sarà a lungo contrastato dalla feudalità. Il potere si sbriciola nelle mani dei signori; ogni feudatario ha diritto di rendere giustizia, alta o bassa, il che implica non solo il diritto di giudicare nelle controversie, ma anche di prendere misure generali che creano nuove norme giuridiche: il signore può pubbli-

<sup>2</sup> È da notare che la consacrazione, più tardi simbolo della legittimità, è stata all'inizio lo strumento usato da un usurpatore (Pipino il Breve) per consolidare il suo potere.



care delle «decisioni», applicabili sulle sue terre e che hanno forza di legge; cura inoltre l'amministrazione del suo dominio con funzionari propri. Così, potere legislativo, potere amministrativo, potere giudiziario, tutto passa nelle mani del signore.

Cosa rimane al re? In origine ben poco, pur restando importante la sua autorità simbolica. Poco a poco, tuttavia, la monarchia riacquista le prerogative perdute, con un'azione lenta e continua. Utilizzerà a questo fine l'idea, presto accettata nel sistema feudale, che il re è il signore supremo del regno, e che tutti i signori sono considerati suoi vassalli. Il re svilupperà in modo particolare una delle funzioni del signore, la funzione giudiziaria, controllando le giustizie dei signori attraverso l'appello (improntato al diritto romano), e ponendosi al di sopra di loro col sistema dei «casi reali» o della «prevenzione». D'altra parte, poiché il diritto di prendere delle «decisioni» è legato al diritto di rendere giustizia, il re recupererà poco a poco il suo potere legislativo: ai capitolari franchi succederanno le ordinanze capetinge.

A partire dal XIII secolo, la rinascita del diritto romano portò un prezioso contributo al rafforzamento del potere reale nella sua lotta per l'assolutismo. È tradizionale sottolineare il ruolo capitale dei «legisti» — oggi diremo «dei giuristi» — nella formazione della monarchia francese. Essi applicarono al re di Francia tutti i testi che definivano i poteri dell'imperatore romano (testi del basso Impero, epoca in cui Roma era diventata una monarchia assoluta). E lottarono in maniera molto energica per imporre questa dottrina nella pratica: l'azione dei legisti di Filippo il Bello fu particolarmente efficace. Ancora sotto Luigi XIV, Colbert si ispirerà nella sua azione ad una serie di memorie sui diritti del re che aveva fatto appositamente redigere a questo scopo da alcuni giuristi.

Lentamente, ma progressivamente, il re assoluto prese così il posto del re feudale. Si è notata infinite volte, al

riguardo, la differenza fondamentale esistente tra l'evoluzione della monarchia francese e quella della monarchia inglese. Mentre la prima marciava verso l'assolutismo, la seconda scivolava lentamente verso il parlamentarismo. Le cause di questa divergente evoluzione sono molteplici: qui basta sottolineare semplicemente, da un lato, l'esistenza a vantaggio del solo re di Francia (dopo Carlo VIII) di un esercito permanente che gli permetteva di far rispettare con la forza le sue pretese giuridiche all'assolutismo; dall'altro, il diverso atteggiamento del popolo nei due paesi: mentre il popolo inglese faceva causa comune con i baroni, per opporsi al potere reale, quello francese marciava dietro al re nella sua lotta contro i feudatari. Lotta lunga e costellata di rivolte, talvolta di rivoluzioni (Étienne Marcel, la Fronde): bisogna attendere Luigi XIV perché siano spezzate le ultime resistenze. Solo allora si può parlare di monarchia assoluta; ed anche allora l'assolutismo è meno netto nella pratica di quanto non lo fosse nella teoria.

*Teoria e pratica dell'assolutismo.* - La teoria dell'assolutismo reale si può riassumere in due formule: 1) il re ha tutti i poteri; 2) nell'esercizio di ogni potere, il re non ha limiti.

In primo luogo, dunque, il re concentra tutti i poteri nelle sue mani. L'idea moderna della «separazione dei poteri» è del tutto estranea alle concezioni dell'Ancien Régime. Il re detiene innanzitutto il potere legislativo, che esercita attraverso «ordinanze». In origine, queste non potevano trovare applicazione fuori dei domini reali che con il consenso dei signori. Ben presto, però, bastò la semplice consultazione, che finì poi con l'essere indirizzata al Consiglio del re e non a tutti i baroni interessati. L'esercizio del potere legislativo reale si ampliò sempre di più: Luigi XIV promulgò dei veri e propri codici (Ordinanza del 1667, sulla riforma della giustizia; Ordinanza sulle acque e le foreste del 1669; Ordinanza criminale del 1670; Ordinanza del Commercio del 1675...).

Anche il potere amministrativo o esecutivo è nelle mani del re, che lo esercita da solo. I ministri sono funzionari che agiscono in suo nome e che sono liberamente nominati e revocati da lui: il re tende sempre di più a sceglierli tra la piccola nobiltà o la borghesia, per non essere infastidito dalla potenza di un gran signore. Un continuo sforzo di centralizzazione ha d'altronde permesso al re di amministrare effettivamente l'insieme del suo reame: trentasei intendenti, sparsi su tutto il territorio e strettamente sottoposti all'autorità reale, hanno poco a poco assorbito i poteri dei corpi indipendenti.

Infine, il re è investito del potere giudiziario: i giudici rendono giustizia in nome suo; egli può inoltre intervenire in qualsiasi momento nello svolgimento di un processo, interrompere il corso della giustizia con l'avocazione, cassarne i risultati con le lettere di grazia, di remissione o di perdono, agire senza di lei con le «lettres de cachet»<sup>3</sup>. Non per niente, la mano della giustizia è uno degli attributi tradizionali del monarca.

Non solo, quindi, il re riunisce in se stesso, congiunti, i tre poteri che gli imitatori di Montesquieu si sforzeranno più tardi di separare, ma neppure conosce alcuna limitazione nell'esercizio di ciascuno di essi. Abbiamo visto come si è liberato dalle limitazioni imposte dai feudatari; allo stesso modo ha saputo affrancarsi da ogni soggezione nei confronti dell'Imperatore «romano-germanico», facendo leva sul principio, affermato dai legisti, che «il re è imperatore nel suo regno». Nei confronti del Papa — l'altra «metà di Dio» — Filippo il Bello ha combattuto una battaglia con molta energia e pochi scrupoli; da allora nella Chiesa di Francia si è radicata una forte tradizione gallicana, che il Concordato del 1516 ha parzialmente consacrato: il re non ha niente da temere da un clero nominato da lui stesso.

<sup>3</sup> «Lettere con il sigillo (reale)», portanti ordini, convocazioni, investiture (N.d.T.).

D'altra parte, l'ordinamento giuridico dell'ancien régime non riconosce ai cittadini quelle «libertà individuali» che sono altrettante catene che legano l'esercizio del potere. Le «lettres de cachet» permettono sempre di ricondurre un individuo recalcitrante ad una più sana comprensione dei suoi doveri civici...

C'è in definitiva una sola limitazione teorica all'esercizio delle prerogative del re: è vincolato dalle «leggi fondamentali del regno» (cfr. più avanti, p. 36 ss.). Ma questa limitazione è piuttosto illusoria, perché il contenuto di queste leggi non è determinato da nessuna parte, e non è prevista alcuna procedura per assicurarne il rispetto.

Il carattere illimitato del potere reale è, d'altronde, la logica conseguenza della concezione religiosa dell'antica monarchia. Unto dal Signore con la consacrazione, questo «ottavo sacramento», il re è il rappresentante di Dio in terra; risponde solo a Dio delle sue azioni; gli è dovuta la stessa obbedienza che a Dio stesso.

In teoria, l'assolutismo è perciò un blocco monolitico; in pratica, questo blocco si disgrega abbastanza facilmente. Se si paragona questa antica monarchia con una qualunque dittatura moderna, Luigi XIV assume l'aspetto di un re liberale.

Prima di tutto, non si deve dimenticare che i compiti dello Stato erano allora molto più limitati di oggi, il che lasciava agli individui un largo margine di indipendenza personale. Inoltre, le comunicazioni erano meno perfezionate e, come si sa, l'esercizio dell'autorità è strettamente legato al loro sviluppo: nelle province, il goglio del re appariva tanto più leggero quanto più queste erano lontane.

Soprattutto, fra la monarchia e i suoi sudditi, si poneva tutta una serie di «corpi intermedi»: ordini, corporazioni, comuni e così via, ognuno dei quali aveva le sue «franchigie» o i suoi «privilegi». Così l'autorità reale era bilanciata da un vasto sistema di contrappesi. Giuridicamente, certo, il re poteva sempre revocare franchigie e

privilegi, o rifiutare di tenerne conto; praticamente, un'azione del genere si sarebbe scontrata con resistenze così numerose e tenaci che la monarchia non vi si è quasi mai impegnata. E, d'altra parte, non è affatto sicuro che l'esistenza di corpi intermedi abbia specialmente garantito la libertà degli individui: perché la tirannia di questi corpi è stata forse, più pesante — perché più vicina — di quanto non lo sarebbe stata la tirannia reale. Ma questa è un'altra storia: qui importa solo che essi costituirono comunque un ostacolo pratico all'esercizio dell'assolutismo.

Un ultimo ostacolo merita infine un cenno particolare: intorno al re si trovano numerosi « organi di consiglio » incaricati di illuminare le sue decisioni. Teoricamente, è ovvio, non potevano interferire su ciò che il re era il solo a decidere; ma in pratica essi hanno spesso giocato un ruolo molto importante.

**2. Gli ausiliari del re: ministri e Consigli.** - Il monarca assoluto si trova davanti ad un compito così vasto che non potrebbe certo assolverlo da solo. Si circonda quindi, in modo permanente, di ausiliari che lo aiutano nella sua quotidiana opera di governo: questi precisamente sono i ministri e i Consigli. Il loro numero, la loro organizzazione, il loro ruolo, subirono parecchie evoluzioni nel corso dell'Ancien Régime: ma la loro esistenza non conobbe eclissi.

*I ministri.* - Il re di Francia non ha mai avuto presso di sé un gabinetto ministeriale analogo a quello che si venne lentamente a costituire in Inghilterra. Sotto l'Ancien Régime vi sono dei ministri, non un ministero — che è cosa completamente diversa.

A fianco dei primi re, non si trovano ministri propriamente detti, ma soltanto degli alti personaggi preposti al servizio domestico del sovrano. Quando lo sviluppo dello Stato diversifica poco a poco i servizi pubblici la loro

ripartizione avverrà ovviamente tra gli uomini del séguito del sovrano, che li cumuleranno al servizio domestico del re: questi uomini sono insieme « ministri » nel senso stretto della parola, e « ufficiali della corona »: il maestro di casa (poi il siniscalco, che gli succede) è il sovrintendente alla organizzazione della vita materiale del re ed il ministro degli Interni; il camerario si occupa della camera del re e, insieme, delle finanze; il cancelliere assicura il servizio religioso del monarca e, insieme, la sua segreteria ed è il guardasigilli, e così via.

Questo sistema è molto pericoloso per l'autorità reale: in effetti, la tradizione vuole che gli uffici della corona siano affidati a grandi signori, a titolo vitalizio. Il re si ritrova quindi circondato di ministri che sono personaggi potenti, e che non può liberamente revocare. E questi si sforzano, per parte loro, di rendere la loro carica ereditaria: tendono, in pratica, a controbilanciare efficacemente il potere del monarca. Questi, come combatte contro i feudatari che lo privano della sua autorità nelle province, combatte anche questi sconfinamenti sulla sua autorità centrale. Sopprime così certe cariche il cui titolare era particolarmente potente (per esempio, la carica di cancelliere, che ricomparirà più tardi, nel XIV secolo); di tanto in tanto, si sforza di lasciarne vacanti altre, per indebolire i loro titolari; soprattutto, si sforza di separare le funzioni di ministro da quelle di ufficiale della corona. In questo modo, riesce a confinare i gran signori in incarichi decorativi ma senza influenza sugli affari pubblici, affidando la cura di questi a persone di estrazione borghese o a esponenti della piccola nobiltà, nominati a quelle cariche a titolo precario e revocabile. Questa tendenza a separare le funzioni di ministro da quelle di ufficiale della corona è una delle più importanti caratteristiche dell'evoluzione della costituzione consuetudinaria dell'Ancien Régime.

Con Luigi XIV, l'evoluzione si è compiuta. Di sei ministri, uno solo, il cancelliere, è un grande ufficiale della

corona, investito a questo titolo di una funzione vitalizia e irrevocabile: ma il re può sempre nominare a fianco a lui un guardasigilli, che assolverà le funzioni ministeriali e confinerà il cancelliere nel suo ruolo di grande ufficiale; gli altri ministri — il controllore generale delle Finanze e i quattro «segretari di Stato» — sono investiti unicamente di compiti amministrativi, e come tali liberamente revocabili dal re.

Il controllore generale delle Finanze ha sostituito nel 1665 l'antico sovrintendente alle Finanze. Quest'ultima funzione era, d'altra parte, essa stessa di origine recente; sino alla fine del XIV secolo, l'amministrazione delle Finanze rimase in effetti collegiale. Il controllore è un vero ministro delle Finanze e dell'economia nazionale: attraverso il controllo sulle spese egli esercita una preponderanza di fatto sugli altri dipartimenti ministeriali.

Questi hanno come titolari dei segretari di Stato. Con il nome di «custodi del segreto»<sup>4</sup>, essi erano in origine semplici segretari amministrativi operanti sotto l'autorità del cancelliere ed incaricati di registrare le decisioni prese e di redigere e spedire i documenti necessari ad assicurarne l'esecuzione. Tra loro, quattro ebbero il monopolio delle lettere che impegnavano la finanza reale, e assunsero il nome di segretari delle Finanze. Poco a poco, entrarono in contatto diretto col re: uno di loro, Florimond Robertet, ebbe un ruolo molto importante sotto Carlo VIII, Luigi XII e Francesco I. Nel 1547, i suoi successori ricevono il titolo, molto significativo, di segretari degli ordini di Sua Maestà, un po' più tardi quello di segretari di Stato.

Il re divide tra loro i principali affari, su base geografica, per facilitare l'organizzazione dei corrieri; ognuno di loro amministra perciò un quarto della Francia. Più tardi, alla fine del XVI secolo, una divisione tecnica degli affari si sovrappone a questa divisione geografica: c'è oramai il

<sup>4</sup> Il medievale *secretarius* deriva, naturalmente, da *secretum* (segreto) (N.d.T.).

segretario di Stato agli Affari esteri, il segretario di Stato alla Guerra, il segretario di Stato alla Marina, e il segretario di Stato alla Casa reale. Gli antichi «custodi del segreto» sono diventati dei veri ministri.

Come abbiamo detto, questi ministri sono indipendenti gli uni dagli altri, nonostante una certa preponderanza di fatto del controllore generale delle Finanze. Talvolta, però, il re nomina un «primo ministro», che ha un po' il ruolo di un moderno capo del governo: Sully lo è stato di fatto; Richelieu e Mazzarino ne hanno avuto anche il titolo; la carica, soppressa sotto Luigi XIV, ha fatto la sua riapparizione sotto Luigi XV, dal 1718 al 1726, per il cardinale Dubois e i duchi d'Orléans e di Borbone, e anche sotto Luigi XVI, nel 1787, per Loménie de Brienne. Ma il fatto resta eccezionale: non corrisponde affatto alle tradizioni della monarchia francese.

D'altronde, anche quando esiste un «primo ministro», questi non ha la stessa autorità di un moderno presidente del Consiglio sui segretari di Stato; questi non formano intorno a lui un gabinetto ministeriale omogeneo. Il sistema che perdura è quello del Consiglio del re nel quale figurano ben altri personaggi che i segretari di Stato.

*Il Consiglio del re.* - La monarchia non ebbe, in origine, altri consiglieri permanenti che i grandi ufficiali della corona. A fianco di loro, la *Curia regis* feudale (riunione dei vassalli del re) costituiva un ampio consiglio di governo periodico. Tuttavia, i re feudali si legarono presto a chierici o legisti, scelti per la loro saggezza e la loro scienza, e quindi capaci di dare utili pareri: questi personaggi formarono intorno al monarca un Consiglio privato, senza carattere ufficiale, ma il cui ruolo si accrebbe sempre più.

In questo periodo, la *Curia regis* si scindeva in istituzioni permanenti e specializzate: Camera dei Conti, Parlamento, ecc. Un certo numero di grandi personaggi rimase accanto al re formando un Consiglio politico; naturalmente,

quest'appendice della *Curia regis* si fuse col Consiglio privato per dar luogo al «Consiglio del Re» propriamente detto.

Questa origine storica spiega i due elementi presenti nel Consiglio: da una parte gran signori, vescovi, principi del sangue; dall'altra, tecnici, funzionari reali di modesta origine ma di grande competenza. Lo sforzo della monarchia consistette nel far predominare il secondo elemento sul primo, sia eliminando i gran signori venuti dall'ex *Curia regis*, sia confinandoli in un ruolo puramente onorifico. Ci riuscì con un'ingegnosa combinazione di riunioni, d'altra parte giustificate dall'accrescersi degli affari sottoposti al Consiglio: questo si scisse così in diverse formazioni, alcune delle quali comprendevano solo tecnici. Non possiamo ripercorrere nei dettagli questa evoluzione interna: sarà sufficiente designare uno schema del Consiglio del Re sotto Luigi XIV, che gli dette la sua fisionomia definitiva.

Il Consiglio assumeva quattro diverse forme e composizioni, a seconda degli affari che trattava. La prima, chiamata Consiglio delle Parti, o Consiglio di Stato privato, aveva un ruolo essenzialmente giudiziario. Ne erano membri di diritto i duchi e i pari così come i ministri; ma essi non assistevano alle sedute in cui non si faceva altro che celebrare dei processi (in materia amministrativa, ricorsi in cassazione contro le decisioni delle Corti supreme, ecc.). Il personale essenziale era formato da tecnici: trenta Consiglieri di Stato e sessanta referendari. I primi erano dei «commissari», cioè dei funzionari teoricamente revocabili, ma praticamente inamovibili; i secondi degli «ufficiali» che compravano la loro carica — ed essendo il prezzo di quest'ultima ben caro — potevano appartenere solo all'alta borghesia. Le altre forme del Consiglio avevano solo carattere di organi di governo: ma nessun gran signore ne era membro di diritto. La più importante era il «Consiglio dell'alto» (*Conseil d'En-haut*), dove si trattavano gli affari più gravi dello Stato. Comprendevasi solo un ristretto numero di

persone, chiamate dal re: avevano il titolo di ministri di Stato e lo conservavano fino alla morte, anche quando il re smetteva di convocarli nel Consiglio. Nessuno ne era membro di diritto, neppure i ministri; tuttavia, i segretari di Stato agli Affari esteri, alla Guerra, alla Marina, e anche il controllore generale delle Finanze, vi sedevano nella maggior parte dei casi.

Al contrario, i ministri (salvo il controllore generale) facevano parte di diritto del Consiglio dei Dispacci, dove sedevano tutti i membri del *Conseil d'En-haut* e tutti coloro che il re voleva convocare. Questa forma del Consiglio del Re aveva lo scopo essenziale di introdurre un po' di unità nell'amministrazione interna del regno, divisa geograficamente, lo si ricordi, tra i quattro segretari di Stato. Assolveva anche un certo ruolo nell'amministrazione della giustizia.

L'ultima forma del Consiglio, chiamata Consiglio delle Finanze, cumulava egualmente funzioni amministrative e giudiziarie in materia finanziaria, come dice il suo nome. Il controllore generale vi aveva evidentemente un ruolo preponderante; il cancelliere non ne era membro di diritto.

Come si vede, l'organizzazione del Consiglio del Re era molto complicata, tanto più che la divisione delle competenze tra le diverse sue forme (e composizioni) non era stata mai nettamente precisata.

Il re assisteva, in linea di principio, a tutte le sedute del Consiglio. Se era assente, il suo seggio restava simbolicamente vuoto e il processo verbale recava malgrado tutto la formula d'uso: «Il re, nel suo Consiglio...». Perché il Consiglio, in se stesso, non aveva alcun potere; doveva solo fornire al re dei pareri, dei «consigli». In pratica, un re debole lasciava spesso che il Consiglio agisse da solo; Luigi XV non assisteva affatto alle sue sedute e Luigi XVI vi si addormentava (le *malingue* affermavano anche che vi russasse).

I gran signori non videro affatto di buon occhio il loro

allontanamento dal Consiglio a vantaggio di borghesi o di legulei, come si può constatare nelle *Mémoires* di Saint-Simon. Morto Luigi XIV, essi rialzarono la testa; sotto la loro influenza, il Reggente istituì una molteplicità di Consigli, composti di gran signori e di consiglieri di Stato, destinati a sostituire i ministri: i segretari di Stato vi erano ridotti a mansioni puramente esecutive. Il sistema — chiamato «Polisinodia» — fu rapidamente paralizzato dalla pigritia dei gran signori, che si stancarono subito del lavoro amministrativo; si ritornò così puramente e semplicemente all'organizzazione anteriore, coi ministri e il Consiglio del Re.

Ministri e Consiglio del Re non erano comunque i soli «organi di consiglio» in grado di illuminare l'opinione reale. Accanto a loro esistevano altre istituzioni, che non davano più al re un parere tecnico, bensì gli portavano — o almeno pretendevano di portargli — l'opinione della nazione, ed avevano quindi un carattere rappresentativo.

**3. Le istituzioni quasi rappresentative.** - Nessun governo può convenientemente assolvere al suo compito se è isolato dalla nazione che dirige, se non esiste alcun mezzo di contatto con essa, un qualche organo che lo tenga al corrente delle aspirazioni dell'opinione pubblica e che chiarisca all'opinione pubblica le sue intenzioni.

Sotto l'Ancien Régime, i contatti tra il governo e la nazione sono rari e imperfetti, ma cionondimeno esistono: Stati generali, Stati provinciali, Assemblies di notabili, gli stessi Parlamenti, pretendono di avere un ruolo rappresentativo presso il re.

Queste istituzioni quasi rappresentative possono richiamarsi ad una lunga tradizione. Abbiamo detto del ruolo importante svolto dall'assemblea degli uomini liberi presso i Franchi. Dopo la conquista della Gallia, il ruolo dell'assemblea si restrinse rapidamente, e presto essa non fu nemmeno più convocata. Per-contro, due volte l'anno, in

primavera e autunno, il re riuniva dei *placita* o assemblee aristocratiche di vescovi e di signori. Durante il feudalesimo, queste assemblee cedettero il posto alla *Curia regis*, riunione dei vassalli del re: il Parlamento in un primo tempo non fu altro che una sezione specializzata di questa *Curia regis*; gli Stati generali e le Assemblies dei notabili possono ugualmente esserne considerati eredi.

*Gli Stati generali.* - Di tutte le istituzioni dell'Ancien Régime, gli Stati generali sono i soli ad avere un carattere veramente rappresentativo: sono costituiti, infatti, da delegati eletti dai tre ordini della nazione: clero, nobiltà e terzo stato.

In fondo, essi sono soltanto un'estensione della «Corte del Re» feudale; al clero e ai nobili che lo componevano si sono aggiunti rappresentanti delle città privilegiate, dei «comuni». Questa aggiunta riflette il progresso delle città e lo sviluppo della borghesia. Si verificò per la prima volta nel 1302, quando Filippo il Bello, durante il suo conflitto con Bonifacio VIII, sentì il bisogno di trovare appoggio nell'opinione pubblica. Inoltre, a partire dal XVI secolo, si organizza una rappresentanza delle campagne a fianco di quella delle città; gli Stati diventano, allora, veramente «generali». Lo sviluppo dell'istituzione è generale nell'Europa dell'epoca. Sotto nomi diversi, queste «assemblee degli stati» introducono presso il re una rappresentanza della nazione. Sopravviveranno solo in Gran Bretagna, dove prendono il nome di «parlamento», termine che in Francia indica tutt'altra istituzione (cfr. p. 33 ss.).

Il carattere rappresentativo degli Stati è rafforzato dalle modalità con le quali si designano i loro membri: essi sono eletti e non nominati. Il sistema elettorale, dopo molti cambiamenti, ha finito con l'essere molto democratico: per gli Stati generali del 1789, sono infatti elettori del terzo stato «tutti gli abitanti nati Francesi o naturalizzati, che abbiano compiuto i 25 anni, sian domiciliati (nel Regno) e

iscritti al ruolo dei contribuenti». Il suffragio è quindi largo; non vi è limite di censo. L'elezione è di un solo grado per il clero e la nobiltà, nel quadro del baliaggio; per il terzo stato è invece, di secondo grado nelle campagne (parrocchia-baliaggio), e di terzo grado nelle città (corporazione o quartiere — città — baliaggio). È da notare che la donna titolare di un feudo ha diritto di voto: non è quindi completamente escluso neppure il suffragio femminile.

Tradizionalmente, gli Stati non si riunivano in assemblea plenaria, salvo che per le sedute solenni. Gli ordini si riunivano e votavano separatamente; in principio, ogni ordine aveva lo stesso numero di deputati. Nel 1789, si raddoppiò la rappresentanza del terzo, e nel paese fu intrapresa una violenta campagna per la sostituzione del «voto pro capite», o individuale, al «voto per ordine». È risaputo che il dibattito su questo argomento provocò la trasformazione degli Stati generali in Assemblea nazionale, e inaugurò la Rivoluzione sul piano parlamentare.

I deputati agli Stati generali ricevono dai loro elettori un «mandato imperativo»: non sono quindi in grado di manifestare la loro opinione e il loro voto, bensì debbono parlare ed agire secondo le istruzioni ricevute da coloro che rappresentano e che pagano le loro spese di spostamento e di soggiorno. A partire dal XV secolo in ogni baliaggio l'assemblea elettorale redige un «cahier de doléance», cioè un programma sotto forma di «memoriale» di lamentele in cui sono enumerati gli abusi dei quali i deputati devono chiedere la cessazione, e le concessioni che sono autorizzati a fare. Se il deputato non ne tiene conto può essere revocato dai suoi elettori.

A fianco a questi elementi che danno carattere rappresentativo agli Stati, altri li indeboliscono e impediscono di considerare l'Ancien Régime come una monarchia limitata da un'assemblea. In primo luogo, gli Stati hanno essenzialmente solo un ruolo consultivo. Forniscono al re pareri che egli è libero di non seguire; formulano rimostranze che si

possono lasciare senza seguito. In qualche caso, tuttavia, gli Stati hanno potere decisionale. Secondo i teorici, è così in caso di vacanza del trono, per designare il nuovo re; ugualmente in caso di modifiche da apportare alle leggi fondamentali del regno (cfr. più avanti, p. 36 ss.). In pratica, gli Stati non esercitano un potere decisionale che in materia di imposte: nessuna nuova imposta può essere stabilita senza il loro consenso. Normalmente, quindi, il re convoca gli Stati non solo per chiedere loro un consiglio, ma anche per reclamare un «aiuto», cioè la possibilità di percepire nuove imposte: e questa era, per loro, un'occasione per estendere il loro ruolo — come fecero anche le assemblee inglesi. Ma i re si dettero cura di impedirlo e hanno avuto in pratica l'ultima parola: da un lato strappando agli Stati delle imposte permanenti, da percepire indefinitamente senza bisogno di nuova autorizzazione; dall'altro, prendendo l'abitudine di imporre nuove tasse senza ricorrere affatto agli Stati; infine, badando attentamente a che gli Stati non stabilissero alcun collegamento fra le loro «rimostranze» e le richieste di sussidi, facendo prevalere il principio inglese «lamentele e sussidi marciano assieme»: principio che permetteva di rifiutare questi fin tanto che non si fosse dato seguito a quelle.

Un secondo elemento di debolezza degli Stati — e ancora più grave — è nella loro mancanza di periodicità. Solo per tre anni, dal 1355 al 1358, gli Stati hanno ottenuto periodicità, e quasi la permanenza; ben presto, si è tornati al principio che il re li convoca a suo piacimento. Sicché, man mano che l'assolutismo si afferma, le convocazioni degli Stati si diradano. Dopo il 1614, smettono del tutto di essere riuniti; lo saranno di nuovo solo nel 1789. Quest'assenza di periodicità degli Stati generali colpisce tanto di più in quanto, al contrario, gli Stati provinciali, che sussistono nel XVIII secolo — e che svolgono, sul piano locale, un ruolo analogo a quello degli Stati generali sul piano nazionale — sono riusciti ad ottenere dal re una convocazione regolare.

La debolezza degli Stati generali sotto l'Ancien Régime è evidentemente deplorata da tutti gli spiriti liberali, che le oppongono la forza delle assemblee inglesi. Deve essere perciò più a fondo spiegata: si può dire che gli Stati generali sono essi stessi responsabili della loro scomparsa. In certi periodi — per esempio dal 1355 al 1358 — la costituzione consuetudinaria francese avrebbe dovuto decisamente evolversi nella stessa direzione della costituzione inglese: se non l'ha fatto, se il re ha potuto spezzare la resistenza degli «stati», è perché egli ha trovato appoggio in un'opinione pubblica stanca del disordine e dell'impotenza di cui quasi sempre le loro riunioni hanno dato triste spettacolo. Si spiega così, d'altra parte, che invece di ricorrere alla convocazione degli Stati, la monarchia abbia talora utilizzato un'istituzione più governabile: le Assemblee di notabili.

*Le Assemblee di notabili.* - In origine, queste assemblee mal si distinguono dagli Stati generali; man mano però che si precisa l'organizzazione elettiva di questi ultimi, traspare l'originalità di quelle, interamente nominate dal re. Esse comprendono, d'altra parte, sempre rappresentanti dei tre ordini, e pretendono così di specchiare esattamente l'immagine della nazione. Di fatto, il «terzo stato» vi figura generalmente solo attraverso magistrati o ufficiali pubblici delle grandi città. E poi è il re che sceglie liberamente i notabili che siedono all'Assemblea.

Nel XVI secolo, tra il 1484 e il 1560, le Assemblee furono particolarmente numerose, e si potette anche pensare, per un breve tempo, che esse dovessero sostituire gli Stati generali, che in questo periodo non furono convocati.

In seguito, le loro riunioni si alternarono con quelle degli Stati. I re facevano ricorso alle Assemblee quando volevano l'appoggio dell'opinione pubblica senza correre rischi, perché i notabili nominati erano evidentemente più controllabili dei deputati eletti. Così, nel 1506, Luigi XII si fece

chiedere da un'Assemblea di rompere l'imprudente fidanzamento di sua figlia con il futuro Carlo V; nel 1527, il re fece annullare il trattato di Madrid da un'altra Assemblea, e così via.

Talvolta, sono state riunite Assemblee di notabili dopo una sessione degli Stati generali, per completare l'opera di riforma che questi avevano intrapreso senza poterla condurre a termine: così due Assemblee ebbero luogo nel 1617 e nel 1626, per completare l'opera degli Stati del 1614.

Queste Assemblee furono le ultime, prima di quelle del 1787 e del 1788, che dovevano porre rimedio alla crisi finanziaria ed evitare una convocazione degli Stati generali — e non riuscirono né nell'una né nell'altra cosa. Quando la monarchia pervenne all'assolutismo, mise da parte le Assemblee di notabili come aveva fatto con gli Stati generali. Si trovò però sempre di fronte a un corpo permanente che pretendeva di garantire la rappresentanza nazionale: il Parlamento.

*Il Parlamento.* - Il Parlamento (o piuttosto i Parlamenti, perché l'aggiunta di nuove province ai domini reali aveva comportato la creazione di parlamenti giustapposti a quello di Parigi: il Parlamento di Normandia, quella della Linguadoca, della Franca-Contea, ecc.), i Parlamenti, dico, erano essenzialmente dei tribunali. Ma l'Ancien Régime ignorava, lo si è visto, la separazione dei poteri: così non ci si deve stupire nel vedere questi tribunali investiti di prerogative politiche.

Fonte delle prerogative in questione è il diritto di registrare gli editti e le ordinanze reali: editti e ordinanze diventavano, infatti, eseguiti solo dopo esser stati registrati dai Parlamenti e dalle altre Corti sovrane (Corte dei Conti, Corte degli Aiuti, ecc.). I Parlamenti non erano obbligati a procedere alla registrazione *ipso facto*; potevano, al contrario, rifiutarla o procedere a una registrazione parziale; in questo caso, indirizzavano al re delle rimostranze orali o



scritte: svolgono così, un ruolo consultivo *a posteriori*. Il re conservava sempre il diritto di decidere: con delle «lettere ingiuntive» poteva ordinare la registrazione e, se il Parlamento faceva ancora resistenza, il re faceva allora procedere alla registrazione in sua presenza, in una seduta solenne chiamata «lit (trono) de justice».

La funzione consultiva esercitata dai Parlamenti non avrebbe meritato di trovar posto in queste considerazioni dedicate alle istituzioni rappresentative, se i Parlamenti stessi non avessero espressamente preteso di svolgere tale ruolo. Sulla pratica corretta della registrazione e delle rimozioni che abbiamo descritto, era infatti lentamente germogliata una teoria dei diritti dei Parlamenti, che ne faceva gli eredi della Corte del Re feudale e delle assemblee caroline e merovinge. Queste istituzioni avevano, senza dubbio, carattere rappresentativo: sostituendole, i Parlamenti avrebbero ereditato lo stesso carattere. Si sarebbe potuto obiettare che il ruolo di rappresentanza nazionale era passato piuttosto agli Stati generali; ma questi erano convocati raramente: nell'intervallo tra le sessioni, i Parlamenti pretendevano di farne le veci. Il Parlamento di Parigi affermava inoltre che i Parlamenti di provincia ed esso stesso erano membri di un solo corpo, di un unico «Grande Parlamento», che sarebbe stato l'organo in cui si esprimeva la volontà nazionale, con un ruolo in qualche modo simile a quello del Senato nell'antica Roma.

Di conseguenza, il Parlamento si affermava pari al re e non suo subordinato; pretendeva di essere, in particolare, il custode delle «leggi fondamentali del regno», cui doveva sottostare lo stesso monarca. Riteneva che il re non potesse costringerlo a registrare editti che esso Parlamento giudicasse contrari alle leggi fondamentali. La similitudine del nome gli faceva dimenticare la differenza di natura: e l'immagine del Parlamento britannico, nel XVIII secolo, occupava i sogni dei parlamentari francesi.

Che questa teoria fosse contraria ai principi più certi del

diritto pubblico dell'Ancien Régime è indubbio. Ma il Parlamento vi si è ispirato nei suoi atti; in suo nome, ha condotto contro la monarchia un'opposizione talora sorda, talora dichiarata, talora così violenta che sfociò in vere e proprie rivoluzioni. Basta citare il suo atteggiamento nel 1648, che contribuì non poco a scatenare la Fronda. Dopo la morte di Luigi XIV, che li tenne a bada, i Parlamenti ripresero in pieno la loro opposizione. La riforma di Maupeou volle imporre l'ordine sopprimendoli; ma Luigi XVI commise l'errore di ristabilirli. Si sa che l'agitazione che essi alimentarono negli anni 1787-88 ha direttamente preparato la Rivoluzione.

Una delle cause principali di quest'atteggiamento frondista dei Parlamenti risiede nella totale indipendenza dei loro membri dalla monarchia: con la venalità e l'ereditarietà delle cariche, i parlamentari sfuggono alla nomina reale e non possono essere revocati. Per grande che fosse quest'indipendenza, tuttavia, essa non era certo sufficiente a dare ai parlamentari il carattere di rappresentanti: al contrario, l'ereditarietà ha sempre contribuito a fare di essi una casta chiusa, sempre più isolata dalla nazione di cui pretendeva di essere organo. Il Parlamento non era rappresentativo che nell'immaginazione dei parlamentari. La sua azione non è però meno interessante da studiare, soprattutto per l'affermazione dell'esistenza delle «leggi fondamentali del regno», che ha molto contribuito a radicare negli spiriti dell'Ancien Régime l'idea della «costituzione formale».

## II

### LO SVILUPPO DELL'IDEA DI COSTITUZIONE

L'idea di costituzione, nel senso formale della parola, non era sconosciuta all'Ancien Régime. Ma essa fu intesa all'inizio sotto la forma di una costituzione rigida ancor prima che

di essere concepita sotto l'aspetto di una costituzione scritta. La cosa non manca di stupire i moderni, per i quali una costituzione rigida è innanzitutto una costituzione scritta. I due termini non sono, però, sinonimi. Una costituzione scritta è un testo che definisce l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni politiche di un paese. Essa è detta flessibile se questo testo ha la forma di una legge ordinaria, e può quindi essere liberamente modificata dal legislatore, come qualsiasi altra legge. È detta, invece, rigida se il testo costituzionale è elaborato da un organo speciale — per esempio un'Assemblea Costituente — e può essere modificato solo attraverso procedure egualmente speciali: il legislatore ordinario deve quindi attenersi, senza poterla alterare.

Non ogni costituzione scritta è perciò rigida; e, inversamente, non ogni costituzione rigida è necessariamente scritta. È perfettamente concepibile che certe regole della consuetudine si impongano al legislatore ordinario e sfuggano a qualunque intervento da parte sua. Tale, precisamente, è l'idea di costituzione formale elaborata dall'Ancien Régime sotto il nome di «leggi fondamentali». Solo alla vigilia della Rivoluzione i teorici del diritto ed i politologi hanno insistito sulla necessità di redigere la costituzione. Ciò è accaduto d'altronde sotto l'ispirazione delle teorie del Contratto sociale, che, da un certo punto di vista, si può considerare a sua volta come certamente derivante dalla concezione delle «leggi fondamentali», ma che se ne discosta tuttavia in maniera abbastanza netta.

1. **Le leggi fondamentali del regno.** - Per «leggi fondamentali», l'Ancien Régime intende un certo numero di principi consuetudinari che si impongono al legislatore ordinario — il re — e che questi non può modificare. La teoria è molto antica, ed è formulata variamente. Quanto al contenuto di queste leggi, esso venne lentamente precisandosi nel tempo.

*La teoria delle leggi fondamentali.* - Alla sua origine, si devono indubbiamente scorgere considerazioni di carattere religioso: nell'atmosfera di fede che avvolge il Medioevo, è fortemente radicata negli spiriti l'idea che il re non possa fare tutto, ma debba invece conformarsi a regole poste da Dio ed esplicitate dalla sua Chiesa. Le leggi fondamentali vengono però dapprima concepite come leggi morali e religiose.

Ma la teoria si trasferisce ben presto dal piano della morale e del diritto naturale a quello del diritto positivo. Essa rispecchia allora, così sembra, il rispetto innato che si manifesta in tutti i sistemi giuridici poco evoluti per le costumanze di vita ancestrali, considerate tanto più rispettabili quanto più antiche. Si pensa che il re debba tener conto dei «costumi del regno»: alla sua incoronazione, del resto, ogni monarca promette espressamente di rispettarli.

Bisogna però accettare il fatto che questi costumi antichi non possono restare immutabili; che, anzi, devono adattarsi alle esigenze e alle situazioni nuove: di qui la necessità di riconoscere al re, malgrado tutto, il potere di modificarli. Eppure, tra essi un certo numero verrà poco a poco considerato come degno di un rispetto particolare anche da parte dell'autorità reale. È quanto accade, per esempio, per le consuetudini che regolano la devoluzione della corona: Beaumanoir<sup>5</sup> e i suoi contemporanei adottarono la formula espressa nel 1250 dal giureconsulto inglese Henry de Bracton: «Il re ha Dio sopra di lui, e poi la legge che lo ha fatto re». Le regole di attribuzione della corona saranno ormai considerate come sottratte al potere normativo del re: questi non avrà più il diritto di porvi mano. Questa volta si è veramente arrivati all'idea di «costituzione» nel senso formale della parola.

Le dottrine politiche di San Tommaso d'Aquino daranno

<sup>5</sup> Philippe de Rémi, sire di Beaumanoir (1250 ca.-1296), autore tra l'altro del *Costûmier de Beauvais* (N.d.T.).

un nuovo impulso a quest'idea, fornendole la base teorica di cui era sino ad allora carente. Il «dotto angelico» può essere considerato, infatti, uno degli antenati della democrazia: secondo lui, la sovranità è attribuita da Dio al popolo, *immediatamente*: «*Vox populi, vox Dei*»: il re la riceve poi dal popolo, *mediatamente*: «spetta alla moltitudine regolare ogni cosa in vista del bene comune». Si percepisce allora il nuovo significato delle leggi fondamentali: trasmettendo il suo potere al re, il popolo ne regola le modalità di esercizio; queste regole sono contenute appunto in leggi dette «fondamentali» perché sono esse che danno realmente «fondamento» all'autorità reale.

L'insegnamento della scolastica darà un'eco immensa a queste idee. Molto utilizzate da tutti gli oppositori della monarchia, e in particolare dai protestanti, esse alimentarono, nel XVIII secolo, le meditazioni dei filosofi; gli uni e gli altri si cureranno poco della loro origine religiosa.

Si possono ormai distinguere due correnti ben definite nella elaborazione della teoria delle leggi fondamentali: una corrente antica, tradizionalista, e una corrente moderna, democratica e razionale, nata dal tomismo. Ciascuna di queste due concezioni comporta diverse conseguenze per quanto riguarda le possibilità di modificazione delle dette leggi fondamentali, cioè per quanto concerne il grado di rigidità della costituzione.

Nella concezione razionale, le leggi fondamentali sono state fatte dal popolo; spetta, dunque, al popolo modificarle: il potere costituente è perciò rimesso agli Stati generali. In applicazione di questa dottrina, gli Stati del 1588 proclamarono espressamente legge fondamentale la necessità che il re appartenesse alla religione cattolica. Nella concezione tradizionalista, al contrario, le leggi fondamentali sono opera della storia piuttosto che del popolo: certe regole si impongono anche al re perché il tempo ha dimostrato la loro necessità. Come conseguenza logica, segue che queste leggi sono assolutamente immutabili, o

piuttosto che solo la consuetudine, che le ha stabilite, può abrogarle o completarle. Gli Stati generali non potevano, quindi, modificarle più di quanto potesse il re; essi avevano solo il diritto di esigerne il rispetto.

Anche questa dottrina, che dava alla costituzione formale dell'Ancien Régime un carattere ancor più rigido della precedente, ha ispirato certe sessioni degli Stati generali. Così nel 1614, il cardinale de Perron, rappresentante del Clero, replicava alla pretesa del terzo stato di iscriverne tra le leggi fondamentali l'impossibilità per il Papa di sciogliere i sudditi del re dal loro giuramento di fedeltà: «Come si potrà far passare per legge fondamentale dello Stato un proposito che è nato in Francia più di millecento anni dopo la fondazione dello Stato?».

Sull'origine e la giustificazione delle leggi fondamentali, il disaccordo è durato fino al termine dell'Ancien Régime — malgrado un nettissimo progresso delle idee democratiche, che ha dato i natali alle dottrine del Contratto sociale. L'accordo è stato invece rapido circa il loro contenuto.

*Il contenuto delle leggi fondamentali.* - Essendo le leggi fondamentali essenzialmente consuetudinarie, nessun testo ne dà un'enumerazione completa. Tuttavia, talvolta, certi atti reali si riferiscono espressamente all'una o all'altra di loro: così l'Ordinanza di Moulins del 1556 proclama l'inalienabilità dei beni della corona. In altri casi, una disposizione delle leggi fondamentali è invocata da una delibera degli Stati generali o del Parlamento: ma occorre allora distinguere accuratamente quella che è effettivamente una legge fondamentale, e quella che i parlamentari o i deputati sperano di veder considerata tale. Complessivamente, due categorie di leggi fondamentali non sono messe in dubbio da alcuno: quelle relative alla devoluzione della corona, e quelle che sanciscono l'inalienabilità del demanio pubblico. Per altre, quali il consenso del popolo all'imposta e il cattolicesimo del re, il carattere fondamentale è molto più discutibile.

Abbiamo segnalato come fosse naturale porre al di sopra del re le disposizioni che lo hanno investito della funzione reale: ereditarietà della monarchia, trasmissione della corona per ordine di primogenitura, esclusione delle donne (impropriamente chiamata «legge salica»), ecco un insieme di norme il cui carattere fondamentale è incontestabile e incontestato. Luigi XIV tentò tuttavia di modificarle con l'editto del luglio 1714 in cui dichiarava i suoi bastardi legittimati idonei a succedergli al trono, in mancanza di parentela legittima; molto giustamente, il Parlamento revocò questa disposizione, tre anni più tardi, affermando che non toccava al re modificare lo statuto fondamentale del regno.

Il principio dell'inalienabilità dei beni della corona è stato introdotto per reazione contro la costituzione di appannaggi e di feudi, che impoverivano tanto il regno quanto il re. Quest'ultimo dovette allora impegnarsi con un giuramento, al momento dell'incoronazione, a non alienare alcuno dei beni del demanio. L'ordinanza di Moulins non fece altro che proclamare ufficialmente la regola e precisarne l'applicazione; intervennero in seguito nuove conferme, per porre argine a talune violazioni pratiche che lentamente non si verificarono più, finché il carattere fondamentale del principio non fu più rimesso in discussione.

Non si può dire lo stesso per la pretesa regola della necessità del consenso popolare alle imposte, in virtù della quale nessuna nuova tassa poteva essere introdotta senza l'autorizzazione degli Stati generali. Derivata dal diritto feudale, la regola fu affermata a più riprese dagli Stati, in particolare nel 1355, nel 1358, nel 1484, e così via. Gli Stati si sforzarono nel contempo di subordinare a condizioni precise la loro autorizzazione e di darle carattere soltanto temporaneo; ma i re non accettarono mai questa dottrina, e introdussero numerose imposte, che furono percepite senza difficoltà, senza il consenso popolare: il costume andava

quindi in senso opposto al principio. Tuttavia i Parlamenti non l'abbandonarono mai e, nel 1787, il Parlamento di Parigi affermò espressamente che «la nazione rappresentata dagli Stati generali è la sola ad avere il diritto di concedere sussidi al re». Era forse un ideale auspicabile, ma certo non una regola di diritto positivo applicabile all'epoca.

Al contrario, l'obbligo per il re di appartenere alla religione cattolica sembra essere stata una regola fondamentale della monarchia. In verità, essa era così evidente, nella concezione dell'Ancien Régime, che nessuno ha sentito il bisogno di esprimerla, fino al giorno in cui il regno giunse nelle mani dell'ugonotto Enrico IV. La sua conversione si può considerare un trionfo della regola che, in ogni caso, non fu mai rimessa in questione sino alla fine dell'Ancien Régime.

Come si vede, le leggi fondamentali autentiche non erano molto numerose, e si comprendono perciò gli sforzi dei Parlamenti per allungarne la lista. Essi trovarono un potente aiuto, a partire dal XVIII secolo, in una nuova concezione dell'idea di costituzione formale: la dottrina del «Contratto sociale».

2. La dottrina del «Contratto sociale». - La dottrina del Contratto sociale non si oppone alla vecchia teoria delle leggi fondamentali: al contrario, ne rappresenta uno sviluppo ed un rinnovamento. Ma dà nuovo vigore all'idea di costituzione rigida, il che spiega la sua fortuna a partire dal 1789.

*Dalle leggi fondamentali al «Contratto sociale».* - Rousseau non ha inventato né il nome né l'idea del «Contratto sociale». Il suo merito consiste nell'aver rivestito di uno stile che le ha procurato l'adesione di tutti una dottrina molto in voga nel XVIII secolo, che risale a Grozio, Vattel, Puffendorf, e che si può far risalire addirittura a San Tommaso d'Aquino. Essa, d'altra parte, non rappresenta che l'iper-

trofia di una delle due tendenze che abbiamo individuato nella teoria delle leggi fondamentali: la tendenza democratica e razionale, che si oppone alla tendenza tradizionalista. Vi si ritrova, in effetti, l'idea essenziale del tomismo che la sovranità appartiene originariamente al popolo, e che in seguito essa è trasmessa al monarca. La novità principale consiste nel precisare il modo in cui si opera questo trasferimento, modo sul quale San Tommaso aveva conservato un prudente silenzio: il trasferimento in questione è frutto di un contratto concluso tra gli individui che formano la società, che con esso abbandonano la loro sovranità e la rimettono nelle mani di un'autorità pubblica.

Si rilevano certamente altre differenze tra il padre della Chiesa e i filosofi del XVIII secolo. La più importante risiede nella concezione di uno « stato di natura » precedente l'organizzazione sociale, nel quale gli uomini avrebbero vissuto completamente privi di autorità pubbliche, e da cui sarebbero poi volontariamente usciti costituendo lo stato sociale e l'autorità attraverso, appunto, un « patto d'associazione ». La società e l'autorità pubblica sono dunque, in questa prospettiva, considerate, come opera della volontà umana, mentre i tomisti vi vedevano, al contrario, fenomeni naturali sottratti a qualsiasi azione umana. A parte questa diversità dei punti di partenza, l'accordo fra San Tommaso e Rousseau è pressoché completo: questi — lo ripetiamo — non fa altro che precisare la dottrina di quello sul trasferimento della sovranità, prodotto dal « patto di soggezione », in virtù del quale il popolo si impegna ad obbedire ai capi che si dà.

Da questa concezione, l'idea di « costituzione formale » riceverà un nuovo impulso, che produrrà insospettiti sviluppi.

*Il « Contratto sociale » e l'idea di costituzione.* - La costituzione è ormai considerata la riproduzione pura e semplice dello stesso « Contratto sociale »: le sue norme non sono altro

che le clausole del patto col quale il popolo ha istituito un sovrano e si è impegnato ad obbedirgli. Da questa idea di base discendono un certo numero di conseguenze di primaria importanza.

Innanzitutto, il potere costituente — cioè il potere di stabilire la costituzione o di modificarla — appartiene al popolo o ai suoi rappresentanti, senza possibilità di contestazione. Su questo punto, trionfa la teoria degli Stati generali.

La costituzione si colloca, inoltre, al disopra di tutte le autorità pubbliche, che ricevono da lei il loro potere. Qualsiasi atto di un'autorità pubblica compiuto in violazione di una disposizione costituzionale è nullo, in quanto contrario al patto sociale. La rigidità costituzionale risulta così potentemente rinforzata.

Infine, e soprattutto, la ragion d'essere di una tale costituzione rigida è completamente cambiata. I teorici delle leggi fondamentali vedevano in esse semplicemente un insieme di regole del quale una lunga tradizione aveva mostrato gli esiti felici, e il cui rispetto da parte del monarca era garanzia di una buona amministrazione. Per i teorici del « Contratto sociale », la costituzione ha tutt'altro ruolo: essa contiene l'insieme delle limitazioni che il popolo ha inteso porre all'esercizio della sovranità, quando ha contratto il famoso « patto di soggezione »; il rispetto della costituzione garantisce così il rispetto di quelle che presto saranno chiamate le « libertà pubbliche »; l'idea di costituzione diventa uno degli elementi della teoria dello Stato democratico.

Si capisce allora perché il numero e la precisione delle disposizioni costituzionali debba accrescersi fino a risultare inflazionato. Invece dei due o tre principi generali che l'Ancien Régime battezzava pomposamente « leggi fondamentali », la costituzione dovrà ormai contenere tutte le norme essenziali relative all'organizzazione dei pubblici poteri. Si comprende anche che diventi necessario precisare

queste norme in un testo scritto, tanto a causa del loro numero quanto per la loro importanza.

È ormai lanciata l'idea di una costituzione scritta, rigida e dettagliata, che dovrà sostituire la vecchia costituzione consuetudinaria che abbiamo analizzato. La Rivoluzione del 1789 assicura il trionfo di questa idea. Si apre così un nuovo periodo nella storia costituzionale della Francia.

### *Capitolo secondo*

## LE RIVOLUZIONI E IL VALZER DELLE COSTITUZIONI

Dal 1789 al 1875, la Francia ha visto nascere ben tredici costituzioni scritte: la Costituzione del 1791, quella del 1793, la Costituzione dell'anno III o del Direttorio, la Costituzione dell'anno VIII o del Consolato decennale, la Costituzione dell'anno X o del Consolato a vita, la Costituzione dell'anno XII o dell'Impero, la Costituzione senatoriale del 1814, la Carta del 1814, l'Atto addizionale alle Costituzioni dell'Impero, la Carta del 1830, la Costituzione del 1848, la Costituzione del 1852, la Costituzione del 1870. Senza dubbio, alcuni di questi testi non sono mai stati applicati (per esempio, la Costituzione del 1793 e quella senatoriale del 1814); altri rappresentano semplici modifiche che della costituzione esistente, più che nuove costituzioni (Costituzione dell'anno X e dell'anno XIII, Costituzione del 1870); ma si deve anche sottolineare che taluni regimi politici hanno funzionato senza una regolare costituzione (comitato di salute pubblica, governo provvisorio del 1848, governo di difesa nazionale del 1870, ecc.) e non figurano perciò nella lista precedente, così come un gran numero di modifiche furono apportate ulteriormente al testo di talune di quelle costituzioni (per esempio alla Costituzione del 1852, a partire dal 1860). In ottantasei anni, dunque, la Francia ha conosciuto più di quindici regimi politici diversi e generalmente opposti; il loro susseguirsi, naturalmente, non è stato privo di scontri: si possono contare almeno quattro rivoluzioni, due colpi di Stato e tre interventi stranieri. Non è esagerato parlare, perciò, di un «valzer delle costituzioni», anche se esse hanno ballato più spesso al suono di musiche rivoluzionarie che di ritmi viennesi.

Le cause di questa instabilità sono ovviamente molto numerose. Per la maggior parte discendono dallo choc violento che la nazione ha subito in séguito alla soppressione completa e totale della costituzione tradizionale che aveva rappresentato la sua armatura per più di dieci secoli: si è riusciti a tornare ad un'equilibrio solo dopo molteplici oscillazioni. Ma si deve anche tener conto del carattere rigido e dettagliato delle nuove costituzioni, che non consentiva un facile adattamento consuetudinario agli avvenimenti e ai nuovi costumi. Così, non potendosi modificare una costituzione, la si è spesso sostituita con un'altra.

D'altra parte, per grande che sia stata questa instabilità, bisogna anche rendersi conto che essa fu spesso più apparente che reale. Già Tocqueville ha dimostrato che tra l'Ancien Régime e la Rivoluzione non vi è affatto quella cesura totale che a prima vista ci si aspetta di vedere. Si potrebbero anche scoprire, tra le diverse costituzioni che si sono succedute dopo il 1789, punti di contatto, legami, transizioni. Dietro la valanga dei testi costituzionali, restano istituzioni e uomini che assicurano una certa continuità.

Permanenza di talune istituzioni, innanzi tutto: alcune, come il Consiglio di Stato e le grandi amministrazioni, rimangono più o meno immutate sotto tutti i regimi; altre assumono aspetti differenti, ma senza mai sparire completamente — come il principio della sovranità nazionale, l'esistenza di una rappresentanza elettiva, ecc. Permanenza di uomini in secondo luogo: per la maggior parte del tempo, rivoluzioni e colpi di Stato hanno lasciato gli alti funzionari al loro posto, non essendovi adeguati sostituti; quanto al personale politico, esso ha generalmente cambiato etichetta, ma spesso ha conservato o riacquisitato ruoli importanti: l'esempio più tipico è quello di quel gruppo di centro della Convenzione detto la Pianura (o la Palude) che, dopo essere sfuggito alle molteplici «epurazioni» del Terrore, si è perpetuato nei Consigli del Direttorio, poi nel Senato del

Consolato e dell'Impero, fino alla Camera dei Pari della Restaurazione!

Una certa continuità appare, d'altra parte, nel fatto che questa rapida successione di costituzioni non è affatto disordinata: si può anzi scorgere in essa una logica; vi si delinea un'evoluzione la cui interpretazione è certamente fonte di controversie, ma la cui esistenza non sembra possa essere negata. Numerosi autori vi scorgono un procedere quasi regolare verso la democrazia e il regime parlamentare: questa tesi si può sostenere solo a condizione di accettare la finzione democratica sotto la quale si sono esercitate le due dittature imperiali — il che vuol dire «scambiare il vuoto delle parole con la sostanza delle cose»<sup>1</sup>. A dire il vero, tra il 1789 e il 1870 l'evoluzione costituzionale, ben lungi dal disegnare una curva progressiva, si flette in due curve distinte, per quanto simili: una va dal 1789 al 1814, l'altra dal 1814 al 1870. In questi due intervalli, si ritrova la stessa successione di regime: monarchia limitata, poi repubblica, poi dittatura. La monarchia limitata si sforza invano di frenare il movimento democratico; questo la travolge e si trasforma in repubblica; ma quest'ultima cade più o meno rapidamente sotto il colpo di Stato che porta al potere un dittatore.

Si possono distinguere, cioè, due «cicli» rivoluzionari, il secondo dei quali si sforza scientemente di imitare il primo.

## I

### IL PRIMO CICLO RIVOLUZIONARIO (1789-1814)

Le tre tappe successive (monarchia limitata, repubblica, dittatura) assumono qui alcuni caratteri particolari. Innan-

<sup>1</sup> «Prendre la paille des mots pour le grain des choses», in francese (N.d.T.).

zitutto il punto di partenza non è la monarchia limitata, ma piuttosto la monarchia assoluta, della quale gli avvenimenti del maggio-luglio 1789 consumano la rapida rovina. Poi, quando la repubblica è istaurata, le circostanze interne ed esterne le danno quasi immediatamente forma dittatoriale; solo dopo il Terrore si può parlare di una vera repubblica — e quando Bonaparte esercita la dittatura ha davanti l'immagine di Robespierre.

A questo periodo corrispondono sei costituzioni scritte: quella del 1791, quella del 1793, quella dell'anno III, quella dell'anno VIII, quella dell'anno X e poi dell'anno XII. Ma la Costituzione del 1793 non sarà mai applicata, e al suo posto si vedrà funzionare un regime fondato su leggi ordinarie e su prassi non sanzionate in alcun testo; quanto alle altre, l'applicazione ne deformerà più o meno profondamente le disposizioni.

1. **La limitazione della monarchia (1789-1792).** - Nelle poche settimane che vanno dal 5 maggio (data della prima riunione degli Stati generali) al 14 luglio 1789, la vecchia monarchia assoluta precipita, sotto la doppia spinta di una rivoluzione parlamentare e di una sommossa popolare. Nei giorni seguenti, l'Assemblea nazionale costituente — nome con il passato — pone le basi di una nuova filosofia politica, con la famosa Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo. La Costituzione del 1791 cerca poi di adeguare alle continue della vita quotidiana le verità trascendenti proclamate nella Dichiarazione.

*La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.* - L'idea di una Dichiarazione dei diritti era in quel periodo familiare a tutti gli spiriti, dopo la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti e le Dichiarazioni dei diritti che un certo numero dei loro Stati (sei su tredici) avevano collocato in testa alle loro costituzioni: Franklin, personaggio

alla moda, ne aveva diffuso numerose traduzioni. Un giurista tedesco, Jellinek, si è dato molta pena per cercare di dimostrare che la Dichiarazione francese non era che una copia pura e semplice delle dichiarazioni americane. Niente è più falso: la innegabile somiglianza che esiste tra loro si spiega semplicemente con una comunanza di ispirazione; tutte si sono abbeverate alla comune fonte di idee in voga allora sui due continenti (Contratto sociale, diritto naturale, ecc.).

La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino è stata redatta in fretta e in disordine. L'Assemblea ne ha deciso l'elaborazione il 14 luglio, mentre a Parigi scoppiava la rivoluzione; il dibattito si aprì il 17, su un testo preparato da una commissione di cinque membri, che sembrò così cattivo che lo si sostituì il 19 con un progetto accolto dal sesto ufficio dell'Assemblea: ma quest'ultimo non era affatto migliore del precedente. Finalmente, fu rapidamente messa insieme un'amalgama di brani presi da circa trenta progetti diversi: pure, l'unità di pensiero non ne soffrì, e neanche la sobria maestà dello stile.

Dopo un preambolo pomposo, diciassette articoli enumerano innanzi tutto i diritti naturali dell'uomo la cui conservazione è lo scopo di ogni associazione politica; precisano poi le regole fondamentali che le istituzioni dello Stato devono rispettare.

I diritti dell'uomo, secondo l'art. 2, sono «la libertà, la proprietà, la sicurezza, la resistenza all'oppressione». Si deve aggiungere l'uguaglianza, che l'art. 1 ha proclamato nella celebre formulazione: «Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits»<sup>2</sup>. La presenza della proprietà come uno dei diritti fondamentali è sintomatica: la Dichiarazione è essenzialmente un'opera borghese. Da ricordare anche che l'Assemblea respinse la proposta di Dupont de

<sup>2</sup> «Gli uomini nascono e restano liberi ed eguali di fronte alla legge» (N.d.T.).



Nemours e dell'abate Gregorio, i quali chiedevano che la proclamazione dei Diritti dell'uomo fosse completata da una dichiarazione dei doveri: vi si tornerà sopra nell'anno III.

Inoltre, la Dichiarazione afferma due grandi principi di organizzazione politica: il principio della sovranità nazionale, e quello della separazione dei poteri.

Il principio della *sovranità nazionale* si fonda su una teoria piuttosto sottile, elaborata con scopi pratici ben precisi. La sovranità è concepita come non appartenente né al monarca (come sosteneva l'Ancien Régime), né agli individui che componevano la società (come affermava Rousseau) ma alla «nazione», considerata come un soggetto distinto dai cittadini che ne fanno parte, cioè come una persona giuridica. In questo modo gli autori della Dichiarazione evitano due pericoli: quello della monarchia assoluta e quello della democrazia pura, alla quale i borghesi non sono meno contrari. L'ingegnosa idea della sovranità nazionale permette, in effetti, di scartare innanzi tutto i diversi istituti della democrazia diretta (in particolare il referendum), per i quali i costituenti non avevano alcuna simpatia, e di organizzare, quindi, un governo puramente rappresentativo; e poi, di evitare anche il suffragio universale: l'elettorato non è un diritto, dato che nessun cittadino può invocare un pezzetto di sovranità come appartenentegli in proprio; è solo un dovere, una funzione, della quale la nazione investe gli individui giudicati atti ad esercitarla.

Il secondo principio, quello della *separazione dei poteri*, si ispira ad un'idea cara a Montesquieu, che l'aveva mutuata dal regime britannico. Consiste nel distinguere tre diverse funzioni di governo (legiferare, amministrare, giudicare) e nell'affidare ciascuno di questi compiti ad un'organo distinto. Questa divisione del lavoro non ha solo il vantaggio tecnico di ogni divisione del lavoro: ha anche il vantaggio politico di limitare le prerogative dei governanti. Tre governanti sono, insieme, meno forti di uno solo; secondo

la felice formulazione di Montesquieu stesso, «Le pouvoir arrête le pouvoir» («Il potere ferma il potere»). Si otteneva così una garanzia supplementare contro l'arbitrio governativo.

In prospettiva, e con la scomparsa degli abusi che l'hanno motivata, questa Dichiarazione è sembrata ad alcuni un'opera puramente teorica, di carattere troppo esclusivamente speculativo. In verità, la Dichiarazione ha invece carattere eminentemente pratico; dietro ognuna delle sue formule solenni vi è un preciso abuso dell'Ancien Régime che è denunciato e represso. Come farà sottilmente notare, un po' più tardi, l'art. 7 della Dichiarazione del 1793, «la necessità di enunciare questi diritti (dell'uomo) presuppone la presenza o il ricordo recente del dispotismo». È per questo che il realismo della Dichiarazione del 1789 appare proprio oggi in tutta la sua evidente importanza<sup>3</sup>.

*La Costituzione del 3 settembre 1791.* - Una volta redatta la Dichiarazione, l'Assemblée mise mano alla Costituzione propriamente detta, che ne doveva applicare i principi. Fu un lavoro lungo che subì i contraccolpi delle sommosse e dei torbidi politici: la fuga del re, il 20 giugno 1791, rischiò di compromettere tutto. Finalmente, solo il 3 settembre 1791 — quindi dopo più di due anni di dibattiti — l'Assemblée votò il testo definitivo.

L'opera reca il segno degli avvenimenti contraddittori che ne accompagnarono la gestazione: è piena di precauzioni, contro il re e contro la «plebaglia», dei quali un'assemblea profondamente borghese non si fidava. Si ispira anche, decisamente, alla pratica costituzionale che si era affermata dopo gli avvenimenti rivoluzionari del maggio-luglio 1789. Da allora, il re aveva perso il monopolio del

<sup>3</sup> Scritta nel 1942-43, quest'ultima frase aveva un senso preciso sotto la dittatura di Vichy e l'occupazione tedesca. Lo conserva oggi, purtroppo, per molti lettori stranieri.

potere pubblico: di fronte a lui, si è levata una potente assemblea. La Costituzione del 1791 avalla questa pratica dualista, che armonizza con la teoria della sovranità nazionale, considerando il re e l'assemblea come i due organi rappresentativi della nazione; ma, opera di un'assemblea, è questa a fare la parte del leone.

Il re riceve ormai tutta la sua autorità dalla nazione; è «re dei Francesi» e non re di Francia. In alcune ipotesi può essere deposto; all'incoronazione, presta giuramento di fedeltà alla nazione e alla legge; con il nome di «lista civile», riceve un trattamento economico come un qualsiasi funzionario. Siamo molto lontani dalla concezione monarchica tradizionale.

Di fronte al re, si leva un'assemblea di 745 membri, l'Assemblea nazionale legislativa. Dopo lunghe discussioni, è stato respinto il sistema bicamerale difeso da Mirabeau, per il timore di una ricostituzione dei privilegi a vantaggio dei membri della Camera Alta. L'assemblea è eletta per due anni, a suffragio indiretto e ristretto; hanno diritto di voto solo i cittadini attivi, cioè coloro che pagano un contributo equivalente al valore locale di tre giornate di lavoro; costoro si riuniscono nel capoluogo cantonale per designare gli elettori di secondo grado, che devono essere proprietari, locatari o fittavoli di un bene il cui reddito può variare dalle cento alle quattrocento giornate lavorative, secondo le categorie; poi, questi elettori di secondo grado designano i deputati. Come si vede il suffragio è ben lungi dall'essere universale, sotto la dizione di «cittadini passivi» ne è esclusa tutta una categoria di Francesi. La Costituzione del 1791 è fatta da e per le «classi medie».

La separazione dei poteri tra il re e l'Assemblea è netta. L'Assemblea è investita del potere legislativo, e il re di quello esecutivo — e ciascuna delle due autorità è sprovvista, per principio, dei mezzi per agire sull'altra, cosa che avrebbe potuto creare legami più o meno stretti tra loro. Il re non partecipa all'elaborazione delle leggi, non ha inizia-

tiva legislativa né può completare la normazione con regolamenti; non convoca l'Assemblea, che è permanente, né può aggiornarla o scioglierla; infine, dopo lunghi dibattiti, si decise anche che egli non potesse scegliere i suoi ministri in seno all'Assemblea, perché i deputati non corressero il rischio di essere corrotti dall'attrattiva di un portafoglio. La sola azione che il re può compiere nei confronti dell'Assemblea è quella di esercitare il suo «diritto di veto», tramite il quale può opporsi all'applicazione di una legge: ma il veto ha efficacia soltanto sospensiva e vale solo per la durata di due legislature (al massimo quattro anni). Inversamente, l'Assemblea non partecipa affatto all'esercizio del potere esecutivo, tranne che per qualche rara materia di particolare importanza, in cui ha potere decisionale al posto del monarca: alienazione del demanio, dichiarazione di guerra, ratifica dei trattati. Non dispone però, in via di principio, del diritto di revocare i ministri del re; non si trova affermata nella costituzione la responsabilità politica dei ministri davanti al Parlamento che è una delle caratteristiche del regime parlamentare, nel senso preciso del termine. La sola responsabilità dei ministri è d'ordine penale; l'assumono controfirmando tutti gli atti del re. Ma, su questo punto, la prassi costituzionale si allontana notevolmente dal testo. Per poco che abbia vissuto la Costituzione del 1791 (meno di un anno) pure essa ha subito la consueta evoluzione delle monarchie limitate. Si è subito profilata una nettissima tendenza verso l'affermazione della responsabilità politica dei ministri: il regime di decisa separazione dei poteri, stabilito nel 1791, è scivolato verso un regime parlamentare nel quale l'Assemblea revoca i ministri che non gradisce, anche se essi continuano a godere della fiducia del re.

L'Assemblea legislativa in verità avrebbe potuto invocare a favore di questa prassi la legge del 7 novembre 1789, sull'organizzazione del ministero, in cui era detto che: «L'Assemblea può dichiarare al re che i suoi ministri hanno

perso la fiducia della nazione»: ma non ebbe mai bisogno di riesumare quel testo, che d'altra parte non era stato mantenuto nella redazione definitiva della Costituzione; si limitò ad utilizzare la responsabilità penale dei ministri, prevista dalla Costituzione, per trasformarla in responsabilità politica. I Girondini ottennero così, il 10 marzo 1791, un decreto d'accusa contro Delessart, ministro degli Affari esteri, la cui politica pacifista era loro particolarmente sgradita. Brissot dichiarava senza mezzi termini, all'uscita di quella memorabile seduta: «So bene che sarà assolto, ma noi avremo raggiunto il nostro obbiettivo allontanandolo dal ministero». In effetti, il re dovette rassegnarsi a dimettere non solo Delessart, ma tutti i ministri, che sostituì con uomini presi dal partito girondino che costituiva la maggioranza dell'Assemblea. Come in Inghilterra, la responsabilità penale apriva la strada alla responsabilità politica e al regime parlamentare.

Mentre l'Assemblea accresceva così i poteri ricevuti dalla Costituzione, il re vedeva i suoi diminuire ogni giorno. L'uso del «veto», in particolare, sollevò moti popolari e — cosa più grave — sgradevoli interventi dell'Assemblea. Un certo numero dei suoi membri propose alla tribuna diverse misure per aggirare il veto; Condorcet redasse, in nome della Legislativa, un appello al paese che denunciava indirettamente il re nell'esercizio della sua legittima prerogativa; infine, l'Assemblea stessa ordinò, il 2 agosto, varie misure che la municipalità di Parigi avrebbe dovuto adottare per accogliere i volontari inviati a Parigi malgrado il veto reale. Così il sistema del 1791 andava evolvendo lentamente verso l'esautoramento del re e il rafforzarsi dei poteri dell'Assemblea.

È questo un destino comune a tutte le monarchie limitate: l'equilibrio che esse si sforzano di stabilire, tra una tradizione monarchica in declino e una spinta democratica che cresce, è presto rotto a vantaggio di quest'ultima. Al monarca resta la scelta tra la perdita del potere o la scomparsa fisica.

Il 10 agosto 1792, una semplice sommossa — che poche truppe avrebbero agevolmente represso — risparmiò a Luigi XVI l'imbarazzo della scelta, travolgendo la monarchia. Violando la Costituzione, l'Assemblea cedette organizzando un consiglio esecutivo provvisorio di sei membri per sostituire il re. Poi, cosciente della propria impotenza, provocò l'elezione di una «Convenzione» (nome preso dalla terminologia americana, che indica un'assemblea convocata per redigere o modificare una costituzione) e le cedette il posto il 20 settembre 1792. Finiva così quella breve esperienza di monarchia limitata. L'esperienza della Repubblica non avrà miglior destino.

**2. La prima Repubblica.** - Dopo il 10 agosto 1792, il re era ufficialmente sospeso, non decaduto. Questa finzione fu soppressa dalla Convenzione fin dalla sua prima riunione: il decreto del 21 settembre 1792 proclama che in Francia la monarchia è abolita. L'indomani, l'Assemblea decise che a partire dal 21 settembre cominciava l'anno I della Repubblica. Infine, il 25 settembre, dichiarò che «la Repubblica francese è una e indivisibile».

Proclamata così la Repubblica, restava da organizzarla. D'altronde, scopo essenziale della convocazione della Convenzione era stato proprio quello di redigere una nuova costituzione. Ma l'asprezza delle lotte politiche e le difficoltà interne ed esterne non consentirono a questa Costituzione di vedere la luce prima del 24 giugno 1793. Si decise anche che l'applicazione di questo testo sarebbe stata sospesa «fino al conseguimento della pace». Nel 1795, la Costituzione del 1793 fu definitivamente messa da parte, e sostituita da quella dell'anno III, o del Direttorio. Nell'intervallo, la Convenzione aveva organizzato un governo rivoluzionario provvisorio.

*La Costituzione del 24 giugno 1793.* - La sua elaborazione

subì il contraccolpo delle lotte dei partiti in senso alla Convenzione.

I Girondini, che all'inizio avevano la maggioranza, elaborarono un progetto di non meno di quattrocento articoli senza contare quelli della Dichiarazione dei diritti, che ne costituiva il preambolo. Di questo progetto è opportuno sottolineare quattro caratteristiche fondamentali: prima, una tendenza — non spinta, però, fino alle estreme conseguenze — alla concentrazione dei poteri nelle mani di un'Assemblea unica (se il Consiglio esecutivo della Repubblica è, in effetti, strettamente subordinato all'Assemblea, non è però né nominato né revocabile da questa, il che gli assicurava una certa indipendenza); quindi, l'introduzione di alcuni procedimenti di governo semi-diretto: le leggi votate dall'Assemblea potranno essere sottoposte a referendum popolare; in terzo luogo, l'adozione del suffragio universale diretto; in fine, un complesso sistema di frazionamento dei comuni, che permetterà di polverizzare il potere delle grandi municipalità; e qui i Girondini cominciarono a scoprirsi: era Parigi che stava nel mirino.

Queste ultime disposizioni provocarono la caduta dei loro autori, dopo due sommosse popolari molto ben organizzate dai Giacobini; e quella caduta comportò il completo abbandono del progetto costituzionale.

I Giacobini vincitori misero insieme, in meno di un mese, la Costituzione del 24 giugno 1793, che in fondo riprende le idee essenziali della Costituzione girondina — a parte il frazionamento delle municipalità, perché la vittoria giacobina è soprattutto una vittoria parigina. In questo testo è conservato il suffragio universale diretto; anche gli stranieri residenti in Francia da più di un anno hanno diritto al voto; gli elettori si riuniscono per cantoni in assemblee primarie di duecento-seicento membri, per nominare i deputati. Le assemblee primarie assicurano anche lo svolgimento del referendum, istituto anch'esso conservato: le leggi votate dal corpo legislativo sono inviate ai

comuni ed entrano in vigore solo dopo un'attesa di quaranta giorni, se non ci sono reclami, nella metà dei dipartimenti più uno, di un decimo delle assemblee primarie di ciascuno di loro; se c'è reclamo, sono convocate tutte le assemblee primarie che votano con un «sì» o un «no» sull'entrata in vigore della legge (alcuni testi votati dal Corpo legislativo col nome di «decreti» sono tuttavia immediatamente esecutivi, senza essere sottoposti a referendum). È rinforzata la concentrazione dei poteri: il Corpo legislativo li ha in mano tutti; nomina un Consiglio esecutivo di ventiquattro membri scelti da una lista di ottantacinque nomi presentati dagli elettori in ragione di uno per dipartimento. Infine, il testo stesso della Costituzione è abbreviato e reso più chiaro: conta solo centoventiquattro articoli, brevi, di una densità e un vigore ammirevoli.

La Dichiarazione dei diritti, che precede la Costituzione, conserva l'impronta del progetto girondino. Essa è molto più democratica della Dichiarazione del 1789. La teoria della sovranità nazionale cede il posto a quella della «sovranità popolare»: ogni individuo è considerato il detentore di una frazione di sovranità; ha quindi «il diritto di esprimere la sua volontà in completa libertà» (art. 26): da ciò il suffragio universale. La lista delle libertà è estesa e precisata; quanto all'uguaglianza, non ci si accontenta di proclamarla sul piano giuridico: si afferma senza esitazione che «tutti gli uomini sono uguali *per natura*», il che fa pensare al celebre Procuste. Il diritto all'assistenza è riconosciuto per tutti i cittadini ai quali lo Stato non è capace di trovare lavoro. Infine, il diritto di resistere all'oppressione, anche con l'insurrezione armata, è affermato nel celebre articolo 35: «Quando il Governo viola i diritti del popolo, l'insurrezione è per il popolo, e per ogni parte del popolo, il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri». Ma il diritto di proprietà rimane espressamente garantito: la democrazia del 1793 resta una democrazia borghese.

In pratica, la Costituzione del 1793 non deve creare illusioni: era infatti, inapplicabile, e i suoi autori non avevano alcuna intenzione di applicarla. Opera di propaganda rivoluzionaria e manovra politica volta a fugare le apprensioni dei dipartimenti dopo il colpo di forza parigino contro i deputati della Gironda, fu sottoposta a un referendum popolare in cui le astensioni furono numerose (più di cinque milioni, su sette milioni di elettori), e venne depositata poi solennemente nei locali della Convenzione in un'arca di legno di cedro. Dopo di che, la sua applicazione fu rinviata a tempi migliori, e il celebre decreto del 5 ottobre 1793 dichiarò: «Il governo sarà rivoluzionario fino alla pace».

*Il governo rivoluzionario.* - Dopo il 21 settembre 1792, la Convenzione assicurava da sola il governo della Francia. Accantonata la Costituzione del 1793, questa situazione anormale si prolungò a lungo, per cessare solo il 2 novembre 1795, quando si insediò il Direttorio. Questo governo rivoluzionario fu esercitato al di fuori di ogni costituzione, in virtù dei decreti dell'assemblea e di pratiche amministrative.

Il suo schema generale è molto semplice e non differisce molto dallo schema delineato nella Costituzione del 1793: tutti i poteri sono concentrati nelle mani dell'assemblea; per l'esecuzione delle sue decisioni, questa dispone di ministri e di comitati che nomina e revoca.

Era questo del resto il procedimento adottato in tutta naturalezza all'indomani del 10 agosto, quando la caduta del re aveva fatto sì che restasse in vita un solo potere, quello dell'assemblea. La Convenzione lo ereditò dalla Legislativa ed introdusse diverse modifiche che permisero di distinguere tre fasi nel governo rivoluzionario.

Nella prima fase, la Convenzione esercitò direttamente il potere; il Consiglio esecutivo provvisorio nominato sotto la Legislativa è mantenuto, ma la sua autorità è debole: esso

rimane strettamente subordinato all'assemblea. Questa cede a tutti i capricci della folla; i Girondini, che hanno la maggioranza, si producono in mirabili slanci di eloquenza; cresce il disordine all'interno, all'esterno si moltiplicano le disfatte. Un puro repubblicano, Marat, reclama chiaramente una dittatura che ponga fine a quest'anarchia.

Dopo la caduta dei Girondini, ci si orienta appunto verso la dittatura: si apre una seconda fase. Qualche giorno prima del crollo della Gironda, la Convenzione ha creato un nuovo comitato, il Comitato di salute pubblica, investito di più ampi poteri. Può, in particolare, dare ordini al Consiglio esecutivo provvisorio, sospendere le sue ordinanze, adottare, in caso di urgenza, «misure di difesa generale esterna e interna», spiccare mandati d'arresto contro i funzionari, e così via. Nel luglio del 1793, i membri del Comitato di salute pubblica vengono rinnovati, e il loro numero portato da nove a dodici; il nuovo Comitato userà senza debolezza delle prerogative di cui dispone e che saranno costantemente accresciute. Il 10 ottobre, il Comitato riceve il diritto di corrispondere direttamente con gli amministratori dei distretti; il 1° aprile 1794, i ministri e il Consiglio esecutivo provvisorio sono soppressi e sostituiti da dodici commissioni strettamente subordinate al Comitato; in modo generale, tutti gli organismi «terroristi» creati in questo periodo (tribunale rivoluzionario, agenti nazionali, rappresentanti in missione) sono teoricamente sottomessi alla Convenzione, ma in effetti al Comitato.

Si assiste allora ad un curioso fenomeno di concentrazione del potere: l'autorità reale passa dalla Convenzione al Comitato, e dal Comitato ad uno dei suoi membri: Robespierre. Teoricamente, il Comitato è nelle mani della Convenzione, dato che i suoi membri sono eletti da questi e solo per un mese; ma, di fatto, ogni mese la Convenzione rielegge gli stessi membri e ne ratifica tutte le decisioni. Teoricamente, tutti i membri del Comitato sono uguali, non esiste tra loro un capo e neppure un presidente ma, di