

fatto, Robespierre acquista rispetto agli altri un ascendente che finisce col farne una specie di dittatore.

Due fatti essenziali spiegano l'autorità di Robespierre — oltre al suo carisma personale. Prima di tutto il sostegno della Comune di Parigi e della sua Guardia Nazionale che mettono a sua disposizione la forza materiale, che in periodo rivoluzionario rappresenta sempre l'ultima *ratio*. Poi, e soprattutto, l'appoggio dei Giacobini, che dà al regime una fisionomia molto moderna: in fondo, si tratta più del governo di un partito che della dittatura personale di un individuo. Il prestigio di Robespierre si fonda essenzialmente sulla Società dei Giacobini e sull'immensa rete dei suoi club popolari, disseminati nel paese, dove animano la maggior parte dei comitati rivoluzionari locali. Autoritario al vertice, questo governo è democratico alla base, che si appoggia su un'élite nata direttamente dalla massa popolare.

La necessità pubblica spiega questa trasformazione del regime, che i testi non recepiscono in alcun modo; e anche il Terrore, perché l'Assemblea trema davanti al Comitato, e il Comitato davanti a Robespierre e ai Giacobini. Il sangue scorre e l'oppressione aumenta; ma l'ordine regna e alle nostre armate arride la vittoria.

Il 9 Termidoro (27 luglio 1794), passato il pericolo esterno, la Convenzione si riprende. Eliminato Robespierre, riassume l'esercizio diretto del potere: si entra in una terza fase del governo rivoluzionario. I club giacobini vengono chiusi; la Comune è praticamente soppressa e i suoi dirigenti messi a morte; la potenza del Comitato di salute pubblica è spezzata, e con il frazionamento delle sue prerogative in molti nuovi comitati e con l'obbligo del rinnovo periodico dei suoi membri (un quarto di essi ogni mese non è più immediatamente rieleggibile). Si vede rinascere il «regime assembleare» e, nello stesso tempo, il disordine.

La Costituzione dell'anno III metterà fine al primo ma non al secondo.

La Costituzione del 5 Fruttidoro dell'anno III (22 agosto 1795). - Dopo la caduta di Robespierre, un forte movimento d'opinione, diretto dai Giacobini, reclama l'entrata in vigore della Costituzione del 1793. Quelli che avevano fatto l'insurrezione di Termidoro, la gente del centro — si diceva allora «della Pianura» o ancor più sdegnosamente «della Palude», «del Marais» — non vedevano affatto di buon occhio la resurrezione legale di un regime che essi stessi avevano rovesciato, e le sommosse di Germinale e di Pratile non erano certo capaci di far cambiare loro idea. Fingendo tuttavia di cedere alla pressione popolare, la Convenzione nomina, il 14 Germinale (3 aprile 1795), una commissione «incaricata di approntare leggi organiche per l'attuazione della costituzione democratica del 1793». Ma i membri di questa commissione diedero le dimissioni quindici giorni dopo, e i loro successori decisero di non tener alcun conto della Costituzione del 1793; redassero un progetto completamente nuovo, che diventò, dopo due mesi di confusi dibattiti all'assemblea, la Costituzione del 5 Fruttidoro anno III.

L'entusiasmo del 1791 e del 1793 si è spento: anche se una Dichiarazione dei diritti permane in testa alla Costituzione — pallida copia delle dichiarazioni anteriori, che restringe la lista delle libertà e non parla più che di uguaglianza di fronte alla legge — essa è anche corretta da una Dichiarazione dei doveri, di un'uggiosa piattezza. «Nessuno è buon cittadino se non è buon figlio, buon padre, buon amico, buon sposo»; questa formulazione sentenziosa dell'art. 4 dà un'idea del tono generale dell'opera; siamo ben lontani dallo stile virile della rivoluzione trionfante. Una sola idea anima i costuenti: garantirsi tanto da un ritorno della monarchia quanto da un ritorno del sistema terrorista; si impegnano perciò a moltiplicare le precauzioni che possano preservarli da questo doppio pericolo. Né la dittatura di un uomo, né la dittatura di un'assemblea: questa formula riassume abbastanza bene i trentasettantasette articoli della Costituzione dell'anno III.

Il suo difetto è di essere puramente negativa: invece di organizzare un governo, essa si sforza piuttosto di impedire di governare; l'autorità pubblica si disperde tra due assemblee e cinque « Direttori ». Le assemblee — « Consiglio degli Anziani » (250 membri) e il « Consiglio dei Cinquecento » — sono eletti per tre anni, e rinnovabili di un terzo tutti gli anni, il che dovrebbe assicurare, in linea di principio, una certa continuità, evitando troppo bruschi cambiamenti di maggioranza. Solo i contribuenti sono elettori; il suffragio universale è quindi soppresso. Inoltre, lo scrutinio è di doppio grado e l'elettorato attivo si acquista a 25 anni e non più a 21: con queste diverse misure, l'idea democratica segna un nettissimo regresso. Con il dualismo dei Consigli, si impedisce d'altra parte il ritorno al « regime convenzionale », cioè alla dittatura di un'assemblea. Ugualmente, la molteplicità dei Direttori, posti su un piano di rigorosa uguaglianza, deve evitare la dittatura di un uomo; ogni Direttore è scelto dal Consiglio degli Anziani in una lista di dieci nomi presentati dal Consiglio dei Cinquecento; il Direttorio è nominato per cinque anni, ma si rinnova di un quinto tutti gli anni.

Tra i Consigli e i Direttori, c'è assoluta separazione dei poteri. I Direttori sono investiti del potere esecutivo: provvedono alla sicurezza interna ed esterna dello Stato, intrattengono relazioni diplomatiche, dispongono delle forze armate, e possono completare le norme poste con leggi mediante regolamenti che ne precisano l'esecuzione. Ma non hanno parte alcuna nel potere legislativo, che è monopolio dei soli Consigli: non hanno né diritto di veto né di iniziativa legislativa. Il Consiglio dei Cinquecento, formato di elementi più giovani (l'elettorato passivo è fissato a 30 anni), prende l'iniziativa delle leggi; il Consiglio degli Anziani, formato di elementi più avanti negli anni (40 almeno; inoltre dovranno essere sposati o vedovi), accetta o respinge in blocco i suoi progetti: questa procedura fu giustificata da Boissy d'Anglès, con una formula ingegnosa:

« I Cinquecento rappresenteranno l'immaginazione della Repubblica; gli Anziani ne saranno la ragione ». Ritroveremo spesso quest'idea di una seconda camera moderatrice.

Specializzato ciascuno nell'esercizio di un compito preciso, Direttori e Consigli sono assolutamente isolati gli uni dagli altri: non esiste alcun mezzo di azione reciproca. I direttori non assistono alle sedute dei Consigli, non possono convocarle, aggiornarle, scioglierle. Inversamente, i Consigli non possono né chieder ragione ai Direttori, né interpellarli, né revocarli invocando una loro responsabilità politica: hanno solo il diritto di metterli in stato d'accusa davanti a un'Alta Corte di Giustizia per crimini o delitti commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Se nasce un conflitto tra i due poteri, nessuna procedura permette di risolverlo — come del resto nessun meccanismo è previsto per dirimere eventuali conflitti tra i due Consigli, o tra i membri del Direttorio.

Per funzionare, la prima costituzione repubblicana effettivamente applicata dovrà fare del colpo di Stato un sistema regolare di governo: questa era la conseguenza normale di una così accentuata separazione dei poteri.

Una volta approvata con un plebiscito la Costituzione, la sua entrata in vigore fu falsata da un celebre decreto della Convenzione che obbligava gli elettori a far entrare nei nuovi Consigli almeno due terzi degli antichi membri della Convenzione. A prezzo di una violazione della sovranità nazionale, la Convenzione assicurava così la propria sopravvivenza in seno al nuovo regime: dietro la faccia delle istituzioni direttoriali, sono i suoi membri che continuano a governare. D'altra parte, la prima nomina dei Direttori vide uno sforzo coronato di successo da parte dei Cinquecento per aggirare la Costituzione: dovendo presentare una lista di cinquanta nomi agli Anziani, misero in testa alla lista cinque uomini di grande notorietà, e dietro di loro quarantacinque sconosciuti: gli Anziani furono così in pratica obbligati a nominare i primi della lista.

Per altri punti di dettaglio, la Costituzione dell'anno III apparve egualmente chimerica fin dalla sua prima applicazione. In particolare, essa voleva dare al Direttorio il carattere di un organo collettivo, che prendesse tutte le decisioni in comune: ma, in pratica, ciascun Direttore assunse una funzione ben definita (Carnot alla guerra, Barras alla polizia, Letourneur alla Marina, La Revellière all'Istruzione pubblica, Rewbel alla Giustizia, alle Finanze e agli Affari esteri) assolvendo la quale cercò di appropriarsi di ogni potere decisionale nel settore. Per altro, la rigorosa eguaglianza tra i Direttori fu spesso compromessa: Barras esercitò a lungo una preponderanza di fatto, che gli valse l'appellativo di « re della Repubblica ».

Ma queste erano bazzecole. Molto più gravi furono le violazioni della Costituzione alle quali diede luogo, regolarmente, ogni rinnovo annuale del terzo dei Consigli. Instaurato al fine di assicurare una certa continuità, il sistema produsse risultati diametralmente opposti. Ogni elezione provocò un cambio di maggioranza nei Consigli, che si vennero a trovare così in opposizione col Direttorio. Poiché — come si è detto — nessun mezzo giuridico permetteva di risolvere il conflitto, si dovette far ricorso alla forza: secondo l'atteggiamento dei partiti, si assistette ora ad un colpo di Stato del Direttorio contro i Consigli (obbligati ad annullare le elezioni), ora ad un colpo di Stato dei Consigli contro il Direttorio (forzando i Direttori a dimettersi). Talvolta, dissensi in seno ai Consigli o al Direttorio provocarono qualche variante in questo processo classico, ma senza alterarlo sensibilmente. Quattro colpi di Stato segnarono così i quattro anni di esistenza del Direttorio.

Il primo (18 Fruttidoro anno V) fu provocato dalle elezioni reazionarie del 1797, che diedero una maggioranza realista ai Consigli: il Direttorio rimaneva, invece, rivoluzionario. Fu esso ad assumere l'iniziativa delle operazioni facendo occupare il palazzo dei Consigli dalle truppe di Augereau, luogotenente di Bonaparte. I Consigli dovettero

annullare le elezioni di quarantanove dipartimenti; due Direttori troppo moderati, Carnot e Barthélémy, furono proscritti e deportati, insieme con sessantatré deputati.

L'anno successivo, i Giacobini, che avevano profittato del Fruttidoro, riportarono una grande vittoria elettorale: il Direttorio, che non era di vedute così avanzate, ottenne dai membri non rinnovati dei Consigli una risoluzione che annullava centocinquanta elezioni (22 Floreale anno VI). Il colpo di Stato si fece senza difficoltà né ricorso alla forza.

Questi due successi attentati alla sovranità nazionale uniti all'anarchia interna e ai disastri militari, erano valse ai membri del Direttorio una schiacciante impopolarità. Le elezioni del 1799 si fecero contro di loro, e i membri non rinnovati dei Consigli non osarono annullarle. Questa volta, furono i Consigli rinnovati a prendere l'iniziativa del colpo di Stato e il Direttorio ne subì le conseguenze. I Consigli attaccarono per incostituzionalità l'elezione di Jean-Baptiste Treillard come membro del Direttorio, avvenuta l'anno precedente, e costrinsero altri due Direttori (Merlin de Douai e La Revellière-Lepeaux) a dare le dimissioni (30 Pratile anno VII).

Dopo tante violazioni successive, la Costituzione dell'anno III era completamente discredita: come legarsi ad un regime che può funzionare solo negandosi? D'altra parte, dopo il Terrore regnava un gran disordine, al quale nessuno si dimostrava capace di porre rimedio: fra le lotte tra i Consigli e il Direttorio, le rivalità tra gli Anziani e i Cinquecento, i dissensi tra i membri del Direttorio, le opposizioni in seno alle assemblee, si dissolveva ogni autorità e qualsiasi sforzo organizzativo era annientato. Delusa per questa incapacità di governare mostrata da una rivoluzione che aveva sollevato così grandi speranze, l'opinione pubblica si lasciava sedurre dalla nostalgia per la monarchia. La Repubblica non poteva salvarsi che riformandosi; ma la revisione legale della Costituzione dell'anno III era sottoposta a forme troppo complesse per poterla

prendere in considerazione: era necessario un nuovo colpo di Stato per capovolgere e sostituirla. Questo fu messo a punto da Sieyès, entrato a far parte del Direttorio nel 1799. L'ex-canonic della cattedrale di Chartres non trascurò alcun dettaglio; prese perfino, segretamente, lezioni d'equitazione, per fare un ingresso conveniente a Parigi all'indomani del successo. Per l'esecuzione del suo piano gli occorreva una « spada »: il caso fece rientrare Napoleone dall'Egitto proprio in quel momento; fu lui la spada di Sieyès. Ma una volta riuscito — e per un pelo — il colpo di Stato del 18 Brumaio produsse conseguenze molto diverse da quelle previste dal suo iniziatore. Invece di una Repubblica rinnovata sotto l'egida di Sieyès, diede i natali alla dittatura di Bonaparte.

3. **La dittatura napoleonica.** - Nato da un colpo di Stato e rompendo insieme la legittimità repubblicana stabilita nel 1792 e la legittimità realista precedente al 1789, il Primo Impero, regime autoritario e personale, unisce in sé tutti i caratteri di una dittatura; ma rappresenta anche un tentativo originale di riconciliare le due France. Imperatore per grazia di Dio (con la consacrazione a Notre-Dame) e volontà del popolo (con il plebiscito e le elezioni a suffragio universale che la Francia è in quell'epoca il solo paese a praticare), Napoleone Bonaparte cerca di conciliare le due « legittimità » che dividono la nazione. Ma il suffragio universale è sempre più controllato e la nuova dinastia non viene presa sul serio. Nel 1813, quando il generale Mallet fece diffondere la falsa notizia della morte dell'imperatore, nessuno pensò di proclamare l'avvento di suo figlio. L'Impero viveva solo attraverso la persona dell'imperatore; scomparso lui, l'Impero stesso precipiterebbe.

Nei quindici anni che vanno dal 1799 al 1814, si succedono tre costituzioni scritte: quella dell'anno VIII, quella dell'anno X, quella dell'anno XII, ma le ultime due furono solo modifiche e complementi della prima, che sarà sempre

applicata. Man mano che gli anni passano, però, la prassi tende sempre di più a discostarsi dal testo costituzionale: istituzioni da questo previste scompaiono, mentre altre hanno sviluppi che la costituzione scritta non aveva certo previsto.

La Costituzione del 22 Frimaio anno VIII (13 dicembre 1799). - La sera del 18 Brumaio, una cinquantina di deputati dei Cinquecento votarono la soppressione del Direttorio, e la sua sostituzione con tre consoli provvisori: Sieyès, Bonaparte e Roger Ducos. Nello stesso tempo, decretarono l'aggiornamento dei Consigli, che dovevano essere provvisoriamente costituiti da due « Commissioni legislative », incaricate di elaborare le leggi urgenti e di studiare le modifiche da apportare alla Costituzione dell'anno III. Per quest'ultimo compito, le Commissioni crearono due sotto-commissioni: esse si rivolsero a Sieyès, che era considerato il grande teorico del diritto pubblico e della scienza politica. Dopo lunga meditazione, questi elaborò un progetto molto complesso, che testimoniava uno spirito teorico molto sottile, al servizio di un senso assai preciso delle realtà pratiche: una costituzione dottrinale molto ingegnosa che aveva lo scopo inconfessato di mantenere al potere gli antichi Convenzionali e di accantonare l'ingombrante generale Bonaparte, fingendo però di rispettare i grandi principi per i quali la nazione aveva fatto una rivoluzione.

Partendo dall'idea che « la fiducia viene dal basso, ma il potere viene dall'alto », Sieyès immaginava un triplice scrutinio sovrapposto: alla base, attraverso il suffragio universale, gli elettori designavano un decimo di loro per formare delle « liste comunali »; poi i membri di queste liste sceglievano un decimo di loro per formare delle « liste provinciali »; questi ultimi, infine, eleggevano un decimo di loro per formare la « lista nazionale ». I membri di questa lista nazionale non erano affatto deputati, ma soltanto candidati alle funzioni pubbliche: tra di loro, un personag-

gio collocato al vertice dello Stato, il «Grande Elettore», nominava i membri delle assemblee legislative, del Consiglio di Stato e i funzionari pubblici nazionali; designava, inoltre, gli amministratori locali tra i membri delle liste comunali e provinciali.

Il Grande Elettore era scelto dal «Collegio dei Conservatori», corpo di cento membri nominati a vita e successivamente reclutati per cooptazione. Egli non aveva d'altronde nessun potere effettivo oltre al suo ruolo, di elettore appunto; se tentava di eccedere dal ruolo che gli era proprio il Collegio dei Conservatori poteva revocarlo «assorbendolo» nel suo seno. Ma anche questo Collegio non governava, limitandosi a vigilare sul rispetto della Costituzione.

Il governo propriamente detto era organizzato in maniera molto complicata. Il potere legislativo apparteneva sì a un Corpo Legislativo di quattrocento membri, ma i progetti di legge dovevano essere sottoposti a questi organi o (in nome del governo) dal Consiglio di Stato formato da funzionari, o (in nome del popolo) dal Tribunale, formato da tribuni eletti in ogni dipartimento. Il potere esecutivo era diviso tra i ministri e due Consigli di governo, uno per gli affari esteri, l'altro per l'amministrazione interna.

Un sistema del genere non permetteva certo di rimettere ordine in una nazione che di ordine aveva tanto bisogno, ma assicurava almeno la neutralizzazione di Bonaparte, promosso Grande Elettore, e il consolidamento del potere, fino al loro ultimo giorno, di quegli antichi membri della Convenzione che si erano perpetuati fino ad allora con tutti i mezzi, legali e no (decreto dei due terzi, forza armata di Augereau, invalidazione delle elezioni, ecc.). Si capisce dunque che le Commissioni accolsero con favore il progetto di Sieyès. Bonaparte fu però meno entusiasta: definì il Grande Elettore previsto dal progetto un «maiale all'ingrosso» ed entrò in aperto conflitto con Sieyès. Convocò nei suoi saloni i membri delle Commissioni: dopo undici serate di discussione, il famoso progetto divenne la Costitu-

zione dell'anno VIII; la repubblica di Sieyès si trasformò nella dittatura di Bonaparte.

Fu conservato il sistema elettorale previsto da Sieyès — «le liste di fiducia» — mezzo prezioso per strangolare la sovranità nazionale fingendo di renderle omaggio col ripristinare il suffragio universale e riportare a 21 anni il riconoscimento dell'elettorato attivo.

Furono mantenute anche le tre assemblee legislative (Consiglio di Stato; Tribunale; Corpo legislativo) ed il Collegio dei Conservatori, col nome di Senato; ma tutti questi organi subirono profonde modifiche rispetto al progetto originario. Fu soppresso il Grande Elettore, e l'esecutivo, completamente rimaneggiato, fu posto nelle mani di tre Consoli, il primo dei quali soltanto, però, aveva potere decisionale. In definitiva, un esecutivo molto forte era posto di fronte ad un legislativo diviso e impotente.

L'elaborazione delle leggi è — alla luce di queste nuove norme — il risultato di una procedura complessa: l'iniziativa spetta solo al Primo Console; i progetti sono elaborati e redatti dal Consiglio di Stato e sono poi trasmessi al Tribunale (100 membri, nominati per cinque anni; e rinnovati per un quinto ogni anno) che li discute e li critica; infine, il progetto è sottoposto al Corpo legislativo (300 membri, egualmente nominati per cinque anni) che ascolta i delegati del Consiglio di Stato e del Tribunale e vota poi in silenzio, senza dibattito. Nessuna di queste assemblee nasce direttamente dal voto popolare: il Consiglio di Stato è nominato dal Primo Console, il Tribunale e il Corpo legislativo dal Senato, tra i membri della lista nazionale. Nessuna di esse ha prerogative veramente rilevanti: il Consiglio di Stato non fa che redigere i progetti avanzati dal Primo Console; il Tribunale può solo formulare dei voti; il Corpo legislativo, «assemblea di muti», deve votare senza dibattito, con un «sì» o con un «no».

L'esecutivo è, al contrario, onnipotente. In apparenza il potere è diviso fra tre Consoli nominati per dieci anni nella

Costituzione stessa e rieleggibili dal Senato; ma solo il Primo Console ha potere decisionale, mentre i suoi due colleghi non hanno che voto consultivo. Egli dirige le relazioni estere, nomina i ministri, i membri del Consiglio di Stato e tutti i funzionari, esercita il potere regolamentare, è l'unico ad avere il potere di iniziativa legislativa, dispone delle entrate e delle spese dello Stato delle quali la legge finanziaria fissa solo l'ammontare globale, può spiccare mandati d'arresto e di cattura in caso di cospirazione, ecc. Fatta da Bonaparte, la costituzione è anche fatta per Bonaparte.

Un ultimo organo vi gioca un ruolo tutto particolare: il Senato conservatore. Formato da ottanta membri nominati a vita dai consoli, viene integrato poi per cooptazione effettuata su una lista di tre nomi presentati uno dal Tribunale, l'altro dal Corpo legislativo, il terzo dal Primo Console. Circondato di onori, colmato di favori, considerato dalla Costituzione come il primo corpo dello Stato, il Senato non ha gran parte nel governo propriamente detto. E, da una parte, un organo di designazione dei consoli e dei membri del Tribunale e del Corpo legislativo e dall'altra il custode della Costituzione verificando la conformità delle leggi alle sue disposizioni. Secondo il piano di Sieyès, servì soprattutto di rifugio agli ex Convenzionali: Bonaparte preferì giustamente sedurla con l'allettamento degli onori piuttosto che farne dei nemici pericolosi del regime.

Una volta completata, la Costituzione dell'anno VIII fu sottoposta all'approvazione popolare. Gli elettori non si lasciarono ingannare dalla sua apparenza complicata: dietro le sue molteplici istituzioni senza poteri videro la presenza onnipotente di Bonaparte. E proprio per questo votarono in massa in suo favore (3 milioni di «sì» contro 1562 «no»). Stanca dell'anarchia, la nazione si gettava nelle braccia del dittatore.

La Costituzione del 16 Termidoro anno X (4 agosto 1802). -

Ristabilita la pace con i trattati di Lunéville e di Amiens, la popolarità di Bonaparte raggiunse il culmine. Ne approfittò per rafforzare le sue prerogative modificando la Costituzione dell'anno VIII. Il Senato, consultato, utilizzò il potere di nomina dei Consoli che aveva in base alla Costituzione, decidendo di rielegerne in anticipo Bonaparte per altri dieci anni a decorrere dalla fine dei dieci per i quali era già stato nominato: in questo modo la lettera della Costituzione non era violata; non così il suo spirito.

Insoddisfatto, Bonaparte si appellò direttamente al popolo — suprema autorità costituente — ponendo con un plebiscito la celebre domanda: «Napoléon Bonaparte sera-t-il Consul à vie?». La nazione rispose con 3.500.000 «sì» contro 8.374 «no». Forte di questa fiducia il Primo Console redasse personalmente, con l'aiuto solo di qualche consigliere privato, un nuovo testo costituzionale volto a completare e modificare la Costituzione dell'anno VIII. Lo presentò al Senato, che lo approvò senza dibattito con 48 voti favorevoli e solo tre contrari: il custode della Costituzione si affrettava così a violarla; è però vero che un nuovo plebiscito ratificò la modifica costituzionale e regolarizzò *a posteriori* la sua elaborazione.

Il senatoconsulto del 16 Termidoro anno X (4 agosto 1802), o «Costituzione dell'anno X», non abrogò la Costituzione dell'anno VIII: limitandosi a modificarne un certo numero di disposizioni.

Il sistema elettorale è solo superficialmente ritoccato: alle liste di fiducia vengono sostituite assemblee elettorali di cantone, di circondario (arrondissement) e di dipartimento; ma dotate sempre di semplici diritti di presentazione. La posizione del Primo Console è rafforzata: è nominato a vita, designa il suo successore e propone al Senato la nomina dei suoi colleghi; anche i suoi poteri sono ampliati: diventa titolare del diritto di grazia e di quello di ratificare i trattati di pace e di alleanza.

Il Senato perde la sua indipendenza: i candidati tra i quali

vengono reclutati per cooptazione i suoi componenti non sono più presentati uno dal Primo Console, l'altro dal Tribunato e il terzo dal Corpo legislativo, ma tutti e tre dal Primo Console. Questi riceve inoltre il diritto di nominare direttamente dei senatori, senza che il loro numero complessivo superi i centoventi. Per contro, i poteri del Senato sono largamente accresciuti: docile strumento nelle mani del Primo Console, il Senato può integrare la Costituzione con senatoconsulti, regolare la costituzione delle colonie, sciogliere il Corpo legislativo e il Tribunato, dichiarare certi dipartimenti fuori della Costituzione.

Il Tribunato, che aveva manifestato qualche velleità di opposizione, è ridotto da cento a cinquanta membri, diviso in sezioni, e sottoposto al potere di scioglimento del Senato. Quanto al Corpo legislativo, esso è ormai convocato, aggiornato e prorogato a discrezione del Governo, e ugualmente sottoposto al potere di scioglimento del Senato.

Così il primo Console si innalza, mentre si abbassano i poteri rivali. La Costituzione dell'anno XII accentuerà questa duplice tendenza.

La Costituzione del 28 Floreale anno XII (18 maggio 1804).

- La ripresa della guerra, dal 1803, portava naturalmente al rafforzamento dei poteri di Bonaparte; d'altra parte, il complotto di Cadoudal mostrava la fragilità di un regime che si fondava interamente su un uomo: basandosi su queste due considerazioni, il Primo Console fece uno sforzo per trasformare la sua dittatura vitalizia in monarchia ereditaria.

Dopo una discussione in seno al Tribunato (solo Carnot si oppose al progetto, «facendo sentire, ancora una volta, la voce di un'anima libera»), il Senato diede naturalmente parere favorevole, non senza reclamare però anche l'editarietà dei suoi membri ed il potere di iniziativa legislativa.

Il Primo Console redasse allora un nuovo testo costitu-

zionale che divenne, dopo il voto del Senato e il plebiscito popolare, il senatoconsulto del 28 Floreale anno XII.

Da Primo Console a vita, Bonaparte diventa Imperatore ereditario, per ordine di primogenitura maschile; in mancanza di erede legittimo, l'Imperatore può scegliere il suo successore per adozione nella famiglia dei suoi fratelli; regola questa del tutto contraria alle antiche tradizioni monarchiche. Malgrado tutto, si affetta di conservare il nome di Repubblica: l'articolo primo dispone: «Il governo della Repubblica è affidato ad un Imperatore, che prende il titolo di Imperatore dei Francesi».

La subordinazione del Senato al governo è ulteriormente accentuata: l'imperatore può oramai nominare direttamente dei senatori senza limitazione di numero; i principi francesi e i grandi dignitari dell'Impero sono senatori di diritto; in cambio il Senato riceve nuove prerogative: è istituito custode e garante della libertà individuale e della libertà di stampa (al suo interno vengono create due commissioni alle quali si può far ricorso in caso di violazione di queste libertà); ha il potere di annullare le operazioni elettorali che giudichi irregolari; ogni senatore può denunciare al Senato le leggi non deliberate nelle forme prescritte o tendenti al ristabilimento del regime feudale, ecc.

Il Corpo legislativo ritrova la parola per discutere i progetti di legge ma beninteso con molte restrizioni. Per contro, il Tribunato non può più riunirsi in assemblea generale, ma solo per sezioni. Infine, viene creata un'Alta Corte imperiale per giudicare i crimini contro la sicurezza dello Stato o la persona dell'Imperatore, e le prevaricazioni e gli abusi di potere dei funzionari.

La tendenza generale è quindi sempre la stessa: accrescimento dei poteri di Bonaparte e delle istituzioni che dipendono strettamente da lui, come il Senato; indebolimento delle istituzioni che conservano un fantasma di indipendenza, come il Tribunato.

La pratica costituzionale dell'Impero non farà che rafforzare questa tendenza. Via via che passano gli anni, l'Imperatore tollera sempre meno le opposizioni. Non cerca neanche più le critiche ai suoi progetti da parte dei tecnici: il ruolo del Consiglio di Stato, che era stato così grande sotto il Consolato, diminuisce progressivamente; invece di indirizzarsi a lui, l'Imperatore si rivolge talvolta al Consiglio privato formato da alti dignitari, di maggior docilità e pronto a dare immediatamente la sua approvazione.

Il Tribunale, che aveva condotto l'opposizione — sia pur timida — sotto il Consolato, è strozzato dalla divisione in tre parti. Questo non basta: viene del tutto soppresso da un senatoconsulto del 19 agosto 1807. È anche vero che la concessione della parola al Corpo legislativo aveva privato il Tribunale di qualsiasi utilità.

Ma il Corpo legislativo stesso scompare lentamente nel nulla. «Non si riesce a renderlo abbastanza maneggevole» diceva Napoleone a Thibeaudeau. Manteve la parola, non tollerando alcuna opposizione, considerando faziosi coloro che votavano contro i suoi progetti e che erano del resto ben poco numerosi: una decina al massimo, salvo che in rarissime circostanze come avvenne nel 1809, quando il progetto del Codice Penale ebbe un centinaio di voti ostili. Per evitare simili incidenti, il Corpo legislativo fu convocato sempre più raramente; tenne due mesi di sedute nel 1808, un mese e mezzo nel 1809 e nel 1810, poco più di un mese nel 1811, e neppure un giorno nel 1812!

Lo stesso Senato, del quale pure non si doveva temere l'indipendenza, sprofondava nell'inerzia, contentandosi di ricevere la manna dei benefici imperiali nella forma di donazioni personali attribuite ai più docili dei suoi membri (le «sénatoreries»).

L'Imperatore resta perciò solo di fronte ai grandi organi dello Stato paralizzati e addomesticati. Si sostituisce ad essi, senza preoccuparsi dell'illegalità, legiferando continuamente tramite decreti — anche in campi in cui la Costitu-

zione glielo vieta formalmente. Custode di questa Costituzione, il Senato chiude gli occhi e lascia fare: le «sénatoreries» addormentano i suoi scrupoli. Solleverà la testa solo nel 1814, al riparo delle truppe d'occupazione straniera. Dando all'Imperatore caduto il calcio dell'asino, oserà denunciare, nell'atto che proclama decaduto Napoleone, le illegalità che aveva avallato per undici anni. E lo farà per di più commettendo un'illegalità supplementare, perché la Costituzione non gli dava il potere di dichiarare la decadenza dell'imperatore.

Con questa meschinità termina un periodo della nostra storia costituzionale: caduta la dittatura imperiale, la Francia ricomincerà l'esperienza del ciclo così concluso.

II

IL SECONDO CICLO RIVOLUZIONARIO (1814-1870)

Un semplice sguardo, anche superficiale, al periodo 1814-1870, basta a mostrarne il tratto saliente: l'imitazione del periodo precedente. Non un'imitazione fortuita, involontaria, ma al contrario, una imitazione cosciente e deliberata. Luigi XVIII si sforza di riesumare le parole e le forme dell'antica monarchia e Carlo X di restaurarne la sostanza; la Seconda Repubblica si impegna a riprodurre le gesta dei «grandi antenati»; Napoleone III si ripara dietro il fantasma di Napoleone I. Questa imitazione, in genere, finisce col diventare una degradazione; senza la fede, la consacrazione di Carlo X ha l'andamento di una mascherata; Lamartine è ben poca cosa paragonato a Danton e Victor Hugo non ha certo torto a chiamare «Napoleone il Piccolo» il successore del grande Napoleone.

Eppure, la storia non si ripete mai completamente; i

regimi del periodo 1814-1870 presentano numerosi tratti originali rispetto ai loro consimili del periodo anteriore. Questo è vero soprattutto per le monarchie limitate (Restaurazione e Monarchia di Luglio), che introdurranno in Francia una forma di governo ancora sconosciuta: il regime parlamentare. Dopo il 1860, lo stesso Secondo Impero si impegna su questa strada.

1. **Le monarchie limitate.** - A questo periodo corrispondono due grandi Costituzioni: la Carta del 1814 e la Carta del 1830, tra le quali c'è in fondo pochissima differenza. Per dovere di completezza però, non si deve dimenticare che la prima è stata preceduta da una Costituzione votata dal Senato imperiale e mai applicata, e che provvisoriamente è stata sostituita, dopo il ritorno dall'isola d'Elba, dall'Atto addizionale alle Costituzioni dell'Impero, rimasto in vigore solo ventun giorni.

La Costituzione senatoria del 6 aprile 1814. - Il Senato imperiale non si limitò a proclamare la decadenza dell'Impero; restaurò la monarchia e si preoccupò di darle una costituzione molto ingegnosa e che dava una soluzione felice al problema politico apparentemente inestricabile nel quale la Francia si dibatteva allora.

La nuova costituzione organizza una monarchia limitata, ma assai diversa da quella del 1791: assomigliante piuttosto alla monarchia parlamentare inglese. Il re, liberamente chiamato al trono dalla nazione, detiene il potere esecutivo, insieme con il diritto di iniziativa e di sanzione delle leggi (il che vuol dire che può rifiutarsi di far applicare una legge votata dalle Camere). Può scegliere i suoi ministri in seno alle assemblee; tutti i suoi atti sono però sottoposti alla controfirma ministeriale.

Di fronte a lui sono due assemblee investite del potere legislativo: il Senato, i cui membri nominati dal re sono ereditari e inamovibili; il Corpo legislativo, eletto dalla nazione.

Tra esecutivo e legislativo si instaura una stretta collaborazione: attività comune per la redazione delle leggi, scelta dei ministri in seno alle assemblee, potere del re di aggiornare e anche sciogliere il Corpo legislativo. Certamente manca ancora quell'elemento fondamentale del sistema parlamentare che è la responsabilità politica dei ministri davanti al Parlamento, cioè l'obbligo per loro di dimettersi in seguito ad una voto di sfiducia. Ma anche se non è ancora il regime parlamentare completo, tuttavia ne costituisce un abbozzo molto avanzato.

Questa saggia Costituzione non sollevò entusiasmi; al contrario. È vero che i suoi autori avevano commesso l'errore di inserirvi alcune disposizioni di un egoismo troppo evidente: tutti i membri del Corpo legislativo e del Senato dovevano restare in carica, e conservare il loro trattamento e le loro «*sénatoreries*». Molto abilmente, i realisti — che non volevano una monarchia parlamentare — enfatizzarono queste misure, che resero la Costituzione estremamente impopolare. Al suo ritorno in Francia, Luigi XVIII l'eliminò senza difficoltà con la «*Dichiarazione di Saint-Ouen*» (2 maggio 1814): ma poiché i suoi principi erano validi, non poté fare a meno di adottarli, e di porli a fondamento della Carta del 1814.

La Carta del 4 giugno 1814. - Elaborata da una commissione nominata dal re fin dal suo arrivo a Parigi, essa presentava due differenze essenziali rispetto alla Costituzione votata dal Senato; una, pratica: cessazione delle funzioni del Senato e del Corpo legislativo dell'Impero; un'altra, teorica: adozione di una diversa concezione della monarchia e della costituzione. Il Senato considerava la monarchia chiamata dalla nazione e la costituzione un insieme di regole imposte al re dai suoi rappresentanti; la costituzione assumeva, così, l'aspetto di un contratto tra il re e la nazione. Per la Carta, al contrario, la monarchia esiste indipendentemente dalla nazione, in virtù di una sua

propria legittimità; la costituzione è frutto di una concessione graziosa del re che accorda alla nazione certe libertà e certe garanzie; da ciò il nome di «Carta», che ricorda le Carte di emancipazione comunale concesse nel Medioevo.

Un preambolo in stile arcaico espone questa dottrina e ristabilisce il legame tra Luigi XVI e Luigi XVIII: quest'ultimo data la Carta al «diciannovesimo anno» del suo regno; con un tratto di penna cioè sopprime la Rivoluzione e l'Impero, o almeno afferra di farlo per soddisfare il suo «entourage» di emigrati. Ma, in pratica, il preambolo tiene conto della realtà, e molto saggiamente garantisce le migliori fra le conquiste della Rivoluzione: uguaglianza davanti alla legge, libertà individuale, libertà di stampa, libertà religiosa, rispetto della proprietà e in particolare del patrimonio nazionale. Senza averne il nome, essa non è altro che una Dichiarazione di diritti!

L'organizzazione dei poteri pubblici non differisce sensibilmente da quella prevista dalla Costituzione votata dal Senato. Il re, capo del potere esecutivo, nomina tutti i funzionari, e in particolare, i ministri, che possono essere scelti in seno alle assemblee. Queste sono due: la Camera dei Pari, i cui membri sono designati dal re, sia a titolo vitalizio che a titolo ereditario; la Camera dei Deputati dei dipartimenti, eletti per cinque anni con suffragio censitario; per essere elettore, occorre avere trent'anni di età e pagare almeno trecento franchi di imposte dirette; per essere eleggibile, bisognava avere quarant'anni e pagare almeno mille franchi di tasse.

Il suffragio ristretto è quindi una delle grandi caratteristiche della Carta del 1814: esistevano meno di centomila elettori, e solo venticinquemila eleggibili. La legge elettorale del 29 giugno 1820 — la famosa legge del doppio voto — restringerà ancora il carattere democratico della Carta, consentendo agli elettori più tassati di votare due volte. Ma almeno, per ristretto che sia, questo suffragio resta un diritto di voto reale: sotto questo aspetto, rappresenta,

dunque, un certo progresso rispetto al suffragio «inquadrate» della dittatura imperiale.

La tendenza al regime parlamentare è il secondo tratto fondamentale della Carta. L'esecutivo e il legislativo, lungi dall'essere isolati, agiscono invece in collaborazione: il re partecipa all'elaborazione delle leggi con i suoi poteri di iniziativa e di sanzione; le completa con regolamenti che ne assicurano l'esecuzione; sceglie i suoi ministri nelle assemblee, in cui questi hanno diritto d'ingresso e di parola; infine, può convocare, prorogare e sciogliere il Corpo legislativo. La responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere — tratto essenziale del parlamentarismo — non è espressamente prevista dalla Carta: l'articolo 13 dichiara che «i ministri sono responsabili», ma senza precisare davanti a chi, e l'articolo 55 prevede solo una responsabilità penale con la messa in stato d'accusa dei ministri da parte della Camera dei Deputati davanti alla Camera dei Pari.

Ma, se il regime parlamentare non è nominalmente organizzato dalla Carta, la prassi costituzionale tende ad introdurlo, sotto l'influenza dello stesso re. Luigi XVIII aveva vissuto in Inghilterra paese del quale ammirava molto le istituzioni; si sforzò, quindi, di applicare correttamente le regole del gioco parlamentare, scegliendo ministri che avessero la fiducia delle Camere. Senza dubbio, l'assenza del potere di interpellanza non permetteva a queste ultime di manifestare il loro parere nei confronti della politica del gabinetto; ma si trovarono mezzi sostitutivi: innanzi tutto il voto col quale il Parlamento rispondeva ogni anno al discorso della corona; poi, l'elaborazione dei rapporti sulle petizioni con le quali i privati denunciavano abusi o reclamavano riforme; infine, a partire dal 1817 la discussione del bilancio, in cui l'introduzione della regola «della specialità» permise di passare al vaglio tutta l'attività dell'amministrazione.

Carlo X frenò bruscamente questo graduale scivolare della Francia verso il parlamentarismo. La scelta del mini-

stro Polignac, al quale le Camere erano nettamente ostili, non era certo una violazione del testo della Carta, ma segnava un orientamento decisamente diverso da quello che aveva prevalso fino ad allora nella sua interpretazione. La rivoluzione del 1830 lo troncò di netto, ricollegandosi invece alla giovane tradizione parlamentare inaugurata da Luigi XVIII.

L'Atto addizionale alle Costituzioni dell'Impero (22 aprile 1815). - Dobbiamo qui aprire una parentesi per dire qualche parola su questa opera effimera, lasciato alla nostra storia costituzionale della bizzarra passeggiata dei Cento Giorni. Napoleone, arrivato a Parigi dopo lo straordinario « volo dell'aquila », doveva conquistare un'opinione pubblica incerta. Tentò di farlo atteggiandosi a monarca liberale. Benjamin Constant lo aveva appena trattato da Attila e Gènghiz Khàn, stigmatizzando in anticipo « i vili schiavi che, nella loro abiezione, consentiranno il ripristino del suo mostruoso giogo ». L'Imperatore fece chiamare questo antico avversario, che si affrettò a dimenticare le sue lamentele quando si vide affidare la cura di redigere una costituzione. Dopo una serie di incontri con Napoleone, Benjamin Constant preparò l'Atto addizionale alle Costituzioni dell'Impero. Con questo nome, si tentava di collegare il nuovo testo agli atti precedenti del periodo imperiale: un preambolo si dava molta pena per spiegare questo legame.

Era un puro gioco di parole: di fatto, l'Atto addizionale assomiglia molto di più alla Carta del 1814 che alle costituzioni imperiali; è una Carta democratizzata con l'adozione del suffragio universale (temperato, però, dal fatto che gli elettori nominavano *a vita*, tra i personaggi più tassati, i membri dei collegi elettorali d'« arrondissement » e di dipartimento, che a loro volta sceglievano i deputati o « rappresentanti »). Come la Carta, l'Atto addizionale non precisava la responsabilità dei ministri davanti alle Camere,

stabilendo però un regime di collaborazione dei poteri che apriva la strada al regime parlamentare.

Dopo un plebiscito in cui le astensioni furono numerose (i « sì » furono solo 1.300.000), l'Atto addizionale entrò in vigore il 1° giugno 1814. All'indomani di Waterloo, le Camere cercarono di creare le peggiori difficoltà all'Imperatore. Si assiste allora a questo strano spettacolo: Carnot, il puro repubblicano, supplica l'imperatore di sbarazzarsene, mentre il dittatore del Brumaio si inchina davanti ad esse ed abdica (22 giugno 1815).

La Camera dei Rappresentanti cerca di ripetere la manovra del Senato del 1814, votando una Costituzione alla quale Luigi XVIII avrebbe dovuto prestare giuramento prima di risalire sul trono. Ma non poté completarla: l'8 luglio, un pugno di truppe agli ordini di un generale realista occupò la sala delle sedute. Il ritorno del re comportò la reintroduzione pura e semplice della Carta del 1814.

La Carta del 14 agosto 1830. - Il popolo aveva fatto la rivoluzione del 1830 per abbattere la monarchia; fu stupito di ritrovarne una nuova, che differiva dall'antica per la persona del monarca molto più che per le istituzioni. Perché la Carta del 1830 è una copia quasi letterale della Carta del 1814: le differenze sono solo nei dettagli. Si tratta di un cambiamento di dinastia piuttosto che di regime.

La più importante innovazione, dal punto di vista teorico, sta nella concezione della monarchia e della costituzione. Si torna al sistema del 1791 e del Senato del 1814: la Costituzione è fatta dall'assemblea e accettata dal re il quale assume il titolo di « re dei Francesi », come Luigi XVI nel 1791. Torna, dunque, in auge la dottrina della sovranità nazionale.

Ma la deferenza prestatale è platonica, perché si resta ancora molto lontani dal suffragio universale: ci si limita a sopprimere il doppio voto e ad abbassare il censo da 300 a 200 franchi per gli elettori (solo 100 franchi per gli

«abilitati»: membri e corrispondenti dell'Institut, e... ufficiali in pensione!), e da 1000 a 500 franchi per gli eleggibili. Malgrado queste riforme, non ci sono più di duecentomila elettori, su una popolazione di 30 milioni di abitanti!

Le altre novità riguardano solo dettagli secondari: è soppresso l'articolo 14 della Carta del 1814, che consentiva al re di emettere decreti di polizia e di sicurezza per supplire alle leggi, e che aveva provocato la rivoluzione; il re divide ormai con le Camere il potere di iniziativa legislativa; i Pari sono nominati a vita, e solo tra i membri di certe categorie sociali (deputati, ambasciatori, membri dell'Istituto, alti magistrati, industriali, banchieri, ecc.); la religione cattolica perde il rango di religione di Stato, e così via.

Anche se il testo della Carta del 1830 non presenta grande interesse, la sua applicazione pratica è invece di enorme importanza nella nostra storia costituzionale: essa segna la prima introduzione completa del regime parlamentare nel nostro sistema giuridico. Più della Carta, è quindi la prassi costituzionale che in base ad essa si è sviluppata che merita la nostra attenzione.

Senza dubbio, la Restaurazione aveva cominciato a praticare il regime parlamentare; Luigi XVI stesso aveva fatto del parlamentarismo senza saperlo, quando aveva destituito i ministri girondini in seguito ad un voto ostile dell'Assemblea. Ma si trattava di tentativi embrionali. Anche al sistema della Restaurazione manca un certo numero di aspetti del parlamentarismo classico: le Camere non hanno a disposizione quel mezzo di controllo dell'attività politica amministrativa del governo che è l'interpellanza; i ministri non formano un gruppo omogeneo — il gabinetto — sotto l'autorità di un capo, il Presidente del Consiglio o Primo Ministro; i partiti politici necessari al funzionamento del regime non sono nettamente costituiti; la responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere non è considerata una regola definitivamente operante; infine, il Capo dello

Stato esercita un'azione molto importante sulla politica del paese, che controbilancia l'influenza delle Camere.

La Monarchia di luglio colmerà la maggior parte di queste lacune. I partiti si organizzano; il ministero diventa omogeneo; l'autorità del Presidente del Consiglio si afferma; si sviluppa la pratica dell'interpellanza; nel silenzio della Carta, la responsabilità politica dei ministri non è più una difficoltà: cinque o sei volte le Camere rovesceranno un ministero con un voto di sfiducia.

Rimangono, tuttavia, due fatti non conformi all'ortodossia parlamentare. Innanzitutto, il ruolo personale del re è ancora troppo sviluppato: Luigi Filippo si appropria della formula di Guizot «il trono non è una poltrona vuota»; il regime parlamentare puro corrisponde meglio alla formula di Thiers «il Re regna e non governa». Indubbiamente, agli inizi della Monarchia di Luglio ci si volge piuttosto verso il sistema di Thiers; ma, una volta consolidato il regime, il monarca si ispira decisamente al sistema di Guizot; dietro il lungo ministero di quest'ultimo, è il re a governare personalmente. Si è denominato «orleanista» questo parlamentarismo di tipo speciale nel quale l'azione del Capo dello Stato equilibra quella delle Camere (cfr. p. 136 ss.).

Un secondo aspetto del regime di Luigi Filippo attenua ulteriormente il suo carattere parlamentare: l'estensione del sistema dei deputati-funzionari, che permette al potere esecutivo di esercitare una pressione abusiva sui membri delle assemblee. Non esisteva allora alcuna incompatibilità tra il mandato parlamentare e le funzioni pubbliche e, così, il governo ne profittava per sedurre numerosi deputati con l'esca di posti che li mettevano in posizione subordinata rispetto ai ministri. Guizot utilizzò questo procedimento su larga scala: la Camera contò più di centocinquanta deputati-funzionari, dei quali egli controllava accuratamente i voti.

La soppressione dei deputati-funzionari fu, con l'abbassamento del censo elettorale da 200 a 100 franchi, l'obiettivo

ed insieme il trampolino dei partiti d'opposizione per lunghi anni. Bloccati in uno stretto conservatorismo, Luigi Filippo e Guizot rifiutarono queste due riforme anodine: il loro rifiuto innescò la rivoluzione, che condusse alla repubblica.

2. La Seconda Repubblica. - La Rivoluzione del 1789 era una rivoluzione borghese; quella del 1848 è anche la prima delle rivoluzioni proletarie. Malgrado questo suo nuovo carattere, si applicò coscienziosamente ad imitare le forme dell'89: ci fu una Costituente, poi una Legislativa. Mancò il Terrore: un decreto adottato per istigazione di Lamartine aveva avuto la saggia precauzione di abolire la pena di morte per reati politici.

L'organizzazione provvisoria della Repubblica. - Caduto Luigi Filippo, si organizzò un governo provvisorio. Sua prima cura fu di convocare una Costituente, eletta con suffragio universale e diretto in base al decreto del 5 marzo 1848. Questo testo segna una data importante nella nostra storia costituzionale: il suffragio universale, introdotto per la prima volta in forma diretta, senza restrizioni, non scomparirà più dal nostro ordinamento giuridico.

Attendendo la riunione della Costituente, il governo provvisorio esercitò da solo ogni autorità, concentrando tutti i poteri nelle sue mani, in una vera dittatura di fatto. Ma scomparve appena entrata in funzione la Costituente. Questa assunse il potere legislativo ed attribuì quello esecutivo ad una commissione da essa stessa eletta, sul modello del comitato designato dalla Legislativa all'indomani del 10 agosto 1792. Ma questa commissione era formata in realtà dai membri dell'antico governo provvisorio, tranne i due socialisti (Louis Blanc e Albert): si trattava più di un'epurazione che di un'elezione.

Quando scoppiarono le sommosse popolari di giugno, la Costituente sopprime la commissione esecutiva e rimise

tutti i poteri al generale Cavaignac. Domata la rivolta, il generale fu confermato nelle sue funzioni; non le abbandonò che a novembre, dopo l'elezione del Presidente della Repubblica previsto dalla Costituzione; in tutto questo tempo l'assemblea ebbe solo un ruolo di secondo piano.

Così, in meno di sei mesi, si succedettero tre distinti regimi provvisori, prima dell'applicazione di una regolare Costituzione: l'autorità di un comitato, il governo di un'assemblea, la dittatura di un uomo.

La Costituzione del 4 novembre 1848. - L'Assemblea Costituente nominò, il 17 e il 18 maggio, una commissione di diciotto membri incaricata di redigere un progetto di costituzione. Questo progetto fu presentato un mese dopo dal relatore della commissione, Armand Marrast: dopo un esame da parte degli uffici dell'Assemblea, tornò alla commissione, che ne discusse ancora per due mesi; solo il 30 agosto il progetto definitivo fu sottoposto all'Assemblea. Dopo due giorni di discussione generale, si passò alla votazione articolo per articolo. Terminate queste votazioni, il 21 ottobre, il testo votato fu rinviato alla commissione, perché proponesse i ritocchi giudicati necessari. L'Assemblea fu di nuovo investita dell'esame della Costituzione, il 1° novembre: la votò definitivamente dopo quattro giorni di dibattito. Da questa cronistoria si vede che l'elaborazione della Costituzione del 1848 fu particolarmente curata; i metodi di lavoro che presiedettero alla sua elaborazione sono infinitamente più evoluti di quelli adottati dalle assemblee della prima rivoluzione.

Indubbiamente i principi della prima rivoluzione ispirano profondamente gli autori della Costituzione del 1848. Essa afferma la sovranità nazionale; proclama la libertà, l'uguaglianza, la fraternità; organizza la democrazia. Ma la sua filosofia politica è molto meno individualista di quella del 1789: riconosce «diritti e doveri anteriori e superiori alle leggi positive»; assume come fine della Repubblica «assicu-

rare una divisione sempre più equa degli oneri e dei vantaggi della società»; enumera tra i diritti dell'uomo il diritto al lavoro e all'assistenza; infine, dà questa giusta definizione dei rapporti sociali: «Doveri reciproci obbligano i cittadini verso la Repubblica e la Repubblica verso i cittadini». Nella Costituzione del 1848 si trova un'ispirazione solidaristica e cristiana (il suo preambolo invoca direttamente «Dio»; le costituzioni rivoluzionarie dicevano pudicamente «l'Essere supremo» e la Carta del 1814 «la Divina Provvidenza»). Si è molto ironizzato sulle idee del '48: esse hanno solo mancato di uomini capaci di applicarle, e anche di istituzioni politiche atte a facilitarne l'applicazione.

In pratica, la Costituzione ritornava all'assemblea unica e alla assoluta separazione dei poteri, secondo la tradizione della grande rivoluzione. Una sola assemblea di settecentocinquanta membri, l'Assemblea legislativa, eletta a suffragio universale diretto, esercitava il potere legislativo; di fronte a lei, un Presidente della Repubblica anch'egli eletto direttamente dal popolo e responsabile davanti a questo, esercitava il potere esecutivo. La Costituente aveva respinto successivamente gli emendamenti di Duvergier de Hauranne, a favore del bicameralismo, e di Grévy, a favore di un presidente eletto dall'Assemblea legislativa. Creava così due poteri eguali, tra loro rivali, senza prevedere alcun mezzo per risolvere i conflitti che potessero sorgere tra loro: il presidente non poteva sciogliere l'Assemblea, né l'Assemblea poteva revocare il presidente.

Bisogna tuttavia notare che, poiché i ministri potevano essere scelti all'interno dell'Assemblea, rimaneva aperta la strada ad un parlamentarismo, sia pure abbozzato. E si videro i ministri impegnarsi su questa via: il ministero Odilon Barrot diede le dimissioni dopo lo scioglimento della Costituente e l'entrata in funzione della Legislativa, per marcare la sua volontà di condursi da gabinetto parlamentare; il nuovo ministero, sempre sotto la presidenza di

Barrot, prese l'abitudine di deliberare senza la presenza del presidente della Repubblica, riunito in Consiglio di gabinetto.

Ma il presidente non tollerò queste manovre: licenziando il ministero Odilon Barrot, lo sostituì con uomini a lui devoti e affermò la volontà di condurre una politica personale. Tuttavia la Costituzione si era sforzata di indobolire il presidente rispetto all'Assemblea, estendendo i poteri dell'una e limitando quelli dell'altro. Inutilmente: l'elezione popolare del presidente annullava la sua inferiorità giuridica e ristabiliva l'equilibrio a suo vantaggio; in effetti, egli incarnava tutta la sovranità nazionale, che invece si frantumava tra i settecentocinquanta membri dell'Assemblea.

Ancor più di quello del Direttorio o della Costituzione del 1791, un tale regime rischiava di portare al colpo di Stato. E vi arrivò quando il paese elesse come presidente della Repubblica il principe Luigi Napoleone Bonaparte. Una sola idea guidava il nipote: imitare lo zio. In conflitto con l'Assemblea a proposito di una sua eventuale rielezione (la Costituzione stabiliva che non era rieleggibile e lui voleva farla modificare), non esitò a ricorrere alla forza.

3. La dittatura imperiale e la sua evoluzione (1851-1870).
Il 2 Dicembre fa «pendant» al 18 Brumaio; il governo personale del principe, al Consolato; il Secondo Impero, al Primo. La Francia continua ad imitare invece di rinnovare.

Se però la fondazione del Secondo Impero segue passo passo il cammino del Primo, la sua successiva evoluzione se ne discosta nettamente. Man mano che passano gli anni, Napoleone I consolida la sua autorità; Napoleone III perde, al contrario, progressivamente la sua; comincia da dittatore e finisce come monarca parlamentare.

La Costituzione del 15 gennaio 1852. - All'indomani del colpo di Stato, un decreto convocò gli elettori perché

delegassero Luigi Napoleone Bonaparte a fare una nuova Costituzione, sulla base dei cinque «punti» indicati nel suo proclama del 2 dicembre: presidente della Repubblica eletto per dieci anni, ministri scelti solo dall'esecutivo, Consiglio di Stato che prepara le leggi, Corpo legislativo eletto a suffragio universale, Senato guardiano (della Costituzione). Con sette milioni e mezzo di «si», la nazione conferì questa delega: Napoleone I non aveva mai ottenuto neanche la metà di questi suffragi.

Una commissione speciale di cinque membri ricevette dal presidente l'incarico di preparare la nuova Costituzione, che fu redatta in soli tre giorni dall'11 al 14 gennaio 1852. È vero che i suoi autori non ebbero da fare grandi sforzi d'immaginazione: come affermava esplicitamente il preambolo, essi adottarono le istituzioni politiche del Primo Impero con rare modifiche.

La Costituzione affida per dieci anni il potere esecutivo a Luigi Napoleone, che conserva il titolo di presidente della Repubblica. Il senatoconsulto del 7 dicembre 1852 modifierà questa disposizione ristabilendo l'Impero ereditario: il «principe-presidente» diventerà l'imperatore Napoleone III. Ma niente cambierà dei suoi poteri e delle sue prerogative: non si vede d'altronde come avrebbero potuto essere accresciuti. I ministri sono nominati solo dal presidente (o imperatore); non dipendono che da lui; non formano un gabinetto; qualsiasi sforzo di ristabilire il regime parlamentare è quindi impossibile. Napoleone III non ha solo la totalità del potere esecutivo; ha anche larghe prerogative legislative: solo lui ha l'iniziativa delle leggi, che sono preparate dal Consiglio di Stato; ha anche il potere di sanzionarle, vale a dire che può sempre rifiutarsi di promulgare una legge, anche se regolarmente votata.

Di fronte a lui, tre assemblee si dividono la funzione legislativa: il Consiglio di Stato, formato da funzionari; il Corpo legislativo, eletto per sei anni a suffragio universale

diretto; il Senato, nominato a vita dal presidente. Il Consiglio di Stato prepara le leggi; il Corpo legislativo le discute e le vota; il Senato verifica la loro costituzionalità. Sono prese grandi precauzioni per evitare un'eccessiva indipendenza del Corpo legislativo: il suo presidente e i suoi vice-presidenti sono nominati dall'imperatore, che può confermarlo, aggiornarlo e soprattutto scioglierlo; d'altra parte, il Corpo legislativo non ha l'iniziativa delle leggi: gli emendamenti che eventualmente formula ai progetti imperiali devono essere preventivamente accettati dai commissari del governo o dal Consiglio di Stato; le leggi, infine, una volta votate, possono sempre vedersi opporre un rifiuto di sanzione da parte del presidente (o dell'imperatore).

Quali sono, dunque, le differenze con la Costituzione dell'anno VIII? Il riconoscimento che il governo è di uno solo (il presidente o l'imperatore) senza più la finzione dei tre consoli, due dei quali completamente privi di potere effettivo; l'asservimento assoluto del Senato, interamente nominato dal presidente, mentre nell'anno VIII il reclutamento dei suoi membri avviene per cooptazione; l'attribuzione a questo Senato, come contropartita alla sua servitù, di prerogative molto estese, che quello dell'anno VIII ricevette solo in un secondo momento (controllo della costituzionalità di tutte le leggi, che gli sono presentate prima di essere promulgate; potere di interpretare la Costituzione e anche di modificare le sue disposizioni che non riguardano i cinque «punti»; potere di decidere la Costituzione dell'Algeria e delle Colonie); l'assenza del Tribunale, che fu soppresso solo nel 1807; infine, e soprattutto, il vero suffragio universale, con gli elettori che nominano i deputati invece di designare vaghi candidati alle funzioni pubbliche che iscritti nelle «liste di fiducia».

Ma, su quest'ultimo punto, la prassi non tarderà a deformare le intenzioni del testo. Attraverso una serie di misure ingegnose, e non proprio regolari, il Secondo Impero taglia le unghie al suffragio universale. Questo

risultato è raggiunto con l'espedito delle «candidature ufficiali»: sono i prefetti a indicare agli elettori quali tra i candidati meritano la loro fiducia, avendo quella del governo. A questi «buoni» sono riservati vantaggi sostanziali: manifesti bianchi stampati a spese dello Stato, facilitazioni nella propaganda, pressioni amministrative, ecc. Ai «cattivi», invece, ci si sforza di creare le peggiori difficoltà: gli stampatori esitano a stampare i loro bollettini e i distributori a diffonderli perché sia gli uni che gli altri esercitano il loro mestiere grazie ad un'autorizzazione governativa. L'efficacia del metodo, è innegabile: nel 1852, sono eletti solo otto candidati non ufficiali; nel 1857, quattro in provincia e cinque a Parigi. Tutti i deputati dovevano inoltre prestare giuramento di fedeltà, il che obbligava gli oppositori allo spregiuro o alle dimissioni: nel 1857, Carnot e Goudchaux preferiscono le dimissioni. Nel 1858, un senatoconsulto richiese lo stesso giuramento di fedeltà da parte dei semplici candidati: si evitava così l'impopolare effetto prodotto dalle dimissioni. Così imbavagliato, il suffragio universale non può intaccare il potere dell'imperatore, che esercita quindi una dittatura assoluta.

Ma questo dittatore ha il temperamento di un liberale e manca dell'energia indispensabile al potere assoluto. La dittatura imperiale si democratizza lentamente, scivolando verso un regime parlamentare.

La relativa democratizzazione della dittatura imperiale. - Nel 1860, l'Impero è in piena fioritura. All'estero, Palmerston riconosce che «nessuno in Europa osa intraprendere alcunché se prima non conosce il pensiero e la volontà dell'imperatore dei Francesi»; all'interno, i partiti d'opposizione rappresentano solo una debole minoranza. È il momento che Napoleone III sceglie per introdurre nella sua dittatura una buona dose di liberalismo. Esempio quasi unico nella storia, che stupì i contemporanei, tanto francesi che stranieri; il *Times* qualificava la riforma come «una

misura delle più inattese». Il dittatore si stancava della dittatura ancor più in fretta del paese.

Il decreto del 24 novembre 1860, completato dal senatoconsulto del 2 febbraio 1861 e da un secondo decreto del 3 febbraio dello stesso anno, apporta profonde modifiche alle norme della Costituzione del 1852. Viene ristabilita la prassi dell'indirizzo redatto dalle assemblee all'apertura della sessione in risposta al discorso della corona: si conosce il ruolo che tale prassi aveva giuocato ai tempi della Restaurazione per l'introduzione del regime parlamentare. La discussione di quest'indirizzo deve poi avvenire in presenza di Commissari del governo, pronti a fornire tutte le spiegazioni utili: di colpo ci si avvia verso il ripristino dell'interpellanza. Ancora: ministri senza portafoglio avranno ormai diritto d'ingresso nelle assemblee per difendere i progetti di legge. I segretari del Corpo legislativo sono eletti e non più nominati. Infine, viene assicurata una pubblicità totale ai dibattiti delle due Camere (per la prima volta il Senato è chiamato «Camera», come il Corpo legislativo), con la pubblicazione integrale del resoconto sul *Journal officiel* e l'autorizzazione alla sua riproduzione sui giornali. Non solo le Camere si trovavano fornite di importanti prerogative, che permettevano loro di collaborare effettivamente all'azione di governo, ma erano oramai poste in contatto con l'opinione pubblica. Era quasi una rivoluzione.

Dopo averla fatta, l'imperatore cercò dapprima di minimizzare la portata, specialmente in un suo discorso al Senato. Ma era un po' tardi per tornare indietro: dato l'impulso, il movimento non poteva essere più arrestato; le Camere assunsero un'importanza che non avevano mai avuto. Il 31 dicembre 1861, un senatoconsulto offrì loro come regalo di Capodanno un cospicuo aumento dei loro poteri finanziari: competenza spinta fino alla determinazione del bilancio di ciascuna sezione di ministero (la ripartizione del credito tra i capitoli di ogni sezione era fatta

per decreto del Consiglio di Stato), necessità di autorizzare con legge ogni credito supplementare.

Aumentare i poteri delle Camere, e particolarmente del Corpo legislativo, era naturalmente un bene; ma sarebbe stato necessario assicurare contemporaneamente la trasparenza delle elezioni. Di questo, però, non si parla affatto: alle elezioni del 1863, il sistema della candidatura ufficiale è più che mai favorito; il governo si adoppia addirittura a combattere i candidati eterodossi con un'energia mai impiegata prima. Vieta le loro riunioni e i loro giornali; perseguita i loro comitati come associazioni proibite dal Codice Penale; manipola le circoscrizioni in modo da sfavorirli; moltiplica le pressioni amministrative, giungendo a revocare i sindaci i cui amministrati non danno la maggioranza al candidato imperiale; talvolta non esita neanche a falsificare i voti. Nonostante tutto, l'opposizione riuscì a far eleggere circa venticinque membri: le prime concessioni liberali dell'imperatore, lungi dal disarmarle, le avevano fortificate.

Napoleone III si trovava ad un bivio: o ritornare alla dittatura, o lasciarsi coinvolgere dall'ingranaggio delle riforme liberali, ognuna delle quali ne portava di nuove. Esitò a lungo, prima limitandosi a modificare il suo ministero in senso liberale, e a sostituire i ministri senza portafoglio creati nel 1860 con un ministro di Stato, munito di maggiore autorità per difendere il governo davanti alle Camere (decreto del 23 giugno 1863). Nel 1865, pronunciò un discorso autoritario all'apertura della sessione delle Camere; ma questo non fece che aumentare la forza dei liberali. Alcuni di loro — il « Terzo partito »⁴ — si avvicinarono tuttavia all'imperatore, per tentare di ricondurlo al suo liberalismo del 1860. Vi riuscirono nel 1867: il decreto del 19 gennaio sopprime l'« indirizzo » sostituendolo con

l'« interpellanza », senza però che questa potesse mettere in causa la responsabilità dei ministri. Due mesi più tardi, il senatoconsulto del 14 marzo attribuiva al Senato il diritto di domandare al Corpo legislativo una seconda delibera delle leggi: questa partecipazione della seconda Camera al potere legislativo accelerava l'evoluzione verso il regime parlamentare.

Alle elezioni del 1869, il sistema delle candidature ufficiali non impedì l'elezione di una sessantina di oppositori oltre che di una quarantina di membri del « Terzo partito », favorevoli ad un'evoluzione liberale dell'imperatore. Questi promuove nuove riforme con il senatoconsulto dell'8 settembre 1869: il Corpo legislativo elegge ormai il suo « bureau » e stabilisce autonomamente il suo regolamento; divide con l'imperatore il diritto di iniziativa legislativa; può proporre emendamenti senza che questi debbano essere accettati dal Consiglio di Stato (ma gli devono essere trasmessi per il necessario parere). Quanto al Senato, evolve sempre più nel senso di una seconda Camera legislativa: provocando una nuova delibera del Corpo legislativo su una legge, può indicare le modifiche da apportarvi; riceve anche il diritto di respingere una legge votata, anche al di là dei casi di incostituzionalità; ha, infine, il diritto di interpellanza alle stesse condizioni del Corpo legislativo. I ministri possono essere scelti oramai tra i membri delle due Camere; ma si precisa che essi continuano a dipendere esclusivamente dall'imperatore: la regola fondamentale del regime parlamentare è quindi lasciata fuori gioco.

Ma la strada sulla quale ci si era impegnati non poteva che condurre alla sua accettazione. Il 2 gennaio 1870, l'imperatore affidò il ministero a Emile Ollivier, capo del Terzo partito, che era deciso a governare come capo di un gabinetto parlamentare. Il senatoconsulto del 21 maggio 1870 completò dunque l'opera del 1860 e fece dell'antica dittatura imperiale una monarchia semi-parlamentare.

⁴ Fra coloro che volevano rovesciare l'impero e quelli che lo volevano « dittatorio » (N.d.T.).

La Costituzione del 21 maggio 1870. - Il progetto fu depositato dal ministero il 28 marzo 1870. Il Senato non fece opposizione; al Corpo legislativo, invece, i repubblicani si dimostrarono accanitamente ostili. Finalmente, il Senato votò il testo proposto, il 20 aprile 1870. L'8 maggio, un plebiscito ratificò la riforma con 7.360.000 «sì» contro 1.570.000 «no». Il 21 maggio, il senatoconsulto era promulgato.

Il suo contenuto evoca irresistibilmente la Carta del 1830. Il Senato perde il suo potere costituente ma riceve come contropartita gli stessi poteri del Corpo legislativo; diventa una seconda Camera, analogo alla Camera dei Pari, che discute e vota i progetti di legge.

D'altra parte, l'articolo 19 dichiara che i ministri deliberranno in consiglio e che sono «responsabili», senza precisare davanti a chi... Ma questa precisazione non era necessaria: seguendo il sistema della Carta, questo silenzio era interpretato come implicante una responsabilità davanti al Parlamento. Tuttavia, l'imperatore restava responsabile davanti al popolo, al quale poteva sempre fare appello tramite un plebiscito: qui vi era una profonda differenza con la Carta del 1830; il plebiscito non quadrava col regime parlamentare. La Costituzione del 1870 giustappone dunque, senza conciliarli, due differenti sistemi politici.

Quale prevarrà? In che senso la prassi costituzionale modificherà un testo contraddittorio? Era questo il nodo che avrebbe dovuto sciogliere il futuro. Ma non ci fu futuro: il 4 settembre 1870, la disfatta militare trascinava la caduta dell'Impero; per la terza volta veniva proclamata la Repubblica.

Questa nuova rivoluzione chiuderà l'era delle rivoluzioni, e restituirà alla Francia quella stabilità costituzionale che aveva perduto dopo il 1789.

LA REPUBBLICA PARLAMENTARE: STABILITÀ COSTITUZIONALE E INSTABILITÀ GOVERNATIVA

L'avvento della Terza Repubblica assume, nella nostra storia, un'importanza quasi pari a quella della caduta dell'Ancien Régime: questa segna l'inizio di un'epoca di instabilità costituzionale; quello vi mette fine. Dal 1789 al 1870 e dal 1870 al 1940, il tempo trascorso è più o meno lo stesso: ma, nella prima fase, si susseguirono, a ritmo accelerato più di una dozzina di costituzioni; nella seconda, ne rimase in vigore una sola, la cui concisione permise un docile adattamento alle trasformazioni politiche e sociali. Prima del 1870, nessun regime superò i quindici-diciotto anni: la pubertà fu sempre loro fatale; dopo il 1870, lo stesso regime durò settantanni.

E dura ancora dopo la frattura dell'occupazione nazista tra il 1940 e il 1944. Il regime stabilito dalla Costituzione del 27 ottobre 1946 assomiglia come un fratello a quello che era stato istaurato dalla Costituzione del 1875. Complessivamente, c'è meno differenza tra la Terza e la Quarta Repubblica che tra la monarchia di san Luigi e quella di Luigi XIV. La Repubblica parlamentare ha dato alla Francia una nuova tradizione politica ed una stabilità costituzionale che non aveva mai conosciuto dopo l'Ancien Régime: dopo il lungo susseguirsi di rivoluzioni che abbiamo descritto, la Francia ha ritrovato il suo equilibrio. Sfortunatamente, l'ha pagato con una debolezza e un'instabilità governativa che si aggravarono dopo la guerra del 1914 e diventarono insopportabili dopo quella del 1939.

Perché la Costituzione del 1875 è durata così a lungo, mentre le precedenti hanno conosciuto solo un'esistenza effimera?

Innanzitutto perché ha consentito la coesistenza pacifica tra la Francia della Rivoluzione e quella dell'Ancien Régime, che si erano divise l'una dall'altra dopo il 1789. Il Terrore rosso del 1793-1794 era stato imitato dal Terrore bianco del 1815, seguito dalla terribile repressione delle Giornate del giugno 1848, preludio al più grande massacro «civile» del XIX secolo in Occidente: l'esecuzione sommaria di 20-30.000 Parigini da parte dei Versagliesi dopo il crollo della Comune del 1871. Compromesso fra la sinistra moderata e la destra moderata, la Costituzione del 1875 consente loro di ridurre finalmente all'impotenza gli estremisti delle due parti. Non possiamo qui che limitarci a segnalare soltanto questo aspetto fondamentale del nuovo regime, rinviando all'analisi che ne abbiamo effettuato in un altro libro¹.

L'adattabilità di una costituzione breve e generica fu un altro fattore della sua longevità. Più lunga di tutte le altre nel suo tempo di applicazione, essa è la più breve di tutte nelle sue disposizioni. Le tre leggi che la formano assommano, in tutto, a soltanto trentaquattro articoli. La Costituzione dell'anno III ne contava trecentosettantasette; quella del 1793 (giudicata concisa dai commentatori) centoventiquattro; anche le costituzioni più laconiche della nostra storia anteriore sono due volte più lunghe di quella del 1875: la Carta del 1814 ha settantaquattro articoli; la Carta del 1830, settanta; la Costituzione del 1852, sessantotto.

¹ Cfr. M. Duverger, *La République des citoyens* (1982) spec. p. 41-79.

Questa estrema concisione ha lasciato un enorme campo d'azione alla consuetudine in materia costituzionale, che ha dovuto supplire a tutte le lacune del testo, talvolta creando istituzioni del tutto nuove, come il Presidente del Consiglio. Ma la consuetudine non si è contentata di questo ruolo suppletivo: è arrivata anche a modificare talune disposizioni presenti nelle leggi del 1875; non contenta di completarle, le ha talvolta corrette, sopprimendo, ad esempio, il diritto di scioglimento, creando la procedura dei decreti-legge, che comportava una limitazione al potere legislativo delle Camere, ecc. L'importanza di queste trasformazioni consuetudinarie fu tale che il regime del 1939 era molto diverso da quello del 1875: occorre perciò accuratamente distinguere l'uno e l'altro.

1. Il regime delle leggi costituzionali del 1875. - Ad essere esatti, non esiste una «Costituzione del 1875», ma tre leggi costituzionali distinte: la legge del 24 febbraio relativa al Senato; la legge del 25 febbraio relativa all'«organizzazione dei pubblici poteri»; la legge del 16 luglio «sui rapporti tra i poteri pubblici».

Non si capiranno le disposizioni da esse introdotte se si ignorano le condizioni della loro lunga gestazione. La Repubblica del 1875 è parzialmente opera di realisti, e più precisamente di orleanisti; è una monarchia costituzionale senza monarchia, la Carta del 1830 senza Luigi Filippo, appena adattata all'evoluzione democratica. Le istituzioni della Terza Repubblica sono state decise grazie all'appoggio dei realisti moderati, convertiti dall'esperienza al regime parlamentare.

L'elaborazione della Costituzione del 1875. - L'Assemblea nazionale eletta nel 1871 era stata riunita più per fare la pace che per fare una costituzione: Bismarck voleva trattare solo con un governo stabile e regolare; gli uomini del 4 settembre non gli ispiravano alcuna fiducia.

Su seicentocinquanta membri, vi erano nell'Assemblea più di quattrocento monarchici i quali dovevano, però, il loro successo non alle loro posizioni in politica interna, bensì al loro pacifismo in politica estera. La Francia non aveva votato per il re, aveva votato per la pace.

L'Assemblea pose immediatamente a capo del governo l'uomo che incarnava questa volontà di pace: Adolfo Thiers. Fu proclamato «Capo del potere esecutivo della Repubblica Francese» responsabile davanti all'Assemblea, essendo il termine di Repubblica impiegato a titolo puramente provvisorio e senza voler pregiudicare il futuro regime della Francia: questi furono i termini del «patto di Bordeaux». In questo modo, il re non si sarebbe addossato la responsabilità di una pace umiliante.

Firmata la pace, e repressa la Comune — con l'odiosa crudeltà che sappiamo —, l'Assemblea si sforza di trasformare la repubblica provvisoria in monarchia definitiva, malgrado gli ostacoli che questa incontra. Prima di tutto, infatti, il paese è in regime repubblicano dal 24 settembre 1870, e non sembra affatto disposto a cambiare regime. C'è poi l'opposizione di Thiers: orleanista nel 1870, è divenuto fautore di una repubblica di cui è il presidente (il titolo gli è stato attribuito ufficialmente nell'agosto 1871, dopo la repressione della Comune). L'Assemblea cerca quindi di eliminarlo poco a poco. Per due anni, corrode i suoi poteri e limita il suo diritto a partecipare alle discussioni parlamentari, che egli dominava col suo talento. Messo in minoranza dai deputati, diede le dimissioni il 24 maggio 1873.

Il maresciallo Mac-Mahon, vecchio soldato onesto e monarchico, fu immediatamente eletto al suo posto. La strada del trono era libera: restava da trovare il monarca da porvi. Ma, per un solo trono, c'erano due re rivali: il discendente di Carlo X e quello di Luigi Filippo, il conte di Chambord ed il conte di Parigi. Dopo laboriose trattative, legittimisti e orleanisti giunsero all'«accordo», cioè ad

unirsi intorno al conte di Chambord. Questa volta la Francia era ad un passo dalla monarchia.

Ma fu lo stesso pretendente a far fallire questa prospettiva, con la sua intransigenza sulla questione della bandiera (esigeva la bandiera bianca e non il tricolore), simbolo della sua intransigenza circa la concezione stessa della monarchia. Disorientata, la maggioranza realista dell'Assemblea si arrocca su un'ultima trincea: la proroga dei poteri del maresciallo a titolo personale per sette anni (legge del 20 novembre 1873). Si spera così che il conte di Chambord avrà il buono gusto di sparire, lasciando come successore il conte di Parigi, che si sa accomodante.

Viene allora nominata una Commissione di trenta membri per organizzare le istituzioni di questo regime provvisorio. Ma ci si rende conto dell'impossibilità di restare in eterno in questa provvisorietà: un grande paese non può restare a lungo senza un regime stabile. Si accende un lungo dibattito sulla trasformazione dal settennato personale in un settennato impersonale. Nel gennaio 1875, ci si prepara ad approvare la prima legge preparata dalla Commissione dei Trenta sull'organizzazione dei poteri pubblici. Il 29, un oscuro deputato Enrico Wallon, presenta un emendamento così redatto: «Il presidente della Repubblica è eletto a maggioranza di voti dal Senato e dalla Camera dei Deputati, riuniti in Assemblea nazionale». L'indomani, il 30 gennaio 1875, dopo un intervento del proponente che dichiara: «La Francia vuole sapere sotto quale regime deve vivere», l'emendamento Wallon raccoglie 353 voti contro 352: la Repubblica è fatta con un solo voto di maggioranza!

L'esito della votazione testimoniava il riavvicinamento tra i monarchici moderati, partigiani di un orleanismo alla Luigi Filippo, ed i repubblicani moderati, che diffidavano di un regime troppo democratico. Questa nuova incarnazione di un «Terzo partito» assicurerà il voto della Costituzione. I progetti preparati dalla Commissione dei Trenta, che prevedevano solo l'organizzazione del settennato per-

sonale, furono emendati in coerenza con l'emendamento Wallon e votati senza troppe opposizioni: diventarono le leggi costituzionali del 24 e 25 febbraio 1875. Una nuova Commissione dei Trenta, a maggioranza repubblicana, fu nominata il 25 e 30 maggio, per preparare una legge complementare sui rapporti fra i pubblici poteri. Depositato il 7 giugno, il progetto diventò la legge costituzionale del 16 luglio 1875.

Il regime fondato dalla Costituzione del 1875. - Non esiste una Costituzione del 1875 nel senso proprio del termine, dato che le tre leggi su ricordate non sono mai state codificate in un testo unico. Gli orleanisti hanno accettato la Repubblica a condizione che essa entrasse in vigore per la porta di servizio. Hanno ottenuto che il suo presidente fosse dotato di ampi poteri per contenere il parlamento, specialmente attraverso il diritto di scioglierlo. Hanno preteso che la Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto, dividesse le sue prerogative con un Senato espressione di ambienti conservatori. Il Capo dello Stato non ha giocato il ruolo che allora gli attribuirono, ma la seconda assemblea ha svolto il suo fino in fondo.

Il bicameralismo è il primo elemento essenziale della Costituzione del 1875. Il carattere moderato del Senato è assicurato da due elementi. Innanzitutto, la presenza di settantacinque senatori inamovibili, nominati a vita e reclutati per cooptazione, come i membri dell'Académie française. Poi, il carattere indiretto e non egualitario del reclutamento dei duecentoventicinque senatori eletti, i cui elettori provenivano essenzialmente dalle campagne, generalmente orientate più a destra delle città. In ogni dipartimento, i senatori erano scelti da un collegio elettorale comprendente i consiglieri generali, i consiglieri degli «arrondissements», e un delegato del consiglio municipale di ogni comune, quale che fosse la sua importanza: i comuni rurali disponevano quindi di una maggioranza

schiacciante. L'età minima per essere senatore (40 anni, in luogo dei 25 necessari per diventare deputato) aveva lo stesso scopo, come pure la durata della funzione (nove anni invece di quattro) ed il rinnovamento ogni tre anni di un terzo dei membri che impediva bruschi cambiamenti di maggioranza.

Le due Camere avevano in principio gli stessi poteri «di iniziativa e approvazione delle leggi» (art. 8 della legge del 24 febbraio 1875). Indubbiamente, le leggi finanziarie dovevano essere presentate prima alla Camera dei Deputati; ma il Senato aveva il privilegio di trasformarsi in Alta Corte di Giustizia, per giudicare gli attentati alla sicurezza dello Stato o gli atti imputabili al presidente della Repubblica e ai ministri.

Rispetto alle assemblee, il presidente della Repubblica era provvisto di ampi poteri: nomina dei ministri e di tutti i funzionari; comando delle forze armate; potere di iniziativa legislativa, in concorso con le assemblee; potere di promulgare le leggi votate e di assicurarne l'esecuzione per mezzo di regolamenti amministrativi. Disponeva anche di importanti strumenti d'azione nei confronti delle assemblee: potere di convocarle (con l'obbligo di farlo, ogni anno, per una sessione della durata minima di cinque mesi); diritto di aggiornarne i lavori per un mese (al massimo due volte per ogni sessione); diritto di proclamare la chiusura delle sessioni; infine, e soprattutto, diritto di sciogliere la Camera dei deputati su parere conforme del Senato.

Eppure, vi erano due elementi di debolezza nella posizione del presidente della Repubblica. Innanzitutto, la nomina da parte delle Camere riunite in Assemblea nazionale: malgrado la durata del suo mandato (sette anni) e la possibilità di esser rieletto senza limiti, egli si trovava in una certa condizione di inferiorità rispetto alle assemblee dalle quali derivava il potere. Più grave ancora era la sua irresponsabilità. Davanti al parlamento erano responsabili solo i ministri: la loro responsabilità era sia collettiva (del

gabinetto), che individuale (di ciascuno di loro). Ogni atto del presidente doveva perciò essere controfirmato da un ministro, che se ne assumeva la responsabilità. Vi poteva esser il rischio che i ministri tendessero ad assorbire tutti i poteri del presidente, valendosi della loro responsabilità davanti al parlamento; tuttavia, i poteri che il presidente aveva nei confronti di quest'ultimo — soprattutto il diritto di sciogliere la Camera dei deputati — tendevano ad evitare questa spoliazione: ma anche il decreto di scioglimento era sottoposto alla controfirma di un ministro.

Si stabiliva così lo schema del regime. Da un lato, il presidente, che può sciogliere le Camere; dall'altro, le Camere, che possono interrogare, interpellare e ricusare i ministri del presidente. In caso di conflitto, se le Camere rifiutano la fiducia al gabinetto formato dal presidente, questi le scioglie, e il paese è chiamato a pronunciarsi: se è eletta una maggioranza ostile al ministero, il presidente lo cambia; altrimenti lo mantiene in carica. Si voleva un parlamentarismo «egualitario», del quale il presidente della Repubblica e il parlamento costituissero i due pilastri, e l'arbitrato degli elettori (attraverso lo scioglimento) la chiave di volta. Questo regime non doveva durare. Il diritto di scioglimento divenne del tutto evanescente dopo un suo primo uso infelice: scomparso questo tutto il sistema risultò falsato. Ma in realtà esso era viziato sin dall'origine dal fatto che il governo, responsabile davanti al parlamento, poteva paralizzare il presidente rifiutando di controfirmare i suoi atti.

2. La trasformazione consuetudinaria della Costituzione del 1875. - La Costituzione del 1875 aveva previsto una procedura di revisione molto semplice: dopo un voto espresso separatamente, il Senato e la Camera dei deputati si riunivano in Assemblée Nazionale. Il sistema ha funzionato quattro volte: nel 1879, per il trasferimento a Parigi della sede dei poteri pubblici, inizialmente fissata a Versailles; nel

1884, per modificare il sistema di reclutamento del Senato (soppressione dei senatori inamovibili ed attribuzione ai comuni di un numero di delegati senatoriali vagamente proporzionale alla loro popolazione, per diminuire la preponderanza dei ceti rurali); nel 1926, per la creazione della Cassa autonoma di ammortamento; nel 1940, per l'attribuzione al maresciallo Pétain del potere costituzionale. A parte quest'ultima ipotesi — che sarà esaminata più avanti — si vede che importante è stata solo la seconda revisione: essa modifica leggermente la struttura del regime, accentuandone il carattere democratico.

Spesso, tuttavia, furono intraprese campagne «per la revisione», talvolta sostenute dall'opinione pubblica; basta citare il Boulangismo ed i progetti di Gastone Doumergue del 1934. Malgrado la facilità della procedura di revisione, esse non raggiunsero mai il loro scopo. Il regime non dimenticava certo che questa facilità era stata voluta dai monarchici, per rendere agevole il ritorno del re: istintivamente, diffidò sempre della revisione.

Non potendo essere profondamente trasformata nel suo testo, la Costituzione del 1875 lo è stata nella consuetudine. La storia di questa trasformazione resta da scrivere: qui possiamo solo indicarne le grandi linee. L'evoluzione sembra essersi prodotta in due sensi tra loro molto diversi: tendenza al regime assembleare prima, sforzo per dar vigore all'esecutivo, poi. Non è facile, però, precisare la data di questo cambio d'orientamento; indubbiamente, la guerra del 1914 ne costituisce la prima tappa; ma esso si realizzò compiutamente solo nel 1934, in seguito alla sanguinosa sommossa del 6 febbraio.

La tendenza al regime assembleare prima del 1934. - L'equilibrio del regime parlamentare del 1875 non è durato a lungo. Avendo le elezioni del 1876 mandato alla Camera una maggioranza repubblicana, si aprì un conflitto tra il presidente, rimasto monarchico, ed il parlamento. Dopo

essersi prima rassegnato a scegliere il suo ministero nella maggioranza, il maresciallo Mac-Mahon decise di resistere: dimissionando i ministri che avevano la fiducia della Camera, ne scelse altri secondo le proprie vedute, e si appellò al paese sciogliendo la Camera (16 maggio 1877).

Sul piano giuridico niente era più regolare di questa procedura; ma, in pratica, l'azione del presidente della Repubblica apparve come un colpo di forza contro il regime, poiché il suo ministero non faceva niente per nascondere i suoi sentimenti monarchici. Dopo una lotta elettorale accanita, il paese rimandò alla Camera la stessa maggioranza: il maresciallo si inchinò, dimissionando il suo ministero e poi, dando egli stesso, qualche tempo dopo, le sue dimissioni (1879).

L'infelice esperienza del 16 maggio doveva gettare sull'istituto dello scioglimento un discredito del quale non si è mai più potuto liberare. Poiché le circostanze lo avevano messo al servizio di un ultimo attacco monarchico contro la Repubblica, lo si considerò sempre, da allora in poi, come un pericolo per il regime. Mai più un presidente della Repubblica oserà farne uso.

Privato di quest'arma essenziale, il presidente della Repubblica si trovò impotente davanti alle Camere: fu allora impossibile per lui opporsi alla loro volontà, poiché non aveva più alcun mezzo efficace per esercitare pressioni su di loro. La scelta dei ministri gli era ormai imposta dalla maggioranza parlamentare, e questi potevano avvalersi della loro responsabilità davanti al parlamento per rifiutare di seguire le direttive presidenziali.

Il presidente conservava solo il fantasma del potere; doveva addossarsi senza protestare gli atti che i ministri compivano in suo nome: è noto come Poincaré dovette accettare il trattato di Versailles, preparato dai ministri responsabili, mentre dentro di sé lo disapprovava. Alcuni presidenti hanno cercato di reagire a questo appannamento dei loro poteri; ma senza alcun successo. Uno di loro,

Casimir-Périer, esasperato dal vedersi completamente emarginato diede le dimissioni, constatando con amarezza: «Di tutti i poteri che la Costituzione riconosce al presidente della Repubblica, egli ne esercita uno solo: presiedere alle solennità nazionali».

Erano i ministri ad ereditare le prerogative presidenziali, in modo che di fronte alle assemblee si affermasse un forte esecutivo? Lo si sarebbe potuto supporre. L'esistenza di un Capo dello Stato privo di reale potere corrisponde alla logica del regime parlamentare, a condizione che il potere resti nelle mani del gabinetto. Così, il re d'Inghilterra ha un ruolo molto sfumato, ma i ministri hanno un posto di primo piano; si poteva, quindi, pensare che l'abbassamento del ruolo del presidente della Repubblica avesse come corollario l'elevazione di quello dei ministri. Ma non è stato così. Il gabinetto non ha ereditato i poteri presidenziali; si è liberato del presidente della Repubblica per cadere sotto la tutela delle Camere.

Due fattori, in Inghilterra, assicurano il potere del gabinetto nei confronti del parlamento: il diritto di scioglimento, del quale fa uso in nome del re, e la solidità della sua maggioranza parlamentare, grazie al sistema dei «due partiti»; conservatore e liberale un tempo, conservatore e laburista oggi, ciascuno di essi molto disciplinato. Il partito al potere dispone necessariamente della maggioranza assoluta alla Camera: il primo ministro è sempre il leader di questo partito; ha quindi su di esso — e, di conseguenza, sul parlamento — una grandissima autorità. In Francia, invece, il gabinetto non dispone all'epoca di nessuna di queste due armi. Non ha assunto il diritto allo scioglimento perso dal presidente, e d'altra parte, il gran numero di partiti presenti durante la Terza Repubblica non consente che maggioranze di coalizione, sempre fragili e sulle quali i ministri non hanno alcuna effettiva autorità. La debolezza e l'instabilità di un governo alla mercé degli intrighi parlamentari sono state la piaga della Terza Repubblica.

La Costituzione del 1875 si è trovata così completamente falsata: invece del prezioso equilibrio tra esecutivo e legislativo che aveva cercato di istituire, si è arrivati ad una dittatura del legislativo sull'esecutivo, del parlamento sui ministri. Il regime parlamentare si è trasformato in regime assembleare.

Delle due assemblee, la Camera dei Deputati è stata la principale beneficiaria di quest'evoluzione. Il Senato ha mantenuto costantemente un ruolo moderatore; impedendo con la sua presenza che i deputati giocassero a fare i convenzionali, ma senza perciò aumentare il potere dell'esecutivo. Al contrario, anzi perché il Senato stesso ha acquisito il diritto di ricusare i ministri, come la Camera: il ministro Léon Bourgeois è stato l'ultimo a tentare di resistere ad un voto ostile della Camera alta (1896).

La guerra del 1914 prima, gli avvenimenti del 1934 poi, hanno determinato, in un senso assai diverso, profondi cambiamenti consuetudinari alla Costituzione del 1875.

Il rafforzamento dell'esecutivo dopo il 1934. - Qualsiasi guerra conduce ad un rafforzamento dell'esecutivo: segretezza e rapidità, condizioni indispensabili ai governi di guerra, non possono essere assolte dalle assemblee. La guerra del 1914 ha così restituito all'esecutivo un prestigio perso senza contrasti, sia l'azione di Briand, prima, che la quasi dittatura di Clemenceau, poi, ebbero ragione delle resistenze parlamentari.

Il rafforzamento dell'esecutivo si produsse in due direzioni. All'interno dello stesso gabinetto ministeriale, con una concentrazione di poteri nelle mani del presidente del Consiglio, personaggio ignorato dalle leggi costituzionali del 1875, ma che praticamente era nato con loro: nel 1871, l'Assemblea nazionale aveva creato, infatti, la carica di vice-presidente del Consiglio; e fu a questo titolo che il duca di Broglie svolse il ruolo effettivo di un vero e proprio

presidente; Dufaure, il 10 marzo 1876, se ne attribuì, poi, titolo e funzioni. Ma l'autorità del presidente del Consiglio restò in genere più teorica che reale: a parte qualche eccezione, i presidenti del Consiglio precedenti al 1914 non erano realmente dei veri e propri capi del governo. Le cose cambiano con la guerra: a partire dal 1914, si comincia ad organizzare sul piano amministrativo la presidenza del Consiglio: con un capogabinetto dapprima; poi con un segretario generale; poi, ancora, con un sottosegretario di Stato ai tempi del ministero di Clemenceau. Quest'ultimo, inoltre, si circonda volontariamente di ministri di secondo piano, e fa gravare su di loro tutto il peso della sua autorità.

D'altra parte, la guerra ha condotto anche ad un rafforzamento dei poteri del gabinetto nel suo insieme. Facendo appello alle necessità militari, in molti casi i ministri hanno potuto eludere un controllo parlamentare troppo pignolo e recuperare così un' apprezzabile libertà di manovra. Ma, soprattutto, la guerra ha introdotto nel nostro diritto costituzionale parlamentare una pratica nuova: quella dei decreti-leggi. Un progetto Briand del 14 dicembre 1916 chiedeva per il governo il diritto di modificare per decreto le leggi in vigore, in un certo numero di casi interessanti la difesa nazionale: la Camera lo respinse, dopo aver ascoltato numerose perorazioni a favore delle prerogative del Parlamento, specialmente quella di Pierre Laval. Ma, sotto il Ministero Clemenceau, il Parlamento si rassegnò a votare la legge del 10 febbraio 1918, che autorizzava il governo ad emanare decreti aventi forza di legge in materia di approvigionamento, con l'obbligo di sottoporli alla ratifica delle Camere entro il mese successivo alla loro promulgazione.

Finita la guerra, le innovazioni che essa aveva prodotto non dovevano sparire del tutto. L'autorità del presidente del Consiglio dipese dal temperamento del titolare della carica; quanto all'organizzazione amministrativa della presidenza, essa continuò a perfezionarsi, tanto sotto la guida di un segretario generale, tanto sotto quella di un sottose-

gretario di Stato. La legge del 3 dicembre 1934 riconobbe per la prima volta l'esistenza «di un ministro incaricato della presidenza del Consiglio» e gli attribuiti specifiche competenze amministrative: da allora in poi, il presidente del Consiglio non avrebbe avuto più necessità di assumere un portafoglio ministeriale. D'altra parte, la sua esistenza assunse anche materialmente concretezza con la destinazione alla presidenza di una sede particolare: l'hôtel Matignon.

Parallelamente i decreti-legge tendevano a perdere il loro carattere eccezionale per diventare un normale strumento a disposizione del governo. Dal 1919, la legge del 17 ottobre ne autorizzava l'uso per l'introduzione della legislazione francese nell'Alsazia e nella Lorena riconquistate. Nel 1924, una legge del 22 marzo, dopo aspri confronti, permise al gabinetto Poincaré l'uso dei decreti-legge per conseguire risparmi di spesa. Indubbiamente, il cambiamento di maggioranza sopravvenuto nel 1924 e la caduta di Poincaré non consentirono di utilizzare questa facoltà, ma, nel 1926, Poincaré, tornato al potere, fece votare la legge del 3 agosto che riprendeva disposizioni analoghe a quella del 1924, per garantire un rapido superamento della crisi finanziaria. Nel 1934, Doumergue fu a sua volta autorizzato a legiferare per decreti-legge, così come Laval nel 1935. Da allora il procedimento diventa di uso corrente: rifiutati a Blum, i «pieni poteri» vengono accordati a Chautemps il 30 giugno 1937, poi per tre volte a Daladier: il 13 agosto 1938, il 5 ottobre 1938, il 15 marzo 1939. Infine, la legge dell'8 dicembre 1939 fece dei decreti-legge un normale procedimento a disposizione del governo di guerra. Dal 1937 al settembre 1939, il governo ha potuto usare dei decreti-legge per tredici mesi su ventisei. La maggior parte delle grandi riforme effettuate tra il 1934 e il 1939 sono state adottate per decreto-legge.

Non è inutile ricordare che il procedimento fu dapprima giudicato contrario al testo della Costituzione del 1875 che attribuisce formalmente alle Camere l'esercizio del potere

legislativo. I decreti-legge costituiscono, in effetti, una delega al governo di questo potere: le sottili interpretazioni di certi giuristi, che sostengono di vedere in essi sia un'«estensione del potere regolamentare normale», sia una «de-legalizzazione» dei testi di legge da essi modificati, non reggono ad un esame approfondito. È regola fondamentale del nostro diritto pubblico che le competenze non si delegano. Come molto giustamente dichiarava Paul-Boncour alla tribuna della Camera nel 1924: «Il potere legislativo non è un diritto del quale possiamo disporre; è una funzione che ci è stata affidata nei termini e nei limiti della Costituzione; e non possiamo cambiarla senza modificare la Costituzione stessa». Ciononostante, il procedimento è stato così frequentemente utilizzato da diventare consuetudine. E si mostra, qui, la forza della consuetudine costituzionale, capace non solo di integrare la costituzione scritta — come nel caso dell'istituzione della presidenza del Consiglio —, ma anche di introdurre cambiamenti profondi nelle sue disposizioni implicite.

L'autorità conferita al governo dall'uso dei decreti-legge era puramente temporanea, e non lo metteva al riparo dai capricci parlamentari: come prima, esso rimaneva completamente privo di mezzi di pressione efficaci su un parlamento davanti al quale restava responsabile. È sintomatico che il ricorso ai decreti-legge non ha affatto diminuito la frequenza delle crisi ministeriali.

Fondamentalmente, al presidente del Consiglio francese mancava sempre — oltre al diritto di scioglimento di cui è titolare il suo collega britannico — il carattere di capo di una maggioranza parlamentare omogenea. Il sistema dei due turni di votazioni portava regolarmente alla frantumazione dei partiti — e quindi alla necessità di maggioranze di coalizione. Indubbiamente alcune di queste coalizioni cercarono di acquisire una coesione ancora sconosciuta: così il Cartello del 1924 e soprattutto il Fronte Popolare del 1936. E, anche, alcuni presidenti del Consiglio (Tardieu e Blum in