

La III Repubblica. Regime di Assemblea o regime parlamentare “inautentico”? André Siegfried o Robert Redslob

di Fabrizio Rossi

Abstract: *The Third Republic. Assembly regime or “inauthentic” parliamentary regime? André Siegfried or Robert Redslob* – Two great contemporary scholars debate the form of government of the Third Republic, the only long-lasting “parliamentary republic” between the 19th and 20th centuries. André Siegfried takes a largely positive view of a regime in which, since 1877, the power to dissolve the Chamber (provided for in the Constitution) has no longer been exercised, while the Chambers retain the power to bring down governments. Robert Redslob, instead, deems “inauthentic” a parliamentary form of government lacking the balance of the no-confidence-dissolution mechanism, an “absolute parliamentarism” in which government crises are never resolved by appealing to the people..

Keywords: Constitutional history; Orléanist monarchy; Parliamentary government; No confidence/dissolution mechanism; Popular sovereignty

2419

1. Introduzione. La Repubblica monarchica

Nella storia costituzionale dell’Europa tra fine Settecento e inizio Ottocento ci si imbatte spesso in monarchie definite “repubblicane”. Penso alla Costituzione rivoluzionaria francese del 1791, alla Costituzione di Cadice del 1812, alla Costituzione siciliana del 1848, per non parlare della *disguised Republic*, la “Repubblica mascherata” della monarchia britannica, secondo la nota definizione di Bagehot¹. In queste monarchie la rappresentanza della nazione ha la supremazia sulla Corona. Nei primi tre casi (francese, spagnolo e siciliano), in cui vige il modello della separazione dei poteri, tale supremazia si manifesta attraverso il meccanismo regolatore del “veto regio legislativo solo sospensivo” (dopo un certo periodo di tempo se il Parlamento insiste nell’approvare la legge il monarca è obbligato a promulgarla).² Nel caso britannico, in cui vige modello della interdipendenza dei poteri, tale supremazia, a partire dalla seconda metà dell’Ottocento, si manifesta, di regola, attraverso il meccanismo regolatore “sfiducia/scioglimento” (che

¹ W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, 263 (ed. originale *The English Constitution*, London, 1867).

² La Costituzione francese del 1791 e la Costituzione spagnola del 1812 usano, rispettivamente, le espressioni “il re dà la sanzione” e “il re appone la sanzione”. La Costituzione siciliana del 1848 usa l’espressione “il re promulga la legge”.

chiama il popolo a risolvere il conflitto tra legislativo ed esecutivo).

Come è noto, la III Repubblica francese si presenta, invece, inizialmente come una “Repubblica monarchica”. Il governo provvisorio, una volta proclamata la Repubblica il 4 settembre 1870, dopo quattro giorni convoca, con decreto, le elezioni di “una Assemblea nazionale costituente” per il 16 ottobre, poi anticipate al 2 e infine aggiornate *sine die* a causa della guerra ancora in corso contro i prussiani. Concluso l’armistizio e la capitolazione di Parigi il 28 gennaio 1871, il decreto del 29 gennaio non parla più di un’Assemblea nazionale costituente ma semplicemente di un’“Assemblea nazionale”, che sarà eletta l’8 febbraio 1871.³

Tale Assemblea continuerà tuttavia a discutere se essa abbia o meno un potere costituente. Di fronte alla maggioranza monarchica è la sinistra repubblicana a negarlo. Lamy pensa che «dopo aver votato le leggi indispensabili» sia opportuno «rimettere il nostro mandato al paese, nostro giudice». Langlois nega in maniera assoluta il potere costituente: «Io sono repubblicano ed affermo la sovranità permanente del popolo». Secondo i monarchici, invece, «per sapere se l’Assemblea abbia o meno il potere costituente non occorre consultare i decreti che l’avevano convocata». Baragnon afferma che «per quanto grandi e stimati siano gli uomini del governo provvisorio», essi non possono «dire alla Nazione: quando tu sarai riunita non costituirai». La maggioranza monarchica dell’Assemblea vota il 1° marzo 1871 la decadenza dell’impero ma poi, fino al 1875, perseguirà «la via dell’indefinito aggiornamento della questione costituzionale, in attesa di cogliere il momento propizio per una restaurazione monarchica».⁵

Il periodo della cosiddetta “Repubblica provvisoria” sarà infatti segnato dall’altalenante conflitto tra repubblicani e monarchici. Il decreto dell’Assemblea del 17 febbraio ’71 assegna a Thiers l’anodino titolo di “Capo del potere esecutivo”, ma poi l’idea repubblicana di Thiers («la Repubblica sarà conservatrice o non sarà») viene premiata dalle elezioni parziali svoltesi dopo la repressione della Comune (elezioni in cui i repubblicani, che hanno riportato l’ordine, ottengono 99 seggi su 114).

Con la legge Rivet del 31 agosto 1871 compare infatti la figura del “Presidente della Repubblica”, sebbene ancora provvisorio. Tale legge e la successiva legge de Broglie del 13 marzo 1873 tendono però anche a limitare il ruolo di Thiers, «riducendo la responsabilità presidenziale mediante la responsabilità ministeriale». Nel maggio del 1873, l’Assemblea nazionale a maggioranza ancora realista, preoccupata per l’aumento dei deputati radicali, fa cadere Thiers, eleggendo Presidente della Repubblica il maresciallo filomonarchico Mac-Mahon.⁷

La componente orleanista dello schieramento realista non riesce tuttavia a realizzare la tanto attesa restaurazione monarchica scontrandosi con l’intransigente Conte de Chambord, leader dei legittimisti. Soppressa la “bandiera rossa” della Comune, il “tricolore” repubblicano non può certo accettare il ritorno della “bandiera bianca” rivendicata dal Borbone, che non

³ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)* Paris, 2002, 281-282.

⁴ A. Saitta, *Costituenti e Costituzioni della Francia moderna*, Torino, 1952, 382-383.

⁵ *Ibidem*, 381.

⁶ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 292-294.

⁷ Mac Mahon è eletto con 391 voti su 392 votanti (le sinistre si astengono dal voto).

vuole passare alla storia come “il re legittimo della rivoluzione”. Per “mantenere il posto del re”, nell’attesa della scomparsa del Conte de Chambord «privo di senso politico»,⁸ gli orleanisti si accordano allora, con la legge del 20 novembre 1873, sul settennato presidenziale “personale”. Per “congelare” la possibilità della restaurazione monarchica la legge prevede, infatti, che il potere esecutivo affidato per sette anni al maresciallo Mac-Mahon «continuerà ad essere esercitato con il titolo di *Presidente della Repubblica* e nelle condizioni attuali fino alle modifiche che potrebbero esservi apportate dalle leggi costituzionali». Come ha scritto Bonini, tale “istituzione *ad personam*”, comparabile ad una reggenza o ad un breve regno, è una vera e propria «istituzione della transizione costituzionale».⁹ Non a caso questa fase transitoria consente anche ai sostenitori della Repubblica di trarre qualche vantaggio. La Repubblica, la cui esistenza sembrava doversi accorciare dopo la caduta di Thiers, guadagna il diritto di sopravvivere nominalmente almeno fino al 1880.¹⁰

Occorre, tuttavia, ancora un passaggio politico per spingere l’Assemblea Nazionale ad uscire dal provvisorio. Dal maggio del 1873 (dimissioni di Thiers) al febbraio del 1875 le elezioni parziali favoriscono infatti i repubblicani moderati. In questi nuovi equilibri dell’Assemblea sarà il famoso emendamento del cattolico Wallon (esponente del gruppo misto di centro, *le groupe Target*, che aveva fatto cadere Thiers due anni prima)¹¹ a rendere il “settennato presidenziale costituzionale” e non più personale.

L’emendamento è approvato il 30 gennaio 1875 per un solo voto (353 contro 352) ma poi l’insieme delle sinistre e il centro-destra approvano ampiamente il “compromesso”, di tipo orleanista-democratico, delle tre leggi costituzionali del 1875,¹² passo importante per uscire dal “limbo istituzionale”, anche se il modello di “governo parlamentare” sarà definito solo nel 1879 con la cosiddetta *Constitution Grévy*.

2. Siegfried e Redslob a confronto

La Francia è dunque l’unica “Repubblica parlamentare” tra fine ‘800 e inizio ‘900 (fatta eccezione per la breve esperienza portoghese di inizio secolo), diversa dalla Repubblica Svizzera (“sistema direttoriale”) e dalla Repubblica nordamericana (“sistema presidenziale”). Due importanti studiosi coevi la definiscono però in modi diversi. André Siegfried, privilegiando un approccio storico-politico, ritiene la III «la migliore delle nostre numerose repubbliche». Robert Redslob, utilizzando un approccio più storico-costituzionale, la ritiene invece «un regime parlamentare inautentico». Come vedremo, questa disparità di giudizi rinvia, in larga misura, ad una diversa

⁸ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 292 e 295.

⁹ F. Bonini, *L’invenzione del settennato*, in F. Bonini, S. Guerrieri, S. Mori, M. Olivetti (cur.), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, 2022, 48.

¹⁰ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 295.

¹¹ *Ibidem*, 297.

¹² Legge relativa all’organizzazione del Senato (24 febbraio 1875). Legge relativa all’organizzazione dei poteri pubblici (25-28 febbraio 1875). Legge costituzionale sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875)

interpretazione del “modello orleanista”.

Diciamo subito che Siegfried divide la III Repubblica in due fasi. La “migliore delle nostre repubbliche” diventa, infatti, a partire «dal 1918 al 1940», un periodo «fra i più funesti della storia di Francia».¹³ Ciò è dovuto non ad un mutamento del sistema istituzionale ma ad un nuovo sistema politico. Scrive Siegfried: «A fianco delle assemblee nate dal suffragio universale, si sviluppa il sindacato, la cui origine è diversa, che non dipende da esse e che ben presto sarà in possesso, di fatto, di un diritto di veto effettivo [...] un partito rivoluzionario, perlomeno come dottrina, si delinea a sinistra, mentre la destra antirepubblicana, come si vedrà più tardi, non ha in sostanza disarmato»¹⁴. Si parla ovviamente delle forze anti-sistema che caratterizzano il primo dopoguerra europeo, con particolare attenzione alla responsabilità del socialismo rivoluzionario nel non facilitare la formazione o il consolidamento delle democrazie.

Ci occuperemo solo della prima fase della III Repubblica per due motivi. Da un lato perché meglio si presta alla comparazione tra i due studiosi visto che *Le régime parlementaire* di Redslob, riguardante molti paesi europei, si ferma al 1918. Dall'altro perché della crisi della III Repubblica, ci parlerà, da par suo, Sandro Guerrieri.

3. I due blocchi costituzionali (1875-1879) e la comparazione con il sistema orleanista italiano

Nel nuovo quadro costituzionale del 1875 (in cui la Camera, eletta a febbraio-marzo del 1876, è a maggioranza repubblicana mentre il Senato, eletto a gennaio, è a maggioranza realista) il conflitto si manifesta tra due blocchi costituzionali. Da un lato il Presidente della Repubblica (titolo peraltro non usato da Mac-Mahon)¹⁵ e il Senato, dall'altro il governo e la Camera. Tale conflitto cessa nel 1879 dopo due passaggi cruciali che rinviano al funzionamento del sistema orleanista della “doppia fiducia” e che pertanto si prestano ad una comparazione con il coevo modello orleanista italiano.

I Savoia provocano “crisi di governo extraparlamentari” sui modi di completare l'unità (1861-67), contro la riduzione delle spese militari (1896) fino al faticoso ottobre del 1922 che apre la strada al governo Mussolini. Questo perché nel sistema orleanista il re non è solo arbitro nei conflitti fra governo e Parlamento ma può, nelle materie di sua stretta competenza (politica estera e militare) togliere la propria fiducia ad un governo ancora sostenuto dal Parlamento. Secondo la formula di Lanjuinais, da tempo evidenziata da Francesco Bonini,¹⁶ nel sistema della “doppia fiducia” il Capo dello Stato è un “potere neutro”, un potere moderatore che opera “dal di fuori” per dirla con Constant, ma è anche, ad un tempo, eccezionalmente un “potere assoluto”.

Anche la vicenda Mac-Mahon del maggio-giugno 1877 può essere

¹³ A. Siegfried, *Dalla terza alla quarta Repubblica*, Rocca San Casciano, 1958, 15.

¹⁴ *Ibidem*, 31.

¹⁵ F. Bonini, *L'invenzione del settennato*, cit., 43.

¹⁶ F. Bonini, Une force en dehors. *Alla ricerca dell'effettività del potere neutro*, in R. Orru', F. Bonini, A. Ciammariconi (cur.), *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, Napoli, 2013, 21-31.

interpretata in questo modo. Il maresciallo, quando impone un esecutivo di sua fiducia contro il *continuum* governo-Parlamento, eserciterebbe un potere assoluto (anche in questa occasione si parla di politica estera, cioè della restaurazione del potere temporale di Pio IX, oltre che di “governo morale”).¹⁷ Quando, invece, dopo la sfiducia della Camera al nuovo governo de Broglie, Mac-Mahon, forte dell’avviso conforme del Senato, scioglie la Camera stessa, rinviando la soluzione del conflitto tra governo e Camera all’arbitrato popolare, eserciterebbe un potere moderatore.

In ogni caso, se di fronte al monito di Gambetta secondo cui, nel conflitto con la Camera, Mac-Mahon avrebbe dovuto “sottomettersi o dimettersi”, nel breve volgere di un biennio, il maresciallo sarà costretto a fare entrambe le scelte. Dopo le elezioni dell’ottobre 1877, si “sottomette” alla volontà della Camera uscita dalle urne nominando un governo di centrosinistra. Nel gennaio del 1879 si “dimette” (sostituito da Grévy) dopo che il Senato, ora a maggioranza repubblicana, non lo appoggia nel rifiutare l’epurazione dei grandi comandi militari voluta dalla Camera e dal governo Dufaure.¹⁸ Inoltre un Senato a maggioranza repubblicana non può più assicurare a Mac-Mahon il necessario “avviso conforme” per ritentare la via di un nuovo scioglimento.

Tale esperienza riporta alla mente il doppio scioglimento di Vittorio Emanuele II nel 1849, anch’esso legato ad una questione di politica estera (il trattato di pace con l’Austria avversato dalla maggioranza democratica della Camera).

L’operato dei Savoia e di MacMahon può quindi considerarsi una “forzatura”? Secondo Orlando le «crisi extraparlamentari» provocate dal re «sono politicamente eccezionali», volte a salvaguardare, come si è detto, i poteri non negoziabili della Corona in materia di politica estera e militare, ma «sono costituzionalmente legittime» nel quadro del sistema della “doppia fiducia”.¹⁹ Anche per Redslob lo scioglimento è costituzionalmente legittimo (essendo previsto in Costituzione) ma risulta politicamente “un abuso” perché va contro la maggioranza repubblicana (così come si ritiene un abuso la sostituzione del governo Simon con il governo de Broglie, logica premessa, peraltro, dello scioglimento stesso).²⁰

In altre parole, per il democratico Redslob (che esce dallo schema liberal-orleanista della “doppia fiducia”) il virtuoso “meccanismo sfiducia-

¹⁷ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 310. MacMahon, incoraggiato dalla maggioranza conservatrice del Senato, “censura” il governo di centro-sinistra Simon (reo di non essersi opposto all’approvazione della Camera di un ordine del giorno contro le manifestazioni di ultramontanismo) e lo sostituisce con De Broglie. Anche MacMahon, come i Savoia, mantiene la politica estera e militare “fuori dalla regola parlamentare”. C. Seignobos, *Histoire politique de l’Europe contemporaine, 1814-1914*, Paris, 1924, 237.

¹⁸ L. Salvatorelli, *La Francia dopo il 1870. Gambetta e Ferry. Opportunismo e anticlericalismo*, in *Popoli*, 1941, 17, 8. Sull’importanza delle elezioni parziali del Senato, il 5 gennaio 1879, che danno la maggioranza ai repubblicani, contribuendo ad aprire l’era del nuovo sistema istituzionale, cfr. J.J. Chevallier, *Histoire des institutions e des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, 2001, 326-327. “Perché parlare sempre del 16 maggio ’77 e mai del 5 gennaio ’79 si domandava Daniel Halévy?”

¹⁹ V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1921, 236.

²⁰ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, 191-193.

scioglimento” non può essere usato a favore della primazia del Capo dello Stato che, invece, come vedremo, deve rimanere la semplice “forza generatrice” del meccanismo stesso, volto a risolvere il conflitto tra governo e Parlamento attraverso il necessario appello al popolo.

Ragionando nell’ambito del sistema orleanista della “doppia fiducia” si può tuttavia individuare un’attenuante “storica” per l’operato di Mac-Mahon. Salta infatti agli occhi la differenza tra il credito e il prestigio di una dinastia che ha fatto il Risorgimento e il credito e il prestigio dell’idea monarchica nella storia rivoluzionaria francese, sconfitta di nuovo nel ’48, accantonata dal Secondo Impero e ancora divisa tra legittimisti e orleanisti.

4. Siegfried

Siegfried si sofferma appena sullo scioglimento del giugno 1877, limitandosi a dire che «il suo malaugurato impiego doveva compromettere agli occhi dei repubblicani questo istituto per quasi un secolo». ²¹ Come sappiamo, la mitologia repubblicana accomunerà tale scioglimento ai “colpi di Stato” del 18 brumaio dell’anno VIII (9 novembre 1799) e del 2 dicembre 1851. Ma il modello “orleanista”, capace di tenere in equilibrio esecutivo e legislativo (sebbene non nel senso “democratico” di Redslob su cui torneremo) può continuare a funzionare quando il nuovo Presidente della Repubblica Grévy si priva del potere di scioglimento?

La risposta di Siegfried è positiva. L’equilibrio del meccanismo sfiducia-scioglimento è sostanzialmente sostituito dall’equilibrio basato sull’uso ponderato delle prerogative del “Presidente della Repubblica” e del “Senato”: «un Eliseo più influente di quanto si creda e un Senato conservatore che tende a diventare forse troppo forte». ²²

Non a caso il Presidente della Repubblica è definito nel 1875 da Louis Blanc «un re senza eredità» («stilando la lista delle competenze presidenziali si è effettivamente più vicini al 1830 che al 1848») e il Senato è considerato una «Camera dei pari senza quel nome». Secondo Siegfried, anche dopo il 1879, si conserva un certo equilibrio di tipo orleanista. Alla mancanza del dualismo fondato sul binomio sfiducia-scioglimento, suppliscono le “dualità” interne al potere esecutivo (Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio) e al potere legislativo (bicameralismo). ²³

Il Presidente della Repubblica continua ad usare il “potere di nomina” del Presidente del Consiglio, inaugurando una lunga prassi che «scarta sistematicamente l’uomo di Stato di maggior notorietà, in favore del politico medio [...] questo o quel rappresentante secondario dei gruppi di maggioranza in luogo del loro capo riconosciuto». Presiedendo inoltre le sedute del Consiglio dei ministri egli rende spesso il suo intervento decisivo (specie in politica estera) ²⁴ anche se poi incontrerà dei limiti nel sistema dei

²¹ A. Siegfried, *Dalla terza alla quarta Repubblica*, cit., 37.

²² *Ibidem*, 34.

²³ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 301 e 303-304. Anche il titolo di “Presidente del Consiglio” era arrivato tardi, con il decreto del 9 marzo 1876 (in precedenza era stato usato il titolo di “Vice presidente del Consiglio”, visto che a presiedere il Consiglio dei ministri era il Presidente della Repubblica).

²⁴ A. Siegfried, *Dalla terza alla quarta Repubblica*, cit., 37-39.

partiti (su cui torneremo). Nel 1917 Poincaré si deve infatti rassegnare a nominare Presidente del Consiglio il suo “nemico” Clemenceau, il quale poi relega il Capo dello Stato sullo sfondo (di regola assente nei Consigli di gabinetto, presiede Consigli dei ministri che raramente affrontano questioni importanti).²⁵ E’ singolare tuttavia che Siegfried non sottolinei la “durata settennale” quale elemento che comunque tende a irrobustire la *force en dehors* del Presidente della Repubblica.

Anche il Senato sembra funzionare come “freno moderatore”. Limita gli eccessi della Camera (ad esempio, l’iniziativa in materia di spesa lasciata in mano ai deputati rovescia la regola-madre del *no taxation without representation*). La soglia dei 40 anni, le elezioni su base comunale e dipartimentale, il mandato di nove anni, evocano un’immagine di esperienza e competenza, un “gran Consiglio dei comuni di Francia” come sottolineano gli stessi repubblicani di Gambetta. Sul piano legislativo è, in parte, subordinato alla Camera, ma si afferma comunque come il “guardiano della borsa”. Sul piano dell’indirizzo politico sarebbe anche più forte. Ha il potere di “sfiduciare i governi” (nella prassi a partire dal 1896) senza poter essere sciolto, e deve rendere il necessario “avviso conforme” al Presidente della Repubblica per sciogliere la Camera (norma, quest’ultima, resa tuttavia irrilevante dalla *Constitution Grévy*).

In conclusione, la III Repubblica appare un “regime parlamentare assembleare” ma attenuato rispetto a quello della IV Repubblica, che non a caso indebolirà proprio i poteri del Capo dello Stato e del Senato i quali, secondo Siegfried, legavano ancora in qualche modo la III Repubblica al modello orleanista.

2425

5. Redslob

Con il messaggio alla Camera del 6 febbraio 1879 il nuovo Presidente della Repubblica Jules Grévy afferma: «non entrerò mai in lotta contro la volontà nazionale espressa dai suoi organi costituzionali» dichiarando l’inferiorità del Capo dello Stato rispetto al Parlamento. Rinuncia quindi al potere di sciogliere la Camera che, eletta a suffragio universale, ha una legittimità maggiore rispetto a quella del Presidente che, eletto dalle due Camere, è «sottomesso alla grande legge del regime parlamentare».²⁶ Un gesto, come si è detto, che rappresenta la vera fine della “monarchia repubblicana”. Dopo il 6 febbraio 1879 la cosiddetta *Constitution Grévy* modifica quindi la lettura orleanista delle costituzioni del 1875. Da ora in poi, con l’avvento della “Repubblica parlamentare” «il diritto costituzionale cede il passo in modo duraturo alle realtà politiche».²⁷

Anche Redslob parte da qui, dalla “inferiorità” del presidente della Repubblica, una situazione di “inferiorità” e di “dipendenza” dal Parlamento che gli impedisce di usare il potere di scioglimento pur previsto in

²⁵ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 331-332.

²⁶ *Chambre de députés*, 6 février 1879, in *Annales du Sénat et de la Chambre des députés*, tome II, Paris, 1879, 8. La costituzione Grévy rompe l’equilibrio orleanista “consacrando un parlamentarismo di tipo nuovo in cui il Capo dello Stato perde ogni mezzo di opporsi alla Camera”. M. Morabito, *Le chef de l’Etat en France*, Paris, 1996, 96.

²⁷ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 311 e 313.

Costituzione. L'assenza del potere di scioglimento non legittima, tuttavia, come dice Grévy, la “grande legge del regime parlamentare”, ma, anzi, la contraddice, poiché l'autentica forma di governo parlamentare si fonda, secondo Redslob, sull' “equilibrio” tra potere esecutivo e potere legislativo, garantito dal meccanismo sfiducia-scioglimento.

Redslob osserva che il “settennato presidenziale” sembra poter attenuare tale condizione di dipendenza poiché «il corpo che ha fatto la nomina (cioè il Parlamento) si rinnova nell'intervallo e di conseguenza l'antico elettore non esiste più». Ma poi ridimensiona la durata settennale della Presidenza della Repubblica perché «i legami allentati si riaffermeranno attraverso un nuovo suffragio» e perché il Parlamento ha un rapporto diretto con il sentimento popolare (la Camera si rinnova ogni quattro anni, il Senato ogni tre “per un terzo”) mentre «il presidente è separato dal popolo da una catena elettorale più lunga e più complicata».²⁸

Redslob insiste invece sul rapporto di dipendenza: «né il governo, che è il rivale della Camera, né il Presidente che deve fare un atto di autorità per scioglierla [...] sono poteri indipendenti».²⁹ Ecco perché l'arbitrato del popolo attraverso lo scioglimento non è possibile in Francia mentre è possibile in Gran Bretagna dove il re ereditario e la Camera «sono poteri assolutamente indipendenti». «Un atto di autorità può essere fatto da eguale a eguale [...] la Camera dei Comuni ha il potere di opporsi alla politica del governo e di provocare una crisi». Il voto di sfiducia è quindi addirittura «la controparte dello scioglimento perché ne è la causa».³⁰ Come è noto, in Gran Bretagna il potere di scioglimento passerà progressivamente dalle mani del re a quello del premier, eletto direttamente dal corpo elettorale.³¹

Anche il Senato, per il modo indiretto della sua elezione, ha «un minore grado di sovranità popolare» rispetto alla Camera e quindi, come «autorità inferiore», non può supplire, con l'avviso conforme per lo scioglimento, alla debolezza del Presidente, anzi, può ulteriormente indebolirlo negandogli l'avviso stesso.³²

Tuttavia, nonostante il giudizio di Redslob sulla impossibilità di far funzionare in Francia il meccanismo sfiducia-scioglimento, il grande convitato (più o meno di pietra) della III Repubblica è proprio il potere di scioglimento.

Lo rivendicano presto due grandi repubblicani: Gambetta nel 1882 e Ferry nel 1889, l'ex socialista Millerand nel 1919, Tardieu e Doumergue

²⁸ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., 169 e 173-174

²⁹ *Ibidem*, 178.

³⁰ *Ibidem*, 181.

³¹ Redslob, analizzando anche il sistema parlamentare britannico, sottolinea la “supremazia della Camera dei Comuni” a partire dalla riforma elettorale del 1832 e la “supremazia della sovranità popolare” a partire dalle riforme elettorali del 1867 e 1884. Da allora il governo non si dimette più di fronte alla Camera ma di fronte al corpo elettorale, in caso di sconfitta non solo nelle elezioni generali ma anche nelle elezioni parziali e nelle pronunce popolari su singole, importanti questioni. *Ibidem*, 28-52.

³² Dopo la legge del 9 dicembre 1884 i senatori sono eletti, in ciascun dipartimento, a scrutinio di lista, da un collegio elettorale così composto: deputati, consiglieri generali, consiglieri di arrondissement, infine delegati eletti dai consigli municipali. Risulta da questa differenza di metodo che i senatori si trovino in un rapporto meno stretto con il popolo rispetto ai deputati. *Ibidem*, 183 e 186.

nei primi anni 30.³³ Nel dibattito sulla “riforma dello Stato”, ormai divenuto di pubblico interesse, si può dire che le proposte di modifica della Costituzione (ad esempio l’abolizione dell’avviso conforme del Senato e l’allargamento del collegio elettorale del Capo dello Stato per renderlo più autonomo dal Parlamento) portano in realtà al centro della riforma la questione della Costituzione inapplicata. E’ quindi il potere di scioglimento «il luogo comune dei programmi riformisti», volti a «ridare al regime parlamentare le sue virtù dualiste»³⁴ e a garantire una reale sovranità popolare. Scrive Redslob: «la Costituzione francese innalza la sovranità del popolo a dogma assoluto e d’altra parte condanna il popolo al silenzio, non dandogli modo di pronunciare la propria volontà se non ogni quattro anni. Perché questa contraddizione?»³⁵

La grande tradizione repubblicana rimane però inflessibile. Anche sul referendum e sul voto femminile «la democrazia non riuscirà ad imporsi alla sovranità del Parlamento».³⁶

Lo scioglimento appare dunque “l’elemento cardine” del sistema parlamentare, “lo strumento” per far parlare il corpo elettorale, il «contrappeso matematico della responsabilità ministeriale. Se uno dei due elementi viene a mancare è distrutto l’equilibrio, è negato il regime parlamentare».³⁷

Spetta tuttavia ad un altro organo, il Capo dello Stato, essere la “forza generatrice” (la “forza dal di fuori”) di quel doppio meccanismo. Davanti ad un voto di sfiducia della Camera, il Capo dello Stato ha due vie: o concedere al governo sconfitto la *chance* dell’appello popolare, o formare un nuovo esecutivo, ma nello stesso tempo sciogliere la Camera per sottoporre il nuovo governo al giudizio del corpo elettorale. Redslob sul punto è inequivoco: «L’equilibrio tra potere legislativo e potere esecutivo è assicurato dal fatto che ogni crisi è risolta con lo scioglimento della Camera [...] Ogni cambiamento di governo suppone invariabilmente un appello al popolo».³⁸

Oggi, come sappiamo, non è più così neanche in Gran Bretagna dove il cambiamento di governo può essere risolto anche all’interno del partito. Ma, già al tempo di Redslob, proprio il sistema dei partiti è un tema che influenza la forma di governo parlamentare. Redslob sottolinea che i due principi che caratterizzano il sistema britannico, “il bipartitismo” e la “disciplina di partito”, garantiscono la stabilità di governo e l’alternanza di maggioranze omogenee, mentre “il multipartitismo” e “i governi di coalizione” della III Repubblica producono l’instabilità governativa,³⁹ attraverso l’uso indisciplinato dell’interpellanza e del voto di sfiducia in assenza del “contrappeso” del potere di scioglimento.⁴⁰ Tuttavia va

³³ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 337 e 342-345.

³⁴ *Ibidem*, 342 e 345.

³⁵ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., 258-259.

³⁶ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 336.

³⁷ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., 117.

³⁸ *Ibidem*, 5 e 50.

³⁹ *Ibidem*, 204-213. A tale riguardo resta fondamentale l’osservazione di Leopoldo Elia: “Il bipartitismo di tipo britannico assicura di per sé un certo risultato di adeguamento della forma di governo alla forma democratica dello Stato”. L. Elia, *Forme di governo*, *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1985, 22.

⁴⁰ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., 333-334.

sottolineato che la storica tendenza francese a contrapporre una “destra” e una “sinistra”, consolidata dal collegio uninominale a due turni, produce coalizioni governative basate più che sulla “congiunzione dei centri”⁴¹ sui “blocchi” di centro-sinistra o di centro-destra: «l’ elettore al primo turno vota per il candidato che preferisce, al secondo turno vota contro quello che più gli dispiace».⁴²

In conclusione Redslob giudica la III Repubblica un «regime parlamentare imperfetto e inautentico»,⁴³ mancando i due caratteri essenziali: “l’equilibrio” tra esecutivo e legislativo garantito dal meccanismo sfiducia-scioglimento, “l’autorità sovrana del popolo” a cui rimettere l’ultima parola sulla soluzione delle crisi. Ecco perché Redslob ritiene che il modello orleanista delinei solo una «prima bozza» del vero regime parlamentare.⁴⁴ Esso dispone dei “reciproci contrappesi” (sfiducia e scioglimento) ma non sempre garantisce che la crisi di governo sfoci nel ricorso all’arbitrato popolare.

Il “parlamentarismo assoluto” della III Repubblica, impedendo il funzionamento del meccanismo sfiducia-scioglimento, risulta dunque un sistema “monco”, lasciando che la sola arma della sfiducia in mano al Parlamento provochi una costante instabilità governativa: 46 governi dal 1879 al 1914, con una durata media di poco più di un anno, ridotta a sei mesi nel dopoguerra.

Viene dunque alla mente la nota distinzione dei due modelli parlamentari: quello britannico del governo come “comitato direttivo” della maggioranza (conservando il dualismo sfiducia-scioglimento) quello francese del governo come “comitato esecutivo” della maggioranza (negando il potere di scioglimento).

Nel primo dopoguerra le Costituenti europee si ispirano ancora largamente al modello francese della III Repubblica, risentendo anche del fatto che la guerra era stata provocata più dai governi che dai Parlamenti. Ma anche il “parlamentarismo assoluto” non gode di una buona reputazione per la sua cronica instabilità di governo. E tuttavia la “razionalizzazione” delle procedure fiduciarie a tutela della suddetta stabilità governativa si rivelerà incapace di difendere i deboli governi di coalizione e inutile di fronte a governi con ampia maggioranza.⁴⁵ La regola aurea di Redslob secondo cui «la sorte dei governi si decide unicamente attraverso le elezioni e non dipende dalla Camera elettiva», sembra invece mettere insieme dualismo e monismo. Scrive infatti il costituzionalista franco-tedesco: il vero regime parlamentare «fonde la dualità in una nuova unità [...] collega i poteri divergenti attraverso il nodo centrale dell’appello al popolo».⁴⁶

Per rassicurare chi teme che “l’appello al popolo” si trasformi in “potere assoluto” Redslob adduce tre motivi: la “sovranità popolare” non si trova nelle mani di un solo individuo ma appartiene alla collettività degli elettori, gli elettori si pronunciano sulla politica generale, lasciando la cura dei

⁴¹ Di fatto solo i governi Thiers (1871-73) e Poincaré (1926-29).

⁴² C. Seignobos, *Etudes de politique et d’histoire*, Paris, 1934, 309-313.

⁴³ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., 258.

⁴⁴ *Ibidem*, 260.

⁴⁵ B. Mirkine Guetzévitch, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954 (1a ediz. 1951), 27-29 e 31.

⁴⁶ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., 50 e 264.

dettagli agli organi costituiti, gli organi costituiti sono largamente indipendenti visto che gli elettori indicano solo in modo intermittente la politica generale.⁴⁷

Come ha scritto Maurizio Fioravanti, molte delle costituzioni moderne hanno bisogno di fondarsi sul «popolo sovrano» ma nello stesso tempo sostanzialmente lo temono.⁴⁸ Si può dire che ne ebbe timore il modello orleanista basato, in ultima istanza, sulla primazia del Capo dello Stato. Si può dire che ne ebbe timore il modello della III Repubblica basato sull'assoluta primazia del Parlamento.

Fabrizio Rossi

Dipartimento di ???

Università degli Studi di ???

Mail@istituzione.it

⁴⁷ *Ibidem*, 9-10.

⁴⁸ M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998, 11.

