

# Il regime politico della Terza repubblica francese

di Marco Olivetti

**Abstract:** *The political system of the Third Republic* – The constitutional laws of 1875 were the result of a long and complex founding process, whose outcome was the first "parliamentary republic" in European history. Their actual working has been sensibly different from the model that may be read in their text, inspired to an orleanist type of parliamentary government. After the constitutional crisis of 1877, the practice has created an unbalanced parliamentary system of government, under the hegemony of the two Chambers of Parliament, with a weak President and an unstable Cabinet. Yet, the republican constitution adopted in France in 1875 has been the base on which the principles of the French revolution have shaped a stable republican form of government, that lasted for almost 70 years and that became a model for other European constitutions after the end of World War I. The article tries to explain the actual working of the French institutions between 1870 and 1940 and their distance from the constitutional laws that regulated them.

**Keywords:** Parliament; Council of ministers; Senate; Political instability; Cabinet crisis

2391

## 1. Regime politico e forma di governo

La nozione di *regime politico* – che riassume in sé i concetti di forma di Stato e di forma di governo (che la dottrina italiana suole considerare in maniera distinta, anche se connessa) – consente di cogliere l'intreccio tra i profili relativi alla forma di Stato e quelli pertinenti alla forma di governo, che all'origine della Terza Repubblica erano più che mai embricati fra loro. Negli anni fra il 1870 e il 1875 (ma in fondo fino al 1879) la principale questione costituzionale in Francia era quella della scelta fra monarchia e repubblica, ma fu su un sistema di governo che – quasi mettendo fra parentesi la forma di Stato – si raggiunse un problematico compromesso costituzionale. Non solo: nella Francia del 1870-79 "monarchia" e "repubblica" erano ancora intese – almeno da una parte delle forze politiche (legittimisti borbonici da un lato, repubblicani giacobini dall'altro) – come modelli di Stato basati, rispettivamente, sul diritto divino dei Re da un lato e sul mito della rivoluzione radicale dall'altro e la via d'uscita dalla lunga *impasse* costituenti (par. 2) venne trovata proprio ridimensionando la radicalità di questa

---

Relazione all'Atelier G.G. Floridia, svoltosi a Teramo il 4 luglio 2025 sul tema "Le leggi costituzionali del 1875 150 anni dopo". Il testo, integrato con alcuni essenziali riferimenti bibliografici e con qualche aggiunta, conserva il carattere di base per l'esposizione orale.

alternativa attorno ad un modello di repubblica parlamentare, che poté trovare se non l'accordo, quantomeno l'accettazione provvisoria da parte dei monarchici moderati (par. 4).

In effetti, la questione della forma di governo – che era comunque destinata a riemergere, con il problema della scelta per un tipo di monarchia o un tipo di repubblica – era assai rilevante proprio per il compromesso che fu raggiunto con le leggi costituzionali del 1875. Queste ultime delinearono uno “scheletro” istituzionale in cui si possono riconoscere i presupposti di un regime parlamentare, compatibile tanto con la forma repubblicana quanto con quella monarchica: per restaurare la monarchia, sarebbero bastati alcuni ritocchi relativi alla qualificazione del capo dello Stato e alle regole sull'accesso a tale carica, che avrebbero potuto lasciare inalterata l'impalcatura costituzionale di fondo relativa ai poteri dei singoli organi costituzionali. Si trattava di una imitazione della forma di governo inglese, che riprendeva tutte le ambiguità dei precedenti tentativi di trapianto del regime parlamentare in Francia dal 1814 al 1848<sup>1</sup>.

## 2. Il lungo processo costituente

Lo sviluppo della vita politica e istituzionale francese fra la sconfitta di Napoleone III a Sedan (2 settembre 1870) e le dimissioni di Mac-Mahon (30 gennaio 1879) fu lento e tortuoso<sup>2</sup>. Esso può essere suddiviso in tre fasi:

### 2.1. Il governo della difesa nazionale

Nella prima fase (1870-71) la scena fu occupata dal governo (di fatto) della difesa nazionale, formato il 4 settembre 1870 e ritiratosi con l'entrata in funzione dell'Assemblea eletta l'8 febbraio 1871. Si trattava di un regime politico privo di legittimità, basato appunto sul fatto della presa di potere da parte dei leaders repubblicani, soprattutto parigini, con l'appoggio di parte delle forze armate (il cui volto politico era il generale Trochu) e del rinvio di alcuni mesi delle elezioni.

Queste ultime, inizialmente calendarizzate per l'ottobre 1870, si dovevano svolgere in un Paese in parte occupato dalle truppe prussiane; ma esse erano comunque rese necessarie dalla richiesta del cancelliere Bismarck di concludere la pace solo con un governo legittimo.

### 2.2. L'Assemblea nazionale costituente

Nella seconda fase (1871-76) l'arena istituzionale principale era ormai

<sup>1</sup> ... per tacere dei conati di parlamentarismo emersi sulla base dell'Atto addizionale alla costituzione dell'Impero del 1815 e poi durante la seconda Repubblica e il secondo Impero, soprattutto nella fase finale.

<sup>2</sup> Al riguardo si v. si v. A. Esmein, H. Nézard, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, VIII ed., t. II, Paris, 1982, 3 ss. ; M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France. L'avènement de la Troisième République – La Constitution de 1875*, Paris, 1937

l’Assemblea nazionale, eletta l’8 febbraio 1871 con il compito di elaborare le nuove istituzioni e poi integrata con una serie di elezioni suppletive svoltesi nei mesi successivi. La qualificazione come costituente di tale Assemblea era essa stessa controversa: nonostante essa fosse in qualche modo *in re ipsa*, dato il vuoto costituzionale determinato dal crollo del secondo Impero su se stesso e dalla presa del potere dei repubblicani nel settembre 1870, la titolarità del potere costituente venne messa in dubbio da una parte dei repubblicani, una volta presa coscienza dell’esistenza di una maggioranza monarchica<sup>3</sup>.

Nonostante la sua posizione suprema, l’Assemblea affidò fin dall’inizio il potere esecutivo ad un organo creato dall’Assemblea stessa: il *chef du pouvoir exécutif de la République française*, che venne individuato nella persona dello storico ed ex primo ministro Adolphe Thiers, un repubblicano moderato, cui sarebbe in seguito subentrato Patrice de Mac-Mahon, un monarchico legittimista.

Durante questi anni fu in vigore un *regime costituzionale transitorio*<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> La natura costituente dell’Assemblea venne tuttavia rigorosamente ribadita nei preamboli delle principali leggi con cui l’Assemblea stessa regolò il potere esecutivo (la *Constitution Rivet* e la *Constitution De Broglie*), su cui si rinvia alla nota seguente e, per una sintetica ma completa analisi, a M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, 2004, 292 e 293.

<sup>4</sup> Con una risoluzione del 17 febbraio 1871 l’Assemblea elesse Adolphe Thiers capo del potere esecutivo, sotto l’autorità dell’Assemblea nazionale e responsabile davanti ad essa. L’Assemblea non stabilì la durata del mandato di Thiers, che rimase deputato, con la possibilità di partecipare ai dibattiti parlamentari.

Questa situazione fu modificata pochi mesi dopo, con legge del 31 agosto 1871 (c.d. *Constitution Rivet*), attribuendo a Thiers il titolo di Presidente della Repubblica, pur preservando il suo stato di deputato «speciale». Fu prevista la revocabilità del Presidente ed esso veniva affiancato da un vice-presidente, nella persona di Jules Dufaure.

Per ridurre l’influenza di Thiers sull’Assemblea, la legge del 13 marzo 1873 (*Loi des trente* o *Constitution de Broglie*) tentò di limitare i contatti del Presidente con l’Assemblea nazionale, stabilendo che le interpellanze potessero essere rivolte solo ai ministri. Le norme adottate nel 1871 e nel 1873, distinguendo almeno in parte il presidente dai ministri, aprivano la via ad un assetto riconducibile al modello del regime parlamentare. L’ambiguo rapporto fra Thiers e l’Assemblea si deteriorò a partire dal novembre 1872, quando il Presidente tentò di imporre una accelerazione in senso repubblicano al processo costituente, esprimendosi in favore di una «repubblica conservatrice». Se nell’immediato il Presidente riuscì ad ottenere ancora un voto di fiducia, lo scontro giunse al suo epilogo nel maggio 1873, dopo un rimpasto di governo voluto da Thiers per escludere i monarchici dal governo e fissare un orientamento repubblicano (18 maggio), cui seguì la presentazione di un progetto di Costituzione che optava nettamente per la Repubblica (19 maggio). A seguito di questi fatti, il 24 maggio 1873 l’Assemblea nazionale mise in minoranza Thiers con 360 voti contro 344 e il Presidente si dimise<sup>4</sup>.

Il giorno stesso l’Assemblea elesse come nuovo Presidente il generale monarchico Mac-Mahon. La successiva legge del 20 novembre 1873 attribuì a Mac-Mahon il potere esecutivo per la durata di sette anni: essa prese il nome di legge del settennato ed è ad essa che si deve l’introduzione nell’ordinamento francese del mandato di 7 anni per il Presidente. Il settennato avrebbe caratterizzato la presidenza francese durante la III, la IV e la V Repubblica, fino alla riforma del 2000.

stabilito dalla stessa Assemblea e da essa varie volte modificato, che contribuì in parte a conformare le istituzioni poi delineate dalle leggi costituzionali del 1875 e dalla prassi successiva.

La scelta relativa alle istituzioni permanenti – distinte da quelle transitorie – rimase a lungo sospesa. Essa si concluse con l'adozione delle leggi costituzionali del 1875, che diedero alla Francia un ordinamento repubblicano. Siamo davanti ad un vero e proprio *mistero della storia costituzionale*, che vide una Assemblea a larga maggioranza monarchica<sup>5</sup> approvare una costituzione repubblicana.

Questo “mistero” ha una sua spiegazione nella divisione del campo monarchico in tre fazioni (orleanisti, legittimisti e bonapartisti, con questi ultimi ridotti a poche decine di deputati). Il contrasto fra gli orleanisti, sostenitori di una monarchia parlamentare e i legittimisti, difensori di una monarchia di diritto divino, incarnata dal pretendente, sembrò per un certo periodo componibile con un compromesso, anche in ragione del fatto che il pretendente orleanista, il conte di Parigi (nipote di Luigi Filippo) era l'erede legittimo del pretendente legittimista, il conte di Chambord (nipote di Carlo X). E in effetti il contrasto sembrò componibile a seguito della visita del Conte di Parigi a Frohsdorf, dimora del Conte di Chambord, in occasione della quale il pretendente orleanista riconobbe i diritti di quello legittimista. Ma l'intransigenza di quest'ultimo – che rifiutava qualsiasi elemento riconducibile ad una legittimità «contaminata» dalla Rivoluzione (bandiera compresa) – si cristallizzò nell'ottobre 1873 e rese impossibile il compromesso fra le due principali fazioni monarchiche.

La situazione di stallo all'interno della maggioranza monarchica e alcuni successi elettorali di candidati bonapartisti in elezioni suppletive aprirono la via alla ricerca di un altro compromesso, liberale<sup>6</sup> o centrista, fra i monarchici orleanisti ed i repubblicani moderati. Si trattò di un'operazione ideologicamente non priva di costi da entrambe le parti, dato che i repubblicani dovettero «rinunciare alla Dichiarazione dei diritti, alla Camera unica» e più in generale alle tradizioni della Prima e della Seconda repubblica, mentre i monarchici furono costretti ad accettare, sia pur provvisoriamente, un ordinamento repubblicano e il mantenimento del suffragio universale<sup>7</sup>. Dopo alcuni tentennamenti, l'emendamento Wallon – approvato, com'è noto, con un solo voto di scarto, il 31 gennaio 1875 – pose le premesse per l'approvazione delle tre leggi costituzionali del 1875.

Ma il “mistero” si spiega anche con altre due ragioni. Il successo dei monarchici nelle elezioni dell'8 febbraio 1871 aveva le sue radici, ancor più

<sup>5</sup> Per una ricostruzione più precisa della (assai articolata) composizione dell'Assemblea si v. J.-M. Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République 1870-1940*, Paris, 1984, 39 ss.

<sup>6</sup> Sulle leggi costituzionali del 1875 come compromesso “liberale” si v. M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1963, 433.

<sup>7</sup> Per questa ricostruzione si v. fra gli altri A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1968, 671

che nell'opzione dell'elettorato in favore di una restaurazione della monarchia, nella preferenza degli elettori per la pace con la Prussia, dato che nell'opinione pubblica la scelta per la Repubblica era percepita come un assenso alla continuazione della guerra.

Inoltre J.M. Mayeur<sup>8</sup> ha sottolineato giustamente che le elezioni parziali che ebbero luogo dopo l'8 febbraio 1871 (rese necessarie fra l'altro dall'esigenza di coprire i seggi rimasti vacanti in ragione dell'elezione di alcuni deputati in più collegi) videro la prevalenza dei candidati repubblicani, evidenziando così una tendenza dell'elettorato che si consolidò dopo il 1875.

### 3. La crisi costituzionale del 1877 e le sue conseguenze

La terza fase del processo costituente (1876-1877) coincise con la prima legislatura della Terza Repubblica, destinata ad essere la più breve, dal 1876 al 1877 e con i primi due anni della seconda legislatura (dal 1877 al 1879), fino alle dimissioni del Presidente Mac-Mahon. Nel caso della Terza Repubblica, a mio avviso, si rende necessario adottare una visione larga del processo costituente, che si estende oltre l'adozione delle leggi costituzionali, dato che fu nel periodo immediatamente successivo ad esse che vennero delineandosi le regole non scritte che non solo consolidarono il regime politico, ma che addirittura lo «curvarono» in una direzione per nulla implicita nel testo costituzionale scritto.

La prima legislatura vide il Maresciallo Mac-Mahon operare come un capo di Stato di tipo orleanista<sup>9</sup>, giungendo alla fine allo scontro con la maggioranza repubblicana dell'Assemblea nazionale eletta nel 1876. Lo scontro culminò in una richiesta presidenziale di dimissioni al governo, seguita dalla nomina di un esecutivo omogeneo al Presidente (un *gouvernement de combat*) e dallo scioglimento della Camera dei deputati, deciso con il consenso del Senato<sup>10</sup> (nel quale nel 1877 vi era ancora una maggioranza monarchica). Si trattava di una scelta del tutto legittima in base alle leggi costituzionali del 1875<sup>11</sup>, ma problematica nella prospettiva della logica di un regime parlamentare incipiente, nel quale l'entrata in scena come attore autonomo del Capo dello Stato è sempre questionabile e problematica. E lo è soprattutto quando essa è smentita dal corpo elettorale, come accadde con la vittoria repubblicana nelle successive elezioni generali.

Nella seconda legislatura della Terza Repubblica si ebbe dunque una «coabitazione» *ante litteram* fra l'Assemblea eletta nel 1877 e il Maresciallo Mac-Mahon, ormai indebolito dalla sconfitta elettorale.

Il Maresciallo, dopo essere stato costretto a “sottomettersi”

<sup>8</sup> J.-M. Mayeur, *La vie politique*, cit., 38. Analogamente v. M. Morabito, *Histoire*, cit., 292-297.

<sup>9</sup> Così R. Capitant, *Régimes parlementaires*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933, 46.

<sup>10</sup> Sulla procedura seguita in tale circostanza, si v. E. Pierre, *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893, 336-338.

<sup>11</sup> Si v. l'art. 5 della legge cost. del 25.2.1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici.

all’indomani delle elezioni del 1877 e a nominare un governo repubblicano, scelse poi di dimettersi, ritenendo che alcune proposte di nomina in campo militare presentategli dal Governo fossero contrarie all’interesse generale e trovandosi davanti alla determinazione del governo Dufaure di dimettersi qualora tali nomine fossero state rifiutate (30 gennaio 1879)<sup>12</sup>.

Nella impossibilità per Mac-Mahon di resistere, esercitando il ruolo di un capo di Stato neutrale, con poteri non di governo ma di controllo e freno, si vede l’impraticabilità non solo di un dualismo basato sulla esistenza di due diverse fonti di legittimazione del potere (Presidente e Camera), ma anche di un dualismo più tenue, caratterizzato da un Capo di Stato confinato in un ruolo di contropotere, ad es. in materia di nomine. La rigidità estrema delle posizioni assunte tanto dal Presidente quanto dal governo rendeva impossibile ogni dualismo.

Iniziò così il vero e proprio regime politico della Terza Repubblica, con la c.d. *Constitution Grévy*. «Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n’entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels». Queste parole pronunciate da Jules Grévy nel messaggio inviato il 6 febbraio 1879 alla Camera<sup>13</sup> (e il giorno dopo al Senato) – dunque una settimana dopo la sua elezione alla presidenza della Repubblica, immediatamente dopo le dimissioni di Mac-Mahon – erano di una chiarezza cristallina quanto al corso d’azione che esse prefiguravano. Ma esse erano al tempo stesso portatrici di una lettura del regime parlamentare per vari aspetti estremizzata, in quanto finivano per nullificare il ruolo del Presidente della Repubblica e per svuotare di senso i potenziali contrappesi alla rappresentanza parlamentare che le stesse leggi costituzionali del 1875 avevano delineato. Non si trattava solo di una lettura monista del regime parlamentare: vi era qui anche un certo grado di semplicismo ideologizzato, che non a caso non sempre fu riprodotto nelle costituzioni che nel corso del Novecento ripresero il modello di «repubblica parlamentare» che la Francia aveva inventato.

#### 4. Una periodizzazione

Ci si potrebbe chiedere se la Terza Repubblica sia una formula che indica un regime politico con caratteri omogenei per tutta la sua vicenda storica o se all’interno di essa si siano succeduti più regimi politici diversi. Si può forse optare per la prima impostazione, almeno dopo la conclusione della lunga gestazione del regime (cioè gli anni 1870-79, su cui si v. il par. precedente), ma è necessario distinguere almeno tra cinque fasi diverse:

- 1) Fra il 1879 ed il 1899 si compì la *stabilizzazione repubblicana*,

<sup>12</sup> Si v. la lettera di dimissioni del Presidente Mac-Mahon pubblicata su *Le Temps*, 1.2.1879, p. 1.

<sup>13</sup> Si v. il *Journal officiel*, 7.2.1879, p. 826, consultabile in [Journal officiel de la République française | 1879-02-07 | Gallica](https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k17100).

sottolineata in particolare a partire dalla *Constitution Grévy*, con il passaggio-chiave delle riforme del 1884. La legge costituzionale del 1884 vietò la revisione costituzionale della forma repubblicana e deconstituzionalizzò i primi 7 articoli della legge costituzionale del 1875 sul Senato<sup>14</sup>, consentendo ad una successiva legge ordinaria di modificare il sistema di elezione della Camera alta.

In questo periodo furono approvate le Grandi Leggi della Terza Repubblica in materia di diritti (sulla libertà di riunione, sulla libertà di stampa e sulla libertà sindacale), di autonomia comunale, oltre alla laicizzazione dell'insegnamento voluta dal governo Ferry.

2) Dal 1899 in poi si registra il culmine della repubblica settaria ed escludente a dominio *radicale* e radical-socialista, negli anni compresi fra l'affare Dreyfus e la prima guerra mondiale. Questa fase costituì in parte la prosecuzione della precedente, ma con una radicalizzazione di alcuni caratteri delle politiche di Stato, anzitutto l'anticlericalismo, elevato quasi a simbolo del regime.

3) La fase bellica (1914-19) sembra esibire alcuni caratteri autonomi, con lo spostamento di non pochi poteri a beneficio dell'esecutivo, ma con il mantenimento del quadro costituzionale. Inoltre il clima di *union sacrée*, pur non portando all'inclusione piena nei governi e nelle maggioranze delle forze politiche e sociali marginalizzate nei quattro decenni precedenti, attenuò in qualche modo il carattere escludente del regime.

4) Nella *république recommencée* post-1918<sup>15</sup> – nella quale le forze di centro-destra risultarono prevalenti in alcune elezioni generali – il regime della *Troisième* divenne un modello imitato in vari Stati dell'Europa centro-orientale, mentre, seguendo l'analisi di Robert Redslob, la Germania weimariana scelse un regime repubblicano che tentava di restituire al Presidente un ruolo autonomo, sulla base di una diversa interpretazione del governo parlamentare. Inoltre, in questo periodo si rafforzò una corrente dottrinale e politica di riformismo costituzionale che propose varie modificazioni delle leggi del 1875. Questa fase raggiunse forse l'apice con la crisi del febbraio 1934 e la formazione del II governo Doumergue<sup>16</sup>, ma rimase priva di conseguenze pratiche sul terreno delle riforme costituzionali.

Il ventennio 1919-40, comunque, fece registrare una evoluzione che vide il rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e una maggiore strutturazione del sistema dei partiti, oltre ad un indirizzo più "nazionale" delle elezioni (ad es. nel 1920, nel 1924 e nel 1936), pur senza riuscire a produrre maggioranze e meno ancora governi o premierati di

---

<sup>14</sup> A. Esmein, H. Nézard, *Eléments*, cit., 370 e ivi una analisi dettagliata del sistema di elezione del Senato. Si v. poi *infra* nota 64.

<sup>15</sup> Riprendo il titolo di S. Berstein, M. Winock (cur.), *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, Paris, 2004.

<sup>16</sup> Sulle proposte di riforma costituzionale di questo periodo si v. J. Goguel, L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, 1965 (e in partic. 73 ss. per le proposte del governo Doumergue).

legislatura

5) La *crisi finale* del 1940 può essere ritenuta per alcuni aspetti “esterna” alla vicenda complessiva della Terza repubblica, ma può anche essere riguardata come la risurrezione in chiave radicalizzata del riformismo costituzionale che aveva accompagnato il regime: quest’ultimo veniva ora riformulato, sotto la pressione del disastro militare dell’estate 1940<sup>17</sup>, come critica complessiva alla terza Repubblica e per alcuni aspetti poteva quasi sembrare un ritorno alle origini. La crisi del 1940, inoltre, è decisiva anche perché il discredito che essa gettò sulle istituzioni fu tale da rendere impossibile il ritorno alla *Troisième* anche dopo la Liberazione. Quando, il 21 ottobre 1945, il governo De Gaulle sottopose al corpo elettorale due quesiti referendari per inquadrare il processo costituente che avrebbe poi portato alla Costituzione della IV Repubblica, sul primo quesito che, domandando agli elettori se volessero che l’Assemblea nazionale eletta quello stesso giorno fosse o meno costituente, avrebbe consentito, in caso di prevalenza dei “no”, di tornare alla Terza Repubblica, i voti negativi non arrivarono neppure al 4 per cento.

Nel complesso, va sottolineata la *longue durée* del regime politico creato nel 1875. Se consideriamo l’intero arco temporale 1870-1940, la *Troisième* è tuttora il regime politico più durevole sperimentato in Francia dal 1789. Tuttavia se ci basiamo sulla vigenza delle leggi costituzionali del 1875, i 65 anni e 4 mesi trascorsi fino al 1940 sono già stati superati – nel febbraio 2024 – dal periodo di vigenza della Costituzione della V Repubblica (dall’ottobre 1958 ad oggi sono ormai trascorsi oltre 67 anni).

## 5. Le tre leggi costituzionali e la realtà costituzionale

Lo scheletro costituzionale costruito nel 1875 conteneva solo le basi minime di un regime politico, che si incentrava sui seguenti istituti: a) un capo dello Stato irresponsabile; b) la responsabilità dei ministri; c) un parlamento bicamerale; d) il potere presidenziale di scioglimento della Camera eletta a suffragio universale; e) i poteri presidenziali di iniziativa legislativa e di voto sospensivo sulle leggi<sup>18</sup>.

Questi principi avrebbero dovuto dar luogo ad un regime parlamentare caratterizzato dall’equilibrio fra parlamento, governo e Presidente, con quest’ultimo chiamato ad esercitare il ruolo svolto a suo tempo da Luigi Filippo fra il 1830 e il 1848<sup>19</sup>. Ma la vita costituzionale francese seguì un corso sensibilmente diverso, al punto che si può affermare che la forma di governo della Terza Repubblica fu delineata non nelle tre leggi

<sup>17</sup> La migliore descrizione di questa vicenda si deve a W.L. Shirer, *The collapse of the Third Republic. An Inquiry into the Fall of France in 1940*, New York, 1969.

<sup>18</sup> M. Prélét, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, III ed., Paris, 1963, 434.

<sup>19</sup> Così R. Capitant, *Régimes parlementaires*, cit., 46.

costituzionali, ma, a partire dalla crisi costituzionale del 1877<sup>20</sup>, nella prassi e non a torto un secolo dopo la dottrina si è chiesta se non sarebbe stato utile utilizzare la categoria britannica delle *conventions of the constitution* per comprendere il distacco fra i testi del 1875 e la realtà (normativa) costituzionale<sup>21</sup>.

Tanto la figura del Presidente del Consiglio, quanto il Consiglio dei ministri avevano una base quasi esclusivamente nella prassi<sup>22</sup>. Il potere parlamentare-chiave, quello di interpellanza, che serviva ad attivare i voti da cui scaturivano le crisi di governo, non era menzionato nelle leggi costituzionali. Il ruolo del Presidente della Repubblica fu nella realtà assai più offuscato di quanto non apparisse dal testo delle leggi costituzionali e il potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale – paralizzato *de facto* dopo il 1877 – era effettivamente previsto come potere presidenziale, sia pur subordinato all'assenso del Senato<sup>23</sup>. L'elezione presidenziale si svolgeva sulla base di una previa candidatura repubblicana unitaria, concordata informalmente dai deputati della maggioranza<sup>24</sup>; un candidato sconfitto nel voto informale si ritirava poi nella votazione ufficiale, rispettando la c.d. “disciplina repubblicana”<sup>25</sup>. Il Senato, da contropotere moderatore basato su una elezione indiretta che dava grande peso ai piccoli Comuni (vera pietra angolare del compromesso costituzionale del 1875), si trasformò in un co-decisorio che operava all'interno della maggioranza repubblicana.

La natura esclusivamente rappresentativa del regime si consolidò negli anni, escludendo tutti i possibili contemperamenti (decisioni popolari, rappresentanza professionale, controllo di costituzionalità)<sup>26</sup> come incompatibili in principio con il regime politico della Terza repubblica. Anche su questi problemi si deve registrare uno slittamento della classe politica repubblicana nel dogmatismo, almeno se si guarda alla Terza

<sup>20</sup> Lo stesso R. Capitant, *Régimes parlementaires*, cit., 46 osservava che «le 16 mai a marqué dans notre histoire constitutionnelle un véritable changement de régime».

<sup>21</sup> P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, 1997. Ma già L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1923, 203 notava che «la constitution de 1875 a été déformée : elle établissait un régime parlementaire traditionnel fondé sur l'équilibre des deux grands pouvoirs de l'Etat, le gouvernement et le parlement; nous vivons sous un régime dans lequel la prépondérance apparteint sans contest au parlement».

<sup>22</sup> Il Consiglio dei ministri era menzionato nell'art. 4 e nell'art. 7 della legge del 25.2.1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici e non con la finalità di regolarlo, ma unicamente per precisare, da un lato, che i consiglieri di Stato erano nominati e revocati dal Presidente della Repubblica in Consiglio dei ministri e dall'altro per attribuire a tale organo l'esercizio del potere esecutivo in caso di vacanza della presidenza della Repubblica.

<sup>23</sup> Art. 5 della legge del 24.2.1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici.

<sup>24</sup> R. Bonnard, *Précis de droit public*, V ed., Paris, 1939, 90.

<sup>25</sup> Tuttavia ciò non avvenne nelle elezioni del 1913, quando la maggioranza repubblicana preferì Pams a Poincaré, ma quest'ultimo mantenne la sua candidatura nel voto ufficiale e fu eletto presidente.

<sup>26</sup> Sui vari dibattiti che si svolsero nel corso dei decenni si v. G. Sacriste, *La république des constitutionnalistes*, Paris, 2011, 425 e J. Goguel, L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'Etat*, cit.

Repubblica in prospettiva storica e comparata: entrambe queste angolature dimostrano, a mio avviso, che correttivi di questo tipo non erano in principio incompatibili con le istituzioni di una repubblica parlamentare.

## 6. Quale forma di governo?

Come qualificare la forma di governo della Terza Repubblica? Data la dipendenza del governo dalla maggioranza parlamentare, è difficile sfuggire alla qualificazione del sistema come parlamentare<sup>27</sup>. Si trattava, però, di un sistema parlamentare con tratti peculiari, sia rispetto a quelli ravvisabili in esperienze costituzionali coeve alla Terza Repubblica (soprattutto in forma monarchica, almeno fino alla Costituzione portoghese del 1911), sia rispetto ai regimi parlamentari del novecento europeo.

Robert Redslob ne sottolineò sin dal 1917<sup>28</sup> la natura impura (*unechte*) perché squilibrata in virtù dell'opacizzazione del ruolo del Capo dello Stato e in particolare dell'atrofizzazione del potere di scioglimento. Si tratta di una linea di riflessione sulla quale si sono in seguito collocati anche Léon Duguit<sup>29</sup>, Georges Burdeau<sup>30</sup> e, in maniera un po' più sfumata, Maurice Hauriou<sup>31</sup>. René Capitant, in un saggio del 1933<sup>32</sup>, ha ricostruito le due scuole di pensiero sulla qualificazione del regime parlamentare: quella che dai testi elaborati in base all'orleanismo arrivava fino agli autori ora citati e che insisteva sull'esistenza della separazione dei poteri, ancorché *souple* e sulla necessità dell'equilibrio fra esecutivo e legislativo<sup>33</sup> e quella, risalente a Bagehot e incarnata in Francia da Carré de Malberg<sup>34</sup>, che sottolineava l'unificazione del potere politico e la dipendenza dell'Esecutivo dalla

<sup>27</sup> A. Esmein, H. Nézard, *Elements*, cit., 63, secondo i quali i poteri del Presidente erano comparabili a quelli di un monarca parlamentare. Cf. Anche G. Jèze, *La présidence de la République*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1913, 112 ss.

<sup>28</sup> Si v. la prima edizione in lingua tedesca di *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen 1918. Il libro venne poi edito in francese, con alcune aggiunte, dopo la prima guerra mondiale: si v. R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924.

<sup>29</sup> L. Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris, 1923, 196 ss., che sottolineava tre elementi del regime parlamentare: a) l'uguaglianza del governo e del parlamento in prestigio ed influenza; b) la collaborazione fra governo e parlamento; c) l'azione reciproca dei due organi l'uno sull'altro (che include il potere di scioglimento, oltre alla responsabilità politica dei ministri).

<sup>30</sup> Si v. G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans le constitutions européennes de l'après-guerre*, Paris, 1932, tr. it. *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, p.105 ss., il quale insisteva in particolare sull'equilibrio fra i poteri.

<sup>31</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, 368 ss..

<sup>32</sup> R. Capitant, *Régimes parlementaires*, in Aa.Vv., *Mélanges Carré de Malberg*, cit., 31-58.

<sup>33</sup> Su questa linea si collocava anche R. Bonnard, *Précis*, cit., 1939, 100, il quale riteneva che solo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica avrebbe potuto restaurare le condizioni di un equilibrio fra esecutivo e legislativo.

<sup>34</sup> R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, 194 nonché Id., *Referendum et parlementarisme*, in *Revue de Droit public*, 1931, 231.

maggioranza del Legislativo.

Come si diceva, un costituzionalismo riformatore si sviluppò già prima del 1914, inizialmente soprattutto contro il parlamentarismo assoluto<sup>35</sup>, ma divenne più influente fra le due guerre, nel tentativo di equilibrare la forma di governo. Alcune delle proposte formulate in questi anni sarebbero poi state riprese dopo il 1958, o almeno sarebbero state ritenute anticipatrici dello spirito delle istituzioni della V Repubblica.

Per interpretare la Terza Repubblica, alcuni osservatori si sono serviti della dubbia categoria del regime di assemblea, che sarebbe caratterizzato, anch'esso, dall'assenza di equilibrio fra esecutivo e legislativo e dal ruolo meramente dipendente del primo dal secondo. Ma l'uso di questa nozione pare di per sé stesso problematico e implica l'accettazione della nozione redslobiana di regime parlamentare. E' invece preferibile ragionare di varianti interne all'ampia fenomenologia della forma di governo parlamentare, che includono i sistemi a tendenza assembleare<sup>36</sup> così come, all'estremo opposto, i regimi a tendenza primoministeriale, restandone fuori solo quelle esperienze in cui il centro di propulsione dell'indirizzo politico si sposta in capo al Presidente della Repubblica (semipresenzialismo di tipo francese) e quelli in cui non esiste un potere esecutivo come organo costituzionale distinto, che invece era ben presente nel governo della Terza Repubblica.

2401

## 7. Le regole del regime parlamentare

E' bene soffermarsi sulle regole non scritte che conformarono il regime parlamentare della Terza Repubblica, sottolineando che esse si basavano, certo, sulle *premesse contenute nella Costituzione formale*, ma anche che la loro comprensione era possibile solo considerando le regole emerse dalla prassi e successivamente stabilizzatesi (se in forma di *conventions* o di consuetudini<sup>37</sup>, oppure allo stato di mera prassi, senza *opinio juris*, è questione che può essere lasciata indeterminata in questa sede).

Quello della terza Repubblica è stato uno degli esempi classici di parlamentarismo non razionalizzato, o, se si preferisce un caso di parlamentarismo criptorazionalizzato, in cui, cioè, gli elementi di

---

<sup>35</sup> Si v. L. Duguit, *La représentation syndicale au Parlement*, in *Revue politique et parlementaire*, 68 (1911), 28-49, che si esprimeva in favore di un Senato composto da una rappresentanza professionale e si dichiarava non ostile all'elezione del presidente della Repubblica a suffragio universale (pur sfumando poi la sua posizione nel suo *Manuel* del 1923, cit., 205 ss.) e J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, 1906, 622 ss., che argomentava in favore dell'elezione del Presidente della Repubblica da parte di un collegio più ampio di quello consistente nella riunione congiunta delle due Camere.

<sup>36</sup> M. Duverger, *Les constitutions de la France*, XIII ed., Paris, 1993, 81-82.

<sup>37</sup> In questo senso ad es. M. Duverger, *Les constitutions*, cit., 81-82.

razionalizzazione (controfirma ministeriale<sup>38</sup> e responsabilità politica<sup>39</sup>) erano estremamente deboli e finivano per ridursi alle precondizioni minimali che rendono possibile, ma non costituzionalmente necessario, il regime parlamentare.

Tenteremo di far emergere i tratti specifici di questo tipo di regime parlamentare ragionando su quattro questioni.

### 7.1. La formazione del governo

Sulla formazione del governo, le leggi costituzionali del 1875 tacevano quasi del tutto e si limitavano ad affermare che spettava al Presidente della Repubblica a nominare i funzionari dello Stato, fra cui venivano ritenuti inclusi – pur con la particolarità della loro posizione – anche i ministri<sup>40</sup>.

Nella prassi, il potere di nomina dei ministri veniva esercitato attraverso alcuni passaggi informali di cui è possibile evidenziare i tratti principali.

In gran parte delle crisi di governo – aperte con le dimissioni del Presidente del Consiglio uscente, presentate a nome del Gabinetto nelle mani del Presidente della Repubblica – si fece luogo a *consultazioni* da parte del Presidente della Repubblica, sia pur con un basso grado di formalizzazione. Oltre ai presidenti della Camera e del Senato, venivano consultate le personalità politiche più autorevoli, più che i rappresentanti di partiti organizzati, dato il basso tasso di organizzazione partitica.

Il Presidente della Repubblica designava e nominava anzitutto quel ministro che, sin dall'inizio della Terza Repubblica, operava come *Presidente del Consiglio dei ministri* e di cui, come si è detto, non vi era alcuna traccia nelle leggi costituzionali del 1875: queste ultime erano silenti anche sul grado di primazia del Presidente del Consiglio stesso nella forma di governo, che del resto rimaneva in qualche modo indeterminato anche nella realtà costituzionale. Se si può individuare una certa preminenza del Presidente del Consiglio rispetto ad eventuali interferenze del Presidente della Repubblica nella formazione del *Cabinet*, tali interferenze non erano tuttavia escluse del tutto. Anche considerata la natura individualistica e frammentata del parlamento francese, esisteva senza dubbio un margine di scelta del Presidente della Repubblica fra i diversi possibili Presidenti del Consiglio: ma tale margine non era mai troppo ampio.

In ogni caso, il Presidente della Repubblica conferiva in primo luogo un *incarico* di formare il governo, cui talora seguiva un “giro” di consultazioni

<sup>38</sup> Art. 3, ultimo comma, della Legge costituzionale del 25 febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici.

<sup>39</sup> Art. 6 della Legge costituzionale del 25 febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici, ove si parla di responsabilità solidale.

<sup>40</sup> L'art. 3 della legge del 24.2.1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici stabiliva: “Il nomme à tous les emplois civils et militaires” e questa previsione era considerata comprensiva del potere di nomina dei ministri (J. Barthélémy, P. Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1926, 536 e R. Bonnard, *Précis*, cit., 91).

tenute dal Presidente del Consiglio designato. Talora il Presidente del Consiglio designato accettava immediatamente l'incarico, ma si verificarono alcuni casi di *rinuncia* a formare il governo: ad es. nella crisi che portò alla formazione del governo Loubet nel 1892 il capo dello Stato dapprima incaricò Charles de Freycinet e poi Maurice Rouvier e si rivolse quindi a Emile Loubet; nella crisi dell'aprile 1925 dapprima il Presidente incaricò Aristide Briand e dopo la rinuncia di questi si rivolse a Paul Painlevé, che formò il nuovo esecutivo.

Più problematica è la questione del rapporto fra Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare nella scelta dei membri del governo. E' ovvio che un gabinetto poteva formarsi solo tenendo conto dell'articolazione delle forze parlamentari, ma forse era più la scelta di ministri di un certo orientamento anziché di un altro a colorare il singolo gabinetto e, al tempo stesso, a delimitare la maggioranza.

Le maggioranze, del resto, furono di diverso tipo. In alcuni casi la delimitazione con le forze escluse da esse era piuttosto chiara, come ad es. durante i governi guidati da Jules Meline, Pierre Waldeck-Rousseau e Emile Combes negli anni a cavallo fra XIX e XX secolo e nei governi formati all'indomani delle elezioni del 1924 e del 1936. In altri casi la delimitazione della maggioranza era incerta e il Presidente del Consiglio faceva riferimento a un gruppo di deputati ma doveva cercare appoggi in altre aree parlamentari. La logica era in genere quella delle combinazioni di tendenze parlamentari<sup>41</sup>. Il governo, comunque, non nasceva sulla base di un vero e proprio accordo di coalizione, dato che i partiti erano fluidi e poco disciplinati e ciò pare possa dirsi anche dei governi del *Cartel des gauches* del 1924 e del *Front Populaire* del 1936.

Per l'osservatore dei regimi parlamentari contemporanei – quello italiano anzitutto<sup>42</sup> – appare molto sorprendente la rapidità con cui le crisi venivano risolte, nominando un nuovo Presidente: la *durata delle crisi* superava di rado i pochi giorni. Soltanto tre crisi su 110 superarono la durata di 10 giorni:

- a) nel 1887 la crisi fra il governo Goblet e il I governo Rouvier (13 giorni);
- b) nel 1899 la crisi fra il V governo Dupuy e il governo Waldeck Rousseau (10 giorni) e
- c) nel 1932 la crisi fra il III governo Tardieu e il III governo Herriot (ben 24 giorni, la più lunga di tutta la Terza repubblica<sup>43</sup>).

<sup>41</sup> J. Goguel, L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'Etat*, cit., 18.

<sup>42</sup> ... ma in alcuni casi recentissimi anche quello della V Repubblica francese, che a nostro avviso non è un sistema parlamentare, ma ha senza dubbio una componente assimilabile ai regimi parlamentari, che diviene operativa nei periodi di coabitazione, ma anche in quelli di polarizzazione senza maggioranze (come quello apertosi dopo le elezioni legislative del 2024).

<sup>43</sup> Si trattò, del resto, di un caso del tutto anomalo. Le elezioni legislative del 1° e 8 maggio 1932 videro il successo delle forze di sinistra e la sconfitta della maggioranza

Vi era comunque, in molti casi, un pur breve scarto di tempo fra la designazione o incarico del Presidente del Consiglio e la nomina del Gabinetto.

Una volta formato il governo, il Presidente del Consiglio si presentava in genere davanti alla Camera, per leggervi una dichiarazione programmatica<sup>44</sup>, cui seguiva di solito la presentazione di una interpellanza, a partire dalla quale aveva luogo un dibattito che si concludeva con un voto. La dichiarazione programmatica era poi esposta dallo stesso Presidente o da un ministro da lui delegato davanti al Senato. Anche se non era formalmente previsto un voto di fiducia iniziale al Governo<sup>45</sup>, appare dunque problematico parlare di parlamentarismo “negativo” (in cui la fiducia o comunque il sostegno della maggioranza è presunto) o di “sincero esperimento”.

Ci si può ovviamente interrogare su quale ruolo spettasse alle elezioni generali della Camera dei deputati nella formazione del governo. Premesso che solo 14 delle quasi cento crisi di governo successive al 1877 ebbero luogo a ridosso delle elezioni, si possono ravvisare situazioni diverse, distinguendo quelle in cui il voto produsse un cambio di governo, poiché l'esecutivo uscente si dimise nelle mani del Presidente della Repubblica senza aspettare un voto parlamentare e quelle in cui le dimissioni dell'Esecutivo furono presentate solo in seguito ad una sconfitta del governo nella Camera neo-eletta. Furono comunque pochi i casi in cui il governo uscente sopravvisse oltre un mese dopo le elezioni generali. Nei casi in cui il governo battuto nelle elezioni si dimise senza attendere la riunione della Camera si potrebbe ravvisare una evoluzione simil-britannica<sup>46</sup>; ma la similitudine con la Gran Bretagna riguardava solo la *pars destruens*, non la *pars construens*, salvo che nelle elezioni del 1924 e del 1936: per lo più le elezioni abbattevano un governo ma non erano sufficienti a sceglierne uno nuovo.

---

che sosteneva il III governo Tardieu. Fra i due turni, il 6 maggio il Presidente della Repubblica Paul Doumer, rimase vittima di un attentato. Fu quindi convocata l'Assemblea nazionale (ancora composta dalla Camera uscente, oltre che dal Senato) che il 10 maggio elesse Albert Lebrun Presidente della Repubblica. Il Presidente del Consiglio Tardieu rassegnò allora le dimissioni nelle mani del nuovo Capo dello Stato, ma chiese che esse non fossero considerate come dimissioni di cortesia verso il nuovo Presidente, dato il risultato elettorale. Il governo Tardieu rimase dunque in carica per la gestione degli affari correnti, come governo dimissionario, fino alla nomina del III governo Herriot, il successivo 3 giugno. Su questa vicenda v. la sintetica ricostruzione di A. Soulier, *L'instabilité ministérielle*, cit., p. 86.

<sup>44</sup> Se ne v. un esempio nelle dichiarazioni del governo Meline, lette alla Camera dei deputati il 30 aprile 1876, nel *Journal officiel*, p. 751-766, consultabile in [Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés : compte rendu in-extenso | 1940-02-02 | Gallica](https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k17100).

<sup>45</sup> Va fra l'altro ricordato che in alcuni casi il governo (ad es Daladier II, 1934) si dimise malgrado avesse ricevuto uno o addirittura più voti favorevoli dalla Camera dei deputati, in questo caso per la pressione di eventi esterni.

<sup>46</sup> A partire dalle dimissioni presentate dal Primo ministro conservatore Benjamin Disraeli all'indomani delle elezioni generali del 1868, senza attendere la prima riunione della nuova Camera dei Comuni.

## 7.2. Le crisi di governo

La fenomenologia delle crisi di governo della Terza Repubblica è estremamente varia, anche dato il loro numero e la loro frequenza, che non cambiò di molto lungo i 65 anni di vita della Terza Repubblica. Forse solo il decennio 1896-1905, segnato dai tre governi lunghi di Méline, Waldeck Rousseau e Combes fece parzialmente eccezione.

Il dato centrale era tipico del parlamentarismo non razionalizzato: potenzialmente qualsiasi voto parlamentare era idoneo a certificare il venir meno della fiducia<sup>47</sup> e quindi l'attivazione della responsabilità politica, con conseguenti dimissioni del governo. Lo strumento a disposizione della Camera per attivare un voto che poteva condurre alla sfiducia era semplicissimo: l'interpellanza, posta a disposizione di ciascun deputato e considerata da Eugene Pierre una conseguenza automatica del principio costituzionale della responsabilità politica<sup>48</sup>.

Ma se le crisi verificatesi in tal modo sono forse le più numerose, esse, tuttavia, costituiscono l'unico tipo di crisi di governo negli anni fra il 1871 ed il 1940. I principali studi su questo tema hanno enucleato una articolata tipologia di crisi di governo<sup>49</sup>, classificandole in base all'organo che fu la principale causa della crisi. Ne risultava la seguente tipologia:

- 1) crisi provocate dal corpo elettorale;
- 2) crisi provocate dal Parlamento, a loro volta classificabili in
  - 2a) crisi provocate dalla Camera dei deputati, sia con voto a carattere esplicitamente fiduciario, sia nell'esercizio della funzione legislativa o di controllo.
  - 2b) crisi provocate dal Senato;
  - 2c) crisi provocate da organi interni alle Camere, in particolare dalle Commissioni parlamentari;
- 3) crisi provocate dall'elezione del nuovo Presidente della Repubblica o dall'influenza personale del Presidente stesso;
- 4) crisi provocate dallo stesso governo, vale a dire dal Presidente del Consiglio o da uno o più ministri;
- 5) crisi provocate da interventi esterni all'organizzazione costituzionale, e in particolare da pressioni provenienti da manifestazioni di piazza.

In alcuni casi, diversi fattori contribuirono a generare la crisi di governo. Inoltre è difficile collocare le crisi nascenti dal rigetto di una

<sup>47</sup> Secondo A. Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République*, Paris, 1939, 383, «toutes les procédures peuvent être employées pour renverser le Cabinet et la volonté de rupture se manifeste aussi bien par le canal d'organes dérivés des Assemblées que par une décision explicite de celles-ci».

<sup>48</sup> E. Pierre, *Traité*, cit., 695. In termini analoghi si esprimevano anche A. Esmein, P. Nézard, *Éléments*, cit., 257, affermando che «la responsabilité politique, caractéristique du gouvernement parlementaire, consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation morale de démissionner».

<sup>49</sup> Quella riportata nel testo si deve ad A. Soulier, *L'instabilité ministérielle*, cit., *passim*.

questione di fiducia, posta da un Presidente del Consiglio o da un ministro, dato che in questo caso si potrebbe rientrare tanto nell'ipotesi *sub 2*, quanto in quella *sub 4*.

Ovviamente l'orientamento dei partiti non risulta come dato autonomo in questa classificazione, ma esso ha comunque contribuito ad aprire alcune crisi, configurandosi però non come causa diretta e specifica, ma come fattore manifestatosi in uno dei canali ordinamentali ora menzionati.

### 7.3. La struttura interna del potere esecutivo

La formula della monarchia costituzionale a tendenza parlamentare (il Re regna ma non governa) era stata elaborata da Thiers a cavallo fra la Restaurazione e la monarchia di luglio. Nel diritto costituzionale scritto del 1875, che recepiva tale schema sostituendo al Re il Presidente della Repubblica, poteva dunque essere ritenuto implicito un ruolo presidenziale nel quale il Capo dello Stato non avrebbe dovuto dirigere il Gabinetto, ma solo nominarlo. Del resto spingeva almeno in parte in questa direzione la prassi del periodo transitorio fra il 1871 e il 1875, sotto la presidenza di Thiers prima e di Mac-Mahon poi.

La responsabilità della direzione del governo restava affidata al Presidente del Consiglio dei ministri, pur privo di riconoscimento formale nel diritto positivo, anche se essa venne parzialmente istituzionalizzata negli anni trenta<sup>50</sup>. Oltretutto, specie per i repubblicani storici, a ciò si aggiungeva la forte diffidenza verso gli organi monocratici ed i leader.

#### 7.3.1 Il Presidente della Repubblica

Il ruolo presidenziale era depositario di tutta l'ambiguità del compromesso su cui la Repubblica era nata con le leggi del 1875 e all'inizio del XX secolo un autorevole osservatore britannico poteva notare che “quale sia l'esatta portata del potere e dell'influenza di un Presidente francese è un *arcane imperii*, che la consuetudine costituzionale impedisce ... di svelare”<sup>51</sup>.

Anche se le leggi costituzionali non contenevano una formula che attribuisse direttamente al Capo dello Stato la titolarità del potere esecutivo, l'art. 7 della legge del 25 febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici<sup>52</sup> sembrava presupporre tale titolarità laddove stabiliva che il potere esecutivo era assunto dal Consilio dei ministri nei periodi di vacanza presidenziale. Tuttavia, la previsione della controfirma ministeriale e della

<sup>50</sup> Si v. l'art. 20-bis della legge finanziaria del 25 dicembre 1934, sull'organizzazione dei servizi della presidenza del Consiglio e il decreto del 31 gennaio 1935. Al riguardo cfr. J. Barthélémy, *La présidence du Conseil*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, janvier-mars 1937, 147.

<sup>51</sup> J. Bryce, *Democrazie moderne*, tr. it., Milano, 1930, 92.

<sup>52</sup> Art. 7. - En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux chambres procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. - Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

responsabilità dei ministri, e, correlativamente, quella dell’irresponsabilità del Presidente<sup>53</sup>, se escludevano in radice un Capo di Stato con funzioni di capo dell’Esecutivo, sembravano lasciare aperta l’alternativa fra un ruolo presidenziale come “potere moderatore”, capace di agire in maniera autonoma dal Parlamento e anche in contrasto con questo e quello di un presidente di facciata (*figurehead*)<sup>54</sup>, mero notaio degli equilibri parlamentari e voce formale esterna della volontà dei ministri, chiamati a controfirmare tutti i suoi atti. Fu quest’ultimo schema a prevalere, con la conseguenza che la dottrina constatava che quello del Presidente era un “role passif”, e lamentava talora che il Capo dello Stato fosse “une valeur inutilisée”<sup>55</sup>, anche considerata la sua esperienza in quanto politico di lungo corso e la sua immersione negli affari correnti, favorita dalla tradizione francese che gli attribuiva la presidenza, pur se solo formale, del Consiglio dei ministri<sup>56</sup>.

Residuava, certo, uno spazio di scelte autonome nell’ambito della pluralità degli orientamenti parlamentari, per l’adozione delle quali decisiva sarebbe stata la personalità sia del Capo dello Stato che del Presidente del Consiglio dei ministri. Così Grévy cercò di evitare l’ascesa alla presidenza del Consiglio di personalità forti come Ferry e Gambetta. Ma la possibilità di una presidenza “attivista” fu in radice ridotta al minimo dalla classe politica della Terza Repubblica, la quale – con qualche eccezione, come quelle di Raymond Poincaré (1913-1920) e di Alexandre Millerand (1920-1924)<sup>57</sup> – ebbe cura di scegliere sempre delle figure di secondo piano per la carica di Presidente<sup>58</sup>. Così nel 1887 Sadi Carnot fu preferito a Jules Ferry, nel 1895 Félix Faure a Henri Brisson, nel 1899 Emile Loubet a Jules Meline, nel 1920 Paul Deschanel a Georges Clemenceau, nel 1931 Paul Doumer ad Aristide Briand.

E quando alcuni Presidenti (Jean Casimir-Périer nel 1895, Alexandre Millerand nel 1924) tentarono di ampliare il ruolo presidenziale, questi

<sup>53</sup> Art. 6 della legge del 25 febbraio 1875 sull’organizzazione dei poteri pubblici.

<sup>54</sup> E’ comunque opportuno evitare di sottovalutare il ruolo simbolico del Capo dello Stato. Relativamente alla Terza Repubblica, J. Bryce, *Democrazie moderne*, cit., 95, notava che «egli è un pezzo essenziale del meccanismo costituzionale, perché rappresenta l’unità della nazione e la continuità del potere esecutivo».

<sup>55</sup> Così M. Hauriou, *Précis*, cit., 364. E’ nota anche la caustica battuta, attribuita a Georges Clemenceau: «il y a deux organes inutiles: la prostate et le président de la République».

<sup>56</sup> Mentre il Consiglio dei ministri era presieduto dal Presidente della Repubblica, il Consiglio di Gabinetto – che poteva deliberare su tutti gli affari di governo per i quali non era richiesta la presenza del Presidente della Repubblica e in generale preparava le decisioni che sarebbero poi state prese dal Consiglio dei ministri – era presieduto dal presidente del Consiglio: H. Nézard, *Elements de droit public*, Paris, 1911, 165.

<sup>57</sup> Non a caso si tratta dei due Presidenti della Repubblica che, al momento dell’elezione alla presidenza, erano Presidenti del Consiglio dei ministri in carica. Si v. comunque *supra* la nota 25 per Poincaré.

<sup>58</sup> Anche questa affermazione non dovrebbe essere estremizzata, dato che i presidenti della Terza repubblica erano in molti casi degli ex-Presidenti del Consiglio (Casimir Périer, Loubet, Fallières, Poincaré, Millerand, Doumergue) o degli ex Presidenti di Assemblea parlamentare (Grévy, Deschanel, Doumer, Lebrun).

tentativi vennero neutralizzati. Così Casimir Perier si dimise dopo meno di un anno di presidenza, lamentando di essere ignorato dalla classe politica. Nel 1924 Millerand fu addirittura costretto alle dimissioni all'indomani delle elezioni legislative, dopo che tutti gli esponenti della maggioranza del *Cartel des gauches*, vincitrice alle urne, rifiutarono di assumere incarichi di governo e dopo che la Camera rifiutò addirittura di «prendere contatto» con il governo nominato da Millerand e guidato da Frédéric François-Marsal. In quest'ultimo caso si ebbe indubbiamente una netta forzatura non solo della lettera, ma anche dello stesso spirito della costituzione per come esso si era venuto delineando nella prassi.

E' interessante notare, riprendendo uno spunto di René Capitant<sup>59</sup>, che, a differenza di quanto accade in Inghilterra, l'affievolimento dei poteri presidenziali portò alla paralisi *tout court* di tali poteri e non al loro passaggio dal Re al Governo e al suo Presidente. Ciò vale per entrambi i principali poteri presidenziali, vale a dire il voto sospensivo sulle leggi<sup>60</sup> e, soprattutto, il potere di scioglimento. Capitant considerava fisiologico che, superata la fase transitoria 'orleanista' il potere presidenziale autonomo di scioglimento fosse divenuto solo cartaceo, ma non altrettanto che esso si fosse rivelato inutilizzabile anche dal Presidente del Consiglio, sia pur in forma di un atto presidenziale, così come nel Regno Unito uno scioglimento primoministeriale aveva – ed ha tuttora – la veste di un atto regio.

### 7.3.2. Il Consiglio dei ministri ed il Presidente del Consiglio

L'esecutivo era scarsamente razionalizzato anche all'interno del Gabinetto. Si trattava di un Consiglio dei ministri di dimensioni ridotte, a lungo composto da meno di dieci componenti. Posizioni chiave erano ovviamente gli Esteri (in un'epoca di costruzione di imperi, di guerre mondiali, di sconfitte militari, ricostruzioni, *revanches* e vendette), gli Interni (con il cruciale controllo della rete prefettizia, anche a fini di influenza elettorale) e le Finanze. Ma non va dimenticata l'importanza dell'Agricoltura (ministero quasi sempre controllato da esponenti del Partito Radicale, così come quello dell'Interno, in entrambi i casi con un singolare parallelo con la DC italiana nel secondo dopoguerra) e, nelle fasi della battaglia laicista, l'Educazione nazionale.

Il frequente cambio di gabinetti (in totale 108) e di Presidenti del Consiglio – e quindi l'instabilità dei governi – era attenuato dal ritorno alla presidenza di molti ex-premier per guidare un secondo o un terzo gabinetto: Aristide Briand guidò ben undici governi, Raymond Poincaré ne condusse cinque, così come Alexandre Ribot, Charles Dupuy e Jules-Armand Dufaure;

<sup>59</sup> R. Capitant, *Régimes parlementaires*, cit., 53-54.

<sup>60</sup> Tale potere era previsto dall'art. 7 della legge cost. del 16.7.1875 sui rapporti fra i poteri pubblici. Sulla inutilità di questo potere – in effetti mai utilizzato durante la III Repubblica – per un Presidente impossibilitato ad agire in maniera indipendente dai ministri si v. A. Esmein, H. Nézard, *Elements*, 72.

Charles de Freycinet, Camille Chautemps e Pierre Laval ne diressero quattro; Edouard Daladier, Edouard Hérriot e André Tardieu tre. Se moltissimi governi furono di breve durata (ben 36 governi, oltre un terzo del totale, ebbe durata inferiore a 100 giorni), e se nessun governo durò mai per tutta la legislatura parlamentare, vi furono comunque alcune eccezioni, come il governo Waldeck-Rousseau (1106 giorni dal 1899-1902), il I governo Clemenceau (995 giorni fra il 1906 e il 1909), il governo Emile Combes (951 giorni fra il 1902 e il 1905), il II e il IV governo Poincaré (rispettivamente 800 e 836 giorni, fra il 1922 e il 1924 e fra il 1926 e il 1928). Anche il II governo Clemenceau (1917-20), il governo Méline (1996-98), il IV governo Freycinet (1890-92), il II governo Ferry (1883-1885) e il III governo Daladier (1938-40) superarono i 700 giorni di durata in carica.

Ancor più eclatante è la presenza delle stesse personalità in vari successivi gabinetti, spesso con una certa continuità nella medesima posizione ministeriale. Del resto, le carriere politiche – comprese quelle ministeriali – erano in genere vitalizie o quasi. Ciò ha indotto a parlare di un *éternel retour* degli stessi ministri nelle cariche ministeriali, sicché è agevole all'osservatore di oggi mettere l'una a fianco all'altra le due principali monografie su questo tema nella Terza Repubblica: mentre nel 1939 Auguste Soulier sottolineava l'instabilità dei governi e tentava di classificare le crisi<sup>61</sup>, due decenni dopo Jacques Ollé-Laprune poteva intitolare il suo lavoro *La stabilité des ministres sous la Troisième République*<sup>62</sup>, contrapponendo, fin dalla prima riga del suo libro, stabilità dei ministri e instabilità dei governi, riprendendo una immagine di Jean-Jacques Chevallier. Anche su questo punto si può scorgere una interessante similitudine con la vicenda della Repubblica italiana negli anni del sistema proporzionale (1946-1993).

#### 7.4. La struttura interna del potere legislativo ed il ruolo del Senato

La terza Repubblica era un caso da manuale di bicameralismo paritario: anche se solo la Camera dei deputati era eletta a suffragio universale, mentre il Senato era eletto indirettamente (oltretutto fino al 1884 con una quota di senatori vitalizi<sup>63</sup>, che dopo la riforma adottata in tale anno<sup>64</sup> scomparirono gradualmente, l'ultimo nel 1914), le due Camere avevano eguali poteri,

<sup>61</sup> A. Soulier, *L'instabilité ministérielle*, cit..

<sup>62</sup> J. Ollé-Laprune, *La stabilité des ministres sous la Troisième République 1879-1940*, Paris, 1962. Si v. in partic. p. 158 per la sottolineatura dell'accentuazione di entrambe le tendenze nel periodo fra il 1920 e il 1940.

<sup>63</sup> Si v. l'art. 7 della legge cost. del 24 febbraio 1875 relativa all'organizzazione del Senato.

<sup>64</sup> La legge del 14 agosto 1884, recante revisione parziale delle leggi costituzionali, fu la più importante fra le tre leggi di revisioni adottate durante la Terza Repubblica. Il suo art. 3 decostituzionalizzò gli art. da 1 a 7 della legge costituzionale sul Senato, rendendone possibile la riforma con legge ordinaria, tramite la quale si procedette all'abolizione dei senatori vitalizi. I senatori vitalizi in quel momento in carica non furono però destituiti, ma fu stabilito che al momento del loro decesso il loro successore sarebbe stato eletto secondo le regole generali, che fra l'altro vennero modificate.

anzitutto nel procedimento di formazione della legge, con la sola eccezione del diritto della Camera dei deputati di iniziare l'esame di disegni di legge di spesa<sup>65</sup>.

Ci si può però chiedere se la parità fra le due Camere nel procedimento legislativo si fosse estesa anche al rapporto fra le Camere stesse ed il governo e in particolare alla responsabilità politica dei ministri. Quest'ultima non era disciplinata, come si è visto, dalle leggi costituzionali del 1875 se non con l'affermazione generale “les ministres sont responsables devant les Chambres”<sup>66</sup>, ma senza regolare i procedimenti per la concessione e la revoca della fiducia (come invece fecero dopo il 1919 le costituzioni del parlamentarismo razionalizzato)<sup>67</sup>. In questo ambito, si delineò nella prassi un principio piuttosto *souple* di prevalenza della Camera dei deputati, alla quale sola spettava in via generale il potere di obbligare con un proprio voto il governo a dimettersi, rispetto al Senato<sup>68</sup>. Tuttavia questo principio valeva solo fino a quando il Senato non intendesse fare uso del proprio potere di voto, radicato nella sua posizione di parità nel procedimento legislativo. Nei pochi casi in cui ciò accade, il Governo abbozzò una resistenza, nel senso che non si dimise *sic et simpliciter* davanti ad un voto contrario della Camera alta, pur implicante sfiducia, ma finì per farlo nei casi in cui il Senato si mantenne fermo nella sua ostilità con altri voti successivi<sup>69</sup>. Nel corso degli anni trenta, inoltre, il Senato si oppose chiaramente alla politica economica dei governi del Fronte Popolare, rigettando alcuni progetti di rilevanza strategica per il I e il II governo Blum (1936-37 e 1938), che aveva attribuito ad essi portata fiduciaria. In questi casi, più che di una sfiducia senatoriale diretta al governo, si trattava del rigetto di un progetto di legge su cui il governo aveva posto la questione di fiducia e dunque il voto avveniva nel quadro del procedimento legislativo, assorbendo in sé la questione fiduciaria<sup>70</sup>, ma provocando comunque la caduta del governo.

<sup>65</sup> Art. 8 della legge cost. del 24 febbraio 1875 relativa all'organizzazione del Senato.

<sup>66</sup> Su questo problema si v. L. Duguit, *Le Sénat et la responsabilité politique des ministres*, in *Rev. Dr. Publ.*, 1896 (t. V), 431 ss.

<sup>67</sup> Si può segnalare che in un sistema per certi aspetti simile – quello risultante dal *British North America Act* 1867, nel quale non era previsto formalmente il rapporto di fiducia e le due Camere avevano una posizione paritaria nel procedimento legislativo – il monopolio della Camera dei Comuni rispetto al Senato nei voti di fiducia si affermò nella prassi in maniera molto chiara. Ciò era (ed è) forse dovuto al fatto che il Senato canadese non era elettivo, ma nominato dal Governatore Generale su proposta del Primo Ministro.

<sup>68</sup> Secondo H. Nézard, *Elements*, cit., 147, «on pense en général que le Sénat n'a pas le droit de contraindre un ministère à se retirer par un vote de blâme».

<sup>69</sup> Si v. la crisi del governo guidato da Léon Bourgeois nel 1896 e la ricostruzione di F. Moreau, *Chronique constitutionnelle et parlementaire*, in *Revue de droit public*, 1898 (t. IX) 79 ss. Si v. anche la ricostruzione critica di A. Esmein, H. Nézard, *Eléments*, cit., 273 ss. (e ivi, a p. 260 ss. un magistrale inquadramento storico-comparatistico del problema della responsabilità politica degli esecutivi davanti a Camere alte non elettive).

<sup>70</sup> Una sorta analoga era toccata nel 1925 al I governo Hérriot, uscito vincitore dalle elezioni generali dell'anno precedente alla guida del *Cartel des gauches*.

Il Senato svolse quindi un ruolo importante e contribuì ad esaltare la natura “provinciale” del regime, dato che nella sua elezione avevano un peso proporzionalmente maggiore i piccoli comuni. Ma dal 1879 in poi non svolse quasi per nulla quel ruolo conservatore e di freno rispetto alla Camera<sup>71</sup> espressa dal suffragio universale che gli autori delle leggi costituzionali del luglio 1875 avevano immaginato<sup>72</sup>. Invece di operare come contropotere, affiancando il Presidente della Repubblica (ad es. approvandone un decreto di scioglimento della Camera dei deputati), esso faceva blocco con la Camera bassa. I casi in cui entrò in contrasto con essa si riferiscono a specifici provvedimenti legislativi, anche se importanti e in alcuni casi obbedivano a strategie di partito su quelle specifiche questioni, ma non condussero quasi mai alla emersione di indirizzi politici incompatibili, né erano espressione di una differente legittimazione politico-costituzionale della Camera eletta indirettamente rispetto a quella eletta a suffragio universale. Questa situazione fu solo parzialmente modificata nel periodo fra il 1920 ed il 1940, quando il Senato era dominato dal Partito radicale<sup>73</sup>, che proprio in quegli anni stava perdendo terreno alla Camera – sia verso destra, sia verso sinistra – pur restando centrale nel sistema politico fluido della Terza Repubblica. In questo contesto, i senatori operarono per difendere alcuni caratteri impressi nei decenni precedenti alle politiche pubbliche, come l'anticlericalismo e una certa dose di liberismo economico, in quest'ultimo caso soprattutto di fronte a talune opzioni di politica economica del Fronte Popolare<sup>74</sup>.

2411

La durata delle Camere costituzionalmente prevista era di 9 anni per i singoli Senatori, con il rinnovo di un terzo del Senato ogni tre anni e di 4 anni per la Camera dei deputati, che invece veniva eletta in una sola tornata, salvo elezioni suppletive. Con l'eccezione della I legislatura, abbreviata dallo scioglimento di Mac-Mahon (1876-77) e di quella in cui si svolse la I guerra mondiale (1914-19) tutte le legislature durarono effettivamente per quattro anni.

## 8. Cenni sul sistema politico e sul sistema elettorale

Le due classiche varianti utilizzate per spiegare la funzionalità dei regimi parlamentari – sistema dei partiti e sistema elettorale – operavano a loro volta con modalità piuttosto singolari, anche in prospettiva comparata.

---

<sup>71</sup> A. Esmein, H. Nézard, *Eléments*, cit., 270, sottolineano che la Costituzione aveva fatto del Senato «un pouvoir pondérateur et modérateur, réservant à la Chambre des députés l'orientation de la politique gouvernementale».

<sup>72</sup> Il Senato era stato infatti concepito quale “clé de voute de la République conservatrice” secondo G. Berstein, *Le Sénat sous la III République 1920-1940*, Paris, 2014, 13.

<sup>73</sup> Si v. i dati sulla composizione della II Camera dopo il 1920 in G. Berstein, *Le Sénat*, cit., 65 ss.

<sup>74</sup> Si v. ancora G. Berstein, *Le Sénat*, cit., 319 ss.

### 8.1. Il sistema elettorale

Il sistema elettorale fu modificato in varie occasioni, talora con ben precise finalità partigiane (come nel caso della riforma del 1889, finalizzata a contenere il boulangismo): del resto questo è un altro tratto che contrappone sul lungo periodo la democrazia rappresentativa francese – caratterizzata dai frequenti cambiamenti non solo di costituzione, ma anche di sistema elettorale – a quella inglese, stabile da entrambi i punti di vista.

In generale, tuttavia, il sistema elettorale rimase caratterizzato da un elevato grado di localismo, e fu impenniato, alternativamente, sulla microdimensione dell'*arrondissement* o su quella più estesa del dipartimento, che costituirono le circoscrizioni elettorali in cui il sistema elettorale si articolava, mentre non fu mai introdotto un meccanismo di calcolo dei voti a livello nazionale.

Gran parte delle elezioni della III Repubblica si svolsero con un sistema uninominale maggioritario a doppio turno a livello di *arrondissement*, che venne utilizzato nel 1877, nel 1881 e nelle elezioni tenutesi fra il 1889 ed il 1914 e di nuovo dal 1928 alla fine del regime. Di impianto comunque maggioritario – ma a livello di dipartimento, e quindi con collegi plurinominali – era invece la legge elettorale del 1885, che venne applicata unicamente nelle elezioni tenutesi in quell’anno.

La frammentazione politica e l’instabilità dei governi della Terza Repubblica non furono dunque il prodotto di un sistema elettorale proporzionale, l’introduzione del quale fu oggetto di dibattito nei primi anni del XX secolo. La Camera approvò nel 1914 una riforma elettorale che avrebbe introdotto tale sistema, ma il voto del Senato ne impedì l’adozione e quando la riforma del 1919 venne condotta in porto all’insegna di un sistema proporzionale a livello di dipartimento, il meccanismo elettorale venne conformato con modalità operative che lo correggevano sensibilmente in maniera piuttosto erratica<sup>75</sup>. Sicché esso non fu oggetto di particolari rimpianti quando venne abrogato nel 1927.

### 8.2. Il sistema dei partiti

Il sistema dei partiti era dominato dal *cleavage* onnipervasivo della fedeltà al regime repubblicano, poi in parte trasfigurato in una differenziazione fra destra e sinistra (o fra *ordre* e *mouvement*<sup>76</sup>) dopo il 1919, ma con una notevole frammentazione interna ai due blocchi, che non escludeva elementi di porosità fra di essi e neppure la formazione di governi basati su maggioranze trasversali.

Tutte le elezioni dal 1876 al 1914 furono vinte dalle forze di sinistra,

<sup>75</sup> Si v. P. Campbell, *French Electoral Systems & Elections since 1789*, London, 1958, 97. Più in generale sul sistema elettorale v. A. Esmein, H. Nézard, *Elements*, cit., 327 ss.

<sup>76</sup> Così F. Goguel, *Les partis politiques sous la troisième République*, Paris, 1946, 30 (uno studio storico della Terza repubblica sotto l’angolatura della divisione in partiti).

prima repubblicane e poi radicali. Le maggioranze in Parlamento avevano un orientamento egemonico, ma non riuscirono a produrre gruppi parlamentari disciplinati e chiaramente riconducibili alle preferenze espresse dagli elettori. Almeno fino agli anni venti il parlamentarismo francese mantenne una base individualistica, con partiti deboli e poco disciplinati. Le elezioni arrestavano il loro effetto nel determinare la composizione del parlamento, perimetendo così gli spazi del gioco possibile. Fino alla fine della prima guerra mondiale, le elezioni non riuscirono mai ad indicare un governo o un leader, in questo all'opposto di quanto accadde in Inghilterra nello stesso periodo, ma comunque con tendenze alla democrazia di investitura ancora minori di quelle che pur trasparirono in altri sistemi rappresentativi di quel tempo, come quelli italiano o spagnolo, anch'essi vittime di difetti di funzionamento (ad es. il ruolo elettorale dei prefetti) non dissimili da quello della Terza Repubblica.

Gli anni fra il 1919 e il 1940 videro emergere uno scenario più articolato. Innanzitutto le forze di centro e di destra, ormai solidamente repubblicane, riuscirono a vincere alcune elezioni parlamentari nel 1920 e nel 1928. L'organizzazione politica a livello nazionale acquisì maggiore importanza, come si vide in particolare nelle elezioni del 1924 e del 1936, vinte rispettivamente dal *Cartel* e dal *Front populaire* e che riuscirono a produrre anche una indicazione di governo, oltre che una maggioranza parlamentare<sup>77</sup>. Dopo queste elezioni vi fu un premier “unto” dalle urne: Edouard Herriot nel 1924 e Léon Blum nel 1936, ma in entrambi i casi la maggioranza si sfaldò dopo un anno. In questo periodo la questione della leadership veniva ormai posta in maniera molto forte anche dentro il partito radicale.

La fluidità del sistema dei partiti dell'ultimo ventennio della *Troisième* si può vedere nel fenomeno delle c.d. “majorités de reflux”, le quali, pur dopo elezioni dal risultato politico ben chiaro, portarono all'emersione di maggioranze di segno quasi opposto<sup>78</sup>. Il caso estremo è proprio l'ultima Camera eletta in base alle leggi costituzionali del 1875, quella del 1936: le elezioni videro la vittoria del Fronte Popolare, ma fu quella stessa Camera che, con il concorso del Senato, dapprima produsse i governi moderati guidati da Daladier e infine la delegazione di poteri costituenti al maresciallo Pétain nell'estate del 1940<sup>79</sup>.

## 9. Qualche cenno sulla classe politica

Cosa c'era “sotto” il regime politico della Terza Repubblica? Un'ampia

<sup>77</sup> Meno chiara fu invece l'indicazione della maggioranza nelle elezioni del 1932, che videro la vittoria di una riedizione meno coesa del *Cartel des Gauches* e portarono per la seconda volta alla presidenza del Consiglio Edouard Herriot.

<sup>78</sup> Si v. X. Delcros, *Les majorités de reflux à la Chambre des députés de 1918 à 1958*, Paris, 1970.

<sup>79</sup> Su cui v. G. Berlia, *La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940*, in *Rev. Droit Public*, 1945.

pamphlettistica, per lo più risalente agli anni venti e trenta, ha sottolineato le dimensioni distorte della democrazia parlamentare alla francese. Sicché si è parlato – con riferimento a fasi diverse – di *République des ducs*<sup>80</sup>, di *République des professeurs*, di *République des camarades*<sup>81</sup>, di *République des comités*<sup>82</sup>, persino di *République des constitutionnalistes*<sup>83</sup>.

Un ruolo di grande rilievo fu svolto da quella singolare entità politica che a cavallo del nuovo secolo prese il nome di Partito radicale<sup>84</sup>: un partito senza leader, frammentato al suo interno, pronto a ricorrere a figure ad esso almeno in parte esterne (da Clemenceau – che era un radicale atipico – a Poincaré, da Caillaux a Briand) per la guida del governo. Un partito dedito all’occupazione del potere, soprattutto quello diffuso sul territorio, che si venne formando, all’interno della maggioranza repubblicana delineatasi dopo il 1877, sulla base dell’incrocio tra almeno tre fattori.

Il primo fu l’ideologizzazione del regime repubblicano, che servì a marginalizzare le forze conservatrici, perennemente qualificate come reazionarie, cioè ostili al regime. Fra il *boulangisme* e il *mélénisme* negli anni finali dell’ottocento non si faceva molta differenza e non ci fu mai spazio per una opposizione costituzionale nel senso inglese del termine. Proprio l’assenza di un soggetto istituzionalizzato di questo tipo differenziava sensibilmente il sistema parlamentare francese della Terza Repubblica dal coevo regime parlamentare britannico.

Il secondo fattore era l’anticlericalismo, ben presente *ab origine* nel DNA dei repubblicani puri e duri, che fondarono il regime, ma attenuato per alcuni anni dal compromesso da essi concluso alla fondazione della Repubblica con i cattolici orleanisti<sup>85</sup>. Dopo il caso Dreyfus, gli anni dei governi Waldeck-Rousseau e Combes rappresentarono il culmine della battaglia laicista, che si articolò su fronti diversi: quello internazionale (denuncia del concordato napoleonico), quello relativo alla natura delle confessioni religiose, che furono degradate a enti di mero diritto privato, con un attacco diretto alla organizzazione ecclesiastica che ricordava la «costituzione civile del clero» degli anni novanta del settecento e quello dell’insegnamento, che venne fatto oggetto di un monopolio statale. A

<sup>80</sup> D. Halévy, *La République des ducs*, Paris, 1937. Il riferimento è al primo decennio della Repubblica.

<sup>81</sup> B. de Jouvenel, *La Repubblica dei comparì*, a cura di E. Bruzzone, Torino, 1995.

<sup>82</sup> D. Halévy, *La République des Comités. Essai d’histoire contemporaine (1895-1934)*, Paris, 1934.

<sup>83</sup> G. Sacriste, *La République*, cit.

<sup>84</sup> All’interno di una vasta letteratura, ci limitiamo a rinviare ad una sintesi di alta qualità: C. Nicolet, *Le radicalisme*, Paris, 1957.

<sup>85</sup> Un segno – per noi oggi marginale – di quel compromesso si poteva vedere nell’art. 3, par. 3, della legge costituzionale del 16 luglio 1875 sui rapporti fra i poteri pubblici, che recitava: «le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler au secours sur les travaux des Assemblées». Questa disposizione fu poi abrogata dall’art.4 della legge costituzionale del 14 agosto 1884.

cavalo fra queste due ultime dimensioni stava poi la battaglia contro gli ordini religiosi: espulsione dei gesuiti, scioglimento delle congregazioni contemplative, perché “inutili”; divieto di impartire l’insegnamento alle altre.

Ma se alcuni elementi di questo edificio furono poi attenuati<sup>86</sup> (o non applicati con rigore), vi era anche una *paris construens*: l’*instituteur* divenne un vero e proprio agente del regime repubblicano-radikale nella provincia francese, quella su cui l’egemonia radikale in Parlamento si basava. Ovviamente il ruolo della massoneria come elemento connettore del sistema è fin troppo noto e ovvio perché si debba spendere del tempo a ricordarlo, malgrado la ben nota difficoltà di documentare in maniera puntuale le attività di società segrete<sup>87</sup>.

Il terzo fattore era l’alleanza del Partito Radikale – o, meglio, dei suoi candidati alle elezioni legislative – con la sinistra socialista, con la quale i radicali erano alleati ma anche competitori: la competizione avveniva nel voto al primo turno a livello di *arrondissement*. Al secondo turno doveva invece operare la coalizione repubblicana contro le destre “anticostituzionali”. La legge elettorale (v. *supra*, par. 7.1) era pertanto anch’essa un elemento (assieme all’opposizione alle destre e all’anticlericalismo) del sistema di potere radikale. Il carattere localistico della competizione politica esaltava il ruolo degli agenti dei comitati radicali, degli istitutori e dei prefetti. Il controllo del ministero dell’Interno – quasi sempre in mano ai radicali – era cruciale per «fare le elezioni».

Il ceto politico aveva una base prevalentemente provinciale, i parigini (come Clemenceau) essendo piuttosto l’eccezione che la regola; alcune figure chiave provenivano soprattutto dalla Borgogna e dal Lionese. Si trattava di esponenti della piccola borghesia (avvocati e professori di liceo anzitutto), che tenevano molto a distinguersi sia dal proletariato che dalla media e alta borghesia, oltre che a sottolineare, come si è visto, il loro anticlericalismo spesso estremo.

Il regime era dedito stabilmente all’occupazione dell’apparato amministrativo statale e della società, con il pretesto di laicizzarli e di omogeneizzarli all’ideologia di evoluzione e progresso abbracciata dai repubblicani. Su questa strada esso trovò il generoso appoggio di alcuni esponenti delle minoranze religiose: ebrei e soprattutto protestanti, cui si può aggiungere il ruolo un po’ grottesco svolto da ex-seminaristi divenuti atei, primo fra tutti il Presidente del Consiglio della *laïcité*, Emile Combes. La scuola e l’università – ma in seguito, durante il governo Combes, anche le forze armate – furono il terreno su cui questa occupazione settaria si realizzò in maniera più incisiva<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> In particolare nel ventennio fra le due guerre il sistema politico perse i suoi caratteri più settari ed escludenti sul tema dell’anticlericalismo, almeno in parte in conseguenza dell’*union sacrée* durante la prima guerra mondiale, che lasciò una traccia durevole nella cultura politica.

<sup>87</sup> D. Halévy, *Pour l'étude de la Troisième République*, Paris, 1937.

<sup>88</sup> Nel discorso di insediamento di Jules Grévy si può intravedere l’aspirazione ad una

## 10. Conclusione

Il regime politico della Terza Repubblica, basato sull’elezione a suffragio universale della Camera dei deputati e sull’elezione indiretta del Senato, corrispondeva senza subbio agli standards formali della democrazia rappresentativa e pluralista, soprattutto a quella effettivamente possibile nel tempo in cui esso si sviluppò.

L’autonomia della società dallo Stato fu preservata, sia mediante la costruzione di un sistema di diritti di libertà, sia mantenendo entro certi limiti l’interventismo economico. E ciò nonostante le politiche di occupazione degli apparati pubblici perseguita prima dai repubblicani e poi dai radicali.

Le minoranze politiche ottennero sempre accesso alla rappresentanza parlamentare, ma il sistema non ebbe mai carattere inclusivo, dato che le minoranze erano spesso ritenute antisistema e per essere incluse pienamente nel sistema avrebbero dovuto soddisfare dei test di fedeltà ideologica che ripugnavano alla coscienza di una parte significativa della società francese.

Anche la natura democratico-rappresentativa delle istituzioni della Terza Repubblica, pur potendo essere messa in questione dal punto di vista della *fairness* delle procedure comunicative tra elettorato e classe politica, non può essere nel complesso negata. Ciò malgrado la scarsa linearità dei processi di formazione della volontà politica lungo l’asse elettorato-Camera dei deputati-Governo, nel quale rimasero tratto costante del sistema lo stacco fra il voto e la rappresentanza e l’assenza di continuità nella gestione del governo, pur attenuata, come si diceva, dalla continuità del ceto ministeriale.

Certo, l’implementazione e la stabilizzazione di un regime repubblicano moderno – il secondo a consolidarsi nella lunga durata in Europa dopo quello svizzero – non fu affatto lineare e si rivelò meno capace di assorbire con gradualità i cambiamenti di quanto accadde, invece, nelle monarchie costituzionali più avanzate, come la Gran Bretagna, i Paesi scandinavi, il Belgio e l’Olanda. Il sistema dimostrò anche una bassa capacità di autoriforma, sia per la via della revisione costituzionale<sup>89</sup> che per quella della *Verfassungswandlung*, almeno dopo il decennio iniziale.

Rimane comunque il fatto, per nulla marginale, che, pur con le non poche contraddizioni ed imperfezioni ora evocate, attraverso la Terza repubblica un sistema impennato sulla sovranità popolare – pur se

---

amministrazione leale ai principi repubblicani, che potrebbe essere vista quasi come un *Berufsverbot ante litteram*.

<sup>89</sup> Le leggi costituzionali del 1875 furono modificate appena tre volte: con la legge del 21 giugno 1879, con quella del 14 agosto 1884 e con quella del 10 agosto 1926. E ciò malgrado che le procedure per la revisione costituzionale, pur rette dal principio della rigidità (come aveva rilevato lo stesso “inventore” del concetto: J. Bryce, *Democrazie moderne*, cit., 86), non prevedessero ostacoli rilevanti all’approvazione di riforme costituzionali. Su questo problema si rinvia ancora a A. Esmein, H. Nézard, *Eléments*, cit., 537 ss.

trasfigurata in sovranità parlamentare – riuscì a radicarsi in Francia nel medio-lungo periodo, trasformando i principi della Rivoluzione francese in istituzioni politiche stabili, pur in un quadro di instabilità governativa<sup>90</sup>.

Marco Olivetti  
Dip.to di Giurispr., Ec., Pol. e Lingue Mod. (GEPLI)  
Università Lumsa di Roma  
[m.olivetti@lumsa.it](mailto:m.olivetti@lumsa.it)

---

<sup>90</sup> Si deve inoltre sottolineare l'importanza che la dottrina costituzionale della Terza Repubblica ha avuto nell'impostazione dei problemi del diritto costituzionale novecentesco alla luce del principio democratico, in particolare sviluppando, a partire da Adhémar Esmein, una teoria costituzionale della Repubblica e della rappresentanza politica. Si v. al riguardo G. Sacriste, *La république*, cit., 249 ss. e i saggi raccolti in Aa.Vv., *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, 2009, in partic. il lavoro di J.-M. Denquin, *Démocratie et souveraineté nationale chez Esmein*, in S. Pinon, P.-H. Prélot (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Montchrestien, 2009, 137-148.

