



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

## **ANNIVERSARIO**

**21 MAGGIO 1870 – 21 MAGGIO 2020**

***UNA COSTITUZIONE “DA FINE IMPERO”***

21 MAGGIO 2020

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

## Anniversario

**21 MAGGIO 1870**

### *Una Costituzione “da fine impero”\**

1. La [Costituzione imperiale francese del 1870](#), di cui il 21 maggio ricorre il 150° anniversario, è suscettibile dal punto di vista giuridico-istituzionale di una duplice considerazione: in un primo senso, può essere riguardata come un documento dotato di spiccata autonomia in quanto frutto immediato delle particolari circostanze storico-politiche del momento; in un senso diverso, vi si può vedere l'esito di un'evoluzione che il regime autocratico di Napoleone III prese a subire già dopo la fase di consolidamento.

Del Secondo Impero francese sono abbastanza note le origini, così che pare che ci si possa limitare qui a ricordare la sua genesi nei termini di un vero e proprio colpo di Stato. Il primo Presidente eletto della Seconda Repubblica (elezioni del 10 e 11 dicembre 1848), appunto Luigi-Napoleone Bonaparte, nipote di Napoleone il Grande, riesce, infatti, a partire dalla [Proclamazione del 2 dicembre 1851](#), nell'intento di occupare militarmente le istituzioni e i gangli vitali della società francese (dopo aver sciolto l'assemblea legislativa a cui fa da pendant la reintroduzione del suffragio universale maschile), e a cogliere l'obiettivo dell'avallo popolare nel plebiscito del 20 e 21 dicembre 1851 (favorevoli al Proclama del futuro Imperatore: 7.500.000 elettori, contrari 600.000, astenuti 1.500.000). Un plebiscito, questo, svoltosi all'insegna del primato politico della volontà popolare su quello giuridico della Costituzione, fornendo un chiaro esempio di quel moderno populismo, fondato sull'alleanza tra autoritarismo e democrazia, che aveva già innervato l'epopea del primo Napoleone.

Le evoluzioni successive del regime saranno il riflesso del diverso dislocarsi delle forze politiche in campo a favore o contro Napoleone III, nessuna delle quali, peraltro, concretizzerà mai un vero e proprio partito dell'Imperatore. Ciò di cui lo stesso interessato manifestava consapevolezza, se si deve credere all'affermazione frequentemente riportata:

«Quel gouvernement que le mien! l'Impératrice est légitimiste, Napoléon-Jérôme républicain, Charles de Morny, orléaniste; je suis moi-même socialiste. Il n'y a de bonapartiste que Persigny: mais Persigny est fou!».

Strada facendo, infatti, l'aggregazione di idee e d'interessi (soprattutto i cattolici e l'alta borghesia di propensioni conservatrici), che aveva sostenuto il colpo di Stato e l'elevazione di Luigi Napoleone alla dignità imperiale, comincerà a sfaldarsi o, comunque, a cambiare fisionomia.

2. Più tecnicamente, la situazione fu stabilizzata dal [Senatoconsulto del 25 dicembre 1852](#), che emendò e aggiornò (perlopiù con modifiche formali e volgendola alla versione imperiale), la [Costituzione del 14 gennaio 1852](#), che lo stesso Luigi Napoleone aveva fatto celermente redigere per offrire un quadro giuridico (ancora, peraltro, di stampo repubblicano) alla situazione determinatasi con la sua scalata al potere assoluto.

L'intento dichiarato era stato di restaurare «le système créé par le Premier consul», sicché il Consolato di Napoleone veniva candidato a costituire un precedente sotto diversi aspetti. Tale regime, infatti, era stato, anch'esso, originato da un colpo di Stato (18 brumaio dell'anno VIII-9 novembre 1799), cancellando le ultime vestigia istituzionali della Rivoluzione, ossia il sistema direttoriale, così come il colpo di Stato del 1851 avrebbe mandato in archivio la tormentata esperienza della Repubblica sorta dalla Rivoluzione del 1848. La vicenda, com'è noto, occasionò il sarcasmo di Marx per cui “La storia si ripete sempre due volte: la prima volta come tragedia, la seconda come farsa”.

Come avvenuto per il Consolato, anche nel 1852 si passò rapidamente da una situazione sospesa e provvisoria ad un regime cesarista saldo ed organizzato con la ridetta Costituzione del 25 dicembre, mentre una vistosa differenza (a parte ovviamente quanto si osserverà circa il disegno

---

\* Contributo della direzione privo di referaggio.

della struttura di potere) può essere vista nell'origine popolare dei poteri costituenti del futuro imperatore, legittimati ex ante dal [Plebiscito del dicembre 1851](#), a cui ci si richiama già nel [Preambolo del citato testo del 14 gennaio 1852](#). Inoltre, il sistema istituzionale, che, nel corso dell'anno seguente, andò progressivamente ad assestarsi, ebbe ad assomigliare solo marginalmente a quello della Costituzione dell'anno VIII per assimilarsi piuttosto a quella dell'anno X.

3. Assai sinteticamente, il potere esecutivo e di direzione politica risulta tutto rimesso nelle mani del Capo dello Stato (Principe-Presidente e poi l'Imperatore), coadiuvato da un Ministero alle sue strette dipendenze, e particolarmente dal Consiglio di Stato per le funzioni di natura normativa (art. 3). In questo ruolo, il Capo dello Stato è dichiarato responsabile solo davanti al popolo, al quale ha sempre la facoltà di fare appello (art. 5).

Il potere legislativo è in vario modo condiviso (art. 4; ma non quello di revisione costituzionale attribuito alla sola Camera Alta) tra il Principe-Presidente e un Parlamento bicamerale (il Senato, composto da membri di esclusiva nomina da parte del Capo dello Stato, oltre a certi membri di diritto ex art. 20; ed il Corpo legislativo, reso elettivo a suffragio universale con un mandato di sei anni ex art. 36). A Luigi Napoleone spetta però in esclusiva l'iniziativa delle leggi, appartenendogli anche il potere di veto nei confronti delle stesse e dei Senatoconsulti. Il Corpo legislativo appare, dal suo canto, privo di qualsiasi autonomia organizzativa (essendo l'approvazione del regolamento interno e la nomina del Presidente di assemblea conferite entrambe all'Esecutivo). Finalmente, le sorti stesse di questo ramo del Parlamento si trovano nelle mani del Capo dello Stato, a cui soltanto spetta di convocarlo, aggiornarlo, prorogarlo e scioglierlo (art. 46).

Per quanto riguarda il potere giudiziario, esso si configura (art. 7), nonostante talune garanzie promesse nel Preambolo, molto prossimo ad un sistema di giustizia ritenuta (un'Alta Corte di giustizia, poi, avrebbe giudicato in un'unica istanza ex art. 54 sui crimini contro il Capo dello Stato e la sicurezza interna ed esterna dello Stato).

Sull'impianto organizzativo del gennaio era intanto intervenuto il [Decreto imperiale del 2 dicembre 1852](#), di ratifica del [Senatoconsulto del precedente 7 novembre 1852 plebiscitato il 21 e 22 dello stesso mese](#), con ciò innestandosi un radicale cambiamento della forma di Stato, con il passaggio dalla Repubblica (anche se, com'è noto, il mandato di Luigi Napoleone era stato plebiscitariamente fissato in dieci anni) alla Monarchia imperiale.

4. Successivamente, non furono poche le revisioni costituzionali che la stessa Costituzione dichiarava, come già accennato, adottabili a mezzo di Senatoconsulti qualora le corrispondenti proposte, sempre di origine senatoriale, fossero state accolte dal Potere esecutivo (art. 31) o non avessero richiesto, in quanto riguardanti le ["bases fondamentales" recate dalla ridetta Proclamazione del 2 dicembre 1851](#), anche l'approvazione plebiscitaria del popolo (art. 32).

La natura di queste revisioni si coglie soprattutto in relazione alla fase istituzionale considerata, sicché facendo senz'altro nostra la distinzione correntemente operata tra una prima fase prettamente autoritaria (1852-1860) del Secondo Impero e una seconda più liberaleggiante (fino al 1870), si avverte la portata interna ed organizzativa della Corona dei due Senatoconsulti del [23 aprile](#) e del [17 luglio 1856](#), dedicate, rispettivamente, alla Lista civile e alla Dotazione della Corona stessa e all'istituto della Reggenza. Più precisamente, anche il secondo Senatoconsulto, pur non presentandosi come un intervento di revisione, può ritenersi, a motivo del suo tenore, una legge d'integrazione della Costituzione e non "semplicemente" di attuazione (ruolo normale tipico di detta fonte). Una modifica diretta (dell'art. 35 della Costituzione) fu invece recata dal Senatoconsulto del 27 maggio 1857 allo scopo di riproporzionare la rappresentanza numerica dei Dipartimenti nel Corpo legislativo nel quadro di una più generale riforma degli enti territoriali.

Di diverso segno, anche se non connesso ad una riforma costituzionale, ma certamente pregnante per il concreto funzionamento della rappresentanza elettiva, fu il [Senatoconsulto del 17 febbraio 1858](#), diretto ad esigere il giuramento previo di obbedienza alla Costituzione e di fedeltà all'Imperatore da parte dei candidati all'elezione a deputato come condizione di eleggibilità. In tal

*modo, quasi a chiusura di un quadro ormai prossimo al totalitarismo, si tentava di premunirsi anche soltanto contro i fastidi di minoranze parlamentari disomogenee rispetto al regime (per il resto, come riferiscono le cronache, risultava efficace l'azione dei Prefetti).*

*5. Dalle revisioni del decennio successivo (anche se non tutte) emerge, invece, una tensione più di sistema che, a partire da quelle del 1861 ([2 febbraio](#) e [31 dicembre](#)), variamente rilancia il ruolo delle assemblee parlamentari (ma un peso importante nello stesso senso ebbero anche altri documenti normativi come, specialmente, il precedente [Decreto imperiale del 24 novembre 1860](#)), così che l'ordinamento cominciò a modificare alcune delle sue sembianze, preparando la strada al più radicale mutamento di volto di cui alla [Costituzione del 1870](#) rievocata in queste sintetiche note.*

*Con riferimento più specifico alla normativa imperiale del 1860 dianzi richiamata (e della collegata Circolare del 7 dicembre), occorre ricordare come grazie ad essa fu riconosciuto (restituito) alle Camere il potere, tipicamente collegato al governo parlamentare, di adrese nei confronti dell'Esecutivo (in replica al Discorso del Trono). Per questo motivo v'è concordia nell'individuare nel 1860 un tornante decisivo nella vicenda del Secondo Impero.*

*Vi concorse però un altro avvenimento, ossia il sostegno militare francese al Piemonte sabauda nella Seconda Guerra d'Indipendenza, che costituì un passaggio fondamentale nel processo di unificazione nazionale italiana.*

*Il successo francese nella battaglia di Solferino aveva già offerto l'occasione a Luigi Napoleone per varare nell'agosto 1859 un'amnistia generale, che ebbe l'effetto di ridare fiato alle opposizioni politiche, laddove molte simpatie dei suoi tradizionali sostenitori andavano affievolendosi (principalmente dei cattolici a causa dell'appoggio dato ai Savoia nell'acquisizione di territori del Papato, nonché degli industriali per la politica liberoscambista inaugurata con il Regno Unito).*

*Se, dunque, l'introduzione dell'adrese sembrava aver conferito un'allure filoparlamentare al regime, conferme più sostanziose vennero dai due Senatoconsulti di revisione costituzionale del 1861, anch'essi già evocati, con cui, rispettivamente, veniva finalmente resa lecita la circolazione all'esterno dei dibattiti parlamentari (2 febbraio); e si dotava il Corpo legislativo, nel votare i capitoli del bilancio, del potere di censurare la gestione finanziaria dei corrispondenti Ministri (31 dicembre).*

*6. Più in generale, ne scaturì un diverso clima politico grazie al quale fu incoraggiato il proseguimento del percorso innovatore che lo stesso Sovrano sembrava aver voluto inaugurare. Come una grave battuta di arresto fu pertanto avvertita l'iniziativa dello stesso Luigi-Filippo volta a blindare la Costituzione nei confronti dei movimenti riformatori, recata dal [Senatoconsulto del 18 luglio 1866](#) (di riforma degli artt. 40 e 41 della Costituzione). Vietando addirittura che della Costituzione si discutesse al di fuori della sede istituzionale sua propria, ossia il Senato, e sanzionando anche qualsiasi discussione tendente a criticare o a modificare la Costituzione sulla stampa o sui manifesti, si era evidentemente pensato di rendere la Costituzione ancora più intangibile (in controtendenza, peraltro, risulta, nel medesimo atto, l'allungamento della durata della sessione parlamentare).*

*Ma un'ulteriore accelerazione verso la liberalizzazione del sistema venne ancora una volta dall'esterno dell'ordinamento.*

*Luigi Napoleone, fiaccato nel suo prestigio da vicende come il ritiro un po' inglorioso delle truppe francesi dal Messico (dove era stata sostenuta la causa dello sfortunato Massimiliano d'Austria) e, soprattutto, rappresentandosi il probabile destino di un conflitto franco-prussiano dopo il rafforzamento della Prussia a Sadowa, apre infatti la via ad un ammorbidente del regime e ad una riconciliazione generale almeno con le forze del centro moderato, constatando che "Depuis quelques années on se demande si les institutions impériales ont atteint leur limite de perfectionnement, ou si de nouvelles améliorations doivent être réalisées. De là naît une incertitude regrettable qu'il faut faire cesser".*

*C'è, tuttavia, da ritenere che tale attitudine abbia avuto più il merito di creare una situazione di distensione e di sicurezza istituzionale che non quello di far progredire realmente in senso liberale il quadro costituzionale.*

*Un primo passo dell'Imperatore fece infatti sorgere dubbi sulle sue reali intenzioni, in quanto sostituendo l'adresse di ancor recente istituzione con l'interpellanza individuale, di quest'ultima, a motivo delle cautele imposte, veniva reso abbastanza difficoltoso l'esercizio. Che, poi, l'aumentato attivismo del Corpo legislativo (e delle forze politiche) stesse seriamente preoccupando Luigi-Filippo viene desunto dalla revisione costituzionale recata dal [Senatoconsulto del 14 marzo 1867](#) (concernente l'art. 26 della Costituzione). In questo frangente, il Senato, già in origine facoltizzato ad opporsi alla promulgazione di una legge in determinati casi, tra cui quello della contrarietà del testo alla Costituzione, venne, infatti, autorizzato a richiedere su una legge, con una risoluzione motivata, una nuova deliberazione dell'organo legislativo, che avrebbe avuto luogo, tranne la dichiarazione d'urgenza da parte dello stesso Senato, nella successiva sessione. Ciò che, peraltro, lasciava intatta la facoltà, in caso di riapprovazione, di impedire la promulgazione nei casi già previsti. Insomma, che siffatta revisione fosse attuata allo scopo di permettere una più diretta, ma tecnicamente mimetizzata, intromissione dello stesso Imperatore nell'operato legislativo furono in molti a pensarlo.*

*7. A tale ambivalente quadro sembrò por fine l'iniziativa imperiale tesa a varare «réformes utiles» in favore della libertà di stampa e della libertà di riunione. Riforme vissute in effetti come promesse da mantenere. Nella relazione alla legge sulla stampa (11 maggio 1868), che si rivelò per vero tormentata nel suo confezionamento e che in pratica andava a sostituire all'obbligo di autorizzazione preventiva quello di una semplice dichiarazione, si legge: “Il est la loyale exécution d'une auguste promesse; il est une réforme de plus ajoutée à d'importantes réformes. Fonder l'autorité au milieu d'une société déchirée, fut le premier devoir de la politique impériale, affranchir l'initiative individuelle, quand le pouvoir est fondé et les passions apaisées, est sa seconde mission”.*

*Quanto alla legge sulle riunioni pubbliche (6 giugno 1868), che incontrò non minori ostacoli sul suo cammino, ricordiamo, nei termini sintetici che sono richiesti in questa sede, come essa liberalizzasse (non era più necessaria l'autorizzazione preventiva, che rimaneva per le associazioni) tutte le riunioni, da tenersi, si badi, comunque in luoghi chiusi e coperti e con cadenza di orario, che non avessero ad oggetto questioni religiose e politiche (per quelle elettorali, sebbene politiche, valse però un regime meno stringente).*

*La vicenda più significativa coincise, tuttavia, con le elezioni del 1869, al cui risultato concorsero evidentemente le riforme predette. Dai turni svoltisi il 23 e 24 maggio, e il 6 e 7 giugno, le forze di governo uscirono notevolmente ridimensionate e, per converso, quelle di opposizione conobbero un successo esaltante. Detta circostanza piegò il corso degli eventi in senso nettamente riformatore. Lo stesso Imperatore in un messaggio del 12 luglio successivo al Corpo legislativo traccia così le linee della prossima conversione dell'Impero in senso filoparlamentare:*

*“1° Attribution au Corps législatif du droit de faire son règlement intérieur et d'élire son bureau.*

*2° Simplification du mode de présentation et d'examen des amendements.*

*3° Obligation pour le Gouvernement de soumettre à l'approbation législative les modifications de tarifs qui seraient dans la suite stipulées par des traités internationaux.*

*4° Vote du budget par chapitres afin de rendre plus complet le contrôle du Corps législatif.*

*5° Suppression de l'incompatibilité, qui existe actuellement entre le mandat de député et certaines fonctions publiques, notamment celles de Ministre.*

*6° Extension de l'exercice du droit d'interpellation.*

*Mon Gouvernement étudiera aussi les questions qui intéressent les attributions du Sénat”.*

*Non omettendo però di aggiungere le seguenti essenziali precisazioni:*

*“Les modifications que je suis décidé de proposer sont le développement naturel de celles qui ont été successivement apportées aux institutions de l'Empire; elles doivent d'ailleurs laisser intactes les prérogatives que le peuple m'a plus explicitement confiées”.*

8. Di un tale solenne impegno costituirono gli esiti sia il [Senatoconsulto dell'8 settembre 1869](#), di revisione di diversi articoli della Costituzione, degli artt. 3 e 5 del Senatoconsulto del 22 dicembre 1852 e dell'art. 1 del Senatoconsulto del 31 dicembre 1861, sia il [Decreto imperiale dell'8 novembre 1869](#), concernente i rapporti tra il Governo, le due Camere ed il Consiglio di Stato.

Il problema di fondo che si pose fu quello di passare dalle parole (scritte) ai fatti. O come scrisse il 18 novembre all'Imperatore esitante, forse un po' frastornato per il precipitare degli eventi e certamente assai malato, Emile Ollivier, il candidato (repubblicano convertito all'impero) più quotato a comporre un Gabinetto che riflettesse finalmente la situazione venutasi a determinare: "Votre sénatus-consulte a été une transformation dans les choses, il faut que mon avènement soit une transformation dans les personnes".

La revisione costituzionale non aveva certamente configurato un Gabinetto emancipato politicamente dal Sovrano, e di necessità era il riflesso della composizione politica della Camera elettiva, nonché responsabile di fronte a questa, ma neanche avrebbe ostacolato una convergenza fattuale su tale soluzione. Ciò che, peraltro, avvenne a cavallo tra il vecchio ed il nuovo anno, sì che Emile Ollivier poté formare quello che sarebbe stato definito il "Ministère des 'honnêtes gens'" e il 10 gennaio, presentandolo al Corpo legislativo, pronunciò le fatidiche parole: "Il est nécessaire que nous jouissions de la confiance du Souverain. Il est nécessaire en outre que votre confiance vienne s'ajouter également à celle du Souverain".

Questa stessa affermazione non mancava però di ambivalenza: quella derivante dall'evidente impossibilità di emarginare l'Imperatore dal circuito politico. Ciò si rifletterà più o meno visibilmente nel testo del [Senatoconsulto del 20 aprile 1870](#), di poi ratificato (con 7.358.000 voti favorevoli e 1.538.000 contrari) nel [plebiscito dell'8 maggio successivo](#) e confluito definitivamente nella Costituzione promulgata con il [Senatoconsulto del 21 dello stesso mese](#).

9. Prima di dedicare alcune brevi conclusioni al sistema costituzionale così introdotto, mette conto di ricordare come esso non abbia poi trovato occasione di essere messo realmente alla prova, anche se la serie delle disfatte francesi nella guerra dichiarata alla Prussia, il 19 luglio seguente, fecero in tempo a provocare il rovesciamento parlamentare del governo Ollivier, il 9 agosto, e l'insediamento, il successivo 10, del nuovo Ministero capeggiato da Charles Cousin-Montauban, conte di Palikao.

Il disfacimento del Secondo Impero si compie, tuttavia, a seguito della disastrosa, per le sorti francesi, battaglia di Sedan del 1° settembre, e della Rivoluzione parigina che vi seguì il 4 settembre, giorno in cui l'Imperatore, intanto tradotto come prigioniero di guerra al castello di Wilhelmshöhen, fu dichiarato decaduto dalla nascente Repubblica. Il giorno successivo anche il Corpo legislativo fu sciolto ed il Senato soppresso.

Resta, dunque, da chiedersi (anche se è una domanda sicuramente troppo impegnativa per una sede agile come questa) se la (straordinariamente) effimera Costituzione del 1870 abbia lasciato qualche impronta nella successiva evoluzione costituzionale francese.

Quale che sia la risposta, occorre ricordare come essa si sia collocata non solo alla fine di un periodo, quello del Secondo Impero, ma ha costituito addirittura l'ultimo sussulto della stessa forma di Stato monarchica nell'esperienza d'Oltralpe: la numerazione delle successive Repubbliche avverrà, del resto, senza più alcuna soluzione di continuità (ed anche la drammatica vicenda di Vichy sarà d'impronta repubblicana).

La linea dinastica dei napoleonidi, solo nel clima d'incertezza che durerà fino all'approvazione delle leggi costituzionali del 1875, accamperà ancora qualche pretesa nella competizione tra ex case regnanti nella prospettiva sempre più illusoria di una restaurazione monarchica.

La III Repubblica sarà, com'è noto, iperparlamentare e refrattaria all'idea di un Capo dello Stato più che simbolico. La mal-aimée (come è stata definita la IV Repubblica) avrà anch'essa il suo baricentro nella rappresentanza parlamentare, ma ancora più in balia dei partiti rispetto alla Repubblica precedente, giungendo a dissolversi dopo appena poco più di due lustri di vita.

*Per ritrovare quel dualismo in cui Napoleone III intravvide probabilmente il rimedio per uscire dalla grave crisi del Secondo Impero e che è la cifra più importante della Costituzione qui ricordata, occorrerà, dunque, transitare nella V Repubblica, la cui Costituzione darà attuazione al programma costituzionale gollista di Bayeux. Ma azzardato risulterebbe avventurarsi alla ricerca di più significativi parallellismi, tanto i contesti sociopolitici interno ed esterno risultano differenti (Luigi Bonaparte ebbe, se mai, verosimilmente a volgersi indietro verso la formula istituzionale praticata con Luigi-Filippo dal 1831, anche se con l'orleanismo politico ebbe invece rapporti conflittuali).*

*Ciò che forse può più semplicemente osservarsi è che l'idea di un dualismo istituzionale per contrastare le opposte derive sembra un genio mai sopito nel costituzionalismo francese.*

(p.c.)