

QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

46

(2017)

Giuristi e Stato sociale

TOMO II



GIUFFRÈ EDITORE

Che ne è, a distanza di oltre un secolo, del progetto visionario elaborato da un giurista appartato nella solitudine di uno studio lorenese?

Gény probabilmente non ignorava che la libertà inaudita dischiusa dalla *libre recherche scientifique* avrebbe finito per esporre la maggior parte dei suoi colleghi a un *horror vacui* non tollerabile. Ma forse neanche nei suoi incubi peggiori avrebbe immaginato che alla vecchia ed esangue esegesi se ne sarebbe sostituita un'altra, non meno pervasiva e tenace. Un'esegesi che alla legge, quale oggetto prediletto ed esclusivo dei suoi affanni, avrebbe sostituito le sentenze dei giudici, risolvendo in esse l'ambito ben altrimenti vasto e stimolante della *science sociale*, che della *libre recherche* di Gény, con tutta la sua insostenibile libertà, rappresentava un capitolo così significativo.

MARCO SABBIONETI

NICOLAS ROUSSELLIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

Il volume di Roussellier è destinato a rimanere un punto di riferimento e a fornire un modello di metodologia della ricerca, non solo in Francia, ma nel continente europeo, su un tema ormai decisivo: la storia politica del potere esecutivo, del governo di uno Stato. Le storiografie occidentali, quindi anche quella italiana, non dispongono ancora di numerose opere monografiche dedicate a questo argomento nel suo complesso. In Italia, l'ultimo, e unico, tentativo rimane forse quello di Ettore Rotelli ⁽¹⁾ nei lontani anni Settanta.

L'obiettivo del volume è di afferrare la trasformazione del potere esecutivo in tutte le sue dimensioni per comprendere come processi e confronti politici abbiano largamente preceduto gli sviluppi giuridici e costituzionali. Il lavoro è diviso in due grandi periodi e quindi da una fase spartiacque, che separa la stagione repubblicana del rifiuto ideologico del « potere personale », dall'inizio della lenta *remonte* della Presidenza della Repubblica fino all'affermazione della « *démocratie exécutive* », in realtà già incubatasi dai primi decenni del XX secolo, negli ultimi anni della Prima Guerra mondiale.

⁽¹⁾ *La Presidenza del Consiglio. Il problema del coordinamento amministrativo centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972 a cui sono seguiti dagli anni Novanta in poi alcuni lavori prettamente politologici: S. VASSALLO, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, il Mulino, 1994 e da ultimo M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, Bologna, il Mulino, 2015.

Nell'analisi scrupolosa e ponderosa di Roussellier, che sorregge tutto il lavoro, l'indagine si sostanzia sulla convinzione che l'Esecutivo non rappresenti solo una « funzione » inserita pienamente in una storia dalle molteplici dimensioni, ma un « modo di pensare » il potere politico. Tale convinzione è supportata dal tentativo di estendere il più possibile la conducibilità degli strumenti di indagine della storiografia politico-istituzionale, con lo scopo di analizzare e studiare anche la « politica costituzionale » come fenomeno sempre in movimento e meno vincolato ai *valeurs* normativi fissati nei testi costituzionali, come richiederebbe l'approccio dei giuristi, ma con il quale tuttavia l'a. spesso intreccia le proprie analisi. E questa è senz'altro una delle ragioni più persuasive della ricerca.

Per Roussellier è essenziale scavare in profondità e indagare sia le istituzioni « al lavoro » su larga scala, sia il ruolo dei « fatti materiali », degli aspetti simbolici delle politiche pubbliche, analizzando i modi di operare di coloro che poi incarnarono le istituzioni stesse e le loro logiche d'azione. Per questi motivi il volume riesce abilmente a tenere unite, saldandole, la storia delle rappresentazioni collettive con quella delle idee e delle istituzioni; incrociando in questo modo anche l'evoluzione del pensiero politico-costituzionale repubblicano da Gambetta a De Gaulle, con il consolidamento della relazione tra potere civile e potere militare, insieme allo sviluppo dell'alta amministrazione.

Quest'ultimo argomento risulta centrale, come vedremo, nella prima porzione del lavoro, anzi, rimane fondante, e fondativo. Secondo l'a., l'evoluzione del diritto amministrativo pur non appartenente alla tradizione repubblicana (quest'ultima spesso a favore addirittura della soppressione del Consiglio di Stato), diede nei decenni terminali del XIX secolo « credibilità allo Stato amministrativo », proprio perché il suo sviluppo da una parte aveva nel tempo depurato l'amministrazione da pratiche « arbitrarie », dall'altra aveva rafforzato la protezione dei cittadini, segnatamente delle élites borghesi, contro l'arbitrio del potere (p. 181) ⁽²⁾.

L'esperienza repubblicana, tra il 1870 e il 1880, quella della « generazione Gambetta », fu intenta a ricercare un equilibrio tra parlamento e governo, tra la forza delle leggi e il potere, o la potenza dello Stato, e orientata spesso verso la riflessione sul ruolo che avrebbero dovuto occupare lo Stato e l'amministrazione, però senza cristallizzare sul piano teorico una solida forma di Esecutivo, mentre invece

(2) Come è noto, l'eredità rivoluzionaria aveva radicato per diversi decenni l'idea che il potere di governare dovesse essere condotto da un esecutivo depotenziato, così come il sistema giudiziario potesse essere uno strumento istituzionale che si attenesse alla stretta esecuzione delle leggi. Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

cercò di sostanziare ideologicamente un Legislativo ⁽³⁾ (bicamerale) con le sembianze della *Nation assemblée*, quasi in senso fisico, piuttosto che metaforico, base fondante di tutto l'impianto politico-costituzionale.

Tuttavia, i repubblicani non risolsero mai il « rompicapo del potere esecutivo » ⁽⁴⁾ lasciando, quasi paradossalmente, ai monarchici di definirlo durante la redazione della Costituzione, repubblicana, del 1875 ⁽⁵⁾.

Era la politica che avrebbe dovuto imporre e favorire, secondo i repubblicani, il governo del popolo *par lui-même*, servitore della *représentation nationale* all'interno di una sistema che avrebbe attribuito stretti limiti al ruolo politico del potere; però — e qui sta già il grande problema — all'interno di un contesto istituzionale in cui l'amministrazione era potente e ben organizzata, ereditata dalla storia dei decenni precedenti.

La centralità della *Nation assemblée* avrebbe quindi determinato il controllo delle funzioni del potere esecutivo evitando, nello stesso tempo, l'invasione politica dello Stato amministrativo. I socialisti — quindi la versione più radicale del movimento repubblicano — andavano oltre; sostenevano che la costruzione del *gouvernement du peuple* avrebbe dovuto condurre al dissolvimento del potere esecutivo, così come di quello amministrativo, magari attraverso anche la soppressione dei prefetti e l'elezione popolare dei giudici. Però questa tradizione repubblicana *anti-administrative* resistette solo fino agli anni Settanta dell'Ottocento (p. 226).

In realtà bisogna anche aggiungere che questo volume evidenzia bene come dagli anni Settanta agli anni Trenta del Novecento, le assemblee legislative della Terza Repubblica abbiano certamente creato, attraverso una forte capacità di lavoro (poco studiata dai giuristi e dagli storici, lamenta l'a.), l'impianto legislativo delle grandi riforme, riducendo l'invasività delle pressioni da parte delle amministrazioni centrali

⁽³⁾ Era un sistema bicamerale, su una differente base elettorale, ma il mandato dei senatori e dei deputati era diverso: nove anni per i primi, quattro per i secondi. La Costituzione della Quarta Repubblica ne modificherà lievemente la durata, portandola a 5 anni per i deputati dell'Assemblea Nazionale.

⁽⁴⁾ Era pensato come un tipo di potere che si accontentava d'imporre dei servizi amministrativi, immaginati come neutri, obbedienti alla volontà del popolo *assemblée*.

⁽⁵⁾ Il potere esecutivo era centrato sul governo, piuttosto che sul Presidente del Consiglio, e sul ruolo decisivo di alcuni ministri. Il Presidente della Repubblica, che non partecipava direttamente al processo di decisione, poteva nominare e revocare l'Esecutivo, proporre leggi e anche sciogliere la Camera dei deputati (su autorizzazione del Senato), però secondo questa Costituzione « chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre ». Cfr. il classico *Les Constitutions de la France depuis 1789*, présentation par J. Godechot, Paris, Flammarion, ultima edizione 2006, p. 331.

dello Stato. Nonostante fosse depotenziato, anche il potere esecutivo riuscì a trasformarsi su un altro versante: appoggiandosi alle amministrazioni dello Stato e soprattutto approfittandosi delle carenze e dei « silenzi » delle leggi prodotte dal Legislativo, diventò una sorta di « risorsa » — attraverso decreti e circolari — che favorì stati avanzati di cambiamento sociale nel paese. Già agli inizi del Novecento, il processo di decisione « esecutorio », anche grazie alla tenuta dello Stato amministrativo, si prese diverse rivincite sul processo di decisione parlamentare e in questo alterando assai gradualmente il principio della « sovranità nazionale », fondato esclusivamente sul Legislativo.

Il rovesciamento del rapporto di forza a vantaggio del potere esecutivo avvenne sulla lunga durata grazie a quella che Roussellier definisce la conquista della « rispettabilità giuridica » del potere esecutivo determinata anche dallo sviluppo del diritto amministrativo ⁽⁶⁾, che fu la radice dell'affermazione progressiva della superiorità del decreto sulla legge e quindi della decisione esecutiva su quella parlamentare. In realtà, quello che il potere esecutivo conquistò fu il ruolo amministrativo. Dagli anni Settanta fino almeno agli anni precedenti alla prima guerra mondiale, la generale evoluzione del diritto amministrativo influenzò l'insieme delle decisioni che continuava a prendere in maniera autonoma lo Stato amministrativo, il *pouvoir réglementaire*, e soprattutto mise in crisi la concezione politico-istituzionale che solo il parlamento esprimesse la volontà del popolo e il potere esecutivo vegliasse (in maniera non troppo invasiva) sulla conformità delle leggi a quella volontà. Però, da un altro punto di vista, attraverso l'introduzione dell'istituto del ricorso per eccesso di potere e per contenzioso ordinario, il diritto amministrativo seppe rapidamente dare credibilità allo Stato amministrativo depurando l'Amministrazione anche di pratiche « arbitrarie », proteggendo i cittadini contro l'arbitrio del potere e nello stesso tempo riabilitando il potere amministrativo, anche attraverso la legge del 4 maggio 1872 che accordò una forte autonomia al Consiglio di Stato ⁽⁷⁾. In questo modo le sue decisioni, non dovendo essere più approvate dal Capo dello Stato, frantumarono il principio tradizionale della *justice retenue* e quindi, com'è noto, il « mito » del giudice unico ⁽⁸⁾.

(6) Su questi temi cfr. la sintesi di S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in ID., P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 27 e ss. e anche F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità: la decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2007.

(7) Cfr. sulla realtà italiana F. MERUSI, *Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E)*, in « Storia Amministrazione Costituzione », 23 (2015), pp. 225-286.

(8) Per un confronto con la storiografia italiana, ma soprattutto sulla giurisdizionalizzazione del Consiglio di Stato francese dopo la svolta politica di Sedan, cfr. MANNORI, SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 355 e ss.

Per questi motivi, secondo Roussellier, la metamorfosi del diritto amministrativo si risolse in un duplice progresso giuridico e « democratico » che condusse al potenziamento della legittimità concessa all'Amministrazione e al potere esecutivo. Per meglio dire, l'istituto del ricorso per l'eccesso di potere sottomise al diritto, potenzialmente, tutti gli atti del potere politico, affermando quindi l'esigenza di sottoporre lo Stato amministrativo allo Stato di diritto e, per dirla con il vice presidente del Consiglio di Stato, Édouard Laferrière, inaugurerò anche la fase della storia politica e giuridica « della nozione di fraternità », anche se, più ideologicamente, veniva, magari in maniera più sotterranea, enfatizzata una concezione dello Stato più sopportabile (p. 210) ⁽⁹⁾, fondata sulla difesa degli interessi superiori della Nazione. Però, nello stesso tempo, il diritto amministrativo legittimò anche la forza, la decisione, la funzione « esecutiva » dello Stato o meglio, come sosteneva Maurice Hauriou, l'esclusività da parte del governo del ricorso crescente al potere *règlementaire* (p. 213) ⁽¹⁰⁾, quindi ad atti esecutivi che comportavano disposizioni generali, non più emanazione però di un potere ritenuto « discrezionale ».

L'elezione alla presidenza del repubblicano Raymond Poincaré nel 1913 segnò da una parte, quasi paradossalmente, la crisi dello stesso partito repubblicano, ma dall'altra la nascita di un nuovo ruolo della presidenza della Repubblica: quello di garante di una forma rivitalizzata di unione nazionale, seppure sul piano istituzionale i poteri del presidente rimasero limitati costituzionalmente. Proprio il successo mediatico, si direbbe oggi, dell'elezione presidenziale risultò negli anni precedenti al conflitto bellico il punto terminale di un processo di riabilitazione della carica durato circa un ventennio. La politica « cerimoniale » del neo eletto fu dirompente in termini di esposizione pubblica, di enorme e propagandata organizzazione dei suoi viaggi nel paese, di irrobustimento delle relazioni tra Presidente e società, insieme a un nuovo modo di gestione della struttura organizzativa della Presidenza, che secondo l'a. condusse anche al superamento dell'identificazione della Nazione con il suo regime costituzionale (p. 249), a cui invece aveva lavorato fin dall'origine della Terza Repubblica la « generazione Gambetta ». Quasi incautamente, l'esperienza repubblicana aveva rimesso in sella la forza simbolica del *pouvoir en personne*. L'indirizzo

⁽⁹⁾ E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1887-88 e anche P. SCHIERA, *La comune storia europea del diritto amministrativo e della sua scienza*, in CASSESE, SCHIERA, VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, cit., p. 74.

⁽¹⁰⁾ A differenza di Léon Duguit che evocava spesso il ritorno ai valori politico-costituzionali repubblicani degli inizi degli anni Settanta, Hauriou ribadì in più occasioni che il potere esecutivo, come potere preminente dello Stato, doveva dotare le sue decisioni di una « volontà reale » (p. 213).

politico di tale attività « cerimoniale » era chiaro: la Presidenza della Repubblica era la sola che poteva agli occhi della società francese garantire stabilità in un contesto che agli inizi del nuovo secolo consumava rapidamente le varie personalità politiche e che si distingueva, in qualche modo, dall'andamento del sistema repubblicano, marcato, e bloccato, invece dall'instabilità delle maggioranze parlamentari e dalle costanti crisi di governabilità ⁽¹¹⁾. Questa situazione risultò lampante con la presidenza dell'« indipendente » Alexandre Millerand, e poi, quasi allo stesso modo, durante la prima presidenza della Quarta Repubblica di Vincent Auriol.

Senza dubbio queste parti del volume di Roussellier sono tra le più interessanti dal punto di vista dell'approccio e metodologico, perché mostrano come « la politica di relazione » riuscì a mantenere vivo il « monopolio della rappresentazione della nazione » da parte della Presidenza.

La *Nation assemblée* — e il parlamento in conflitto permanente — non era riuscita mai a rappresentare la *majesté du peuple*, casomai aveva spesso provocato, e non depotenziato di certo, un evidente antiparlamentarismo che si era diffuso nelle élites, così come nelle classi popolari. Quindi la riduzione, secondo l'orientamento politico repubblicano, dell'Esecutivo a un *pouvoir mécanique* dei governi e della Presidenza della Repubblica, nulla o poco aveva potuto di fronte alla forza dell'impatto mediatico-simbolico dello Stato esercitato dal suo Vertice.

Anzi, nella prima metà de XX secolo la Presidenza si trasformò notevolmente. Si avviò un nuovo modello di funzionamento istituzionale e organizzativo e quindi la piena ripresa del suo potere politico non solo nell'ambito dei suoi limiti costituzionali. Tale sviluppo fu costruito anche attraverso l'accrescimento e l'irrobustimento della struttura organizzativa all'Eliseo che culminò nella divisione tra la *Maison* civile e la *Maison* militare e poi nella configurazione dell'incarico di direttore del Gabinetto della Presidenza, che modellò non poco tutta la struttura di sostegno al vertice dello Stato francese, ma soprattutto ampliò la politica d'azione del vertice dello Stato stesso in tutti i sensi (soprattutto grazie al lavoro di due grandi capi di Gabinetto: Alain Combarieu e Kosczinsko). Come mostra bene l'a., in realtà fu lo sviluppo degli aspetti di comunicazione e di informazione gestiti dalla struttura dell'Eliseo a determinare un cambio di passo, considerando ad esempio che nessuna legge, od obbligo, imponeva al ministro degli esteri di informare il Presidente; l'unico canale di informazione era il Consiglio dei Ministri.

(11) Ricordo comunque che durante il mandato (1913-1920) di Poincaré si alternarono dieci governi, e durante quello del suo predecessore (1906-1913), Armand Fallières, otto, senza tralasciare che ancora nei decenni seguenti, durante la presidenza di Albert Lebrun (1932-1940), furono nominati ben diciassette Presidenti del Consiglio.

Fu poi lo scoppio della prima guerra mondiale ad enfatizzare la crescita del potere d'azione insieme a quello di decisione del Presidente, ma non nelle prime fasi, in quel momento il potere politico subì un deciso sbandamento, tanto che, tra il 1915 e il 1916, si impose rapidamente una sorta di *dictature* militare, che fu rafforzata dalla forte crescita delle funzioni politiche dell'alto comando militare guidato dal generale Joffre. Dopo le devastanti sconfitte militari, il fallimento della strategia degli « sfondamenti decisivi » e l'insopportabile e spaventoso costo umano, già nel '16 il potere civile riprese, però, la *conduite de la guerre*. In realtà, con la fine politica di Joffre, si consolidò — anche grazie agli interventi e le proposte politiche dei vertici dell'esercito — una fase di passaggio che superò quello che l'a. chiama il costituzionalismo militare incardinato sull'autonomia dell'Alto Comando. Tale fase condusse verso un « nuovo costituzionalismo », forse meglio verso una nuova politica costituzionale, che tese ad intrecciare il potere militare con quello civile non tralasciando, ed è questo lo scarto con il periodo precedente, di rafforzare una più efficace catena di comando dall'Esecutivo all'Alto Comando che teneva conto dell'esigenza di una redistribuzione dei poteri. All'interno di questa catena il Governo centralizzò la direzione della guerra attraverso il rapporto del vertice dell'Esecutivo e del Presidente della Repubblica con il *Conseil supérieur de la défense nationale*, posto in grado di configurare gli indirizzi politici e organizzativi della politica bellica.

Il meccanismo istituzionale funzionò e rinforzò la forma collegiale dei processi decisionali (p. 343) ⁽¹²⁾ — soprattutto il raccordo tra Presidente della Repubblica e quello del Consiglio — e si intravide, già durante la formazione del governo Briand nel 1915, nell'istituzione del *Comité de guerre* e poi nella definizione del rapporto politico tra il Capo di Stato maggiore e il Ministero della Guerra. Quest'ultimo prese le redini dell'azione politico-militare istruita dal Capo di Stato maggiore. Ma fu il governo Ribot (e anche quello di Painlevé), che ispirandosi e orientandosi fortemente verso il modello di governo *par organigramme* diede un'impronta significativa per la trasformazione del ruolo del Presidente del Consiglio e quindi del potere esecutivo nel suo insieme. Tale modello, già ben delineato anche sul piano teorico da noti esponenti socialisti come mostra molto bene l'a., forse già ad iniziare da Jaurès, prevedeva che il vertice dell'Esecutivo dovesse dirigere l'azione di governo e non solo quella esclusiva di un settore ministeriale come avveniva spesso, in modo tale che il processo decisionale, anche a livello legislativo, non scaturisse da un solo ministro, ad esclusione degli altri

(12) Utile risulta il confronto con il caso italiano in C. LATINI, « *Parlement et gouvernement sont une seule et même chose* ». *Prorogation des sessions parlementaires et recours aux commissions de contrôle en Italie (1914-1918)*, in « *Parlement[s], Revue d'histoire politique* », 2008/2, 10, pp. 75-91.

dicasteri, come era avvenuto dal varo della Terza Repubblica, ma direttamente dal Presidente del Consiglio.

Quindi, di fronte alla capacità d'azione politica dell'Esecutivo dimostrata durante la fase più drammatica del periodo bellico, il Presidente del Consiglio acquisì sempre di più la forza, la funzione suprema, la missione *directoriale*, diceva Léon Blum ⁽¹³⁾, dell'organizzazione del governo. Infatti, il governo del repubblicano Ribot assorbì e tradusse in indirizzo politico una visione dell'Esecutivo che privilegiava l'organizzazione del *travail gouvernementale* equiparato sul piano teorico — anche dai socialisti che erano stati parte del confronto intellettuale negli ambienti governativi e non solo — a quello di una macchina che doveva rispondere del suo rendimento, in sostanza ad una grande impresa ⁽¹⁴⁾. Così il ruolo del Presidente del Consiglio si trasformò, rafforzandosi (pp. 418-420) e sostenendosi anche attraverso un rapporto diverso, meno accondiscendente, con il Presidente della Repubblica, tanto che Ribot presentò la *refonte du travail gouvernemental* al Consiglio dei Ministri senza consultare il Capo dello Stato e senza porla in approvazione nella riunione di Gabinetto (p. 430).

Di conseguenza, sempre per citare Blum, sarebbe stata proprio l'eccellenza del metodo di lavoro che avrebbe permesso, agli occhi del grande leader socialista, di alimentare la forza del potere che il Presidente del Consiglio doveva utilizzare per indirizzare l'azione politica complessiva. Quindi questo accento sulle priorità dell'organizzazione del *travail gouvernementale* non faceva che rinforzare la carica del Presidente del Consiglio; tale situazione provocò una rottura netta con la tradizione repubblicana e, per molti versi, anche con l'autonomia politica dell'amministrazione.

Verso la fine della guerra, la formazione del governo Clemenceau fu il momento terminale e decisivo della ritrovata superiorità politica e istituzionale del potere civile su quello militare. Cumulando la carica di Presidente del Consiglio e di Ministro della guerra, Clemenceau irrobustì e rese credibile di fronte alla società francese un modello di Esecutivo di guerra repubblicano, implementato da un « super-gabinetto » e rinforzato dall'attribuzione di funzioni paragonabili a quelle di un generale amministratore delle operazioni militari; in questo modo il Premier diventò un'autorità politica reale, il responsabile effettivo, supremo, del « potere di condurre la guerra » (p. 347).

Da un certo punto di vista, rimarca l'a., fu proprio la guerra a far prevalere il potere civile su quello militare, ma soprattutto il principio

⁽¹³⁾ Il riferimento è a L. BLUM, *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1918.

⁽¹⁴⁾ Molto interessanti, e centrali per comprendere il dibattito teorico intorno alle forme di sviluppo della Presidenza del Consiglio, risultano i riferimenti contenuti nel volume ai lavori di Charles Taylor e Fayol (p. 421 e ss).

della Repubblica parlamentare sull'ipotesi di una trasformazione in Repubblica autoritaria (pp. 329-330), che certo i militari, seppure non tutti, non disdegnavano. In questo senso, fu vinta la sfida rivolta alla classe dirigente repubblicana, fin dal varo della Terza Repubblica, sul pericolo di un possibile intreccio permanente tra potere esecutivo personale e comando militare, come avvertì spesso Louis Blanc.

Esauritosi il periodo bellico si aprì un'ulteriore fase che completò la metamorfosi durante la quale il potere esecutivo assunse anche la « *prise en charge du fait militaire moderne* » (p. 332). Del resto, l'importanza storica della dimensione militare del potere e anche la modernizzazione dell'esercito hanno avuto un impatto significativo, e per alcuni versi decisivo, sull'Esecutivo, ma il modello costituzionale repubblicano messo in crisi dalla guerra e dai militari seppe rispondere e, alla fine, rafforzarsi. Certo, da un altro punto di vista, il potere politico dovette però « militarizzarsi », ci dice l'a., per ritrovare la dimensione del comando, rinunciando all'utopia — non troppo assimilata dalla tradizione liberale repubblicana — di un potere totalmente civile. In queste fasi « il governo del popolo » si era confrontato duramente con l'imperativo della politica « moderna ».

Su un altro versante, anche la Presidenza della Repubblica si era, naturalmente, trasformata. Il Presidente era ormai il direttore generale della *politique gouvernementale* e quindi spesso favorevole al rafforzamento del governo e dell'autorità dell'Esecutivo anche, e naturalmente, in termini di riforma costituzionale ⁽¹⁵⁾. Però, nonostante il ruolo del Capo dello Stato si ampliò sempre più — da Poincaré ad Auriol, passando per Millerand — e riuscì ad estendere il suo potere d'azione all'interno del potere esecutivo, tuttavia, durante tutta la prima metà del Novecento, il Presidente rimase sempre « sulla soglia » (p. 289), al di fuori della decisione, che appartenne strenuamente al Presidente del Consiglio, unico responsabile di fronte al Parlamento.

Queste fasi in realtà sono i prodromi e i primi sviluppi di quella che l'a. definisce la *démocratie exécutive*.

Il forte sviluppo (*montée en puissance*) dello Stato innescò la fase successiva della trasformazione del potere esecutivo e del suo successo finale sulla Repubblica del Parlamento; per quanto l'Esecutivo avesse già attraversato un processo di mutazione perché era diventato un reale modello di organizzazione e di razionalizzazione amministrativa anche nella relazione con il ruolo della Presidenza della Repubblica.

⁽¹⁵⁾ Cfr. le proposte di Millerand nell'ambito del dibattito sui progetti di riforma di Gambetta, di estensione dei poteri locali, dell'introduzione di una sistema regionale, di allargamento del Collegio elettorale del Presidente della Repubblica e del suo potere di scioglimento della Camera dopo eventuali crisi ministeriali (alle pp. 253-254).

L'Esecutivo acquisì la funzione primaria di *Tête de l'État*, di direttore delle grandi amministrazioni moderne, di motore delle politiche pubbliche: cioè dei piani di intervento e delle grandi riforme legati alla messa in opera dello Stato sociale.

Quindi, il modello organizzativo della Presidenza del Consiglio, denominata « Matignon », l'uso sempre più esteso dei decreti legge e delle leggi quadro, la superiorità giuridica e politica dell'azione di governo e la rimessa in discussione e l'indebolimento del ruolo del Parlamento ne costituiscono gli elementi portanti. La *démocratie exécutive* ebbe un successo politico significativo in tutti i settori e si fondò prevalentemente sulla forza del governo, sulla sua stabilità ed efficacia.

La sua affermazione fu data dalla capacità progressiva di superare in generale le contraddizioni politico-istituzionali, che avevano invece infiacchito tutta l'esperienza repubblicana parlamentare.

Secondo Roussellier la *démocratie exécutive* rappresenta una forma di riabilitazione di quel potere personale che i repubblicani (ma anche i socialisti) francesi avevano detestato, in tutti i modi, nel XIX secolo e anche all'inizio del XX, rimanendo strenuamente fedeli ad alcuni orientamenti politici forti, come la collegialità del potere, il « quasi-anonimato » dei governi, la rotazione delle cariche e il « regime di discussioni » che la *Nation Assemblée* poteva sempre garantire e che certo anche in Italia aveva molti estimatori. Così, la *démocratie exécutive* è riuscita a legittimare, anche agli occhi della Sinistra, la necessità di concentrare quasi la totalità dei poteri a vantaggio di un Esecutivo potente e moderno, ed anche a rafforzare la democrazia sociale, attraverso i grandi patti tra patronato e sindacati.

Alla fine degli anni Trenta, in pieno periodo bellico, la riflessione gollista ripensò e superò i caratteri della *démocratie exécutive* ad iniziare dai limiti pervasivi imposti all'azione politico-istituzionale dei presidenti delle Terza Repubblica (e successivamente anche della Quarta Repubblica) e poi massimamente dalle avversità della presidenza Lebrun durante la crisi della primavera del 1940.

Secondo De Gaulle, già nei decenni successivi al primo conflitto bellico mondiale, il potere presidenziale avrebbe dovuto disporre, ormai inevitabilmente, anche di quello *de commandement*. Tali convinzioni si ritrovarono preponderanti durante l'esperienza-laboratorio del movimento *France Libre* nella quale si rafforzò un vero e proprio processo di creazione e innovazione continua in materia di istituzioni e di governo, che forse può essere considerata la più importante esperienza di politica costituzionale del XX secolo in Francia.

Il laboratorio *France Libre* mise in discussione il fondamento tradizionale repubblicano della forma di governo, ripartendo dal dibattito sull'idea di un potere presidenziale « a contenuto militare », legittimato sul piano teorico in quanto autorità politico-militare dotata di una funzione operativa incarnata dalla guida stessa dell'organizzazione, il generale De Gaulle. Secondo questa concezione il generale imperso-

nava l'idea di un potere che conservava pienamente la dimensione politica senza rinunciare, nello stesso tempo, al ruolo di « testa di comando » militare.

In sostanza, mostra bene l'a., il potere esecutivo gollista divenne sul piano teorico-politico il potere di comando *tout court*; anzi, la legittimità dell'Esecutivo era « *présente à travers le fait militaire* » (p. 385). A differenza di Clemenceau e dei suoi predecessori, che avevano l'esigenza di marcare e ravvivare costantemente lo spirito repubblicano, De Gaulle superò questa concezione tradizionale che si limitava al rapporto stretto — durante il periodo bellico degli inizi del secolo incarnato dalla stessa persona — tra Presidente del Consiglio e Ministro della difesa.

Questo dispositivo — per dirla con Foucault — politico-militare gollista, che ridefinì l'essenza del potere politico, diventò parte costitutiva della struttura organizzativa dell'Esecutivo per tutta l'esperienza della *France Libre*.

Agli inizi della Quarta Repubblica le nuove generazioni di repubblicani, e di una porzione non residuale anche della Sinistra, se da una parte non misero in discussione il concetto di centralità del Parlamento, come centralità della sovranità nazionale, da un'altra furono spesso favorevoli al rafforzamento dell'Esecutivo; anche se la trasformazione del potere esecutivo guidato dal Presidente del Consiglio nella forma presidenziale *tout court*, in cui il baricentro si sarebbe spostato sul Presidente della Repubblica eletto dai cittadini, avvenne solo nel 1962, con un referendum, a distanza di quattro anni dal varo della Quinta Repubblica.

Comunque, per i motivi detti finora, quella che l'a. chiama la lenta *remonte* della Presidenza della Repubblica, irrobustita in termini di potere di decisione, si compie sul piano teorico-politico prima dell'affermazione della V Repubblica tra gli anni Quaranta e Sessanta in parallelo anche con la metamorfosi del potere militare rimesso al centro della sfera governamentale, e con una ormai lunga riflessione politico-costituzionale repubblicana e socialista che non aveva mai smesso di confrontarsi e aveva trovato, diciamo così, la sua sintesi nella *démocratie exécutive*.

Dagli anni Cinquanta la trasformazione dell'Esecutivo lascia il terreno sgombro all'avvento del gollismo che rappresenta l'ultima tappa della metamorfosi che, non solo sostiene il varo della nuova costituzione, ma soprattutto compie il passaggio definitivo da una Repubblica del Parlamento ad una Repubblica del Presidente, imponendo un nuovo modello procedurale delle decisioni e intrecciando sempre di più lo Stato amministrativo al potere politico.

L'Esecutivo diventò non solo lo « Stato maggiore » politico di uno Stato amministrativo rinnovato e posto in grado di dirigere le politiche pubbliche (p. 562), ma anche un potere determinante nella misura in cui si trovò « indipendente » di fronte al Parlamento e quindi

nello stesso tempo, non più estensione della sovranità del Parlamento, ma legittimo perché necessario.

Nel nuovo sistema fondato sull'asse Presidente-Capo del governo-eletto dal popolo, che presidia e diventa garante e arbitro, il Presidente del Consiglio acquistò il ruolo, inevitabile nella logica gollista, di dirigente centrale della macchina politico-amministrativa nel rapporto con il Parlamento.

Ma sono la stabilità, o meglio lo « Stato forte della democrazia »⁽¹⁶⁾ per rispondere alla « crisi d'autorità », e l'indipendenza dal Legislativo dell'Esecutivo le vere ossessioni di De Gaulle, insieme naturalmente alla concentrazione dei poteri, allo scopo di superare quelli che gli sembravano i grandi problemi dei governi repubblicani tradizionali.

Queste convinzioni, che si trasferirono nella Costituzione, rimisero al centro la questione del potere personale e portarono direttamente all'affermazione dell'autorità politica dell'Esecutivo unica possibilità per salvaguardare gli interessi supremi dello Stato e della Nazione.

Quindi, l'Esecutivo non fu pensato come quel potere sempre alla ricerca di un compromesso con il Legislativo e questo determinò anche una nuova visione del Presidente della Repubblica eletto dai cittadini: non un esecutore della volontà del popolo attraverso un programma magari di partito, ma il rappresentante, in quanto eletto, dei principi della Nazione e non dei partiti che erano, e sono, i rappresentati in Parlamento di interessi politici settoriali.

Per questo motivo la Quinta Repubblica « inventò » il *fait majoritaire*, cioè la maggioranza coerente. Anche se il Parlamento veniva depotenziato sul piano costituzionale — però ancora detentore del potere legislativo — era necessario che si rafforzasse un « partito del presidente », senza delegittimare il sistema dei partiti, che sostenesse il governo e che rispondesse ad un'unica strategia: quella della conquista del governo. In questo modo tale partito o maggioranza avrebbe ridotto l'azione dell'opposizione e frantumato quella tradizione, molto diffusa a sinistra e tipicamente repubblicana, che percepiva la funzione dei partiti come cuscinetto tra le istituzioni e la società, « educatori del popolo », e che trovavano nel Parlamento il vero terreno di confronto.

Il Parlamento che votava le leggi ed era l'espressione del sistema dei partiti venne ridotto nelle sue funzioni, ormai secolari; non programmava ed elaborava la « volontà pubblica » (e neppure la Costituzione), mentre da un altro punto di vista tornava a crescere il ruolo politico, e non solo tecnico, dell'Amministrazione centrale. In sostanza, era lo Stato, con il suo Capo-Presidente e la sua Amministrazione che

⁽¹⁶⁾ Interessanti a riguardo le osservazioni di P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, p. 142 e ss.

si mettevano al servizio della volontà nazionale e non del Parlamento (p. 610).

Anche se il Parlamento resta, in ogni caso, il luogo indispensabile dove si deliberano e si votano le leggi e spesso vengono anche configurate attraverso confronti e dibattiti nelle commissioni, l'a., con una certa forzatura, sostiene che l'Assemblea nazionale non è più partecipe della sovranità politica (ora più di prima) e quindi non esprime più la volontà nazionale, perché non è più il luogo della decisione.

Sul piano storico, il caso poi dello scoppio della questione algerina mostrò come proprio la *force de gouverner* di De Gaulle, imponendosi su un parlamento posto in una situazione di stallo, riuscì a scongiurare una grave crisi politica.

Certo, poi una grande questione rimane aperta: le modalità di controllo degli abusi di un potere esecutivo così forte⁽¹⁷⁾ in un paese in cui tradizionalmente l'ordinamento costituzionale è caratterizzato dall'assenza di garanzie giurisdizionali, mentre invece nella Quinta Repubblica è ben affermata la possibilità della dichiarazione dello Stato d'emergenza, con tutto quello che comporta. L'estrema riduzione della capacità parlamentare di controllo sarebbe superata dalla garanzia, sostiene l'a., dello « sviluppo di forme di controllo di costituzionalità delle leggi » (p. 615), che portano spesso l'intervento del *Conseil Constitutionnel* (allorquando bloccasse una legge dichiarata incostituzionale) ad essere considerato un'azione avversa al governo e non al Parlamento, che è in realtà l'autore della legge dal punto di vista formale.

Comunque, se il ridimensionamento del Parlamento — anzi l'assorbimento del Legislativo da parte dell'Esecutivo — è il prezzo in un certo senso da pagare, e che quindi porta ad inibire il compito di discussione, di confronto, di controllo ed elaborazione legislativa, delle Camere e a massimizzare il ruolo di indirizzo del governo, la *démocratie exécutive* gollista ha trovato però una compensazione che ha riscosso un grande consenso: la Repubblica è stata dotata di una governabilità capace di condurre grandi riforme di modernizzazione del paese e di guidare l'economia nazionale nel solco del progresso sociale, questo sembra dirci l'a.

Tuttavia, il trionfo della *démocratie exécutive* gollista non è totale e definitivo, tanto che è stato messo in discussione negli anni novanta e agli inizi del nuovo secolo in termini di deficit di democrazia e di efficacia; inoltre l'a. si spinge a sostenere che il Presidente della Repubblica francese eletto dai cittadini è libero di agire « non sempre in

(17) Su questo non si può che rinviare sia a P. ROSANVALLON, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008 sia a Id., *Le bon gouvernement*, cit.

accordo con l'idea della democrazia » (siamo anche in un periodo di Stato di emergenza).

Ora però, in un quadro così delineato, la politica costituzionale dovrebbe essere ripensata all'interno di un contesto multinazionale, in cui i trasferimenti della sovranità operati in favore dell'Unione Europea hanno deteriorato progressivamente l'idea delle politiche pubbliche (soprattutto economiche) pensate e realizzate spesso a livello nazionale, frutto di una decisione unilaterale e di un governo che beneficia di una piena indipendenza.

Però se questa fase porta ormai da tempo alla lunga crisi dei caratteri portanti dello Stato nazionale e quindi anche della *démocratie exécutive*, da un altro punto di vista come è possibile confrontarsi con il concetto di « Repubblica » che è ancora vivo?

LEONIDA TEDOLDI

FRANÇOIS OST, *À quoi sert le droit? Usages, fonctions, finalités*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 570.

Fornire una prima lettura dell'ultimo lavoro di François Ost, filosofo del diritto che non ha bisogno di essere presentato al pubblico italiano, è un'impresa ardua.

Ardua perché la domanda che figura nel titolo, semplice e complessa come tutte le domande fondamentali, costringe l'Autore — e con lui il lettore — a intraprendere un lungo percorso irto di difficoltà ⁽¹⁾, che lo conduce a perlustrare una gran quantità di sentieri, spesso intrecciati, e a imbattersi in diverse tematiche che aprono vasti orizzonti problematici. Lo assistono nella difficile impresa il viatico di quarant'anni di ricerca (come attesta la quarta di copertina) e lo sguardo reso penetrante grazie a un solido osservatorio interdisciplinare. Accompagnato da una scrittura sempre chiara ed elegante, che riesce ad alleggerire la lettura di un testo impegnativo — a cominciare dal numero di pagine — il lettore è introdotto, passo dopo passo, in un

(1) Oltre alle trappole opposte del « funzionalismo » e dell'« essenzialismo », l'Autore evidenzia quattro difficoltà principali: l'apparente semplicità del tema e l'abbondanza delle risposte che si presentano alla mente quando si pone la questione « a cosa serve il diritto? »; la difficoltà di individuare le funzioni *davvero* specifiche al diritto; la necessità di precisare in ogni momento se l'approccio ai vari temi è descrittivo o prescrittivo unita alla problematicità stessa di tale distinzione; la scelta tra un'analisi decontestualizzata, più normativa e speculativa, e una legata, invece, a particolari vicende culturali e storiche.