

«Gouverner n'est point administrer. Régner est encore autre chose que gouverner».

Il ritorno di un vegliardo: P.-L. Roederer e il problema del “governo” durante la Monarchia di Luglio (1835)*

LUIGI LACCHÈ

1. L'ultima parola di un vegliardo infaticabile

Sul finire del 1834 esce anonimo a Parigi un *pamphlet* dal contenuto provocatorio. Nel febbraio 1835 il Pari di Francia Pierre Louis Roederer conferma di esserne l'autore (come già tutti sanno e dicono). La “confessione” di Roederer è però un modo per rilanciare: accompagna infatti la seconda edizione del testo con un importante *Avant-Propos*. L'autore infatti intende giustificare il suo operato rispondendo alle critiche ricevute. La polemica viene così rinfocolata e, per almeno un paio di mesi, seguirà un fitto dibattito sulla stampa e nei luoghi deputati della politica. Il titolo – *Adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels* [Roederer 1835] – in realtà non dice molto. Ma il vero oggetto dello scritto è, come vedremo, il delicato problema della natura costituzionale del *Conseil du cabinet et de la Présidence de ce Conseil*¹.

È lo stesso Roederer a dirci che sua intenzione originaria era di «remettre sous les yeux de plusieurs membres des deux

Chambres que je supposais dans le mêmes principes que moi, et, comme moi, dans l'intention de les opposer, le cas échéant, à des doctrines que je crois funestes». L'autore non pensava di parlare al pubblico e per questo l'opera non era stata messa in vendita. Ma visto poi che i giornali ne hanno dato un ampio risalto rivolgendosi al *public*, Roederer – che mai ha sottovalutato, nella sua lunga attività, l'importanza dell'opinione pubblica² per la formazione della *majorité nationale* – ha deciso di uscire allo scoperto sottomettendosi «a l'autorité de ce public; autorité fort différente de celle des journaux, autorité qui plane également sur les journaux et sur les écrivains» (Roederer 1835, *Avant-Propos*, pp. I-II).

È a questa autorità che, in ultimo, Roederer consegna le sue preoccupazioni, giacché il suo solo obiettivo è stato quello di correre in soccorso della corona. «Je l'ai vue dans un péril imminent, et je me suis hâté,

* Questo saggio sarà pubblicato, in francese, nei *Mélanges* dedicati a François Burdeau, a cura di G. Bigot.

sans guide, sans conseil, sans suggestion, de me déclarer entre ceux qui ne la laisseraient pas sans secours» (*ibidem*, p. II). Invero, avrebbe colto l'occasione di parlare dinanzi alla Camera dei Pari per far ascoltare la sua «voix octogénaire», ma le circostanze lo hanno convinto ad accelerare i tempi.

La domanda che sorge spontanea è semplice: che cosa ha spinto questo ottuagenario energico che tanto ha vissuto – emblema vivente del tumultuoso ultimo cinquantennio di vita francese – a gettarsi, a proprio rischio e pericolo, nell'agone politico con una *brochure* provocatoria e tale da suscitare le ire, le critiche e le ironie (anche le meno benevole) di una buona parte delle forze politiche e della stampa liberale più influente?

2. Il ritorno

La personalità dell'autore, ovviamente, non è senza importanza. Roederer, dopo la Seconda Restaurazione, si è dovuto ritirare a vita privata nel suo *domaine* normanno di Bois-Roussel. Intristito patriarca borghese, ha coltivato i legami famigliari e scritto mediocri commedie. Il 1830 gli ha ridato un certo smalto, ma appare ai più come un sopravvissuto.

Del resto, questo *robin* di Metz ha alle spalle un tale *cursus honorum* che difficilmente si può pensare possa avere ancora un futuro. Consigliere al Parlamento della sua città, abile animatore dei comitati patriottici, deputato alla Costituente, membro del *Club des Jacobins*, *procureur-général-syndic* della Senna, saggista e giornalista influente del «Journal de Paris», golpista di Brumaio, consigliere di Stato, senatore, mini-

stro delle Finanze a Napoli, commissario straordinario, ha legato il suo nome anche a opere o intraprese intellettuali di rango come *De la Députation aux Etats Généraux* (1788), *Du Gouvernement* (1795) o il *Journal d'Economie Publique, de Morale et de Politique* (1796). Protagonista, controverso, in alcuni momenti decisivi della storia francese – basti pensare al 10 agosto o al colpo di Stato bonapartista –, questo colto *idéologue* ha saputo coniugare riflessione teorica e azione politica. Non ha avuto la fortuna di entrare nel *Panthéon* più ristretto degli eroi della Rivoluzione – anche per la sua predilezione a figurare in posizioni più “tecniche” che “politiche” –, ma non gli si può negare uno *status* di prim'ordine³.

È solo dopo la Rivoluzione di Luglio che Roederer riacquista una posizione. Certo, è troppo tardi. Sente di dover recuperare il quindicennio perduto. A Luigi Filippo e agli Orléans lo legano vicende e affetti. Philippe-Egalité ha contribuito a salvarlo dopo il 10 agosto 1792; con una certa assiduità il messinois ha frequentato il futuro re a partire dalla fine degli anni Venti. Le speranze del nuovo regime politico – come vedremo – sono anche le sue: intravede la fondazione di un *sistema* in grado di assicurare e temperare ordine e libertà, le due idee che la Rivoluzione non era riuscita a far coesistere. Roederer il *vieillard* pensa di avere ancora tanto da dire e da fare: perché non far fruttare la sua esperienza, perché Luigi Filippo non dovrebbe ascoltarlo, lui che non ha più nulla da chiedere?

Riprende a scrivere con vigore, quasi con accanimento. Note, memorie, consigli, tutto può servire alla bisogna per consolidare e conservare la monarchia orleanista: ecco allora riflessioni su la *notabilité*, la paria, il cauto allargamento del censo elet-

torale, la proprietà, la libertà di stampa⁴. Nel 1830 è di nuovo in "azione": è nominato sindaco d'Essay, Guizot lo fa elevare alla paria nell'informata dell'11 ottobre 1832 (AN, CC 497, f. 346r.) (dopo che nel 1831 ha fallito l'elezione alla Camera dei deputati), il 22 ottobre 1832 ritrova il suo seggio all'*Institut*, classe delle scienze morali e politiche. L'*idéologue* ha riavuto il posto che gli spetta tra i *faiseurs d'opinion*?

3. «Objet de ce Mémoire»

"Objet de ce Mémoire. Attaque à la prérogative royale relativement au Conseil de Cabinet". Une idée fausse travaille maintenant une multitude d'esprit contre les droits et les intérêts de la couronne. C'est que le conseil privé du Roi doit être individualisé dans la personne de son Président, et que ce conseil et ce président doivent être indépendants de l'action du Roi. Trois de personnes tâchent d'accréditer ce système: 1° le Ministère; 2° le Président de la Chambre des Députés; 3° les journaux républicaines. Je vais présenter leur opinion revêtue autant qu'il se pourra de leurs propres paroles.

[AN, 29 AP 80, *Papiers Roederer, Du Conseil du Cabinet*, cit., p. 1]

Questo, in estrema sintesi, è il tema che Roederer intende sviluppare nella sua *brochure*. È il «peril imminent» che a suo avviso minaccia le basi della monarchia orleanista e ne snatura la forma istituzionale. Il pericolo riguarda la forma di governo, la prerogativa regia e in ultima istanza il problema della "parlamentarizzazione" del sistema costituzionale. Problemi non da poco.

Come si vedrà, Roederer sarà criticato da vari fronti e non di rado uno degli argomenti più ricorrenti sarà quello della completa «inattualità» della spericolata

memoria. Del resto, che cosa ci si può aspettare da un vecchio arnese, forse neanche più tanto lucido, che ha messo la sua penna al servizio del nuovo principe? Perentorio il giudizio di Talleyrand, suo antico "compagno": Roederer ha scritto *De la Députation aux Etats Généraux* con cinquant'anni d'anticipo e l'*Adresse d'un Constitutionnel* con cinquant'anni di ritardo (cit. da Lentz 1989, p. 211). Il «Journal des Débats» dirà che l'articolo avrebbe dovuto essere pubblicato nel 1810...

Si potrebbe liquidare facilmente lo scritto del giurista di Metz condannandolo alla totale incomprensione della modernità costituzionale che le Gloriose Giornate hanno imposto finalmente alla Francia. Ma forse il suo lavoro è meno estemporaneo e *naïf* di quanto non sembri. Ma andiamo per ordine.

Stiamo imboccando una strada sbagliata, osserva in apertura Roederer. «Nous avons constitué une monarchie représentative. Ils veulent toute autre chose». Loro sono anzitutto i dottrinari che molto hanno contribuito a edificare la «démocratie aux extrémités» e l'oligarchia dottrinale al centro propagandando il loro «jésuitisme éeclectique» come la risposta a tutti i mali della Francia. E proprio il governo è diventato il loro cruccio principale. Di manovre, voci, bizzarrie, distribuzione di ministeri, i giornali son pieni. Eppure agendo così i sodali dell'oligarchia si credono investiti del potere di fare e disfare un consiglio, di negare i diritti della corona, di poter violare patentemente la *Charte*. Guizot e Thiers hanno espresso con chiarezza il loro sistema nelle sedute parlamentari del 5 e 6 dicembre 1834. Le basi del loro ragionamento sono due.

La première, c'est que les ministres doivent, à chaque renouvellement de chambre, obtenir une adhésion *formelle et authentique* de la Chambre à ce qu'ils appellent leur doctrine ou système. La seconde, c'est que ces ministres doivent avoir un président de leur choix, et tenir avec lui des conseils indépendants de l'action, même de l'intervention du Roi.

[Roederer 1835, p. 5]

Anche Dupin aîné, *leader* del *Tiers parti* e presidente della Camera dei deputati, aveva manifestato la necessità di una presidenza indipendente.

M. Dupin – osserva Roederer – ne prétend pas comme les doctrines ministérielles, constituer une oligarchie gouvernante sous l'autorité de la Chambre représentative. Son intention est de préparer à la Royauté des volontés plus éclairées. Cette intention non seulement est irréprochable, elle est même louable; mais les moyens d'une présidence indépendante et d'un conseil délibérant sans la participation du Roi, est irréfléchi. [AN, 29 AP 80, *Papiers Roederer, Du Conseil du Cabinet*, cit., p. 19]

Infine, sono alcuni giornali repubblicani (in particolare il «*Messenger*» e il «*National*») a pretendere che l'esercizio effettivo del potere spetti al ministero reso indipendente dall'azione regia.

Pur da posizioni molto diverse, l'obiettivo – come vedremo – sembra comune. Come rispondere a queste pretese? Ritornando alla *Charte*, prima di tutto. La costituzione non istituisce, né presuppone un consiglio di gabinetto, né un ministero, né un presidente. Un conto è il fatto, un altro il diritto. È il re a dirigere il governo e non può subire l'usurpazione di otto o dieci capi «quand la Charte n'en veut qu'un». La *lettre de la Charte* è inequivoca, scrive il nostro autore, basta richiamarne le disposizioni. Ma anche *l'esprit de la Charte* è una fonte

interpretativa fondamentale. La separazione dei poteri, così come risulta dall'assetto costituzionale, è un argomento decisivo. In particolare, è il diritto di sciogliere la Camera dei deputati posto in capo al monarca la chiave di volta del sistema.

Sur la personne du Roi repose donc le droit que la nation s'est réservé contre l'abus que la Chambre pourrait faire de son autorité. Le Roi est, si on peut le dire, le *moniteur* que la nation a préposé comme intéressé à l'exercice de ce droit; c'est son procureur général: il doit être au-dessus de toute atteinte pour que le droit de la nation soit en sûreté, pour que l'envahissement du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif soit impossible.

[Roederer 1835, p. 10]

Un'ulteriore garanzia consiste nel potere di nomina e di revoca dei ministri da parte del sovrano. Se così non fosse, teme Roederer, i ministri potrebbero utilizzare la loro influenza unendola a quella della Camera «pour égarer les collèges électoraux, intercepter, dénaturer, oblitérer les griefs de la Royauté et trahir le vœu de la Charte» (*ibidem*, p. 11). Roederer nega alla radice l'esistenza giuridica del *Conseil (du Roi)*. La Carta è silente, non fissa il numero dei ministri, non li fa riunire in consiglio, non assegna loro un proprio presidente, non c'è responsabilità comune. Il Consiglio dipende dal capo dello Stato, unico depositario del potere esecutivo. I ministri godono di «autonomia» nel campo dell'amministrazione. Nel campo degli *affaires d'Etat* i ministri possono anche riunirsi, «mais c'est un fait et non une assemblée légale des ministres» (*ibidem*, p. 16).

Per Roederer il governo è un consiglio privato e la presidenza è parimenti nella libera determinazione del monarca perché questi è presidente di diritto⁵. Il re può acconsentire, ma da ciò non nasce un diritto permanente o una istituzione politica.

«Les ministres réunis sont avec le Roi, quand il le veut, le conseil du *gouvernement du Roi*». Come in ogni consiglio si discute e l'opinione del re può anche non essere accolta dalla maggioranza, ma l'argomento comune diventa «*fait du gouvernement*» ed è valido se riceve la firma del re e del ministro responsabile. Il re può rinviare i ministri se ritiene che l'atto sia compromesso dalla loro opposizione; i ministri contrari si possono dimettere, in ogni caso il ministro che firma è responsabile.

Il re, capo supremo dello Stato, esercita le sue potestà sovrane anzitutto in materia di politica estera. In questo ambito la regalità è una grande risorsa che deve potersi esplicitare anche in forma "personale", affiancandosi, se necessario, all'indirizzo del governo e del ministro degli esteri.

Ces relations de prince à prince sont un des moyens les plus sûrs et souvent les plus efficaces d'entretenir, de rétablir au besoin, des relations pacifiques et amicales. Rien ne peut priver un Roi constitutionnel d'un moyen où son habilité peut si utilement s'employer au service de la patrie.

[Roederer 1835, p. 19]

Parimenti, i ministri non possono avere un "sistema", ovvero principi diversi da quelli espressi dal re. Di conseguenza non hanno il diritto di chiedere o provocare sui loro "sistemi" l'opinione della Camera dei Deputati, quando questa viene rinnovata. «Une telle démarche blesse la constitution dans la prérogative royale, dans la dignité de la Chambre et dans le droit sacré que la nation s'est réservé à elle-même» (*ibidem*, p. 25). I ministri non possono dunque – secondo Roederer – appellarsi alla maggioranza della Camera perché alla fine la nazione sarebbe costret-

ta a giudicare tra il re e i ministri. Il rapporto esistente tra i ministri e la Camera deve essere quindi "depoliticizzato", altrimenti si rischia di compromettere la prerogativa regia.

Ma i ministri obiettano: come si fa ad amministrare e governare senza avere una maggioranza parlamentare?

Sans doute il faut l'avoir. Mais comment? En l'acquérant. Il faut l'obtenir de sa confiance en vos actes et en vos paroles; il faut la gagner avec le temps, mais non y prétendre d'emblée, d'une convention formelle conclue sans examen et par correspondance de système. Les observateurs qui connaissent un peu les qualités et les défauts du caractère français, sa mobilité et sa noblesse, sa légèreté et sa franchise, doutent que les *majorités liées*, systématiques, de combinaison et de calcul, puissent jamais se former, ou du moins prendre de la consistance en France comme chez un peuple voisin.

[*Ibidem*, p. 28]

Nell'antropologia costituzionale di Roederer non c'è spazio per «maggioranze sistematiche». I deputati *uti singuli* ricevono – in una logica notabiliare – il mandato di essere sé stessi e non di impegnarsi per un sistema o un partito.

Anche l'esempio inglese – che tante volte viene richiamato – non s'attaglia al caso francese, o meglio finirebbe addirittura per rafforzare la tesi di Roederer. In fondo, Luigi Filippo si trova nella stessa posizione di Guglielmo III: un re che «a fait ses affaires lui-même; il a fait la guerre en personne à ses ennemis...». In Inghilterra i rapporti del re con il suo consiglio di gabinetto rilevano di fatto ma non di diritto e il fatto varia secondo i re, i ministri, le circostanze.

En Angleterre c'est à l'usage, c'est au besoin qu'il appartient de régler ce que sera le conseil habituellement, ce qu'il sera dans quelques circons-

tances, toujours sans déroger à la prérogative royale: c'est là le principe que doit suivre la France⁶.

Naturalmente, a Roederer torna più utile guardare al passato della storia inglese (Guglielmo III) che al presente del *Reform Bill* e del progressivo *effacement de l'autorité royale*.

Non bisogna dimenticare il contesto, ricorda l'autore dell'*Adresse*. Luigi Filippo ha come obiettivo quello di dare stabilità alla monarchia costituzionale. Di fronte ha una strada stretta, tra il carlismo e la democrazia. «Son autorité ne peut faire aucun acte indifférent; tout ce qui ne profite pas à la couronne profite à l'un des deux partis opposés, souvent même à tous deux». La scelta dei ministri quindi non è semplice. In Inghilterra il re ha agio di rivolgersi ai *whigs* o ai *tories* (e a ciò che questi sono diventati) perché sa bene che cosa pensano e che cosa intendono fare. Forse che in Francia è lo stesso? I partiti sono altrettanto "intelligibili"? Il re non ha invece da temere azioni che potrebbero favorire i movimenti "antisistema"? In Francia il re – in quel preciso contesto storico – deve poter difendere i suoi diritti, gli interessi permanenti, ereditari, «en qui l'œil du maître est tenu en éveil par les entrailles du père de famille» (Roederer 1835, p. 34).

4. *Le roi règne et gouverne*

L'intervento di Roederer ha almeno due valenze, l'una contingente, l'altra strutturale. Da un lato ritroviamo sullo sfondo – anche attraverso gli eccessi interpretativi

dell'autore – la profonda ambiguità che caratterizza la fondazione del regime orleanista e che trova conferma nel testo stesso della *Charte* del 1830.

Un testo che nasce da una rivoluzione (poi abilmente addomesticata dai liberali moderati e conservatori), che rinvia ad alcuni presupposti politici ed ideologici di natura «democratica» (le "promesse" contenute nell'art.69) e tuttavia non intende risolvere, in maniera più netta, il problema del governo e in particolare il rapporto tra monarchia, governo e rappresentanza parlamentare. Il testo del 1830, per l'ambiguità insita nelle origini del nuovo regime «bastardo», monarchico ma con forti inserzioni "repubblicane", è reticente su troppe questioni (come del resto gran parte delle costituzioni ottocentesche), a cominciare da quella fondamentale dello statuto giuridico del governo e della responsabilità ministeriale.

Basta seguire i principali snodi politico-costituzionali (e per gli anni '30 proprio le vicende del 1834-1835 e, nel 1838-1839, quelle che porteranno alla formazione della *coalition* contro il secondo governo Molé) per rendersi conto che il regime parlamentare è ancora lontano dall'essere una "verità"⁷. Le vicende politiche, la personalità di Luigi Filippo, il contesto internazionale costituiscono coordinate ineludibili per un discorso niente affatto lineare sul problema della forma di governo. Anche la categoria dell'orleanismo e, per quello che ci interessa, del cd. esecutivo orleanista rischia a sua volta di diventare una semplificazione. Insomma, la *brochure* di Roederer è alla fine meno inattuale e "fuori fase" di quanto si vorrebbe dire. L'autore non fa le veci di un Cottu o di un Madrolle⁸; la sua analisi va al di là del dato contingente. Saranno autori *royalistes* come His o neo-orleanisti come Fonfrède o Pepin

a ribadire la "verità", nel corso della Monarchia di Luglio, del "governo del re".

Dopo la morte prematura di un presidente del Consiglio come il banchiere Casimir Périer, dalla fine del 1832 la scena politica è contrassegnata da una tensione costante, una oscillazione tra governi a presidenza monarchica (spesso dietro lo schermo dei marescialli, da Soult a Mortier) e governi che cercano di affermare un indirizzo politico attorno alle principali personalità, anzitutto l'eterogeneo triumvirato composto da Thiers, Guizot, de Broglie. Proprio le dimissioni personali di de Broglie (dottrinario invisibile a Luigi Filippo) nell'aprile del 1834 accentuano quel clima di manovre personali, movimenti parlamentari e programmi monarchici al cui interno si inserisce la "difesa" di Roederer. Malgrado le elezioni del 21 giugno 1834 abbiano inferto un duro colpo alla sinistra e ai repubblicani, la Camera non è in grado di esprimere una volontà ferma e univoca. Il governo de Broglie del 12 marzo 1835 – che per certi versi rappresenta il termine *ad quem* della polemica innescata da Roederer – dovrà guidare la "resistenza" e far approvare le famigerate leggi di settembre.

Nella conclusione della sua *brochure* Roederer sintetizza, con linguaggio oracolare e assiomatico, il senso del suo intervento:

Gouverner n'est point administrer. Régner est encore autre chose que gouverner. Administrer, c'est assurer les services publics par ses propres œuvres ou par celles de subordonnés. Gouverner, c'est régler les difficultés d'administration, quand elles intéressent le pouvoir et que des oppositions en font des *affaires d'Etat*. Régner, c'est non-seulement gouverner selon les lois de l'Etat, c'est aussi agir dans les circonstances qui le permettent ou l'exigent; c'est faire ce que nul autre dans l'Etat ne peut faire avec le même succès; c'est ajouter personnellement à l'autorité des lois les influences morales. Administrer est le



Pierre-Louis Roederer, incisione di Bonneville, Parigi.

fait des ministres, chacun dans son département. Gouverner est le fait du Roi, avec un, au moins, de ses ministres, avec plusieurs, avec tous, avec d'autres encore que ses ministres, quand le Roi le veut. Régner, c'est faire concourir les relations personnelles avec les puissances étrangères, à établir et conserver d'utiles intelligences; c'est dans les crises de guerre civile ou étrangère, payer de sa personne et monter à cheval...
[Roederer 1835, pp. 39-40]

Come è noto, Roederer ha dedicato – nel corso della sua lunga carriera – una costante attenzione al tema cruciale dell'architettura e dell'articolazione del potere esecutivo. Nell'*Avant-Propos*, non a caso, richiama la sua cinquantennale frequentazione⁹. Nel *Du Gouvernement*¹⁰ del 1795 aveva riflettuto in maniera organica sul tema, contribuendo anche negli anni successivi, nel clima culturale *idéologique* (Scuccimarra 2003, p. 67), al difficile tentativo – in buona misu-

ra fallito – di “riabilitare” (cfr. Morabito 1996, p. 50; Id. 1997, pp. 74 ss.; Scuccimarra 2002, pp. 89-95) l'esecutivo. La sua lettura critica della costituzione dell'anno III rappresentava il lucido tentativo di prevedere maggiori equilibri e interrelazioni tra i poteri¹¹. Il governo doveva riacquistare la dimensione del “pensiero”, diventare capacità di esprimere una volontà creatrice distinta e “superiore” al potere esecutivo/azione. Roederer, sulla linea tracciata da Sieyès, distingueva tra il *pouvoir de procurer et diriger* e quello di *ordonner et surveiller*, quest'ultimo espressione di un processo collettivo di elaborazione¹².

5. «*La démocratie occupe les extrémités du gouvernement, le système tend à l'établir au centre*»

Nell'Adresse d'un constitutionnel Roederer lascia intravedere il filo rosso che collega la sua proposta “inattuale” alla riflessione di età rivoluzionaria. Regnare ridiventa – secondo la logica prerivoluzionaria – volontà (*gouverner*) ma anche azione (*agir*), ovvero fare tutto ciò che nello Stato nessun'altro può fare «avec le même succès». Il Roederer orleanista ci dice di nutrire una grande preoccupazione: le istituzioni amministrative

sont si purement et si absolument démocratiques, qu'il suffirait d'un esprit audacieux dans une présidence du cabinet indépendante du Roi, pour proposer avec quelque apparence de bonne foi une loi de conversion de la monarchie en république.

Il nostro ottuagenario affronta quindi una questione cruciale del regime di Luglio,

ovvero il problema di una monarchia circondata da istituzioni repubblicane (Lacchè 2002, *passim*). Tuttavia, malgrado l'eccessiva enfasi posta sui “pericoli imminenti”, coglie – come già aveva fatto lucidamente tra Termidoro e l'età napoleonica – le connessioni tra amministrazione, esecutivo e governo (per alcune suggestioni v. Colombo 1993, p. 529). Roederer paventa una coincidenza di interessi tra chi, pur muovendo da presupposti ideologici diversissimi, vuole trasformare la monarchia in una repubblica democratica o in una federazione di democrazie. Perché in Francia, a suo dire, la democrazia

tient déjà l'état par les pieds; le système lui livrerait la tête. On peut emprunter une figure plus juste: la démocratie occupe les extrémités du gouvernement, le système tend à l'établir au centre. La démocratie, ai-je dit, occupe les extrémités: et en effet nos institutions municipales, districtales et départementales ne remplissent-elles par les conseils des trois degrés de conseillers à la nomination desquels le roi n'a aucune part?

[AN, 29 AP 80, *Papiers Roederer, Du Conseil du Cabinet*, pp. 28-29]

La strategia è cambiata: si prepara la democrazia partendo dalle periferie, dalle istituzioni locali, dalle scuole. Lo spettro è la disarticolazione dell'unità dello Stato incarnata dalla monarchia nazionale e popolare. Già nel 1788 – pur in un contesto tanto diverso – il pubblicista di Metz si era fatto interprete di una forte esigenza di unità paventando assemblee provinciali agenti come «différentes républiques»¹³. Basterebbe, adesso, nel 1835, formare due camere con gli organi attuali dei consigli di *arrondissement* e dei consigli generali per trasformare la Francia in una repubblica federativa.

Il timore è senz'altro esagerato. Roede-

rer, uno dei principali artefici della legge del 28 piovoso anno VIII¹⁴ – vera e propria costituzione amministrativa della Francia postrivoluzionaria – guarda alle istituzioni politico-amministrative locali per sottolineare il rilievo della dimensione elettiva che attribuirebbe alle *extrémités* una pericolosa indipendenza dal centro. Tuttavia, sappiamo che la legislazione orleanista chiamata ad attuare l'art. 69 c. 7 se da un lato vuole legittimare, mediante elezione, il *pouvoir municipal* e i consigli locali, nello stesso tempo segue la strada ben oliata della tutela, del controllo e di una sostanziale diffidenza da parte del legislatore (Burdeau 1989, pp. 113 ss.; 186-193; 231 ss.).

Un'analisi attenta mostra una estrema complessità strutturale del rapporto centro/periferia (Mannoni 1996, *passim*). Louis Blanc, nella sua *Histoire de dix ans*, considera l'ordinamento locale del regno di Luigi Filippo oligarchico e centralista. Il sindaco continua ad essere nominato dal re o dal prefetto, a seconda della popolazione del comune, purché scelto tra i membri del consiglio comunale. Il legislatore ha moltiplicato divieti e sanzioni. Il governo dispone di un notevole potere discrezionale di scioglimento dei consigli e di revoca dei sindaci per mezzo di ordinanza regia. Il controllo dei prefetti rimane il perno del sistema (Burdeau 1989, p. 193). Le leggi decentralizzatrici riguardano solo l'ambito comunale e non quello dipartimentale; inoltre, per converso, incidono poco sui poteri discrezionali dei ministri che tendono anzi ad espandersi (Burdeau 1995, pp. 151 ss.; Id. 2003, p. 50).

Certo, non bisogna sottovalutare il fatto che gli elettori "locali" (in gran parte censitari) sono quasi tre milioni a fronte dei duecento mila elettori a livello nazionale

(Mannoni 1996, p. 139; Rosanvallon 1992. Cfr. Tudesq 1969, pp. 327-363; Vigier 1973; e soprattutto Guionnet 1997; Lacchè 2002, pp. 136-138). La *politique au village* è un dato importante ed è l'allargamento del suffragio a questo livello a porre il problema della democrazia locale.

La monarchia appare così stretta tra il fenomeno della democrazia che «occupe les extrémités du gouvernement» e quello dell'«oligarchie doctrinale» che vuole affermare, secondo Roederer, il principio dell'indipendenza del governo e della autonomia presidenza del consiglio. In questo contesto, di fronte alla *montée* della democrazia e al tentativo di affermare un governo parlamentare tutto di segno oligarchico, la *royauté* appare l'ultimo ostacolo frapposto alla «*tirannie des Chambres et du gouvernement coalisés*» (AN, 29 AP 80, *Papiers Roederer, Du Conseil du Cabinet*, p. 35). I ministri, diventati cortigiani della Camera, potrebbero riuscire a "confondere" i poteri che la Carta e tutte le costituzioni dei popoli civili hanno più o meno voluto separare. Lo spettro è terribile.

J'ai vu dans un avenir plus ou moins éloigné poindre, dans cette confusion des pouvoirs, les trente tyrans d'Athènes, le sénat de Venise, le comité de salut public de la Convention; tyrannies collectives plus redoutables que les tyrannies de despotes isolés.

[Roederer 1835, *Avant-Propos*, pp. III-IV]

Vogliamo forse che cinquant'anni di rivoluzioni e due secoli di studi e di lumi ci portino a tanto? È per questo, per amore della verità e come *homme public* e cittadino, che Roederer ha deciso di rivolgersi ai *constitutionnels*. Eppure, osserva l'autore, abbiamo «un prince... né pour la Charte...»; «... trouvez un prince mieux adapté

à la Charte, et je confesserai que je me suis trop occupé du nôtre et pas assez d'elle» (*ibidem*, p. V). Non si può pensare che la Carta «n'ait laissé aucun moyen d'utilité aux rois sages, éclairés, appliqués, bienfaisants; je ne croirai point qu'elle oppose un obstacle insurmontable à l'exercice de leurs plus heureuses facultés...». La monarchia è dunque una grande risorsa istituzionale, tanto più se chi ne è investito ha le straordinarie doti di un Luigi Filippo.

Ma il paradigma "personalistico" che Roederer richiama è, paradossalmente, quello napoleonico. L'illustre *vieillard* ricorda come Bonaparte, ritornato trionfante dall'Egitto, lo avesse incaricato di parlare con Sieyès¹⁵ circa il modello da adottare per far uscire la nazione dalla crisi. Roederer riferì al generale il progetto dell'abate: istituire un «jury conservateur en permanence» dotato di una pluralità di attribuzioni. Il jury avrebbe dovuto essere presieduto da un *Grand-électeur* col diritto di nominare i tre consoli detentori del potere esecutivo, i ministri, gli ambasciatori e i generali, «sans pouvoir exercer lui-même aucune de ces fonctions». Bonaparte rimase costernato. «Est-ce que je vous entends bien? me demanda-t-il: on me propose une place où je nommerais tous ceux qui auront quelque chose à faire, et où je ne pourrai me mêler de rien!» (Roederer 1835, *Avant-Propos*, p. VII). Bonaparte criticò aspramente la proposta di Sieyès. «Je ne ferai pas un rôle si ridicule – rispose –. Je veux être consul avec Sièyes et Roger Ducos, ou rien. Plutôt rien, que d'être ridicule...»¹⁶.

«Si j'entends bien la doctrine du jour – chiosa Roederer – le Roi de France serait précisément le grand-électeur dont Napoléon n'a pas voulu le rôle» (Roederer 1835, *Avant-Propos*, p. VIII). L'accostamen-

to tra Napoleone e Luigi Filippo non appare fuori luogo all'autore dell'*Adresse*. Il nuovo dinasta è l'emblema del governo civile così come Bonaparte lo è stato del governo militare. Come può – si domanda Roederer – un principe così virtuoso, valente, popolare, moderato restare «spectateur oisif et indifférent des désordres publics»? A questo re non si può chiedere di essere un "fannullone", un «maiale all'ingrasso» – avrebbe detto Napoleone¹⁷ – costretto al rango di mero osservatore.

Il figurino di monarchia costituzionale disegnato da Roederer sembra riecheggiare talune idee e preoccupazioni di Royer-Collard. Il padre nobile, austero e bizzoso, dei dottrinari, notava – ragionando sulla singolare vicenda della *Chambre Introuvable* – che il giorno in cui il governo dovesse dipendere solo dai voleri della maggioranza della Camera, la Carta e la *royauté* perderebbero di senso, aprendo la strada alla repubblica. Nel 1824 il grande oratore aveva osservato come non bastasse definire il governo «una monarchia mista, chiamata governo rappresentativo, nel quale la Camera elettiva concorre con il monarca e una camera ereditaria alla formazione della legge e alla direzione degli affari pubblici». È il «potere regolatore» quello che imprime al governo il carattere dominante. E nel caso francese è il re della *Charte* a conservare una «éclatante primauté» tra i poteri. Solo il re rappresenta l'unità morale della società, solo agisce, comanda, è l'autore della legge. Gli altri poteri sono dei limiti, pur viventi e in grado di attivarsi (de Barante 1863, t. I, pp. 216-217. Cfr. anche Barthélemy 1904, pp. 192 ss.; Rémond 1933, pp. 47, 77-79; Lacché 2002).

Royer-Collard, sin dai primi passi della monarchia restaurata – assieme ai dottri-

nari della sua generazione, de Serre e Jordan – aveva ripreso le preoccupazioni di Necker e dei seguaci del “circolo di Coppet” sul necessario rafforzamento del potere esecutivo (Yvert 1994, p. 41). Nel corso degli anni Venti, specie dopo il 1827, aveva assunto, per mutate ragioni strategiche, un punto di vista nel quale il Parlamento esercitava il «concorso» e il «potere indiretto» sull’azione del «governo del re» (Starzinger 1991, pp. 38-39). Ma già nel corso del delicato dibattito sullo statuto della Paria – a partire dall’estate del 1831 – Royer-Collard aveva rimesso al centro della sua riflessione il tema della primazia della *royauté*, per arrivare al problema della natura ambigua del nuovo ordine costituzionale. «Andiamo al vero: la democrazia regia, si degni essa o no di conservare il suo fantasma di monarchia, è o sarà presto la democrazia pura; l’abolizione della paria raggiunge rapidamente questa conseguenza» (cit. da Lacchè 2002, p. 140).

Roederer teme che il pericolo sia addirittura imminente, che la monarchia possa trasformarsi in repubblica intesa, per la verità, più come condizione “democratico-parlamentare” che come forma costituzionale. Si potrebbe pensare che la posizione di Roederer sia tutta di segno reazionario, una piena riaffermazione del *monarchische Prinzip* nel clima di riequilibrio complessivo dei poteri operato dopo la rivoluzione del 1830 e sancito ambigualmente dalla *Charte* orleanista. La storia della Monarchia di Luglio (e non solo, ovviamente) mostra però la permanenza del problema della natura costituzionale del potere monarchico (cfr. Kirsch 1999). La teoria constantiana del «potere neutro» è parte integrante di questa riflessione. Per Roederer il sovrano deve essere «préserva-

teur» più che «intermédiaire»¹⁸; è un potere regolatore, è un *moniteur*.

Nel febbraio del 1830 Adolphe Thiers aveva ripreso la teoria di Constant trasfigurandola nella fortunata formula «il re regna ma non governa». Il re regna, i ministri governano, le Camere giudicano («Le National», 4 febbraio 1830, p. 2, col. 1). Roederer respinge questa impostazione che separa più nettamente – di quanto non avesse fatto Constant – il «regnare» dal «governare». Il potere esecutivo deve restare effettivamente nella disponibilità del sovrano che, solo a livello fattuale, potrà farlo esercitare da ministri responsabili senza che possa esistere una previa maggioranza «sistematica». L’“inattualità” di Roederer sta nel rifiutare il sistema di veti incrociati (del re e della Camera) che caratterizza un certo tipo di equilibrio tra i poteri, attribuendo alla nazione il ruolo di “giudice”; la fusione dei poteri – nella logica empirica del governo di gabinetto – diventa *confusione dei poteri*. Il monarca deve poter impedire che il legislativo invada il potere esecutivo, lo assoggetti a sé, violando la prerogativa regia. Il centro del sistema costituzionale non è la Camera elettiva, ma il re che regna e governa.

Si potrebbe dire che Roederer respinge *in toto* l’idea del “regime parlamentare”. Ma anche in questo caso si corre il rischio di dare per acclarata l’esistenza di una compiuta e organica forma di governo. A ben vedere, le diverse posizioni si riavvicinano se si guarda all’uso comune di un termine come quello di “influenza”, un concetto chiave – ancorché sfuggente – per capire la funzione monarchica nella sua lunga e faticosa trasformazione costituzionale nell’Europa del XIX secolo.

Basta leggere Prosper Duvergier de Hauranne, un costituzionalista come Char-

les Hello, il François Guizot degli anni '40 («Le trône n'est pas un fauteuil vide»), per rendersi conto di questo aspetto (Lacchè 2002, pp. 188 ss.). Emerge un regime di bilanciamento dei poteri ad esecutivo monarchico (Laquière 2002), nella convinzione che lo stretto rapporto tra monarca e governo (affermato dal *testo* della Carta) debba contrastare – in funzione conservatrice – la pretesa della Camera elettiva di «assorbire» il potere esecutivo e di assumere una posizione di preponderanza in contraddizione col principio del «concorso» e del bilanciamento dei poteri. Queste considerazioni sono condivise dai conservatori ministeriali alla Guizot e di volta in volta dalla «palude» parlamentare – si tratti del *tiers parti* di Dupin o di esponenti del centro sinistra – che cercano di adattare la realtà ad un modello di monarchia rappresentativa che, basato sulle fragili fondamenta della *sovranità nazionale*, non vuole modificare le *condizioni politiche*, il regime elettorale anzitutto e con esso la forma della rappresentanza.

Per Roederer non è sufficiente che il re regni e “influenzi” il sistema politico-costituzionale. In quel contesto storico e istituzionale il richiamarsi alla figura apologetica del principe perfetto è funzionale ad un esercizio del potere esecutivo, e quindi alla determinazione dell'indirizzo politico, nell'ambito di un «concorso» *successivo* con la camera eletta. Per gli uni (e per Roederer in particolare) l'impulso parte dal monarca, per gli altri viene dal basso. Un re “conservatore” (degli equilibri raggiunti e della tenuta dinastica) è utile e necessario, tanto più per contrastare la democrazia dal basso (la repubblica) impedendo la confusione (l'oligarchia al centro) tra la maggioranza parlamentare e un sistema

collegiale di governo a direzione presidenziale, anche in virtù del fatto che in Francia non esistono ancora quelle condizioni storico-politiche che potrebbero consigliare una diversa evoluzione del sistema.

6. *Pagès de l'Ariège e un «homme d'un autre temps»: anatomia di una polemica*

Nel gennaio-febbraio 1835 J.P. Pagès, deputato de l'Ariège, acuto commentatore del giornale «Le Temps»¹⁹, offre un'interessante rappresentazione della coeva situazione politica²⁰. Quasi agli inizi del regime orleanista Casimir Périer aveva saputo imporre una *leadership* forte e convinta (Pagès, *Réflexions politiques. Dès progrès de l'opposition*, «Le Temps», 26 janvier 1835), ma negli anni successivi – e in maniera tanto evidente tra il 1834 e il 1835 – la politica si era rivelata una mera questione di tattica e di *finesse*. Il centro parlamentare appare ormai il “luogo politico” degli interessi e delle opinioni legati al ministero (Id., *Le ministère et la Chambre*, «Le Temps», 12 janvier 1835). In mancanza di un vero «sistema ministeriale», il governo si vede costretto a transigere su tutto. La frammentazione dell'*échequier parlementaire* rende difficile la ricomposizione di una maggioranza. I ministri sono dei «cappelli su dei posti vuoti»: i governi muoiono prima ancora di nascere²¹.

Nel febbraio del 1835 si svolgono due processi speculari. L'uno, presso la Corte d'Assise della Senna, chiama sul banco degli imputati «La Gazette de France», giornale legittimista accusato di aver sostenuto la tesi secondo cui Luigi Filippo «regna e governa» e pertanto è responsabile di ogni azio-

ne. La Corte condanna il gerente per il reato di «disprezzo del re» («Constitutionnel», 4 mars 1835). In un altro processo contro il giornale repubblicano «Le National» la difesa invoca proprio la *brochure* di Roederer affermando che essa è la controprova del fatto che si possono dire le stesse cose (che il «re regna e governa») con esiti ben diversi. Persino Antoine Madrolle era stato condannato quando aveva sostenuto la teoria del colpo di stato richiamandosi all'art. 14 della *Charte*. Uno dei fondatori del giornale, Armand Carrel, ricorda, nel corso del processo, come il 1830 dovesse fondare un sistema dal basso, ovvero a partire dal corpo elettorale, per poi "raggiungere" le Camere e il re. Ciò non è avvenuto: il sistema procede invece dall'alto verso il basso: è la negazione del governo rappresentativo (Supplemento al «Bons Sens», 26 février 1835). Le parole alate ed efficaci di Carrel convincono in questo caso la giuria ad assolvere il gerente.

La questione costituzionale è quindi strategica, attraversa le istituzioni, il sistema politico, le corti di giustizia. Non meraviglia che in un articolo del 9 febbraio Pagès affronti il tema del rapporto tra monarchia e governo. L'autore richiama la teoria constantiana del potere neutro ma considera la distinzione tra *pouvoir royal* et *pouvoir exécutif* problematica perché il potere regio non avrebbe più una base solida. Pagès interpreta il concetto di potere neutro – ben diversamente da come emerge dalla complessa teorizzazione di Constant²² – alla stregua di un «pouvoir nul». In realtà, secondo l'autore dell'articolo, il potere non sarebbe mai stato neutro, neppure nella tanto evocata Inghilterra. Il potere regio è per sua natura superiore a tutti i poteri costituiti.

Si le pouvoir ministériel le gêne, il renvoie ses ministres; si le pouvoir représentatif le blesse, il dissout les assemblées représentatives; si le pouvoir judiciaire le choque, il détruit ses arrêts par le droit de grâce. Ainsi la royauté, plus puissante que tous les corps sociaux, peut trouver des puissances rivales, mais ne saurait rencontrer de pouvoir égal au sien.

[Pagès, *Si la royauté doit intervenir dans le gouvernement*, «Le Temps», 9 février 1835]

Il potere regio tuttavia non può agire che attraverso il potere ministeriale e questo non può farlo, a sua volta, che attraverso la volontà del potere regio. Pensare che un ministro debba eseguire tutto ciò che il re ordina sarebbe un'assurdità tanto quanto pensare che un re sia tenuto ad assecondare tutto ciò che un ministro desidera²³. Nel governo rappresentativo la scelta di un ministro è la manifestazione del pensiero del sovrano, ma non bisogna dimenticare che «un homme est un système, et quand le roi choisit un homme, il adopte, en dépit de lui-même, le système dont cet homme est la personnification» (*ibidem*). Un re "moderno" non può "resistere" ai ponderati *desiderata* della nazione. E se la scelta di un ministro è una dichiarazione politica, un monarca deve sapere che quella scelta avrà delle conseguenze. Così, aver scelto i dottrinari – che tra il 1815 e il 1820 erano stati i consiglieri del movimento reazionario e tra il 1826 e il 1830 i più temerari propagandisti della libertà contro il potere – è stato un errore (*ibidem*, 16 février 1835). «Ansi, le pouvoir royal peut rassurer ou effrayer un pays, se consolider ou se compromettre par le choix des ministres». E i ministri senza caratura e capacità faranno discendere il sovrano sul terreno della più meschina amministrazione.

In Inghilterra il potere ministeriale è un grande potere parlamentare. In Francia,

invece, il Ministero non è che la riunione di otto uomini in un Gabinetto, nominati, conservati e revocati dal re. «Les majorités se sont liées à un cabinet, mais n'ont jamais formé un cabinet». Ma nella presente sessione i ministri hanno cercato un pieno sostegno parlamentare. Questo non è arrivato e adesso dipendono ancora di più dal re. Il fatto è che in Francia non si possono applicare *tout court* i principi inglesi.

Nous devons apprécier seulement l'intervention de la royauté dans le gouvernement, tel qu'il existe en France et en 1835. Ici c'est toujours la royauté qui fait les ministres; ce sont les ministres qui font les majorités, et, depuis la restauration, les chambres n'ont jamais décidé le choix d'un seul cabinet.

[*Ibidem*]

In Francia i ministri sono isolati, non esiste un *conseil* perché non c'è un'idea comune. E «L'homme isolé fait acte de dévouement; le conseil fait preuve de sagesse». Una vera opinione collettiva può formarsi solo nelle riunioni alle quali non assiste il re. «C'est là le conseil des ministres, l'unité ministerielle, le symbole de la volonté parlementaire dans la sincérité du gouvernement représentatif». Ma l'opinione del consiglio può formarsi solo dopo aver discusso con il monarca. In questo caso il re interviene necessariamente nel governo che diventa allora una sorta di *conseil privé*. Esistono dunque due livelli: in un caso il consiglio "governa", diretto dal suo presidente; nell'altro il re "regna". Ciascuno ha le sue prerogative e, nella separazione, non vengono meno i principi cardine della inviolabilità e della responsabilità.

Se queste sono le opinioni essenziali di Pagès, si può dunque comprendere perché

la *brochure* di Roederer sia diventata subito oggetto delle sue attenzioni, di qualche sarcasmo e soprattutto di riflessioni politico-costituzionali di indubbio interesse. «Une brochure fort curieuse est depuis quelques jours lancée au milieu du monde politique sous le titre d'*Adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*» (Pagès, *Opposition de la cour contre les doctrinaires*, «Le Temps», 21 février 1835). L'opera non si vende, ma viene "diffusa", circondata da un alone di mistero. Deve essere opera di una *camarilla*, anche se si accusa il conte Roederer di averla scritta. Tutto il lavoro ruota attorno alla massima: *le roi régit et gouverne*. Con ironia Pagès dice che l'autore è fermo al governo *selon Louis XIV*: figurarsi poi che il ministero dottrinario viene giudicato troppo ostile all'influenza del re e che personaggi come Thiers, Guizot, Persil fanno la figura di usurpatori della prerogativa, addirittura di repubblicani...

Roederer si è preso il fardello, ma è evidente che le idee espresse sono del tutto condivise dalla Corte. Del resto i sostenitori alla Camera di questo scritto sono "corrigiani". Lo scandalo suscitato, le petizioni, le discussioni, le proteste erano fondati.

On voyait dans cette publication un 18 fructidor timide, tenté par la voie de la publicité, un coup d'état en raisonnemens et en aphorismes absolutistes; c'était la charte toute entière transformée en un vaste article 14, au profit de la monarchie élue.

[Pagès, *La Chambre, le ministre et le pamphlet courtois*, «Le Temps», 22 février 1835]

Il Ministero e Guizot hanno chiesto subito una smentita immediata, anche se le proteste dei dottrinari – sorride Pagès – lasciano il tempo che trovano. Rimane però il fatto che la *brochure* è opera di talento, ma

un sofisma resta pur sempre un sofisma. Roederer è uomo d'altri tempi: è stato troppe cose per poter dare lezioni sul governo rappresentativo. Il bilanciamento dei poteri, i limiti delle diverse prerogative, le immunità parlamentari, le garanzie dei corpi dello Stato sono concetti che gli sfuggono. «Le gouvernement représentatif veut des hommes à lui; ceux-là seuls peuvent le comprendre» (Pagès, *Si les Chambres doivent intervenir dans le gouvernement*, «Le Temps», 23 février 1835). Salvandy, Dupin aîné, de Broglie hanno avanzato le loro critiche. Ma la colpa deve essere attribuita a quei ministri che dopo aver accettato la presidenza del maresciallo Soult subiscono oggi quella più derisoria ancora del maresciallo Mortier. «A-t-on oublié que M. Persil a professé publiquement le principe fondamental du livre de M. Roederer: *Le roi règne et gouverne?*».

È nel corso dell'ultima settimana di febbraio del 1835 che il *pamphlet* "anonimo" diventa oggetto di ampia discussione. Roederer è un facile bersaglio. Il suo è un *fétichisme monarchique* («Le Constitutionnel», 23 février 1835), si fa notare. I dottrinari chiedono una sconfessione della *brochure* (apparsa poi sul «Moniteur» il 23 febbraio in forma semi-ufficiale. Cfr. *ibidem*). Uomo dell'*école impérialiste* è rimasto all'età dell'oro della monarchia amministrativa («Journal des Débats», 22 février 1835). Anzi, peggio, è il «Cottu de la nouvelle dinastie» («Le Bons Sens», 23 février 1835); e in soli cinque anni si è passati dalla *Monarchie de 1830* di Thiers ad una sorta di monarchia "orientale". Non è neppure difficile frugare nella lunga carriera di Roederer, a cominciare dagli episodi legati al 10 agosto 1792²⁴. Insomma, è un vecchio voltagabbana²⁵. Ma non è neppure necessario andare così indie-

tro nel tempo: nel 1830 l'autore aveva scritto un *Mémoire au Roi* dove sosteneva tesi ben diverse e adesso non fa altro che riprendere le parole di Persil, importante uomo politico, avvocato, magistrato e ministro guardasigilli ostile alla presidenza del consiglio («Le Courrier», 1 mars 1835).

L'attacco di Roederer è rivolto al governo rappresentativo in quanto tale ed è su questo terreno che deve essere confutato. Il Ministero è il legame vivente tra il potere regio e le Camere: «il émane à la fois de tous deux. Il n'appartient exclusivement ni à la royauté ni à la Chambre. Sans la nomination royale, point de ministres; sans l'indication tacite et sans l'assentiment des Chambres, point de ministres non plus...» («Journal des Débats», 22 février 1835). Il concorso è possibile solo attraverso i ministri e solo attraverso una comunicazione continua le Camere possono partecipare alla «direction des affaires publiques...». La teoria di Roederer è ben altra cosa: «C'est le système consultatif au lieu du système représentatif; c'est la monarchie administrative au lieu de la monarchie constitutionnelle et parlementaire»²⁶.

La replica di Roederer – come sappiamo – non si fa attendere: ripubblica il saggio e questa volta ne dichiara la paternità, aggiungendo una prefazione. Tra le critiche ricevute riconosce il diritto di replica solo a Pagès. «Je reconnais dans M. Pagès de l'Ariège un écrivain distingué; j'ai l'habitude de couper dans *le Temps* les articles qu'il y insère²⁷, et j'en fais une collection séparée...» (Roederer 1835, *Avant-Propos*, p. XI). «Le Temps», a sua volta, offre a Pagès la possibilità «de continuer cette lutte sur le principe même de notre constitution» (*De l'adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*, «Le Temps», 1 mars 1835).

Nell'articolo del 2 marzo il deputato ricapitola le posizioni di Roederer e con sarcasmo ricorda che i titoli di cui Roederer si fregia, Pari di Francia e conte, non hanno granché valore (*De l'adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*, «Le Temps», 2 mars 1835). Pagès ritiene che la teoria dell'onnipotenza parlamentare – di recente invocata da Guizot²⁸ perché la Camera si impadronisse del governo – sia una caratteristica della storia inglese dove si realizza, sino alle riforme di Lord Grey, una «usurpation aristocratique». In Francia invece essa produrrebbe altri effetti perché qui solo la Camera eletta potrebbe «invadere» il governo e pertanto «l'omnipotence parlementaire française serait toute plébèienne, toute démocratique. La France formerait dès lors une république monarchique». I dottrinari lavorano alla democrazia, senza rendersene conto. In Francia la prerogativa ha una maggiore estensione «parce que l'usage ne l'a pas circonscrite et qu'elle n'a pas les mêmes adversaires...». Il Ministero non deve essere preso necessariamente nel seno della maggioranza, «mais il est indispensable qu'il soit l'expression de la pensée de la majorité. C'est là ce qui rétablit l'harmonie entre les corps politiques» (Pagès, *Si les Chambres doivent intervenir dans le gouvernement*, «Le Temps», 3 mars 1835). Fondamentale è che i principi incarnati dai ministri diano assicurazione alla Camera sull'insieme dell'attività di governo:

Aussi le roi nomme les ministres, le roi les destitue, mais la chambre signale les ministres qu'il faut nommer, et marque l'heure où ils doivent être révoqués. Prévenir ce vœu est d'un grand roi, l'appécier est d'un prince habile...

[*Ibidem*]

Pagès accusa Roederer di cambiare i principi a seconda della convenienza. Perché, si domanda, il Pari di Francia non ha pubblicato l'*Adresse* quando Casimir Périer usurpava la prerogativa ed oggi invece accusa i dottrinari?

Ne serait-ce pas que les doctrinaires déplaisent et que Casimir Périer convenait? Pour moi, dont la politique ne varie ni de jour à jour, ni de brochure à brochure, je voulais la charte telle qu'elle est...

[Pagès, *De l'adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*, «Le Temps», 9 mars 1835]

Le preoccupazioni di Roederer sul consiglio dei ministri e sulla presidenza sono dettate da sofismi ed errori di impostazione:

Si le savant publiciste eût réfléchi avant d'écrire, il aurait vu que les ministres ne peuvent rien par eux-mêmes, que chacun de leurs actes est nécessairement soumis à l'action, et par conséquent à l'intervention du roi; qu'aucune manifestation du gouvernement, exécutive ou législative, ne peut avoir lieu sans la signature du monarque; et qu'avant de faire connaître sa volonté, le prince peut s'entourer de toutes les lumières désirables; qu'il peut les puiser dans son conseil et hors de son conseil...

[*Ibidem*]

La nascita della nuova presidenza de Broglie (12 marzo) è per Pagès l'ultima immagine di una *pièce*, di uno spettacolo ridicolo. Il *jésuitisme éclectique* – censurato da Roederer – è ritornato al potere, ma sarà presto abbandonato da tutti (Pagès, *Du nouveau ministre*, «Le Temps», 18 mars 1835).

Ma lasciamo l'ultima parola a Roederer. «... je demande au public la parole après M. Pagès; je lui répondrai, s'il y a lieu, par une nouvelle brochure...» (Roederer 1835, *Avant-Propos*, pp. XI-XII). Il vecchio consigliere di Metz si mise certamente al lavoro,

raccolse materiali e scrisse appunti²⁹. Non troveremo però, neanche anonima, questa risposta. Roederer morì nella notte del 17 dicembre 1835.

Bibliografia

- Bach Reinhard, *Conduire l'opinion publique en 1796: Roederer et les métamorphoses de la physioratatie*, in *Opinion*, ed. P. E. Knabe, Berlin, Spitz, 2000, pp. 265-275;
- Baranger Denis, *Parlementarisme des origines. Essai sur la condition de la formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, Puf, 1999;
- Barante Prosper (de), *La Vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits*, Paris, Didier, 1863, t. I.;
- Barthélemy Joseph, *L'Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Brière, 1904;
- Burdeau François, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989;
- *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, Puf, 1995; *Pouvoir administrative et droit public français. III. L'épanouissement du pouvoir ministériel sous la Monarchie de Juillet*, in «Giornale di storia costituzionale», 5, I, 2003;
- Colombo Paolo, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993;
- Gauchet Marcel, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation, 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1995;
- Grange Henri, *Mme de Staël et la Constitution de l'an III: avant et après*, in *La Constitution de l'an III. Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, sous la dir. de G. Conac, J.-P. Machelon, Paris, Puf, 1999, pp. 183-199;
- Guionnet Christine, *L'Apprentissage de la politique moderne. Les élections municipales sous la monarchie de juillet*, Paris, L'Harmattan, 1997;
- Jaume Lucien, *Echec au libéralisme. Les Jacobins et l'Etat*, Paris, Kimé, 1990;
- *L'esprit de Coppel et l'organisation du pouvoir exécutif*, in *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, a cura di J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier, M. Verpeaux, Dijon, Editions Universitaires de Dijon, 1998;
- *Necker: examen critique de la Constitution de l'an III*, in *La Constitution de l'an III*, cit.;
- *Tra concetto e idea-forza: l'opinione pubblica secondo Necker*, in «Giornale di storia costituzionale», 6, II, 2003, pp. 129-144;

- Kirsch Martin, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der Monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999;
- Lacchè Luigi, *Coppel et la percée de l'Etat libéral constitutionnel*, in *Coppel, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, sous la dir. de L. Jaume, Paris, Economica, Aix-en-Provence, Puam, 1999;
- *Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y "modelos" del constitucionalismo europeo (1814-1830)*, in «Fundamentos», 2, 2000, *Modelos constitucionales en la historia comparada*, pp. 467-557;
- *La Libertà che guida il Popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le "Chartes" nel costituzionalismo francese*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830*, in «Giornale di storia costituzionale», 8, II, 2004, pp. 99-120;
- Laquière Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Puf, 2002;
- Lentz Thierry, *Roederer. Préface de J. Tulard*, Metz, Editions Serpenoise, 1989;
- Mannoni Stefano, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia, I. La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, Giuffrè, 1994;
- *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia, t. II, Dalla contestazione al consolidamento*, Milano, Giuffrè, 1996;
- Margerison Kenneth, P.-L. Roederer: *Political Thought and Practice During the French Revolution*, Philadelphia, The American Philosophical Society, 1983;
- Martucci Roberto, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001;
- Morabito Marcel, *Le chef de l'Etat en France*, Paris, Montchrestien, 1996, 2 ed.;
- *Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo*, Roma-Manduria, Lacaita, 1997;
- Pagès J. P. (de l'Ariège), *Principes généraux du droit politique dans leur rapport avec l'esprit de l'Europe et avec la monarchie constitutionnelle*, Paris, Béchét, 1817;
- *De la responsabilité ministérielle et de la nécessité d'organiser le mode d'accusation et de jugement des ministres*, Paris, F. Béchét, mars, 1818;
- Rémond Gabriel, *Royer-Collard. Son essai d'un système politique*, Paris, Sirey, 1933;
- Rials Stéphane, *Essai sur le concept de monarchie limitée (autour de la Charte de 1814)*, in *Révolution et contre-révolution au XIXème siècle*, Paris, Albatros, D.U.C., 1987, pp. 88-125;
- Roederer Pierre-Louis, *De la députation aux Etats-généraux*, s.l., novembre 1788;
- *Discours ... sur l'essence du pouvoir exécutif et sur les bases du système administratif, prononcé dans la séance du 10 août 1791*, Paris, Impr. nationale, s.d.;

- *Du Gouvernement*, à Paris, de l'Imprimerie du Journal de Paris, 3 thermidor, an II;
- *De l'Usage à faire de l'autorité publique dans les circonstances présentes, extrait corrigé et augmenté des nos XXVII, XXVIII et XXIX du Journal d'économie publique, suivi d'un Traité de l'émigration*, Paris, Desenne, prairial an V–juin 1797;
- *Au Roi*, Paris, le 19 octobre 1830, (Paris), impr. de A. Firmin-Didot;
- *Adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*. Par M. Le Cte Roederer, *Pair de France*, seconde édition, Paris, Typographie de Firmin Didot Frères, Imprimeurs de l'Institut de France, Rue Jacob, n° 24, Février 1835;
- *Oeuvres du comte P.-L. Roederer* ... publiées par ... le baron A. M. Roederer, Paris, Impr. Firmin-Didot frères, 1853-1859;
- Rosanvallon Pierre, *Le Sacre du citoyen. Du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992;
- Rotelli Ettore, *Forme di governo nelle democrazie nascenti. 1689-1789*, Bologna, Il Mulino, 2005;
- Scuccimarra Luca, *La sciabola di Sieyès. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- *La Repubblica dei Savants. Conflitto politico e ideologie nella Francia di brumaio*, in «Annali di storia moderna e contemporanea», IX, 2003;
- Sofia Francesca, *Ancora "dal modello francese al caso italiano": gli appunti di P.L. Roederer per la costituzione cisalpina (1801)*, in «Clio», 3, 1986, pp. 389-443;
- Starzinger Vincent E., *The Politics of the Center. The juste milieu in Theory and Practice, France and England, 1815-1848*, New Brunswick-London, Transaction Publishers, 1991;
- Thuillier Guy, *Le système administratif d'après Roederer*, in «La revue administrative», 41, 1988;
- Torre Alessandro, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005;
- Tudesq André-Jean, *Institutions locales et histoire sociale: la loi municipale de 1831 et ses premières applications*, in «Annales de la Faculté des lettres et des sciences humaines de Nice», 9-10, 1969, pp. 327-363;
- Vigier Philippe, *Elections municipales et prise de conscience politique sous la monarchie de Juillet*, in *La France au XIXe siècle: études historiques, Mélanges offerts à Ch.-H. Pouthas*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1973;
- Yvert Benoit, *Aux origines de l'orléanisme. Le doctrinaires, «Le Globe» et les Bourbons*, in D. Roldan (sous la dir.), *Colloque Guizot, les doctrinaires et la presse (1820-1830)*, Paris, Fondation Guizot-Val Richer, 1994.

¹ *Du Conseil du Cabinet et de la Présidence de ce Conseil* è il titolo di una memoria scritta in origine da Roederer (Archives Nationales, 29 AP 80, *Papiers Roederer*).

² Sul circuito "sociologico" che nasce, nella riflessione di Roederer, dal rapporto tra sentimento generale, *faiseurs d'opinion* e *opinion publique* cfr. Sofia 1986, pp. 403, 420; Bach 2000, pp. 265-275, saggio che in realtà si sofferma più sulle origini fisiocratiche che sul pensiero di Roederer; e soprattutto Jaume 1990 (che riporta il testo di Roederer sulla *théorie de l'opinion publique*, 1796); Jaume 2003, pp. 139-141.

³ Sul rapporto tra pensiero e azione, nonché sulle vicende biografiche e intellettuali, rinvio qui a Margerison 1983; Lentz 1989.

⁴ Cfr. in particolare Roederer, *Oeuvres du comte P.-L. Roederer*, vol. VIII. Vedi anche AN, 29 AP 78, *Papiers Roederer*, *Politique. Gouver-*

nement. Administration.

⁵ Sul problema del cabinet e della sua presidenza è ora fondamentale, anche per la discussione storiografica, il volume di Laquière 2002, cap. V-VI.

⁶ *Ibidem*, p. 33. Sul problema, spesso semplificato, della responsabilità ministeriale e della forma di governo nella storia britannica, v. Baranger 1999; Rotelli 2005; Torre 2005.

⁷ Per una lettura aggiornata e storico-critica del problema delle origini del governo parlamentare tra 1814 e 1848 in Francia v. in particolare Rials 1987; Lacché 2000; Laquière 2002; Lacché 2002 e 2004.

⁸ Sul magistrato *royaliste* Charles Cottu (1778-1849) e sullo scrittore Antoine Madrolle (1792-1861) v. Lacché 2002, p. 61.

⁹ "Une connaissance de cinquante années m'intéresse, il est vrai, aux destinées de la personne qui est à

la tête du pouvoir exécutif" (Roederer 1835, *Avant-propos*, cit., p. IV). Oltre che del più celebre *Du Gouvernement* (vedi nota successiva), Roederer è l'autore di articoli e discorsi significativi: cfr. per es. *Discours ... sur l'essence du pouvoir exécutif*, 1791; *De l'Usage à faire de l'autorité publique*, 1797.

¹⁰ Roederer, *Du Gouvernement*, an III. In questo testo Roederer rifiuse gli articoli pubblicati nel «Journal de Paris» per esaminare e criticare gli aspetti ritenuti più deboli del *plan* elaborato dalla Commissione degli Undici. Cfr. Margerison 1983, pp. 126 ss.

¹¹ Colombo 1993, pp. 497 ss.; Manoni 1994, pp. 393 ss.; Gauchet 1995, p. 157; per il contributo fondamentale della "scuola di Coppet" alla riflessione liberale sul problema del potere esecutivo, v. Jaume 1998, pp. 122-141; Id. 1999, pp. 167-182; Grange 1999, p. 183-199.

- ¹² AN, 29 AP 79, f. 82, cit. da Sofia 1986, p. 415. Per Roederer "Le pouvoir exécutif est essentiellement composé de deux parties; l'administration qui agit & opère, le gouvernement qui dirige, ordonne & surveille" (*Du Gouvernement*, an III, p. 2).
- ¹³ Roederer, *De la députation*, 1788. Sul punto v. le osservazioni di Mannoni 1994, pp. 234-236.
- ¹⁴ Su questo profilo v. Thuillier 1988; Mannoni 1994, pp. 412 ss.
- ¹⁵ Sui rapporti tra Roederer e Sieyès cfr. Lentz 1989, pp. 11, 146 ss. Sul precoce culto per l'abate, v. Martucci 2001, p. 74.
- ¹⁶ Come è noto, le memorie di Roederer sono una fonte importante per comprendere l'opposizione di Bonaparte al progetto di Sieyès. Sul punto, e più in generale, sul modello costituzionale di Brumaio, v. Lentz 1989, pp. 117 ss.; Colombo 1993, pp. 286 ss., 576, nt. 30.
- ¹⁷ Si tratta di espressioni utilizzate da Bonaparte e poi riprese nel dibattito politico della monarchia costituzionale. Sulle testimonianze di Roederer, Thibaudeau e sull'"eliocentrismo costituzionale", vedi Scuccimarra 2002, pp. 165 ss.
- ¹⁸ Queste, come è noto, sono alcune delle categorie elaborate da Benjamin Constant a partire dall'età direttoriale. Sul punto rinvio a Lacchè 1999, pp. 135-155.
- ¹⁹ Fondato nel 1829 da Jacques Coste e dall'ex-prefetto Baude, con il *patronage* di alcune decine di deputati (tra i fondatori e i collaboratori troviamo Périer, Guizot, de Broglie, Dupont de l'Eure, La Fayette) allo scopo di avvicinare le opinioni della *gauche* e del *centre-gauche*.
- ²⁰ Nato a Seix (Ariège) nel 1784, avvocato a Tolosa, saggista (autore di parecchi articoli giuridico-economici dell'«Encyclopédie Moderne»), giornalista. Durante la Restaurazione era entrato in contatto con alcuni esponenti di spicco dell'opposizione (La Fayette, Constant, Laffitte) collaborando a giornali come il «Constitutionnel», la «Minerve», la «Renommée». Deputato del collegio di Saint-Girons dal 1832 al 1842. Durante la Monarchia di Luglio fondò il giornale d'opposizione (serale) «La Patrie». Nel 1817 aveva pubblicato i *Principes généraux du droit politique dans leur rapport avec l'esprit de l'Europe et avec la monarchie constitutionnelle*. Nel 1836 curò una nuova edizione del *Cours de politique constitutionnelle* di Benjamin Constant. Liberale di sinistra, nel 1847 fu rieletto alla Camera nel collegio di Saint-Girons e nel 1848 entrò a far parte della Costituente dove divenne membro del *Comité de Constitution*. Nel 1849 si ritirò a vita privata.
- ²¹ Pagès, *L'échiquier parlementaire*, «Le Temps», 2 février 1835. In questo articolo Pagès offre un'interessante panoramica del sistema politico francese dell'epoca, dai dottrinari ai deputati-funzionari agli uomini d'affari, dall'opposizione legittimista a quella radicale, dinastica, al *tiers-parti* sino alla «jeune opposition constitutionnelle».
- ²² Di solito la teoria di Constant viene banalizzata, facendole perdere invece la profondità storica e teorica che possiede. Manca ancora, a nostro avviso, una lettura complessiva e pienamente convincente della dottrina del potere neutro.
- ²³ Sin dalla Restaurazione Pagès aveva riflettuto, seppure in una logica prevalentemente "negativa", sul problema della responsabilità ministeriale: *De la responsabilité ministérielle et de la nécessité d'organiser le mode d'accusation et de jugement des ministres*, 1818.
- ²⁴ «Le Temps», 23 février 1835. Ma il giornale è costretto a smentire (24 e 26 febbraio) su richiesta di Roederer.
- ²⁵ «Constitutionnel», 4 mars 1835. Vedi anche Marquis de Bertillat, *Observations d'un Indépendant à un Constitutionnel*, Paris, Dentu, 1835, 3 mars, p. 3. Lo stesso Pagès non si esime, con sottile ironia, dall'utilizzare l'argomento dell'incoerenza di Roederer: *De l'Adresse d'un Constitutionnel aux Constitutionnels*, «Le Temps», 9 mars 1835.
- ²⁶ *Ibidem*. «Dans notre gouvernement, tout est conseil, tout est consultation et tout aussi est transaction». E ogni ministero diviso e senza *leader* «diminue la Chambre devant le Roi, ... diminue le Roi devant la chambre, ou ce qui est pire encore, s'efface pour le laisser voir et le mettre face à face avec la chambre, ce qui est la perte de la constitution...», «Journal de Débats», 27 février 1835.
- ²⁷ Come si può vedere infatti in AN, 29 AP 80, *Papiers Roederer*.
- ²⁸ «Un doctrinaire qui croit savoir et faire de la politique, parce qu'il sait et fait de l'histoire, a long temps préconisée ce qu'on appelle dans la Grande Bretagne l'*omnipotence parlementaire*» (Pagès, *Si les Chambres doivent intervenir dans le gouvernement*, «Le Temps», 3 mars 1835).
- ²⁹ Cfr. AN, 29 AP 80, *Papiers Roederer*.