



La Repubblica e la Costituzione Cisalpina

La République et la Constitution Cisalpine

The Cisalpine Republic and Constitution

Angelo Grimaldi*

*Specialista in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Professore incaricato di ricerca di Diritto e Storia Costituzionale, DISES, Centro di Ricerche Giuridiche e Politico-Costituzionali, Forlì. (<https://orcid.org/0000-0002-8414-0267>).

Riassunto

Con la pace di Campoformio, la Repubblica Cisalpina fu riconosciuta come Stato indipendente dall'Austria. Il Trattato di Campoformio, però, genera disperazione nei patrioti italiani, fautori dell'unità italiana, e crea una prima cesura tra l'Armata d'Italia e i democratici italiani, i quali avevano creduto nel nuovo Stato francese che avrebbe liberato i popoli dalle Istituzioni dell'Ancien Régime, restituendo loro la libertà, l'indipendenza e il diritto all'autodeterminazione, con particolare riferimento al diritto di scegliere liberamente il proprio sistema di governo ed essere liberi da ogni dominazione esterna. Principi teorizzati, ma poi smentiti nelle procedure costituzionali e, in particolare, in quelle amministrative, dove invece, mostrano il loro carattere autoritario, nonostante la solenne "vis ideale" sistematicamente diffusa dalla propaganda francese. L'organizzazione territoriale rappresenta una peculiarità, insieme all'assetto e all'accentramento "amministrativo," della nuova Repubblica. Tutte le esperienze costituzionali

“napoleoniche” si caratterizzarono per un deciso tentativo di accentramento amministrativo e di omogeneizzazione normativa (abolizione graduale dell’assetto feudatario, eliminazione dei molteplici poteri locali, convinta riaffermazione del potere centrale).

Parole chiave: Costituzione, unità e indivisibilità della Repubblica, sovranità nazionale, organizzazione territoriale, accentramento amministrativo, omogeneizzazione normativa.

Résumé

Avec la paix de Campoformio, la République cisalpine fut reconnue comme un État indépendant par l'Autriche. Le traité de Campoformio, cependant, génère le désespoir chez les patriotes italiens, partisans de l'unité italienne, et crée une première rupture entre l'Armée d'Italie et les démocrates italiens, qui avaient cru en le nouvel État français qui aurait libéré les peuples des institutions de l'Ancien Régime, leur rendant la liberté, l'indépendance et le droit à l'autodétermination, avec une référence particulière au droit de choisir librement leur système de gouvernement et d'être libres de toute domination extérieure. Des principes théorisés, mais ensuite infirmés dans les procédures constitutionnelles et, en particulier, dans celles administratives, où, au contraire, ils montrent leur caractère autoritaire, malgré la solennelle “vis idéale” systématiquement diffusée par la propagande française. L'organisation territoriale représente une particularité, avec l'agencement et le centralisme "administratif," de la nouvelle République. Toutes les expériences constitutionnelles "napoléoniennes" se caractérisèrent par une tentative résolue de centralisation administrative et d'homogénéisation normative (abolition progressive du système féodal, élimination des multiples pouvoirs locaux, affirmation déterminée du pouvoir central).

Mots-clés: Constitution, Unité et indivisibilité de la République, souveraineté nationale, Organisation territoriale, centralisation administrative, homogénéisation normative.

Abstract

With the Treaty of Campoformio, the Cisalpine Republic was recognized as an independent state by Austria. However, the Treaty of Campoformio generated despair among the Italian patriots, proponents of Italian unity, and created an initial rift between the Army of Italy and the Italian democrats, who had believed in the new French state that would liberate the people from the institutions of the Ancien Régime, restoring their freedom, independence, and the right to self-determination, particularly in terms of the right to freely choose their system of government and be free from any external domination. These principles were

theorized but later contradicted in constitutional procedures, and especially in administrative ones, where they revealed their authoritarian character, despite the solemn "vis ideal" systematically promoted by French propaganda. The territorial organization represents a peculiarity, alongside the "administrative" structure and centralization, of the new Republic. All the "Napoleonic" constitutional experiences were marked by a strong attempt at administrative centralization and normative homogenization (gradual abolition of the feudal structure, elimination of multiple local powers, and a firm reaffirmation of central power).

Keywords: Constitution, Unity and indivisibility of the Republic, national sovereignty, Territorial organization, administrative centralization, normative homogenization.

1. LA PRIMA COSTITUZIONE CISALPINA

La Repubblica Cisalpina nasce il 29 giugno 1797 con decreto 12 messidoro anno V¹, emanato dal generale in capo dell'armata d'Italia, Napoleone Bonaparte, Repubblica libera ed indipendente dalla Repubblica francese.² Con lo stesso decreto, Bonaparte nominò quattro dei cinque membri del direttorio esecutivo: Gian Galeazzo Serbelloni, Marco Alessandri, Pietro Moscati, e Giovanni Paradisi. Il giorno seguente fu disposta la nomina del segretario generale del direttorio, nella persona di Giovan Battista Sommariva, e quella dei seguenti ministri: Lodovico Ricci (Finanze), Giuseppe Luosi (Giustizia), Ambrogio Birago (Guerra), Carlo Testi (Affari Esteri), Gaetano Porro (Polizia Generale). Con decreto del 28 luglio 1797 di Napoleone Bonaparte, fu nominato il quinto membro del Direttorio, Giovan Battista Costabili Containi (a fine aprile del 1797 gli organi costituzionali della Repubblica Cispadana avevano iniziato la loro attività fra tante difficoltà. A turbare il cammino delle istituzioni cispadane contribuì la difficile situazione finanziaria, i diversi orientamenti politici e l'autoritarismo napoleonico, il quale

¹ Decreto 12 messidoro anno V, Raccolta degli ordini, avvisi e proclami pubblicati in Milano nell'anno V Repubblicano Francese, tomo III, presso Luigi Veladini, 1797.

² Edouard Driault, *Napoléon en Italie, 1800-1812* (éd. 1906), Vannes, Hachette Livre BNF, 2023.

pochi mesi dopo costituisce la Repubblica Cisalpina e il 27 luglio dello stesso anno la fonde con la Cispadana).

Fu nominato un Comitato per redigere la Costituzione e fu suddiviso in 4 sessioni:

- Militare: Muggiasca, Villani, Triulzi, Lahoz, Visconti-Aimi, Gazzarri, Porta;
- Governo e Istruzione Pubblica: Fontana, Longo, Moscati, Lambertenghi, Melzi, Oliva;
- Giustizia: Spanocchi, Villa, Negri, Sommariva, Bazzetta, Taverna;
- Finanza: Mondelli, Biumi, Vitali, Greppi, Forni, Niccoli, Ceriani.

I lavori delle Commissioni furono dominati dalla fretta: Napoleone Bonaparte e il Direttorio francese volevano in poco tempo il testo della Costituzione Cisalpina.

Il testo della Costituzione fu pubblicato l'8 luglio 1797, venti giorni dopo (27 luglio) il Direttorio francese decretava l'unione della Cispadana alla Cisalpina. Nell'attesa della nomina dei componenti del corpo legislativo, la legge 9 luglio 1797, di esecuzione dell'atto costituzionale, affidò temporaneamente le funzioni a quattro comitati: il comitato di costituzione, il comitato di giurisprudenza, il comitato di finanza e il comitato militare.

Il 9 novembre 1797 Napoleone Bonaparte nominò, sulla base di liste predisposte dai comitati, per la prima volta i componenti del Consiglio dei Seniori e del Gran Consiglio. Anche la Costituzione della Repubblica Cisalpina ricalcava la Costituzione francese termidoriana o dell'anno III.³

L'organizzazione territoriale rappresenta una peculiarità, insieme all'assetto e all'accentramento "amministrativo,"⁴ della nuova Repubblica. Tutte le esperienze costituzionali "napoleoniche" si caratterizzarono per un deciso tentativo di

³ Costituzione 20 messidoro anno V, Costituzione della Repubblica Cisalpina. Anno V della Repubblica Francese, Milano, 20 messidoro anno V, in Raccolta delle leggi, proclami ed avvisi pubblicati in Milano nell'anno VI repubblicano, tomo IV, Milano, presso Luigi Veladini, 1797; si veda anche, Le Costituzioni italiane, a cura di Alberto Aquarone, Mario D'Addio, Guglielmo Negri, Milano, Edizioni di Comunità, 1958, pp. 81-153.

⁴ Angelo Grimaldi, Esame storico del costituzionalismo moderno, Seattle (Washington State), KDP, 2024, pp. 12-14; Silvio Pivano, Albori costituzionali d'Italia (1796), Torino, Bocca Editori, 1913; Carlo Ghisalberti, Dall'Antico Regime al 1848, Bari, Laterza, 2001, pp. 61-85.

accentramento amministrativo e di omogeneizzazione normativa (abolizione graduale dell'assetto feudatario, eliminazione dei molteplici poteri locali, convinta riaffermazione del potere centrale).

Secondo le disposizioni della Costituzione, la Repubblica, con capitale Milano, era divisa in 11 dipartimenti: Adda, Alpi Apuane, Crostolo (Reggio Emilia), Lario, Montagna, Olona, Panaro, Po, Serio, Ticino, Verbanò. Ogni dipartimento si ripartiva in distretti, a loro volta distribuiti in Comuni. Il 27 luglio 1797 furono riuniti alla Repubblica Cisalpina i territori di Bologna, Ferrara e della Romagna.

Con la pace di Campoformio,⁵ la Repubblica Cisalpina fu riconosciuta come Stato indipendente dall'Austria (l'Austria ricevette Venezia e la terraferma veneta fino alla linea dell'Adige, i territori dell'Istria, della Dalmazia). Il Trattato di Campoformio, però, genera disperazione nei patrioti italiani, fautori dell'unità italiana, e crea una prima cesura tra l'Armata d'Italia e i democratici italiani, i quali avevano creduto nel nuovo Stato francese che avrebbe liberato i popoli dalle Istituzioni dell'Ancien Régime, restituendo loro la libertà, l'indipendenza e il diritto all'autodeterminazione, con particolare riferimento al diritto di scegliere liberamente il proprio sistema di governo ed essere liberi da ogni dominazione esterna. Principi teorizzati, ma poi smentiti nelle procedure costituzionali e, in particolare, in quelle amministrative, dove, invece, mostrano il loro carattere autoritario, nonostante la solenne "vis ideale" sistematicamente diffusa dalla propaganda francese. Il 29 giugno 1797 nel proclama di Napoleone Bonaparte sull'indipendenza della Repubblica Cisalpina (11 Messidoro V anno dell'Era Repubblicana) si legge:

La Repubblica Cisalpina stava da parecchi anni sotto il dominio della Casa d'Austria. La Repubblica Francese è succeduta a questa pel diritto di conquista. Essa vi rinuncia da

⁵ In Italia, la personalità intellettuale più direttamente coinvolta, e profondamente lacerata, dalla vicenda napoleonica fu Ugo Foscolo. L'ode a *Buonaparte liberatore* è del 1797, ma in quello stesso anno sopraggiunge l'amarissima delusione di Campoformio, che si rifletterà nell'*Ortis*. E tuttavia Foscolo si arruola nell'armata napoleonica, combatte nella seconda campagna d'Italia, è ferito, raggiunge il grado di capitano. Fa poi parte del corpo che dovrebbe invadere l'Inghilterra. Ma è significativo che nei *Sepolcri*, scritti tra il 1806 e il 1807 nella Milano capitale del napoleonico Regno d'Italia, l'eroe del tempo sia Nelson, dal quale erano venute le uniche sconfitte fino a quel momento patite da Napoleone, Carlo Salinari, Carlo Ricci, Storia della letteratura italiana, Vol. III, parte prima, Roma-Bari, Laterza, 1977, pp.61-70; Ugo Foscolo, *Ultime lettere di Jacopo Ortis*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1949.

questo giorno, e la Repubblica Cisalpina è libera, ed indipendente: riconosciuta dalla Francia, e dall'Imperatore, Ella lo sarà ben tosto ancora da tutta l'Europa. Il Direttorio Esecutivo della Repubblica Francese non pago d'aver impiegata la sua influenza, e le vittorie delle Armate repubblicane per assicurare l'esistenza politica della Rep. Cisalpina, spinge più lungi le sue sollecitudini, ed essendo convinto, che se la libertà è il primo dei beni, una rivoluzione si trascina dietro il più terribile di tutti i flagelli, dà al Popolo Cisalpino la propria Costituzione, il risultato delle cognizioni della Nazione più illuminata. Dal regime militare il Popolo Cisalpino deve adunque passare ad un regime costituzionale. Perché questo passaggio possa farsi senza scosse, senza anarchia, il Direttorio Esecutivo ha giudicato dovere questa sola volta far nominare i Membri del Governo, e del Corpo Legislativo: di maniera che il Popolo non nominerà che dopo un anno alle piazze vacanti conformemente alla Costituzione. Ben da molti anni non esistevano più Repubbliche in Italia. Il sacro fuoco di libertà era soffocato, e la più bella parte dell'Europa viveva soggetta al giogo degli stranieri. Spetta alla Repubblica Cisalpina di manifestare al mondo colla sua saviezza ed energia, e colla buona organizzazione delle sue armate, che l'Italia moderna non ha degenerato, e ch'Essa è degna ancora della libertà.⁶

In realtà i francesi non avevano nessuna intenzione di favorire i giacobini italiani, ovunque essi cercarono l'appoggio della grande e media borghesia, mostrando in pratica diffidenza nei confronti dei democratici e dei patrioti (quest'ultimi furono "utilizzati" da Napoleone Bonaparte quando questi voleva ricondurre i moderati all'ubbidienza o quando voleva intimorire le potenze straniere utilizzando lo spettro della rivoluzione democratico-popolare).⁷

Con decreto del 22 ottobre 1797 furono riuniti anche i territori della Valtellina, Chiavenna e Bormio e, pochi giorni dopo, la provincia e la città di Brescia. Conseguentemente, il numero dei dipartimenti passò dagli undici iniziali ai venti

⁶ Proclama di Napoleone Bonaparte sull'indipendenza della Repubblica Cisalpina del 29 giugno 1797 (11 Messidoro V anno dell'Era Repubblicana), *Giornale De' Patrioti d'Italia*, 16 messidoro Anno I della Libertà Italiana (4 luglio 1797), p. 288, in Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, <http://digitale.bnc.roma.sbn.it/tecadigitale/giornale/MIL0563290/1797/Luglio/8>.

⁷ Carlo Zaghi, *Il Direttorio francese e la Repubblica Cisalpina*, Vol. I, Roma, Istituto Storico per l'Età Moderna e Contemporanea, 1992, pp.55-56; si vedano, Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. I, *Le origini del Risorgimento*, Milano, Feltrinelli, 1977; Carlo Botta, *Storia d'Italia dal 1789 al 1814*, Capolago, Tipografia Elvetica, 1833.

previsti dalla legge sul riparto territoriale del 3 novembre 1797⁸: Adda (con capoluogo Lodi e Crema alternativamente), Adda e Oglio (Sondrio, dal 26 novembre), Alpi Apuane (Massa Carrara), Alto Po (Cremona), Basso Po (Ferrara), Benaco (Desenzano), Crostolo (Reggio Emilia), Lamone (Faenza), Lario (Como), Mella (Brescia), Mincio (Mantova), Montagna (Lecco), Olona (Milano), Panaro (Modena), Reno (Bologna), Rubicone (Rimini, successivamente ampliato con l'aggregazione della provincia di Pesaro e del Montefeltro), Serio (Bergamo), Ticino (Pavia), Verbanò (Varese).

Con successiva legge (legge 24 brumale anno VI) furono approvati i confini dipartimentali e con la legge 25 brumale anno VI fu definitivamente stabilita l'aggregazione alla Repubblica Cisalpina dei territori già appartenenti allo Stato Pontificio, al Ducato di Modena, alla Repubblica Veneta, alla Repubblica delle Tre Leghe, ai Feudi imperiali secondo i confini definiti dal trattato di Campoformio tra Repubblica Francese e Austria.

La Costituzione si apre con l'idea dell'unità e della indivisibilità della Repubblica, principio a presidio di ogni forma di particolarismo e pluralismo istituzionale (art. 1), l'art. 2 stabilisce che "l'universalità de' cittadini è il sovrano" e l'art. 3 recita: "La rappresentanza nazionale si compone dalla universalità de' funzionari pubblici stabiliti dalla costituzione".

I due espliciti riferimenti alla sovranità, uno dell'art. 2 (nell'universalità dei cittadini) e l'altro dell'art. 3 rientrano nel perimetro giuridico del costituzionalismo francese. I due principi provengono da due esperienze costituzionali francesi diverse tra loro. Il primo (la sovranità risiede nell'universalità dei cittadini) proviene dall'esperienza costituzionale termidoriana approdata nella Costituzione dell'anno III (art. 2 della Costituzione della Repubblica Francese del 5 fruttidoro anno III, 22 agosto 1795), carta borghese che ha avuto come obiettivo quello di evitare un ritorno della monarchia quanto un ritorno del regime "robepierrista"; il secondo si riallaccia alla teoria della sovranità nazionale il cui principio fu inserito nella Costituzione del 1791. C'è però un elemento nuovo rispetto al lessico costituzionale utilizzato dal legislatore costituzionale francese del 1791: si vuole dare subito contenuto al concetto di sovranità nazionale, forse per neutralizzare

⁸ Legge 13 brumale anno VI, Raccolta delle leggi, proclami ordini ed avvisi pubblicati in Milano nell'anno VI repubblicano, tomo IV, Milano, presso Luigi Veladini, 1797.

anche l'idea giacobina di democrazia diretta, attribuendo all'universalità dei pubblici funzionari (come individuati dalla Costituzione) la qualità di referente costituzionale come espressione dell'idea giuridica della personalità dello Stato, nel quale si rappresenta la totalità del corpo politico e nello stesso tempo il cardine dell'unità politica della Repubblica.⁹

Le due Dichiarazioni dei diritti (Costituzione del 1797 e del 1798) contengono norme formali sull'Habeas Corpus: l'argomento è affrontato negli articoli 8-15 ("Niuno può esser chiamato in giudizio, accusato, arrestato, né detenuto, se non nei casi determinati dalla legge, e secondo le formole da essa prescritte", art. 8). Non manca, in entrambe le dichiarazioni dei diritti, un richiamo al principio democratico teorizzato da Rousseau: "La legge è la volontà generale espressa dalla maggioranza de' cittadini o de' loro rappresentanti" (art. 6).

Le Assemblee Primarie (artt. 19-32), composte da cittadini domiciliati nello stesso distretto, si univano per "accettare o rigettare i mutamenti dell'atto costituzionale proposti dalle assemblee di revisione" e per nominare gli elettori dell'assemblea elettorale di ciascun dipartimento in ragione di uno ogni duecento abitanti. Le assemblee elettorali eleggevano: "i membri del Corpo Legislativo, cioè i membri del consiglio de' seniori, quindi i membri del gran consiglio; i membri del tribunale di cassazione, ed i loro sostituti; gli altri giurati; gli amministratori de' dipartimenti; il presidente, l'accusatore pubblico ed il cancelliere del tribunale criminale; i giudici de' tribunali civili, ed i loro sostituti".¹⁰

Il potere legislativo (si vedano gli articoli 44-129) della Repubblica Cisalpina fu affidato ad un corpo composto da due Consigli: il Consiglio dei Seniori (formato da 40 o al più 60 membri), corrispondente al Consiglio dei Cinquecento francese, e il Gran Consiglio, formato da 80 o al più 120 membri¹¹ (come il Consiglio degli Anziani). Secondo l'articolo 47 la qualità di membro del corpo legislativo era incompatibile con l'esercizio di un'altra funzione pubblica; per l'articolo 49 i deputati erano nominati dalle assemblee elettorali di ciascun dipartimento in ragione della popolazione dello stesso dipartimento, i membri del corpo legislativo

⁹ Angelo Grimaldi, *La Costituzione di Cadice (The Constitution of Cádiz)*, *Revista de Ciencias Jurídicas*, 160, enero-abril 2023, pp.17-25, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Colegio de Abogados y abogadas de Costa Rica (<https://doi.org/10.15517/rcj.2023.53823>)

¹⁰ Art. 41 della Costituzione della Repubblica Cisalpina, in *Le Costituzioni italiane*, cit., p. 93.

¹¹ Art. 44 della Costituzione della Repubblica Cisalpina, cit., p. 94.

dovevano essere rinnovati per un terzo ogni anno (articolo 53). I consigli si insediarono per la prima volta il 21 novembre 1797 a Milano: il consiglio dei seniori nel locale di San Damiano alla Scala e il gran consiglio nei locali del palazzo di governo in Porta Orientale (art. 58).

L'art. 74 recitava: "La proposizione delle leggi appartiene esclusivamente al gran consiglio", mentre apparteneva solo al Consiglio de' seniori approvare o rigettare le risoluzioni del gran consiglio.

L'articolo 52 introduce il principio della rappresentanza politica ("i membri del corpo legislativo non sono rappresentanti del dipartimento che li ha nominati, ma nella nazione tutta quanta, e non si può dar loro alcun mandato"). A questo punto, facciamo un passo indietro per comprendere le radici storiche del divieto di mandato imperativo. Il parlamento medioevale aveva in genere una funzione consultiva, mentre quella deliberativa apparteneva al sovrano che poteva approvare (sanzionare) o respingere le proposte assembleari. L'evoluzione storica, attraverso battaglie anche sanguinose, ha mostrato l'affermazione progressiva e stabile del principio della limitazione del potere monarchico ad opera delle assemblee indipendenti dal sovrano. I rappresentanti avevano un mandato vincolato, infatti, essi erano tenuti ad agire nell'interesse dei rappresentati. I due soggetti, rappresentante e rappresentato, erano legati da un rapporto basato su un mandato imperativo. Il mandato libero era prerogativa del sovrano e dunque era palese espressione della sovranità.

L'affermazione dello Stato liberale ha portato alla eliminazione dei corpi intermedi, in questo modo dal punto di vista giuridico, la società si è presentata come formata da singoli individui eguali davanti alla legge. Il rappresentante non era più espressione di "corpi" che non esistevano più, ma doveva agire nell'interesse generale. Da rappresentanza di interessi, diventa rappresentanza politica ovvero una situazione nella quale il rappresentante, adesso chiamato a perseguire gli interessi della nazione, non può essere soggetto a mandato vincolato. Questa trasformazione è avvenuta durante la rivoluzione francese. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) afferma, tra gli altri, un grande principio di organizzazione politica: quello della sovranità nazionale: "Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o

individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa" (articolo 3). Questo principio fu inserito nell'articolo 1 (Titolo III) della Costituzione del 3 settembre 1791: "La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio".

Il principio della "sovranità nazionale" è stato in realtà elaborato per raggiungere scopi molto pratici, di natura politica. Se la sovranità non appartiene al monarca, come si sosteneva nell'antico regime, e non appartiene agli individui che compongono la società, come teorizzato da Jean Jacques Rousseau, cioè dai democratico-radicali, viene allora trasferita alla "Nazione", questa considerata come un soggetto distinto dai cittadini che la compongono.

Si afferma il concetto di "Nazione" come persona giuridica distinta dai singoli individui. Non dobbiamo perdere di vista il maggiore protagonista della rivoluzione francese: la borghesia mercantile e finanziaria. La borghesia, in quel momento, temeva allo stesso modo i rigurgiti assolutistici come le istanze radicali da parte dei giacobini. La "nazione", in quanto figura giuridica astratta, non poteva agire direttamente, ma doveva esercitare i suoi poteri per delegazione.

Torniamo al "Potere Legislativo". Ogni anno i Consigli si rinnovavano per un terzo (articolo 53), i membri, inoltre, dopo i primi tre anni potevano essere immediatamente rieletti per i tre anni successivi; tuttavia dopo i due mandati "sarà necessario un intervallo di due anni per poter essere nuovamente eletti" (articolo 54). L'articolo 55 aggiunge: "Niuno, ed in verun caso, può essere membro del corpo legislativo per più di sei anni consecutivi".

Come è avvenuto per la Costituzione dell'anno III, anche la nuova Repubblica è "una e indivisibile", ha per sovrano l'universalità dei cittadini, il potere legislativo viene affidato a due assemblee i cui membri erano eletti a suffragio di secondo grado, cioè da elettori nominati da assemblee primarie. L'iniziativa legislativa spettava al Gran Consiglio: la decisione finale di rigetto o di accoglimento, al Consiglio dei Seniori.

Tra il Corpo Legislativo e i Direttori c'è assoluta separazione dei poteri. Il potere esecutivo era affidato ad un Direttorio composto da cinque membri avente le stesse attribuzioni di quello francese. Nominati attraverso un procedimento complicato

(scelti dai Seniori da una lista fornita dal Gran Consiglio), i Direttori erano investiti del potere esecutivo; essi governano a turni trimestrali e ogni anno veniva cambiato un membro. Ai loro ordini dipendevano sei ministri: giustizia, polizia generale, finanza, affari esteri e affari interni, guerra (i ministri non costituivano un consiglio, ciascuno rispondeva della propria amministrazione).

Le caratteristiche generali appena descritte portano alla stessa formula politico-giuridica che rimase a presidio di tutti gli articoli della Costituzione dell'anno III: "né la dittatura di un uomo, né la dittatura di un'assemblea". Con il dualismo dei Consigli, si voleva impedire il "regime convenzionale", cioè la dittatura di un'assemblea. Nello stesso tempo, la molteplicità dei Direttori, ruotabili e posti su un piano di assoluta uguaglianza, era finalizzata ad evitare la dittatura di un solo uomo. Scrive Ferrari Zumbini:

Gli articoli costituzionali fungevano da effetto attivo per ingannare e celare i reali intendimenti. Bonaparte impose un testo costituzionale che formalmente era strutturato su due pilastri: il parlamento bicamerale denominato 'Corpo legislativo' (da ciò quel luogo comune disatteso poi nella realtà quotidiana) e il Direttorio "titolare del potere esecutivo". Nella concretezza dei fatti, e quindi non nelle astratte enunciazioni normative, il parlamento non poté esercitare una significativa funzione legislativa, ma riuscì invece a ritagliarsi una funzione – non meno importante – di controllo politico. Il potere legislativo fu esercitato per lo più direttamente dal dominio francese e il Direttorio cisalpino fu chiamato ad avallare decisioni 'straniere' (non di rado impopolari). Il comandante in capo – dapprima Bonaparte, poi Berthier ed infine Brune – svolse di fatto le funzioni di Capo dello Stato e non certo in modo meramente protocollare, bensì sostanziale, attraverso ordinanze militari a valenza ordinamentale. Insomma, le funzioni legislative ed esecutive furono in capo a soggetti non menzionati in costituzione [...] le radici della storia costituzionale nella penisola italiana si rinvengono sì, nelle esperienze di fine '700, ma non tanto nel telaio normativo formale della costituzione scritta, bensì e soprattutto nel superamento di quel testo attraverso il vissuto quotidiano delle istituzioni. In tal senso diviene utile notare che le Camere cisalpine approvarono (sino a fine agosto '98) solo centocinquante leggi (talora così denominate, appunto 'leggi', talaltra qualificate 'atti legislativi'); di contro, il potere militare varò (nel medesimo arco di tempo) un numero ben superiore, e non precisabile, di ordinanze militari (o 'ordini' territoriali e nazionali, a seconda che fossero emanate dai comandanti locali o dal comandante in capo). Il processo decisionale politico-finanziario passava attraverso un asse Parigi-Milano, che estraniava i cisalpini, giacché quel processo decisionale si fondava su una dialettica che aveva come protagonisti i soggetti apicali del Direttorio francese e del potere militare in terra cisalpina: i soggetti istituzionali cisalpini erano relegati solo al ruolo di spettatori che dovevano plaudire o, comunque, ratificare.¹²

¹² Romano Ferrari Zumbini, Nella Repubblica cisalpina fra aprile 1797 e settembre 1798: un inatteso esempio di costituzionalismo a geometria variabile, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27/I semestre 2014, Macerata, EUM, pp.14-15.

Per quanto riguarda i corpi amministrativi, i dipartimenti e i municipi avevano proprie amministrazioni elettive. Anche tutte le altre cariche erano elettive (giudici, giurati, cancellieri).

Anche la vita del Direttorio, come delle altre Istituzioni della Repubblica Cisalpina, fu travagliata: in 22 mesi di governo, subì 5 colpi di stato, due contro la parte moderata e tre contro quella radicale. Nell'aprile 1798 i direttori Pietro Moscati e Giovanni Paradisi furono costretti a rassegnare le dimissioni e sostituiti con il ministro degli affari esteri, Carlo Testi e con il ministro degli affari interni, Giacomo Lamberti. Il segretario generale Giovan Battista Sommariva fu sostituito da Giuseppe Pagani.¹³

Solo i contribuenti sono elettori. Il diritto di concorrere (immediatamente o mediamente) alla formazione della legge, alla nomina dei rappresentanti del popolo, sono in realtà riservati ai cittadini attivi, cioè quei cittadini forniti di determinati requisiti: censo, possedere un fucile e giberna, saper leggere e scrivere ed essere iscritti nei ruoli della Guardia sedentaria nazionale.

2. LA SECONDA COSTITUZIONE CISALPINA

La manifesta e reiterata opposizione dei rappresentanti della Cisalpina contro l'egemonia del Direttorio francese e la volontà più volte espressa dagli italiani di voler costruire e concepire la Repubblica Cisalpina come Stato indipendente, convinse il Direttorio francese ad avviare una riforma della Costituzione apportando in modo particolare significative restrizioni al corpo elettorale e al Corpo legislativo (e limitazioni alla libertà di stampa e di riunione).

Venne inviata a Milano una commissione composta da Trouvé, da Faypoult, da Leclerc e dal commissario Haller. Il 30 agosto 1798 Trouvé convocò 78 membri

¹³ Augusto Franchetti, *Storia d'Italia dal 1789 al 1799*, Milano, Vallardi, 1878, pp. 394-411.

del gran consiglio e 38 del consiglio dei seniori ed espose loro i motivi per i quali sarebbe stata necessaria una nuova Costituzione:

Una Costituzione troppo spesso violata per conservare ancora qualche forza, e per garantire i diritti de' Cittadini; un Governo senza mezzi, egualmente impotente per fare il bene, che per impedire il male; una rovinosa, e mail ordinata amministrazione; uno stato militare ormai nullo, ed eccessivamente dispendioso; le finanze in uno spaventevole sfasciamento; non istituzioni repubblicane; non pubblica Istruzione; non accordo, o conformità nelle Leggi civili; da ogni parte insubordinazione, non curanza; dilapidazioni impunte; in una parola la più completa, e la più spaventevole anarchia: ecco il quadro, che presenta la Repubblica Cisalpina [...] Voi conoscete i vostri pericoli; conveniste sulla grandezza de' mali, che vi ho dipinti; approvaste le disposizioni salutari, che vi ho indicate, e nonostante avete ricusato di farne uso [...] Or bene; la Repubblica Francese stende una mano soccorrevole alla sua amica, e per mezzo mio s'incarica di salvarla dai disastri, che la minacciano, e di preparare la sua prosperità. Il popolo Cisalpino vedendo ristabilirsi l'ordine, succedere l'economia alla dissipazione delle finanze, e consolidarsi la sua Libertà, apprezzerà senza dubbio la purità de' motivi della sua Alleata, e un giorno le saprà grado di questo nuovo benefizio. Dietro questa determinazione, che mi avete forzato a prendere, vi dichiaro, Cittadini Legislatori, che sono per eseguire de' cangiamenti e nella vostra Costituzione, e nel vostro Governo, e nella vostra Legislazione, e nella vostra interna Amministrazione, poiché di là principalmente provengono tutti i disordini, sopra i quali voi stesse gemete. Né già crediate, che questo sia un attentato alla vostra indipendenza; egli non è al contrario, che un renderle omaggio col non permettere, che sia compromessa.¹⁴

Nonostante le vivaci obiezioni, alla fine 64 deputati votarono a favore del progetto di costituzione di Trouvé, mentre 22 votarono contro e si dimisero. Il giorno dopo le truppe circondarono la sede dell'Assemblea Cisalpina, dove entrarono soltanto i deputati favorevoli al nuovo progetto.

La nuova Costituzione fu approvata insieme ai nominativi dei nuovi deputati (80 iuniori e 40 anziani), nello stesso tempo fu nominato il nuovo Direttorio composto da: Adelasio, Lamberti, Alessandri, Luossi e Soprasansi. La Costituzione non passò dal voto popolare, allora il Direttorio sostituì Trouvé con Fouché, il quale fece convocare le assemblee primarie per l'approvazione della Costituzione (40 deputati furono dimessi d'autorità, e vennero riaperti i circoli giacobini). Anche l'amministrazione di Fouché non fu approvata dal Direttorio, così nel mese di dicembre 1798 furono inviati a Milano (al posto di Fouché) il commissario Rivaud

¹⁴ Lettera dell'Ambasciatore francese Trouvé ai due Consigli Legislativi della Repubblica Cisalpina sulla riforma necessaria del di lei governo, in Milano ed in Bologna, per le Stampe del Sassi, 1798, pp.3-6, Museo Civico del Risorgimento di Bologna, Carteggio A 157.

e il generale Joubert. Alla fine vennero ricostituiti i Consigli e fu proclamata la nuova Costituzione (nella forma in cui era stata redatta da Trouvé).

La nuova Costituzione è preceduta, come nelle Costituzioni francesi e nella prima Cisalpina, da una dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino, 22 articoli per i diritti e 9 per i doveri. Le restrizioni sono apportate alle assemblee, infatti ogni assemblea primaria nomina un elettore ogni 400 cittadini (prima era ogni 200 cittadini), inoltre, ai sensi dell'art. 32, gli elettori dopo la loro nomina si riducono alla metà "estraendo a sorte quelli, che devono esser esclusi da queste funzioni". Come nella precedente Costituzione, le nuove Assemblee elettorali avrebbero eletto, tra gli altri, i membri dei consigli legislativi, cioè i membri del consiglio degli anziani e i membri del consiglio degli iunori. Adesso il gran consiglio viene denominato "consiglio degli junori" (80 membri), organo molto simile al Consiglio dei Cinquecento della Costituzione francese del 5 Fruttidoro dell'anno III (22 agosto 1795) e il consiglio degli anziani (nella prima Costituzione era il consiglio dei seniori) di 40 membri.

L'art. 72 recitava. "La proposizione delle leggi appartiene esclusivamente a questo consiglio", mentre al Consiglio degli Anziani spettava l'approvazione o il rigetto delle risoluzioni (i progetti di legge) avanzate dal Consiglio degli iunori (le risoluzioni del consiglio degli iunori adottate dal Consiglio degli anziani si chiamavano leggi, art. 89).

I consigli legislativi nominavano i membri del direttorio ("che fanno allora le funzioni di assemblea elettorale a nome della nazione", art.135), organo di governo collegiale composto da 5 membri; il direttorio nominava e poteva far dimettere i ministri, questi erano rispettivamente responsabili dell'esecuzione delle leggi e degli ordini del direttorio (art. 157). Tra i consigli legislativi e i direttori c'era l'assoluta separazione dei poteri.

Il titolo XIII contiene una disciplina complicata sulla revisione della Costituzione. L'art. 329 apre con queste parole: "Se l'esperienza facesse sentire l'inconveniente di qualche articolo della costituzione, il consiglio degli anziani ne propone la revisione"; proposta successivamente sottomessa alla ratifica del consiglio degli iunori secondo le modalità disciplinate dall'art. 331: "Quando in un intervallo di nove anni la proposizione del consiglio degli anziani ratificata da quello de' juniori

è stata fatta a tre epoche distanti l'una dall'altra almeno di tre anni, un'assemblea di revisione è convocata". Dunque, si delinea una procedura di revisione complessa e spalmata su un arco temporale di medio periodo, con l'intervento dei due organi legislativi e la successiva convocazione delle assemblee elettorali per ogni singolo dipartimento per l'elezione, nelle stesse forme e modalità con le quali si eleggevano i membri dei consigli legislativi, di 5 membri per ogni dipartimento che avrebbero costituito l'Assemblea di revisione (art. 333).

Secondo l'articolo 338, l'Assemblea di revisione avrebbe deliberato in seduta comune, mentre l'art. 337 precisa che "tutti gli articoli della costituzione senza eccezione continuano ad essere in vigore, sintanto che i cangiamenti proposti dall'assemblea di revisione non siano stati accettati dal popolo".

Nel titolo XIV ritroviamo il carattere borghese della Costituzione e i forti richiami all'esperienza rivoluzionaria francese e al contenuto delle tre Costituzioni che si erano succedute (1791, 1793, 1795). L'art. 352 stabilisce che "la costituzione garantisce l'invulnerabilità di tutte le proprietà, e la giusta indennizzazione di quelle delle quali la necessità pubblica legalmente comprovata esigesse il sacrificio" (rispetto all'art. 17 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino della Costituzione del 1791, ma anche rispetto agli articoli 2 e 17 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino dell'Assemblea Nazionale Francese (26 agosto 1789), scompare il concetto di "sacralità" della proprietà). L'art. 5 della Dichiarazione dei diritti, quale preambolo della Costituzione, dice che "la proprietà è il diritto di godere, e di disporre dei suoi beni, delle sue entrate, del frutto del suo lavoro, e della sua industria".

Gli articoli 354, 355, 357 seguono l'impostazione francese consistente nell'abolizione dei corpi intermedi. Il 17 giugno 1791 l'Assemblea nazionale votava la legge che prendeva il nome del deputato Isaac Le Chapelier, che l'aveva redatta e proposta. Con questa legge¹⁵ furono dichiarate sciolte e non più ricostituibili le associazioni dei maestri artigiani e in genere di chi esercitava una

¹⁵ Poiché l'eliminazione di ogni specie di corporazione di cittadini dello stesso stato e professione è una delle basi fondamentali della costituzione francese, è vietato ristabilirle di fatto, sotto qualsiasi pretesto e forma (art. 1); I cittadini di uno stesso stato o professione, gli imprenditori, chi ha una bottega in attività, gli operai e gli apprendisti di qualsiasi arte o mestiere non potranno, allorché si troveranno insieme, nominare né presidenti né segretari o sindaci, tenere registri, prendere decisioni o deliberazioni, stabilire regolamenti sui loro pretesi interessi comuni (art. 2), in Léon Cahen, Raymond Guyot, L'oeuvre legislative de la Révolution, Alcan, Paris 1913, pp. 461-463.

stessa professione (corporazioni), una delle più radicate istituzioni dell'Europa di antico regime. Alla base di questo provvedimento vi erano motivazioni economico-politiche, ma in ogni caso ebbe l'effetto di lasciare i lavoratori indifesi di fronte al potere di fatto esercitato dai datori di lavoro. Si rafforza il carattere individualistico del sistema economico con l'eliminazione dei corpi intermedi e, dal punto di vista giuridico, la società si presenta come formata da singoli individui "formalmente" eguali davanti alla legge (l'articolo 354 recitava: "Non si possono formare corporazioni né associazioni contrarie all'ordine pubblico", mentre l'art. 355 aggiungeva "nessuna assemblea di cittadini può qualificarsi per società popolare").

L'impostazione liberal-borghese di matrice francese si chiudeva con l'art. 357 che recitava: "I cittadini non possono esercitare i loro diritti politici, se non nelle assemblee primarie e comunali", che sostanzialmente avevano il compito di eleggere i membri dell'assemblea elettorale, dei giudici di pace e del presidente dell'amministrazione municipale del distretto.

Dopo l'occupazione austriaca, tra la fine di maggio e i primi di giugno l'armata francese riuscì a riconquistare i territori cisalpini. La riorganizzazione della Repubblica fu affidata al Napoleone, che era nel frattempo diventato Primo Console. Il 17 giugno 1800 Napoleone istituì una Consulta, composta da 50 membri, incaricata di preparare l'organizzazione della Repubblica e di compilare le leggi e i regolamenti relativi ai rami dell'amministrazione pubblica. La Consulta fu presieduta da un ministro straordinario del governo francese, il generale Claude-Louis Petiet.

Tra i membri della Consulta, che si insediò il 3 luglio 1800, figuravano gli ex direttori Marescalchi, Luosi, Testi, Lamberti, Brunetti e Moscati; fu anche nominato l'arciprete del Duomo di Milano Carlo Opizzoni e il Vescovo di Pavia. La Consulta approvò un testo legislativo con cui si dichiaravano nulle tutte le leggi, gli editti emanati durante l'occupazione austro-russa, nello stesso tempo si richiamavano in vigore le leggi della Repubblica Cisalpina.

L'attività legislativa della Consulta si concluse nel mese di novembre 1801, poco dopo l'approvazione della legge con la quale si dispose la convocazione a Lione di una Consulta straordinaria per votare il nuovo testo costituzionale. Della Consulta

straordinaria furono chiamati a farne parte anche i membri della Consulta ancora in carica, tranne Longhi, Fontana e Crespi e alcuni membri della commissione straordinaria di governo, Aldini, Arauco, Bargnani, Birago, Paradisi e Melzi.

Con lo stesso decreto con cui Napoleone istituì la Consulta, il governo della Repubblica fu affidato ad una Commissione straordinaria formata da 9 membri. Alla commissione spettava la proposta delle leggi e dei regolamenti alla neo istituita Consulta legislativa e la registrazione e pubblicazione degli stessi una volta approvati (i membri della commissione straordinaria furono scelti personalmente da Napoleone Bonaparte, fra cui Antonio Aldini, Ambrogio Birago, Giovanni Paradisi, Giovan Battista Sommariva, ecc.).

Il 24 settembre 1800 tutte le funzioni attribuite alla commissione straordinaria di governo furono concentrate in un più ristretto comitato di governo composto da 3 membri: Giovan Battista Sommariva, Sigismondo Ruga e Francesco Aimi Visconti. Secondo il Primo Console, il nuovo organo di governo della Repubblica Cisalpina avrebbe dovuto garantire maggiore efficienza nello svolgimento dell'azione di governo e amministrativa rispetto a quanto fatto dalla commissione straordinaria composta da 9 membri. A fine settembre 1800, il comitato ristretto di governo nominò 4 ispettori generali ai quali furono attribuiti le competenze dei ministri (al dipartimento della Guerra fu nominato Giovan Battista Bianchi d'Adda, agli Affari Esteri Francesco Pancaldi, alle Finanze Ambrogio Soldini e al Ministero della Giustizia e Polizia Generale Smancini).

BIBLIOGRAFIA

FONTI UFFICIALI

Costituzione 20 messidoro anno V, Costituzione della Repubblica Cisalpina Anno V della Repubblica Francese, Milano, 20 messidoro anno V, in Raccolta delle leggi, proclami ed avvisi pubblicati in Milano nell'anno VI repubblicano, tomo IV, Milano, presso Luigi Veladini, 1797.

Costituzioni della Repubblica Cisalpina, in Le Costituzioni italiane, a cura di Alberto Aquarone, Mario D'Addio, Guglielmo Negri, Milano, Edizioni di Comunità, 1958.

Decreto 12 messidoro anno V, in Raccolta degli ordini, avvisi e proclami pubblicati in Milano nell'anno V Repubblicano Francese, tomo III, presso Luigi Veladini, 1797.

Legge 13 brumale anno VI, Raccolta delle leggi, proclami ordini ed avvisi pubblicati in Milano nell'anno VI repubblicano, tomo IV, Milano, presso Luigi Veladini, 1797.

Proclama di Napoleone Bonaparte sull'indipendenza della Repubblica Cisalpina del 29 giugno 1797 (11 Messidoro V anno dell'Era Repubblicana), Giornale De' Patrioti d'Italia, 16 messidoro Anno I della Libertà Italiana (4 luglio 1797), in Biblioteca Nazionale Centrale di Roma.

LETTERATURA

Botta Carlo, Storia d'Italia dal 1789 al 1814, Capolago, Tipografia Elvetica, 1833.

Cahen Léon, Guyot Raymond, L'oeuvre législative de la Révolution, Alcan, Paris 1913.

Candeloro Giorgio, Storia dell'Italia moderna, vol. I, Le origini del Risorgimento, Milano, Feltrinelli, 1977.

Driault Edouard, Napoléon en Italie, 1800-1812 (éd. 1906), Vannes, Hachette Livre BNF, 2023.

Ferrari Zumbini Romano, Nella Repubblica cisalpina fra aprile 1797 e settembre 1798: un inatteso esempio di costituzionalismo a geometria variabile, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27/I semestre 2014, Macerata, EUM.

Foscolo Ugo, Ultime lettere di Jacopo Ortis, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1949.

Franchetti Augusto, Storia d'Italia dal 1789 al 1799, Milano, Vallardi, 1878.

Ghisalberti Carlo, Dall'Antico Regime al 1848, Bari, Laterza, 2001.

Grimaldi Angelo, Esame storico del costituzionalismo moderno, Seattle (Washington State), KDP, 2024.

Grimaldi Angelo, La Costituzione di Cadice (The Constitution of Cádiz), *Revista de Ciencias Jurídicas*, 160, enero-abril 2023, pp.17-25, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Colegio de Abogados y abogadas de Costa Rica.

Pivano Silvio, Albori costituzionali d'Italia (1796), Torino, Bocca Editori, 1913.

Salinari Carlo, Ricci Carlo, Storia della letteratura italiana, Vol. III, parte prima, Roma-Bari, Laterza, 1977.

Trouvé Claude-Joseph, Lettera dell'Ambasciatore francese Trouvé ai due Consigli Legislativi della Repubblica Cisalpina sulla riforma necessaria del di lei governo, in Milano ed in Bologna, per le Stampe del Sassi, 1798, Museo Civico del Risorgimento di Bologna, Carteggio A 157.

Zaghi Carlo, Il Direttorio francese e la Repubblica Cisalpina, Vol. I, Roma, Istituto Storico per l'Età Moderna e Contemporanea, 1992.