



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Paola Piciacchia*

Le origini della IV Repubblica: due profonde differenze dal processo costituente italiano**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il nodo del consolidamento della Tradizione repubblicana in Francia: un problema inesistente in Italia. – 3. La razionalizzazione della forma di governo e il problema dei partiti in Francia. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

In questa occasione relativa alla presentazione del bel volume di Sandro Guerrieri¹, per prima cosa, vorrei innanzitutto evidenziare quanto il libro ci permetta oggi, in un contesto come quello attuale, segnato da crisi globali e dal pericolo di un loro acutizzarsi, di guardare – anche sperando in un’ispirazione – a come, quasi settanta anni fa, le democrazie affrontavano le transizioni costituzionali e la rifondazione costituzionale dopo periodi di interruzione dei sistemi democratici, appellandosi ad un concetto alto dello Stato, attenti ad integrare assetti istituzionali, diritti, valori, di cui i partiti politici, nel bene e nel male, erano e/o dimostravano di essere gli unici interpreti e, dunque, depositari di una funzione in qualche modo “pedagogica”. Questo naturalmente non significa che non furono, essi stessi, anche all’origine di una incapacità di integrare le visioni di cui erano portatori con un’architettura istituzionale efficiente, come nel caso della Quarta repubblica – che non a caso porterà alla nascita della Quinta Repubblica – ma testimonia del ruolo egemone dei maggiori partiti dell’epoca che per entrambi i Paesi erano rappresentati con rapporti di forza diversi da democristiani, comunisti e socialisti.

Questo aspetto traspare molto bene dal volume e dall’analisi di Sandro Guerrieri che ha attentamente ricostruito i profili che hanno accumulato nel periodo costituente Francia e Italia,

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Intervento alla Presentazione del volume di Sandro Guerrieri, *Due Costituzioni allo specchio. La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, Bologna, Il Mulino, 2021 – 13 ottobre 2022 - Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Sapienza Università di Roma.

¹ S. GUERRIERI, *Due Costituzioni allo specchio. La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, Bologna, Il Mulino, 2021.

e di come, per alcuni aspetti, la prima sia stata tenuta in conto dalla seconda, sia pure entro certi limiti e con le dovute differenze.

Ciò premesso, sono due sono le angolazioni che hanno attratto la mia attenzione leggendo il volume di Sandro Guerrieri. Entrambe riguardano gli elementi che distinguono profondamente le due esperienze, e che mi sembrano particolarmente rilevanti per l'interpretazione dei due momenti costituenti anche di più rispetto a quelli che invece li accomunano.

Il primo profilo riguarda l'apparente paradosso – che ha contraddistinto il periodo costituente francese rispetto a quello italiano – relativo al consenso iniziale dei protagonisti sulle riforme poi seguito, invece, da una divisione profonda successiva: aspetto, questo, che rimanda al tema, tutto francese, del confronto con una tradizione repubblicana radicata durante i settantacinque anni della Terza Repubblica, tradizione repubblicana con la quale i costituenti si sono dovuti, non senza difficoltà, confrontare.

Il secondo profilo riguarda le scelte operate dal costituente francese in tema di forma di governo e di razionalizzazione troppo incentrate sul presupposto, rivelatosi errato, delle tenuta del Tripartitismo, ovvero dell'alleanza dei tre principali partiti protagonisti della resistenza e del processo costituente: MRP (*Mouvement Républicain populaire*), PCF (*Partis Communiste français*) e SFIO (*Section Française Internationale Ouvrière*). Un patto che invece naufragherà poco dopo la nascita della nuova Costituzione.

2. Il nodo del consolidamento della Tradizione repubblicana in Francia: un problema inesistente in Italia

La prima prospettiva è molto bene messa in evidenza nel volume di Sandro Guerrieri e concordo pienamente con l'analisi dell'A. che parla del paradosso che vide la Francia (leggasi i tre partiti protagonisti del processo costituente) – prima unita sulle riforme intraprese dopo la liberazione spaccarsi nel periodo costituente per approdare a “un risultato giudicato assai deludente da un largo settore dell'opinione pubblica” (p. 177), marcando, in questo, una profonda differenza dall'esperienza italiana, la quale, sebbene solcata da divisioni ancora più profonde riuscirà, con maggiore senso di responsabilità (p. 178), nell'elaborazione di una Costituzione – ancorandola ad un solido sistema di valori atto a costruire una nuova identità nazionale – rimasta poi, anche nei momenti più alti di scontro politico, un modello di riferimento (p. 177). Correttamente Sandro Guerrieri aggiunge che si tratta solo di un paradosso apparente perché in Francia “si era costituito un modello nazionale repubblicano che trascendeva la questione costituzionale”² a differenza dell'Italia dove non esisteva un simile sistema di riferimento³. Ciò ha dunque pesato sul diverso approccio utilizzato nel processo costituente dai due Paesi.

Ritengo che si tratti di un passaggio fondamentale per la comprensione delle differenze tra le due esperienze costituenti, un passaggio che mi permette di aggiungere qualche riflessione in

² *Ibidem*.

³ *Ivi*, p. 178.

relazione all'importanza della costruzione del modello repubblicano avvenuta durante la Terza Repubblica e quanto questo abbia avuto dei riflessi sulle vicende successive, in primis proprio sull'avvento della IV Repubblica⁴.

“Ogni nuovo regime politico è portatore da quello di cui prende il posto di in germe di continuità e di un segno di contraddizione” scriveva Quermonne⁵ e la IV Repubblica non ha fatto eccezione. Infatti nelle origini e nell'evoluzione della IV Repubblica si possono individuare i limiti di una riforma ambigua e contraddittoria erede di una Tradizione repubblicana dai contorni molto particolari e resistente nei confronti di ogni innovazione dal punto di vista istituzionale, che tendesse, ad esempio, al rafforzamento dell'Esecutivo, come invece le esigenze di governabilità del periodo storico andavano imponendo.

In un saggio sulla crisi del sistema politico francese all'indomani della prima guerra mondiale Serge Berstein osservava come la soluzione delle riforma dello Stato – sulla quale vivo e intenso fu il dibattito dottrinario negli anni Trenta⁶ – non passasse unicamente attraverso il prisma della ragione ma attraverso la “cultura politica fenomeno complesso dove il ruolo dei miti delle rappresentazioni delle eredità delle tradizioni è determinanti”⁷ e in quel saggio a proposito delle proposte di riforma negli anni Trenta sottolineava come la tradizione repubblicana andava opponendosi con un rifiuto dettato da una visione che leggeva nel riequilibrio dei poteri lo spettro del cesarismo e del potere personale, nella messa in discussione del Parlamento un attentato insopportabile alla sovranità del popolo in un atteggiamento di reciproca esclusione tra tradizione repubblicana e rafforzamento dell'esecutivo. Questo tipo di riflessione può essere applicato segnatamente alla IV Repubblica, perché alle origini della IV Repubblica è possibile osservare un intreccio di ambiguità e contraddizioni che porta ad un profondo contrasto tra la volontà dei costituenti, indiscutibilmente orientata verso soluzioni implicanti democraticità, stabilità e fluidità nei rapporti tra organi e la realtà di un compromesso che minò alla base, sin dalla formulazione delle proposte la riforma e la sua carica innovativa. La riforma – e anche questo aspetto viene ben messo in luce da Guerrieri nel suo volume – maturò, infatti, in un contesto permeato dal rapporto tra i francesi e la loro cultura politica e giuridica, quella nata dopo il 1789 ed elaborata durante la III Repubblica. Il processo costituente francese all'indomani della seconda guerra mondiale si svolse, quindi, nell'ambivalenza di una cultura repubblicana dai contorni indefiniti che si realizzava – come Chapsal⁸ ebbe a scrivere – in una “cultura politica piena” ma in una “forma politica vuota”, la quale si trovava a definire contenuti senza che questi fossero la traduzione di una consapevolezza di istituzioni in grado di sorreggere il peso delle trasformazioni della società e che porterà all'inadeguatezza dell'approccio

⁴ Su questi profili mi sia permesso il rinvio a P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1998.

⁵ J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 1983, riportato da D. Maus, *De la IV^e à la V^e République. Ruptures et continuités*, in *Études sur la Constitution de la V^e République*, Paris, STH, 1990, p. 33.

⁶ Sul dibattito sulla riforma dello Stato negli anni Trenta v. J. GICQUEL – L. SFEZ, *Problème de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Paris, Puf, 1965.

⁷ S. BERSTEIN, *La crisi del sistema politico francese all'indomani della prima guerra mondiale*, in G. QUAGLIARIELLO, F. GRASSI CORSINI, *Il partito politico dalla Grande guerra al Fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 105.

⁸ J. CHAPSAL, *La vie politique en France depuis 1940*, Paris, 1972, p. 112 ss.

istituzionale caratterizzato, nonostante le premesse, dalla mancata interpretazione dell'esigenza di rimanere fedeli all'evoluzione democratica economica e sociale del Paese.

In tal senso l'art. 1 dell'ordinanza del 9 agosto 1944, citata nel libro di Guerrieri, relativa al ristabilimento della legalità repubblicana che recitava – lo ricordiamo – “La forma di governo è e rimane la Repubblica. Di fatto non ha cessato di esistere”, richiama proprio questi aspetti. Sullo sfondo, si rintraccia l'attaccamento alla tradizione repubblicana che si esprime sempre “nel ricordo della Rivoluzione francese, nel primato del parlamentarismo, nell'espressione del principio di sovranità nazionale e nella diffidenza di ogni potere personale e di rafforzamento dell'Esecutivo”⁹. Su questa idea finirà per fondarsi la maggior parte delle antinomie del processo costituente determinate, prevalentemente, da un'idea di Repubblica e di democrazia rappresentativa profondamente permeate della cultura giuridica dell'800, quindi non aggiornata alle spinte del XX secolo.

La tradizione repubblicana nel 1946 aveva, invece, necessità di aprirsi e di aggiornarsi alla nuova situazione attraverso un'aspra critica alla III Repubblica, alle sue istituzioni, all'onnipotenza parlamentare e al regime dei partiti, all'instabilità e all'endemica debolezza dei governi. Non è un caso che si cerchino soluzioni in grado di superare le distorsioni del regime precedente. Tuttavia un limite di impostazione concettuale farà pesare oltre misura sulla riforma del 1946 tutti gli elementi storico giuridici della forma repubblicana elaborata negli anni della Terza Repubblica che nel loro marcato tradizionalismo¹⁰ mancavano di spinta innovativa vera e propria.

Così il vero interprete della riforma del 1946 sarà lo spirito repubblicano, forgiato dalla Rivoluzione francese, dalla Convenzione e molto più tardi quello modellato dalla tradizione parlamentare di Jules Ferry, della tradizione del mito dreyfusiano e del timore del *boulangismo*¹¹. Ciò determinerà la difficoltà nell'andare oltre la Rivoluzione francese intesa come dogma o mito ripensandola – assecondando così un'esigenza profonda avvertita a livello istituzionale – criticamente in nome di più adeguati mezzi attraverso i quali dosare democrazia, autorità legittimazione e partecipazione alla vita politica dello Stato.

3. La razionalizzazione della forma di governo e il problema dei partiti in Francia

Il secondo aspetto che vorrei qui richiamare, sollecitato dalle riflessioni di Guerrieri, è quello relativo alla razionalizzazione della forma di governo e al problema dei partiti.

Si può dire infatti che uno dei problemi della IV Repubblica, che emerse proprio nel periodo costituente, sia stato quello di una mai ricomposta sintesi tra la ricostruzione di un vero e proprio sistema dei partiti dopo lo sgretolamento di quello della Terza repubblica, in un quadro di

⁹ S. BERSTEIN, *La IV^e République : république nouvelle ou restauration du modèle de la III^e République ?*, in O. RUDELLE, S. BERSTEIN (éd.), *Le modèle républicain*. Presses Universitaires de France, 1992, pp. 357-381.

¹⁰ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La Quatrième République*, New York, 1946, p. 19.

¹¹ C. NICOLET, *L'idée républicaine en France*, Paris, 1982; ID., *La République en France. État des lieux*, Paris, Le Seuil, 1992; O. RUDELLE, S. BERSTEIN (éd.), *Le modèle républicain*, cit.

decomposizione e ricomposizione del paesaggio politico, e la necessità di modernizzare la tradizione repubblicana della Terza Repubblica¹². La IV Repubblica rappresenta, infatti, sul piano istituzionale, il fallimento di ravvivare con moderni partiti la predominanza costituzionale del Parlamento. Questo spiega perché durante la resistenza e il periodo costituente non fu il tradizionalismo repubblicano a sedere sul banco degli imputati quanto il degenerare di un sistema politico cui venne attribuita la responsabilità maggiore della distruzione del regime repubblicano e dell'inquinamento della democrazia sotto Vicky. Ciò portò i costituenti francesi, in tema di forma di governo, a puntare tutto su meccanismi di parlamentarismo razionalizzato, con l'introduzione di regole volte alla stabilizzazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo. Era questa una tendenza in atto, profilatasi già a partire dalle costituzioni del primo dopoguerra¹³, e su tali meccanismi venivano riposte le più grandi speranze per mettere al riparo la nascente forma di governo dalle degenerazioni del parlamentarismo che avevano caratterizzato la Terza Repubblica.

È sotto questo profilo che sono da segnalare le maggiori divergenze tra l'esperienza costituente francese e quella italiana. Se è vero che in Italia una certa influenza esercitarono le suggestioni relative al rafforzamento del ruolo del Capo del Governo, certo è che un fatale errore da imputare al processo costituente francese, nel quale non incorse la costituente italiana, fu quello in tema di forma di governo di puntare tutto su meccanismi di parlamentarismo razionalizzato basati sul presupposto errato, ovvero sul presupposto che il Tripartitismo, l'accordo tra i tre principali partiti, che si trovarono uniti in un momento iniziale, sarebbe rimasto intatto anche dopo.

Il fragile accordo tripartita avrebbe mostrato tutta la sua inadeguatezza per la scarsa omogeneità delle formazioni partitiche e avrebbe trascinato in questa inadeguatezza anche la riforma costituzionale basata sul presupposto di un futuro, inalterato accordo.

Così facendo, i costituenti francesi mostrarono di fare affidamento più su una miope visione della riforma del parlamentarismo che su solidi meccanismi istituzionali in grado di restituire agli organi dello Stato una collocazione più equilibrata ed efficiente: una miopia rinvenibile anche nell'essersi lasciati alle spalle l'ampio dibattito sulla riforma dello Stato degli anni Trenta. I costituenti francesi credettero di poter procedere alla riforma facendo ricorso agli strumenti propri del parlamentarismo razionalizzato caratteristico delle costituzioni del primo dopoguerra, ma finirono col gettarsi alle spalle analisi più attente sulla portata innovativa della riforma che andavano compiendo e disconoscevano in tutto o in parte l'esigenza di Esecutivo forte necessario ad una democrazia moderna.

L'errore di fondo fu quello di aver concepito una riforma dello Stato che passasse solo per gli strumenti di parlamentarismo razionalizzato e prescindesse da una visione d'insieme della forma di governo e degli elementi che la condizionano come appunto i partiti politici. Questo errore evidenziava la mancanza di una adeguata comprensione del momento partitico, della

¹² P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit., p. XII-XIII; p. 16.

¹³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, M. Giard, 1931; ID., *Les Constitutions européennes*, Paris, Puf, 1951.

configurazione cioè, di una solida organizzazione di partiti ben strutturati capaci di assicurare maggioranze in grado di esprimere governi stabili.

La IV Repubblica, dunque, stava nascendo come una Repubblica di partiti senza averne né la vocazione né gli strumenti per esserlo mancando un'adeguata attenzione al momento e una reale consapevolezza del problema partito e della sua riforma. *La chance* istituzionale si sarebbe giocata tra partiti che per le inevitabili distanze ideologiche avrebbe portato a soluzioni di compromesso. La Repubblica dei partiti alla francese in mancanza di un percorso che passasse veramente attraverso l'elaborazione del concetto di "democrazia dei partiti" e di *Parteiinstaat* – per ragioni che affondano le radici nell'ideologia della Rivoluzione francese e a differenza dell'Italia e la Germania che, al contrario scelsero la via del riconoscimento dei partiti politici in Costituzione per chiudere con l'idea del partito totalitario che aveva caratterizzato il loro recente passato – avrebbe lasciato poco spazio alla ricerca dei meccanismi per garantire la stabilità.

Il premere degli avvenimenti portarono i tre partiti principali all'elaborazione di progetti costituzionali influenzati più che da impostazioni di parte vere e proprie da modelli poco adattabili alle esigenze più profonde dello Stato all'indomani della guerra ma fortemente convenienti ai partiti di governo in vista di un consolidamento della loro egemonia all'interno delle istituzioni.

Le tradizionali diffidenze tra formazioni politiche poco omogenee, il desiderio dei partiti di garantirsi ciascuno proprie sfere di sopravvivenza e di azione e la consapevolezza di poter godere della necessaria legittimazione erano tutti elementi che costituivano un innegabile contrappeso alla necessità di dar vita a istituzioni democratiche veramente efficienti. Ciò pesò come un'ipoteca sul futuro della IV Repubblica.

Da un lato, si posizionavano infatti i partiti di sinistra PCF e SFIO che vedevano giunto il momento propizio per impadronirsi del potere, dominavano il dibattito e, sia pur con intonazioni diverse riaffermavano l'onnipotenza parlamentare al di là di qualsiasi percorribilità della proposta. Il Partito comunista accordava apertamente la loro preferenza al regime di assemblea – nel ricordo della Convenzione – attraverso il quale pensava di poter far pesare la propria influenza sulla politica del paese. Il partito socialista, la Sfiò, si ponevano come il partito campione del Tripartitismo, ne incarnava lo spirito, ostile al potere personale di de Gaulle e non meno desiderosi dei socialisti di assicurare l'esercizio effettivo della sovranità popolare.

Infine, sul fronte opposto si posizionava il MRP favorevole al rafforzamento dell'Esecutivo, alla definizione di un ruolo del Capo dello stato e alla presenza di una seconda camera che facesse da contrappeso alle turbolenze della Camera bassa eletta a suffragio universale.

Nonostante le profonde differenze tra i partiti, solo il tripartitismo sembrò, tuttavia, in quel momento poter garantire l'affacciarsi della massa alla vita politica e traghettare il passaggio dallo stato liberale oligarchico alla democrazia pluralista. Ma l'aver pensato di basare la riforma sull'accordo tra i tre grandi partiti si rivelerà una grande illusione, se non un vero e proprio abbaglio.

L'equilibrio precario fondato sul tripartitismo avrebbe portato ad una situazione di stallo in grado di imbavagliare gli aspetti più innovativi della riforma. Il regime parlamentare veniva

considerato l'unico in grado di garantire una democrazia pluralista ma esso restò indietro nelle formulazioni astratte dei partiti ad una visione più garantistica e meno attenta alle evoluzioni in atto, come il contrasto su come intendere il regime parlamentare sorto tra De Gaulle e Philip in seno al Governo e che portò alle dimissioni del primo il 20 gennaio 1946, ha dimostrato.¹⁴

4. *Conclusioni*

Evidenziati questi due profili, concludo sottolineando quanto l'ottimo volume di Guerrieri ci aiuti a ripercorrere in parallelo due processi costituenti uniti sì, da molti punti comuni, ma divisi in molti altri che evidenziano le peculiarità e l'unicità di ciascun percorso costituente.

Immergendosi nelle pagine del libro, è possibile cogliere una sorta di sacralità di tali percorsi, i profili alti del sistema di valori alla base di tali processi, un aspetto, da leggere oggi forse quasi come un monito alla contemporaneità.

¹⁴ In quell'occasione il contrasto tra De Gaulle, allora Capo del Governo, e Philip, Presidente della Commissione per la Costituzione in relazione alla facoltà del Governo di porre la fiducia su un provvedimento, aveva amplificato le divergenze ideologiche sulla forma di governo dimostrando quanto de Gaulle, riconoscendo al Parlamento il potere di revoca del Governo ma non quello di seguire ogni sua direttiva, mostrava di muoversi sul terreno della forma di governo parlamentare, a differenza di Philip, il quale negando, al contrario, la facoltà del Governo di decidere del proprio destino, dimostrava di propendere per il regime di Assemblea, quel regime di Assemblea che permeava le intenzioni socialiste e verso il quale si sarebbe poi orientata la maggioranza delle forze politiche approvando il primo progetto di Costituzione del 27 aprile 1946.