



Sandro Guerrieri*

Due Repubbliche a confronto: Francia e Italia nel secondo dopoguerra**

Desidero innanzitutto ringraziare il Prof. Fulco Lanchester e la Prof.ssa Giulia Caravale per l'organizzazione della presentazione del volume nell'ambito del Master in Istituzioni parlamentari Mario Galizia per consulenti d'Assemblea. Ringrazio inoltre i relatori, per i loro giudizi e le loro considerazioni. I loro interventi hanno messo a fuoco numerosi aspetti, e da parte mia mi soffermerò su alcune delle principali questioni sollevate.

Comincerò dalle più importanti caratteristiche del processo costituente francese. Il Prof. Francesco Bonini e la Prof.ssa Maria Sofia Corciulo hanno messo in rilievo gli aspetti connessi alla costruzione di una democrazia sociale, tema oggetto tra l'altro di numerosi contributi da parte di un'importante figura di studioso quale Boris Mirkine-Guetzévitch, giurista che aveva animato nel periodo tra le due guerre il dibattito sulla razionalizzazione del parlamentarismo. La fondazione di una forma di Stato socialmente orientata è in effetti un punto chiave del dibattito costituente tanto in Francia quanto in Italia. Nel caso francese, la sfida è quella di rinnovare in questa luce la configurazione del modello repubblicano: un modello che era nato a partire dalla Rivoluzione del 1789, che era stato consacrato, dopo l'Affaire Dreyfus, dalla Repubblica ad egemonia radicale del primo decennio del Novecento, ma che era entrato in crisi nel periodo tra le due guerre¹. Negli anni 1945-1946, i costituenti francesi si propongono di estendere il concetto di cittadinanza repubblicana tramite il notevole ampliamento del campo di intervento delle politiche pubbliche e la costituzionalizzazione dei diritti sociali. I motivi di contrasto tra i soggetti costituenti, tuttavia, non mancano e la soluzione, a cui si appropderà, di elencare i diritti sociali in un sintetico preambolo, in cui è al contempo richiamata la validità

* Professore ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche – 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. BERSTEIN e O. RUDELLE (sous la direction de), *Le modèle républicain*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, costituirà un passo indietro rispetto all'ambizione iniziale di redigere una nuova ed ampia Dichiarazione dei diritti che fosse una sorta di «*majestueux portique du régime nouveau*», secondo le parole pronunciate dal repubblicano-popolare François de Menthon². Su questo aspetto cruciale, i costituenti italiani compiranno una scelta diversa, e la prima parte della Costituzione del 1948 offrirà un quadro più strutturale e organico di libertà e diritti costituzionalmente garantiti.

Come è stato ricordato più volte negli interventi, il mantenimento di un imponente impero coloniale rappresenta una differenza radicale nel dopoguerra tra l'Italia, che nel secondo conflitto mondiale ha perso i suoi possedimenti d'oltremare, e la Francia, che invece li ha mantenuti. E, nello specifico, tra i due processi costituenti: nella Costituzione francese del 27 ottobre 1946, ben 23 articoli su un totale di 106 sono dedicati alla riconfigurazione dell'assetto coloniale. Si potrebbe dire che, in Francia, al tentativo di razionalizzare costituzionalmente il parlamentarismo si accompagna quello di razionalizzare costituzionalmente il colonialismo. L'Union française «fondata sull'eguaglianza dei diritti e dei doveri, senza distinzione di razza o di religione», prende ufficialmente il posto del tradizionale “*Empire*”, formatosi soprattutto durante la Terza Repubblica. La trentina di deputati eletti dai popoli colonizzati partecipa attivamente, formulando numerose proposte, ai dibattiti sulla natura che avrebbe dovuto assumere questa Union française, e molti di loro proveranno una forte delusione nel momento in cui si renderanno conto di quanto, nella nuova entità, il sostantivo “Unione” risulti condizionato dall'aggettivo che lo qualifica. L'Union française avrebbe potuto aprire la strada, come chiedevano appunto quei costituenti d'oltremare, a un effettivo processo di emancipazione³. Ma ciò non avverrà e la Francia ne pagherà le conseguenze, quando diventerà evidente che, di fronte alle aspirazioni dei popoli colonizzati, non si potrà più supplire ai difetti di questo colonialismo razionalizzato con il ricorso alla repressione politica e militare.

Se le due nazioni si differenziano dopo la guerra sul piano delle sorti dei rispettivi imperi coloniali, entrambe percorrono la strada di una rifondazione politica fondata sul ruolo dei partiti di massa: Il partito democratico-cristiano, il partito socialista e il partito comunista ottengono complessivamente il 75% dei voti sia in Francia che in Italia, con una ben diversa ripartizione dei voti, peraltro, da un contesto all'altro. In Francia, tuttavia, come è stato sottolineato dal Prof. Fulco Lanchester e dalla Prof.ssa Paola Piciacchia, l'egemonia del nuovo modello di partito, che si propone come un'alternativa modernizzatrice - in quanto caratterizzato da un maggiore grado di organizzazione e di coerenza ideologico-programmatica - rispetto ai partiti di notabili della Terza Repubblica, si rivelerà di breve durata. I partiti di massa subiscono i duri attacchi del Generale de Gaulle, il quale si dimette il 20 gennaio 1946 dalla carica di presidente del governo provvisorio proprio in polemica con la loro crescente influenza. Peraltro, non è solo de Gaulle ad attaccare il nuovo regime partitico. Sulle colonne di *Le Monde*, esso viene descritto il 26 gennaio 1946 da Rémy Roure come «le régime de l'impuissance»⁴, mentre sul quotidiano *Combat* Raymond Aron usa nei confronti dei tre partiti

² F. DE MENTHON, *Vers une nouvelle déclaration des droits ?* in ID., *Vers la Quatrième République*, Paris, Hachette, 1946, 42.

³ Cfr. F. COOPER, *Citizenship between Empire and Nation. Remaking France and French Africa, 1945-1960*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2014.

⁴ R. ROURE, *L'Unique solution?*, in *Le Monde*, 26 gennaio 1946.

di massa la poco lusinghiera definizione di “organisations massives et irresponsables», che hanno assunto il dominio sia dell’Assemblea costituente che del governo⁵. Dal canto suo, Maurice Duverger non esita ad affermare su *Le Monde* che la struttura interna dei tre grandi partiti presenta tutte le caratteristiche di una «société dictatoriale et totalitaire»⁶. Va detto che, da parte sia dei socialisti sia dei repubblicano-popolari, si era manifestata la volontà di stabilire un sistema di regole che garantisse la democraticità della vita interna alle organizzazioni politiche. Era stato così proposto di istituire uno Statuto dei partiti in cui, come aveva affermato il presidente della Commissione della Costituzione, il socialista André Philip, fosse sancito l’obbligo di dotarsi di una struttura democratica e di dichiarare tutte le proprie fonti di finanziamento. La strenua opposizione del PCF e l’ostilità delle forze che, come il Partito radicale, erano rimaste legate alla maggiore fluidità del modello del partito di notabili, con tutti i suoi risvolti in termini di reti clientelari a livello locale, avevano però impedito che la proposta dello Statuto dei partiti fosse accolta. Nel caso del PCF, che manteneva il suo stretto legame con l’URSS, l’assoluta ostilità all’idea di una regolamentazione del ruolo dei partiti si nutriva anche del ricordo di quanto gli era accaduto a partire dal settembre 1939, quando, dopo l’aggressione dell’URSS alla Polonia in applicazione del protocollo segreto del Patto Molotov-Ribbentrop, esso era stato sciolto dal governo Daladier, e i suoi parlamentari erano stati destituiti o addirittura arrestati. Il timore era che lo Statuto dei partiti potesse in futuro essere utilizzato, in caso di forti aggravamenti delle tensioni politiche a livello nazionale o internazionale, per invocare nuove misure repressive nei suoi confronti.

Quale giudizio si può dare dell’esperienza complessiva della Quarta Repubblica? Il processo di modernizzazione economica e sociale avviato a partire dalla Liberazione, di cui il Plan de modernisation et d’équipement di Jean Monnet fu una delle principali espressioni, consentì al Paese di entrare pienamente nell’“età dell’oro” della crescita fordista, recuperando i ritardi accumulatisi nel periodo tra le due guerre. Inoltre, a livello europeo, furono Jean Monnet e il ministro degli Esteri Robert Schuman a proporre alla Germania Ovest e agli altri paesi interessati di dar vita all’integrazione comunitaria. Certo, come ha messo in evidenza il Prof. Stefano Ceccanti, non si può dire che la politica europea della Quarta Repubblica sia stata l’emblema della coerenza. Il pensiero non può non andare alla rocambolesca vicenda del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, quando un’idea nata in Francia e da questa fatta accettare anche ai partner occidentali più recalcitranti venne poi affossata dalla Francia stessa, che finì per spaventarsi per ciò che aveva proposto. Con la bocciatura della CED si misurano la portata e i limiti della riconciliazione franco-tedesca: a meno di dieci anni di distanza dalla conclusione della Seconda guerra mondiale, si possono gestire in comune il carbone e l’acciaio, ma, anche se l’integrazione europea è nata con l’obiettivo di creare le condizioni di una pace duratura evitando il ripetersi degli errori di Versailles, non si ritiene prudente, in definitiva, arrivare all’integrazione delle forze armate. «Prima di parlare della CED andate ad Auschwitz», afferma l’ex presidente del Consiglio Edouard Daladier al Congresso

⁵ R. ARON, *Révision constitutionnelle*, in *Combat*, 23 maggio 1946.

⁶ M. DUVERGER, *Pour une réforme électorale. Partis totalitaires et gouvernement démocratique*, in *Le Monde*, 24 settembre 1946.

del Partito radicale del 1954⁷: un partito che, così come avviene per quello socialista, si spacca a metà al momento del voto sulla *question préalable* presentata all'Assemblea nazionale dagli "anticédistes". Alla risorgente germanofobia si aggiunge la paura di non disporre di forze sufficienti per assicurare il controllo delle colonie: nonostante che dal Trattato CED siano espressamente esclusi i contingenti d'oltremare, si teme, dopo la disfatta riportata dall'esercito francese a Dien Bien Phu contro l'esercito di Ho Chi Minh, che, in caso di necessità, dalla madrepatria non possano affluire i rinforzi necessari. Visto che con la morte di Stalin («nell'interesse della costruzione dell'unità europea sarebbe stato bene che Stalin fosse vissuto ancora un anno», scrive il giorno dopo Altiero Spinelli nel suo *Diario*⁸) e la fine della guerra di Corea si attenua la percezione di un'incombente minaccia militare comunista, la Francia disconosce quella Comunità di difesa che era stata in buona parte una sua creatura⁹. Negli anni seguenti, il Paese esprime sensibili riserve sull'idea di costituire un mercato comune generale. Tuttavia, dopo l'esito politicamente disastroso della spedizione di Suez, il governo presieduto da Guy Mollet abbraccia con più convinzione la causa dell'approfondimento dell'integrazione comunitaria e rende possibile la firma dei Trattati di Roma il 25 marzo 1957. Il bilancio del rapporto tra la Quarta Repubblica e l'Europa non può quindi che essere in chiaroscuro, ma, visto soprattutto che è stata la Francia di Monnet e Schuman a inventare il metodo comunitario, ritengo che in questo campo le luci prevalgano sulle ombre.

Perché la Quarta Repubblica va incontro a un indebolimento strutturale e crolla nel 1958? Il Prof. Leonardo Rapone ha sottolineato il peso dei fattori politici, al di là degli elementi più prettamente costituzionali. In effetti, la concorrenza del gollismo è ad esempio uno dei fattori che impediscono al Mouvement républicain populaire di assumere un ruolo di architrave nel nuovo sistema politico, come invece accade in Italia per la DC. I socialisti, a loro volta, che abbandonano presto l'alleanza con i comunisti, non riescono a mantenere i consensi del 1945, mentre il PCF conserva una forza considerevole che però non può sfruttare appieno a causa dei vincoli della guerra fredda. La Francia è l'unico paese che si trova contestualmente ad affrontare, al proprio interno, le tensioni del conflitto Est-Ovest e quelle della decolonizzazione. E lo fa con un sistema partitico fragile, che si traduce in una costante instabilità governativa, peraltro parzialmente compensata da una sostanziale continuità ed efficienza degli assetti amministrativi, a cominciare dal segretariato generale del governo.

In che misura la Costituzione del 1946, per come è strutturata, concorre ad alimentare la crisi sistemica? È chiaro che la duplice fine del tripartitismo come coalizione di governo e dell'egemonia delle organizzazioni di massa come asse portante del sistema partitico fa venir meno il sostrato politico su cui si era basata l'elaborazione del nuovo testo costituzionale. Il fatto che questi presupposti vengano a mancare induce, senza dubbio, a riconoscere alla Costituzione delle importanti attenuanti. Tuttavia, non arriverei a pronunciare un'assoluzione

⁷ Cit. in P. BUTON, *La Ced, l'affaire Dreyfus della IV Repubblica?*, in P. CRAVERI e G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, 38.

⁸ A. SPINELLI, *Diario europeo, 1948-1969*, a cura di E. PAOLINI, Bologna, Il Mulino, 1989, 167-168.

⁹ Sulla vicenda della CED e del connesso progetto di comunità politica redatto dall'Assemblea ad hoc rinvio a S. GUERRIERI, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CEECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, Il Mulino, 2016.

con formula piena. La prassi costituzionale, infatti, mise presto in luce alcuni evidenti difetti di fabbrica per come erano stati disciplinati i rapporti tra Parlamento e governo. E non si può non sottolineare, ancora una volta, l'evidente inadeguatezza delle norme relative all'*Union française*, concepite per tenere saldamente uniti alla Francia i popoli d'oltremare, quasi che si potesse realmente porre un freno al processo storico della loro emancipazione. Venendo alla causa diretta della fine della Quarta Repubblica, e cioè al dirompente irrompere del problema algerino nel maggio 1958, vorrei dire che non credo che essa possa essere definita una crisi esterna. Ritengo piuttosto che il suo travolgente impatto derivasse dal fatto che ciò che avrebbe effettivamente potuto essere percepito come un evento sostanzialmente esterno rispetto al sistema politico nazionale, in quanto legato alle tensioni coloniali, era invece vissuto come una profonda tragedia interna, che metteva in discussione l'identità stessa della nazione. L'appello a de Gaulle ebbe anche la finalità, pertanto, di salvaguardare questa identità. Fu grazie all'intelligenza politica del Generale, il quale si occupò direttamente della questione relegando a un ruolo di secondo piano il Primo ministro Michel Debré, che, quattro anni dopo, la vicenda algerina fu ricondotta a una dimensione esterna. La perdita dei dipartimenti algerini non fu più ritenuta, salvo che dalle correnti colonialiste più oltranziste (non va dimenticato che lo stesso de Gaulle e la moglie Yvonne rimasero miracolosamente illesi, il 22 agosto 1962, nell'attentato del Petit-Clamart perpetrato dall'Organisation de l'Armée Secrète, il cui commando sparò più di cento colpi all'indirizzo della Citroën DS presidenziale), come una inaccettabile *deminutio* nel modo di concepirsi come nazione, e si poté finalmente compiere il passaggio dall'"Algeria francese" all'Algeria indipendente.

Se nell'esperienza costituzionale francese il primo processo costituente risaliva al 1789, quando l'istituzione rappresentativa dell'Ancien Régime, gli Stati Generali, si era trasformata in un organo incaricato di fondare un nuovo ordine politico, nel caso dello Stato unitario italiano la convocazione di un'Assemblea costituente, che era stata al centro del programma delle correnti democratiche risorgimentali, rappresentava una novità assoluta, visto che nel 1861 era stato confermato lo Statuto concesso da Carlo Alberto «con lealtà di re e con affetto di padre». Ed è anche per questa ragione che dopo la Liberazione si guarda con grande interesse all'esperienza delle altre nazioni. In questo quadro, la vicenda francese spicca per più di un motivo. Numerosi e profondi sono i legami storici con il nostro Paese, testimoniati ad esempio dagli effetti della dominazione napoleonica o dal fatto che durante il ventennio fascista molti esuli hanno trovato rifugio in Francia. Assai viva è l'attenzione per come il sistema parlamentare si è radicato nella patria di Montesquieu e Rousseau, e diverse sono le analogie nel modo in cui, dopo la Liberazione, ci si appresta a fondare un nuovo sistema politico. In particolare, come si è detto, vi è una notevole affinità nella configurazione politico-ideologica dei principali soggetti costituenti.

La storia costituzionale francese e soprattutto la genesi della nuova Costituzione sono oggetto quindi di diverse analisi e resoconti nelle iniziative editoriali promosse dal ministero per la Costituente (le due collane di studi e il *Bollettino di informazione e Documentazione* pubblicato dal novembre 1945 al luglio 1946) e costituiscono un importante punto di riferimento per i lavori dell'Assemblea eletta il 2 giugno 1946, soprattutto – ma non solo – nella fase

dell'elaborazione del progetto da parte della Commissione dei 75. Assai significativi sono i riferimenti al costituzionalismo francese nelle relazioni in essa presentate. Certo, come ha sottolineato il Prof. Guido Melis, occorre verificare quanto le stesse parole possano assumere significati diversi nella trasposizione da un contesto nazionale all'altro. In generale, ritengo che in molti casi il lessico costituzionale utilizzato oltralpe sia un importante punto di partenza, sulla base del quale i nostri costituenti possono giungere anche a formulazioni più ambiziose. È questo il caso della genesi dell'art. 11, visto che dal testo proposto originariamente da Giuseppe Dossetti, che ricalca in gran parte quanto è sancito nel Preambolo della Costituzione della Quarta Repubblica, si giungerà a una formulazione di portata sicuramente più ampia.

La differente utilizzazione nelle due Costituzioni del termine "Repubblica" in funzione di soggetto rispecchia pienamente le diversità del percorso storico-istituzionale dei due paesi. In quella della Quarta Repubblica, il suo uso è limitato, perché il radicamento strutturale di un patriottismo repubblicano tornato in auge dopo la spirale collaborazionista di Vichy fa sì che la *République* benefici di un solido riconoscimento meta-costituzionale. Nella Costituzione italiana, invece, il soggetto "Repubblica" è molto più presente, perché è attraverso la Costituzione che la giovane Repubblica, nata da un referendum in cui è emerso che al Sud sono ancora assai diffusi i sentimenti filo-monarchici, deve definire una sua chiara identità. Il repubblicanesimo in Francia si fonda sulla continuità di una tradizione, senz'altro da innovare ma innanzitutto da rivendicare; in Italia, invece, sulla costruzione di un sistema di valori che trova la sua principale espressione proprio nella Carta costituzionale.

Non a caso, venendo al confronto tra il Partito comunista francese e quello italiano (che celebrò il suo primo congresso del dopoguerra nell'Aula Magna dell'Università "La Sapienza"), si può vedere come Palmiro Togliatti e gli altri esponenti del PCI che maggiormente si impegnarono nei lavori della Costituente ebbero ben viva la percezione che l'Italia, a causa della fragilità del suo Stato unitario, della pesante eredità del ventennio fascista e della frattura emersa nel referendum del 2 giugno sulla "questione istituzionale", con le giornate confuse che ne erano seguite, non avrebbe potuto permettersi gli scontri politici che, in Francia, avevano contrassegnato l'esperienza costituente degli anni 1945-1946. È chiaro, come è stato ricordato, che la maggiore propensione al dialogo manifestata dal PCI derivava anche dalla diversità dei rapporti di forza tra i partiti nei due scenari nazionali: in Italia, dove la Democrazia cristiana si era imposta nettamente come primo partito, era esclusa la possibilità che la sinistra approvasse autonomamente un progetto di Costituzione, come invece era avvenuto in Francia per il testo adottato dalla prima Assemblea Costituente. Ma Togliatti era convinto, in considerazione anche del fatto che quel testo non era poi sopravvissuto al passaggio referendario, che un processo costituente dovesse fondarsi sull'intesa tra tutti e tre i partiti di massa. E con la sua attiva partecipazione ai lavori della Commissione dei 75, egli aveva chiaramente attestato il rilievo che i comunisti italiani attribuivano alla genesi della Costituzione. La scelta democratica compiuta dal PCF e dal PCI dopo la Liberazione non rappresentava ancora un orientamento definitivo. Né, in virtù di essa, i due partiti erano approdati a un giudizio più critico sull'URSS staliniana, che, al contrario, continuava a essere oggetto di esaltazione in quanto «patria del socialismo». Ma l'apporto fornito alla scrittura della legge fondamentale della Repubblica si

tradusse nel tempo, per i comunisti italiani, in un fermo ancoraggio ai suoi principi. L'impegno costituente del PCI aveva contribuito – contrariamente a quel che aveva fatto il PCF con la sua posizione molto più rigida - a dare forza alla Costituzione, e la Costituzione, dal canto suo, contribuì a radicare il PCI nella democrazia italiana.