



**Leonardo Rapone\***

## **Costituzioni alla prova della politica\*\***

L'interrogativo che attraversa tutto il bel volume di Guerrieri, molto ricco di spunti di riflessione, è se le due costituzioni siano sorelle o cugine, per usare la coppia di termini adoperata da Massimo Luciani proprio per riferirsi alla relazione tra i due testi. Similitudini e punti di contatto certo non mancano: la quasi contemporaneità dei due processi costituenti; il proposito di attuare attraverso il nuovo dettato costituzionale un radicale cambiamento delle norme che regolavano il funzionamento delle istituzioni e il rapporto tra la società e lo Stato, e questo sia per il bisogno di marcare la cesura con l'esperienza storica più recente (l'inabissamento della Terza repubblica da un lato, il fascismo dall'altro) sia per la generale consapevolezza che occorre mettersi al passo con una realtà profondamente cambiata dopo la catastrofe delle due guerre mondiali; la simmetria delle principali forze in campo, in particolare delle loro culture politiche, con la presenza in entrambi i paesi, in posizioni chiave, di cattolici democratici, socialisti e comunisti; le suggestioni che il dibattito costituzionale francese e i suoi esiti esercitano sui costituenti italiani, che entrano in azione con un ritardo temporale di qualche mese rispetto ai colleghi d'Oltralpe e possono così trarre ammaestramenti dalla loro esperienza e prendere in prestito alcuni risultati del loro lavoro.

Tutto questo ha indubbiamente la sua importanza e costituisce uno dei pilastri su cui poggia l'analisi comparativa condotta nel volume. Predominanti appaiono, tuttavia, le differenze tra i due processi costituenti. Non mi riferisco solo, e nemmeno tanto, alle differenze che emergono dal confronto testuale tra le due carte costituzionali, alle differenze relative cioè al dettato normativo – differenze pur numerose e di grande rilievo (si pensi solo al trattamento diverso della questione dei diritti, a cui la Costituzione italiana dà un risalto che non si ritrova in quella francese, o alla diversa organizzazione dei poteri, o alle soluzioni diverse che i due testi danno al problema del rapporto tra esecutivo e legislativo e a quello del controllo di costituzionalità, o ancora al tema coloniale, di cui il testo italiano non è ovviamente tenuto a occuparsi mentre è ancora ben

---

\* Professore ordinario di Storia contemporanea – Università della Tuscia

\*\* 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.

presente in quello francese). Mi riferisco invece innanzitutto alla sostanziale diversità tra le atmosfere politiche al cui interno si svolgono i processi costituenti dei due paesi. Sotto questo aspetto l'uno è precisamente il rovescio dell'altro. In Francia i tre principali partiti politici governano insieme, ma si dividono sul terreno costituzionale e combattono su fronti opposti in occasione del primo referendum del 1946, salvo poi vedersi costretti a raggiungere un compromesso al ribasso pur di licenziare un testo che possa superare lo scoglio del secondo referendum. In Italia, all'opposto, i tre maggiori partiti, malgrado la rottura intervenuta nel maggio 1947 sul piano del governo, con i democristiani che hanno ricacciato le sinistre all'opposizione, proseguono in modo cooperativo la preparazione del testo costituzionale e alla fine lo approvano concordemente.

La comparazione tra le carte costituzionali, e la comparazione di cui oggi ci occupiamo in modo particolare, non può restare limitata al campo tecnico-giuridico, all'analisi delle ascendenze dottrinali, agli aspetti di scuola, per così dire. Una comparazione storicamente pregnante non può prescindere dalla politica, perché in un processo costituente moderno il primato è della politica: i tecnici, sulla base delle loro competenze e delle loro affiliazioni dottrinali, propongono; la politica dispone, sceglie le soluzioni, dando anche vita a ibridismi che possono far inorridire i cultori del diritto.

Nel suo volume Guerrieri si interroga ripetutamente sui fattori che determinano le differenze di contesto politico e concorrono a delineare uno scenario in un caso conflittuale, nell'altro unitario. Ne individua principalmente due. Il primo, quello più degli altri decisivo, è il diverso atteggiamento dei due Partiti comunisti. Quello francese, nella prima Assemblea costituente, è determinato a far prevalere la sua impostazione, sicuro di sé e della sua forza elettorale dopo che le elezioni del maggio 1945 lo hanno consacrato primo partito; è alieno, perciò, da mediazioni fino a che, seguendo questa linea di condotta, non andrà a sbattere contro un muro in occasione del referendum del maggio 1946 che boccia la costituzione approvata dall'Assemblea costituente con i voti soltanto di comunisti e socialisti. Il Partito comunista italiano, che pure ha un retroterra ideologico analogo e una cultura costituzionale simile, è politicamente molto più duttile e si apre al dialogo con le altre formazioni, anche perché edotto dall'esito della vicenda francese. Sulle scelte compiute dal Partito comunista in Italia gli esempi negativi provenienti dall'estero hanno un'influenza che è impossibile sottovalutare. Così è per la guerra civile in cui precipita la Grecia per i contrasti tra la resistenza di ispirazione comunista e le forze monarchiche: una catastrofe da cui deriva l'ammonimento a preservare in Italia il tessuto unitario della lotta antifascista. Ma così è anche per la sconfitta subita dai comunisti francesi nel loro tentativo di promuovere una costituzione di parte, trascurando l'esigenza di costruire un largo consenso attorno alla Carta fondamentale della Repubblica.

In Italia, peraltro, nemmeno se lo avessero voluto le sinistre avrebbero avuto i numeri per far passare la costituzione con i loro voti soltanto. Quindi la ricerca di una soluzione ampiamente unitaria, il timore di una spaccatura, dipendono anche dalla forza elettorale della Democrazia cristiana, dalla presenza della Chiesa, nonché dalla possibilità che si levassero voci per chiedere un referendum confermativo su una costituzione approvata in assemblea con una maggioranza ristretta: una prospettiva inquietante nel ricordo del margine esiguo con cui la Repubblica era

uscita vincitrice dal referendum del 2 giugno. A spingere verso una soluzione unitaria è anche la volontà dei comunisti, dopo l'esclusione dal governo, di essere parte di quello che più tardi si definirà "arco costituzionale": la Costituzione nei decenni successivi diventerà così una risorsa politica per un Partito comunista inchiodato all'opposizione. Pesa, infine, sulla condotta dei comunisti italiani alla Costituente l'evoluzione della loro posizione su alcune specifiche materie costituzionali, che, come la rigidità del testo o l'ordinamento regionale, non appartenevano al loro patrimonio culturale originario, ma a partire da un certo momento vengono viste in una luce diversa per ragioni innanzitutto politiche: la rigidità protegge una Carta a cui si è concorso a dare forma e sostanza, il decentramento regionale può dar vita a una pluralità di poteri locali ben più contendibili di quanto lo sia il potere statale centrale.

Accanto alla diversità del comunismo italiano da quello francese l'altro fattore su cui Guerrieri richiama l'attenzione per spiegare la prudenza dei costituenti italiani, la loro ricerca di soluzioni condivise è l'assenza in Italia di una tradizione repubblicana. I costituenti sanno di muoversi su un terreno fragile, molle. Il campo repubblicano al referendum istituzionale ha prevalso di misura sui sostenitori della monarchia: dividersi sulla Costituzione potrebbe rivelarsi un azzardo, potrebbe rimettere in gioco gli sconfitti del 2 giugno o addirittura mettere a rischio l'esito di quel voto. In Francia, a parte il legame con pagine di storia repubblicana ancor più risalenti nel tempo, la repubblica è da più di mezzo secolo un dato di fatto: la contestazione antirepubblicana dell'*Action française* appartiene a un passato oramai inerte e l'ambiguità del regime di Vichy, definitosi Stato e non Repubblica, è liquidata assieme a tutto ciò che ha accompagnato quella vituperata esperienza. La Repubblica lì non è in discussione; il sentimento repubblicano è patrimonio comune. In Italia, invece, la Repubblica deve entrare ancora nelle menti e nei cuori. La reiterazione del termine «Repubblica» nel testo della Costituzione italiana, che vi ricorre per ben diciassette volte come fa notare Guerrieri, è la spia di quella fragilità, di un bisogno, forse inconscio, di assicurare e di assicurarsi: l'Italia è, *davvero*, una repubblica. Illuminanti in proposito le parole di Nitti, riportate da Guerrieri, che coglievano il senso di quella insistenza lessicale: se ritenessimo di essere pienamente una repubblica, non avremmo necessità di riaffermarlo a ogni piè sospinto e potremmo tranquillamente usare il termine "Stato".

Fin qui, seguendo i ragionamenti di Guerrieri, abbiamo visto come possa articolarsi una comparazione tra le due vicende costituenti considerandole in una prospettiva sincronica. Ma accanto a questa vi è poi la comparazione diacronica, che riguarda il destino delle due costituzioni attraverso il tempo: l'una, quella francese, dura dodici anni, mentre quella italiana è tuttora in vigore. Da questo punto di vista la comparazione apre un baratro tra i due casi. Il carattere effimero della Costituzione francese del 1946 ha concorso ad avvolgere in una sorta di 'leggenda nera' l'esperienza complessiva della Quarta repubblica, il cui crollo fragoroso nel 1958 appare una sorta di epifania delle tare che affliggevano la sua Carta costituzionale sin dalle origini. Guerrieri giustamente non condivide i giudizi liquidatori e sommari tante volte pronunciati sulla Quarta repubblica: ne ricorda le riforme di vasta portata realizzate nel dopoguerra, i successi dell'interventismo economico pubblico, la programmazione, la promozione dello Stato sociale, il grande merito di aver fatto decollare l'integrazione europea. Se però si guarda alla prova di sé che diede l'organizzazione dei poteri dello Stato fissata nella Costituzione della Quarta repubblica, il

discorso si fa diverso, soprattutto se si prende come pietra di paragone la tanto deprecata instabilità del potere esecutivo, con una durata media dei governi inferiore ai dodici mesi. Tuttavia, è lecito porsi una domanda: la responsabilità di questo procedere a singhiozzi della vita istituzionale è della Costituzione? O è innanzitutto una questione politica, un problema di fragilità del sistema politico?

La diversità rispetto al caso italiano salta agli occhi. Come in Italia, anche in Francia l'area di governo è situata al centro dello schieramento delle forze politiche. La differenza sta però nel profilo e nella natura della forza politica che insidia la maggioranza di governo, e più ancora le sue basi costituzionali, sul versante destro dello schieramento: de Gaulle e il *Rassemblement du peuple français* non sono certo la stessa cosa del Movimento sociale italiano. Il campo della cosiddetta 'terza forza' – terza rispetto ai gollisti e ai comunisti – entro i cui confini si reclutano, nei primi anni, le maggioranze di governo, non ha l'ampiezza, la consistenza e la rappresentatività del centrismo italiano. È nella conformazione del sistema dei partiti e nella frammentazione che caratterizza la vita interna dei partiti di governo che va cercata la causa originaria del male che mina il sistema politico francese. La Quarta repubblica crolla non per i difetti della sua Costituzione, ma per l'inadeguatezza di cui il suo ceto politico dà prova dinanzi alle sfide della decolonizzazione, sfide a cui aveva tentato di rispondere con un progetto di «costituzionalizzazione del colonialismo» a cui Guerrieri dedica pagine originali, ma che non può non apparirci come un vano tentativo di fermare o rallentare le ruote della storia.

La comparazione col caso italiano fa emergere altri aspetti meritevoli di attenzione. Anche in Italia la Costituzione ha fissato un equilibrio tra i poteri dello Stato che prevede un esecutivo relativamente debole; una legge elettorale proporzionale ha poi favorito per decenni la frammentazione del sistema dei partiti. Malgrado ciò, il sistema politico è apparso assai più stabile, anche al di là della breve durata dei governi, in forza della presenza di un partito, la Democrazia cristiana, che fungeva da architrave e che riusciva anche a essere sufficientemente duttile da intuire quando si rendeva opportuno un mutamento delle modalità di esercizio del suo potere. Non è un caso che in Italia l'eventualità di una riforma costituzionale che apporti delle correzioni alla seconda parte del testo del 1947 cominci a essere oggetto di un dibattito non limitato alla cerchia degli studiosi quando quelle due precondizioni cominciano a vacillare: quando cioè la Dc, nonostante la sua persistente forza elettorale, non funziona più altrettanto bene di prima come perno del sistema; e quando la sua duttilità si esaurisce di fronte all'impossibilità, per ragioni innanzitutto internazionali, di procedere verso la cosiddetta 'terza fase' ipotizzata da Moro.

Non è mia intenzione tessere l'apologia di quella che impropriamente viene definita 'Prima repubblica', di cui sono ben note le anomalie; mi interessa invece sottolineare che la funzionalità, l'efficacia di un dettato costituzionale relativo all'organizzazione dei poteri dello Stato non può essere desunta in astratto da un'analisi formale del testo, senza tener conto delle dinamiche politiche. Del resto fino a che punto possiamo dire che sia poi stata la Costituzione della Quinta repubblica ad aver dato stabilità alla Francia? O non è stata piuttosto la forza politica del gollismo, che non solo ha plasmato a sua immagine le istituzioni statali, ma è anche riuscito a porsi come architrave del sistema politico? E come mai oggi le istituzioni della Quinta repubblica, che pure poggiano sulle stesse fondamenta costituzionali degli anni di de Gaulle, non sprizzano altrettanta

salute di quanta ne dimostravano ai tempi d'oro del Generale o del primo Mitterrand? La riduzione a cinque anni del mandato presidenziale, allineandone la durata a quella della legislatura, doveva eliminare il rischio della coabitazione, che era già una prova di quanto le dinamiche politiche, incuneandosi negli interstizi delle norme costituzionali, potessero lederne la compiutezza formale; ma i due voti del 2022, per quanto temporalmente allineati, hanno prodotto comunque una divergenza di non poco conto da una visione idealtipica della Quinta repubblica, e cioè un'Assemblea nazionale in cui la maggioranza presidenziale è maggioranza relativa, non assoluta. La politica ha rotto gli argini che le norme costituzionali avevano eretto a protezione della stabilità.

Infine, c'è un altro aspetto toccato da Guerrieri nelle sue comparazioni su cui vale la pena riflettere. In Francia le Assemblee costituenti del 1945-46 ebbero piena potestà legislativa, mentre le competenze della Costituente italiana furono sostanzialmente limitate al terreno costituzionale, con la materia legislativa affidata al governo, nonostante le sinistre avessero spinto per una sovranità *à part entière* dell'Assemblea. Proprio a questa espropriazione della funzione legislativa, attuata dal governo a danno dell'Assemblea, si è spesso risaliti per spiegare il modesto tasso riformatore della legislazione italiana dell'immediato dopoguerra. In Francia, invece, l'attività legislativa delle Costituenti si svolse nel segno di una vigorosa spinta riformatrice. Ma questa difformità può essere spiegata con la diversa natura degli organi chiamati a legiferare: governo in un caso, assemblea elettiva nell'altro? Guerrieri ne dubita, e il suo argomento è convincente. È poco plausibile, infatti, che in Italia una Costituente investita del potere legislativo avrebbe potuto svolgere quell'azione riformatrice che il governo non fu in grado di realizzare. Perché mai, se i disegni riformatori non riuscirono a far breccia a livello governativo, dobbiamo pensare che avrebbero trovato un terreno più favorevole all'interno di un'assemblea in cui avevano una posizione preminente quelle stesse forze politiche che nel governo non erano in grado di esprimere una comune volontà riformatrice? La realtà è che in Italia, rispetto alla Francia, non vi era una volontà altrettanto diffusa di rinnovare il Paese nel profondo: questo fu il fattore decisivo che fece la differenza, a prescindere da quale fosse l'organo incaricato di legiferare. Del resto, aggiunge Guerrieri, in Francia a intraprendere la via delle riforme, prima che venisse eletta nell'ottobre 1945 una Costituente investita del potere legislativo, era stato il governo guidato da de Gaulle, a conferma del fatto che il processo riformatore fu messo in moto dalla volontà politica, che poté servirsi egualmente bene degli strumenti istituzionali volta a volta disponibili. Quindi ancora un caso in cui è la politica a condizionare il funzionamento, nella pratica, dei dispositivi costituzionali.