

## SANDRO GUERRIERI

### «È NOTEVOLE; MA NON È UN CAPOLAVORO».<sup>1</sup> LA FONDAZIONE DELLA QUARTA REPUBBLICA NEL DIBATTITO COSTITUENTE ITALIANO

Nello studio della dimensione europea del percorso costituente italiano, l'immagine che i nostri costituenti ebbero della nascita della Costituzione francese del 1946 e le valutazioni che ne trassero non possono che avere un rilievo di primo piano. Il processo costituente che diede vita alla Quarta Repubblica fu infatti un'esperienza molto seguita dai protagonisti della transizione costituzionale italiana,<sup>2</sup> sia per l'arco temporale in cui si svolse (dall'ottobre 1945 all'ottobre 1946), sia perché ebbe come elementi portanti gli stessi partiti di massa, sia per la consonanza di numerosi temi.<sup>3</sup> Nell'introduzione a una raccolta di studi sulla Costituzione italiana uscita in Francia nel 1950, il giurista Jean Rivero non esitò a parlare di un «rapport de fraternité» che legava la Costituzione francese del 1946 e la nostra, «filles des mêmes idéologies et

---

1 Assemblea costituente (d'ora in avanti AC), seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947, intervento di Meuccio Ruini, p. 360. Gli atti dell'Assemblea costituente sono consultabili sul sito: [legislature.camera.it](http://legislature.camera.it).

2 E. Cheli, *Il problema storico della Costituente* [1973], Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 36.

3 Cfr. U. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in Id., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 293-360.

des mêmes circonstances». <sup>4</sup>

Le differenze, certo, non mancarono: sul piano degli attori politici, la più rilevante fu l'assenza in Italia di una figura carismatica come il generale de Gaulle; su quello delle tematiche da affrontare, il corrispettivo francese dell'ampio confronto italiano sull'ente regione fu solo un impacciato balbettio, con la conseguenza che, per la Francia metropolitana, le collettività territoriali costituzionalmente riconosciute risultarono unicamente il Comune e il Dipartimento. <sup>5</sup> Viceversa, nel corso del dibattito transalpino acquistò un rilievo crescente l'organizzazione costituzionale del vasto ed eterogeneo insieme di possedimenti coloniali. Il tentativo, destinato nel tempo a un inevitabile fallimento, fu in questo caso di creare, con il passaggio dall'Empire all'Union française, una sorta di colonialismo costituzionalizzato: questione che invece non si poneva in Italia, visto che l'Impero riapparso «sui colli fatali di Roma» il 9 maggio 1936 era poi scomparso nel naufragio militare del fascismo. Ponendo l'accento sulle diverse risposte date in molti campi dalle due Costituzioni, Massimo Luciani ha messo in dubbio recentemente il grado di parentela suggerito a suo tempo da Rivero: esse dovrebbero forse essere considerate «plus cousines que soeurs». <sup>6</sup> D'altronde, era ben viva nei costituenti italiani la volontà di creare un testo che non copiasse pedissequamente questo o quel modello costituzionale.

Resta comunque il fatto che gli aspetti in comune tra i due contesti nazionali furono rilevanti: sia in Francia che in Italia la nuova democrazia doveva fondarsi su un'estesa idea di cittadinanza, che oltre al ripristino e all'ampliamento dei diritti di libertà includesse appieno la dimensione sociale, e su un regime parlamentare più dinamico ed efficiente di quanto non fossero stati i sistemi politici che avevano preceduto i rispettivi regimi dittatoriali.

Come fu quindi percepita, in Italia, questa esperienza quasi coeva? Quali giudizi furono espressi? E quale influenza essa ebbe, se di influenza si può parlare, sul pro-

---

4 J. Rivero, *Constitution italienne et Constitution française*, in E. Crosa (sous la direction de), *La Constitution italienne de 1948*, Paris, Colin, 1950, p. IX.

5 Nella Commissione della Costituzione dell'Assemblea eletta il 21 ottobre 1945, si discusse del tema della regione nelle sedute del 20 e del 26 dicembre. Non si escluse la possibilità di un'organizzazione amministrativa a livello regionale di alcuni servizi, ma fu deciso all'unanimità che a livello politico le collettività locali erano il Comune e il Dipartimento (Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques, [Paris], Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946, pp. 146-164). Nella successiva Assemblea costituente, il Mouvement républicain populaire provò a chiedere il rinvio di tutta la materia alla legislazione ordinaria, ma la proposta non fu accolta (Assemblée nationale constituante élue le 2 juin 1946, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques, [Paris], Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946, séance du 19 juillet 1946, pp. 169-175).

6 M. Luciani, *La transplantation du mythe: regard constitutionnel italien d'hier et d'aujourd'hui*, in E. Cartier e M. Verpeaux (sous la direction de), *La Constitution du 27 octobre 1946. Nouveaux regards sur les mythes d'une constitution «mal aimée»*, [Paris], Éditions Mare & Martin, 2017, p. 137.

cesso costituente italiano?

## 1. L'ESPERIENZA COSTITUENTE IN FRANCIA

Gli aspetti dell'esperienza costituente francese<sup>7</sup> che potevano risultare di notevole interesse per l'Italia erano numerosi. Innanzitutto, la Francia, prima di intraprendere il nuovo percorso costituente, vantava con la Terza Repubblica una lunga tradizione parlamentare. Ed era senz'altro utile tenere questa tradizione in seria considerazione, tanto per i difetti di funzionamento del sistema manifestatisi nel corso dei decenni (dall'instabilità governativa allo smisurato ricorso negli anni Trenta ai decreti-legge<sup>8</sup>), quanto per i rimedi che erano stati proposti (a partire dalle *Lettres sur la réforme gouvernementale* di Léon Blum alla fine del primo conflitto mondiale<sup>9</sup>) per cercare di ovviarvi. La Terza Repubblica rappresentava pertanto un caso evidente di «degenerazioni del parlamentarismo» (il grave rischio da scongiurare che sarebbe stato menzionato alla nostra Costituente nel celebre ordine del giorno presentato da Tomaso Perassi il 4 settembre 1946) e al tempo stesso un importante laboratorio di discussione sui principi di un sistema parlamentare più efficiente.

La riflessione sulla riforma del regime parlamentare si era poi ampiamente sviluppata in Francia tra le forze della Resistenza, coniugandosi al tema dell'elaborazione di una nuova dichiarazione dei diritti, e dopo la Liberazione le principali correnti politiche avevano messo a punto i propri progetti costituzionali. Sia i comunisti che i socialisti avevano depositato alla prima Assemblea Costituente i loro testi. Il Mouvement républicain populaire, vale a dire il nuovo partito democratico-cristiano, avrebbe seguito il loro esempio solo nell'Assemblea successiva; ma, sin dall'agosto 1945, anche le idee costituzionali del Mrp erano state chiaramente formulate, soprattutto grazie all'impegno di François de Menthon, «l'une des grandes figures démocratique-chrétiens du corps des juristes». <sup>10</sup> Un apporto molto importante all'elaborazione di una nuova dichiarazione dei diritti era stato inoltre fornito in area cattolica dal per-

7 Per un esame dettagliato della vicenda costituente francese mi permetto di rinviare a S. Guerrieri, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*, Milano, FrancoAngeli, 1998 e al più recente saggio *Rifondare la République. La sofferta nascita della Costituzione francese del 1946*, in corso di pubblicazione negli atti del Convegno di Genova del 5-6 novembre 2018 su *Le Costituzioni del periodo Costituente*.

8 Sul vero e proprio processo di deresponsabilizzazione del Parlamento innescato in Francia dal crescente ricorso ai decreti-legge rinvio a S. Guerrieri, *L'ora del Maresciallo. Vichy, 10 luglio 1940: il conferimento dei pieni poteri a Pétain*, Bologna, Il Mulino, 2005.

9 [L. Blum], *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1918. Il volume, che raccoglieva una serie di articoli usciti sulla «Revue de Paris», fu oggetto nel 1936 di una riedizione con il titolo *La réforme gouvernementale*.

10 M. Milet, voce de Menthon del *Dictionnaire historique des juristes français (XIIe-XXe siècle)*, sous la direction de P. Arabeyre, J.L. Halpérin, J. Krynen, Paris, Presses universitaires de France, 2007, pp. 557-558.

sonalismo comunitario di Emmanuel Mounier. Guardando alla Francia, i costituenti italiani trovavano perciò un ampio ventaglio di orientamenti costituzionali dettagliatamente definiti, che, per quanto riguardava i tre partiti di massa, andavano dal legicentrismo assoluto o razionalizzato propugnato rispettivamente dai comunisti e dai socialisti alla separazione delle funzioni proposta dal Mrp.

Le modalità adottate dal governo provvisorio guidato da Charles de Gaulle per disciplinare la transizione costituzionale offrivano anch'esse vari elementi di interesse. I cittadini francesi furono chiamati il 21 ottobre 1945 ad eleggere un'assemblea e contestualmente a rispondere a due quesiti referendari: il primo sull'attribuzione ad essa della funzione costituente (in caso contrario sarebbe risorta la Camera dei deputati della Terza Repubblica); il secondo sul progetto stabilito dal governo di regolamentazione dei poteri di tale assemblea qualora le fosse stata conferita questa funzione (una risposta negativa avrebbe lasciato la Costituente interamente padrona di se stessa). Entrambi i quesiti ebbero una risposta positiva, cosicché l'Assemblea costituente, in base alla regolamentazione approvata, che la dotava anche della funzione legislativa ordinaria, avrebbe avuto un tempo massimo di sette mesi per adottare un progetto di Costituzione che sarebbe stato obbligatoriamente sottoposto all'approvazione del corpo elettorale. Era stabilito inoltre che l'Assemblea costituente avrebbe eletto il presidente del governo provvisorio e che il governo da questi costituito fosse responsabile nei confronti dell'Assemblea, con modalità che avrebbero dovuto impedire le imboscate parlamentari della Terza Repubblica: le dimissioni del governo sarebbero state obbligatorie solo a seguito dell'approvazione a maggioranza assoluta dei membri di una mozione di censura depositata almeno due giorni prima.

Sul piano dell'elaborazione della Costituzione, l'esperienza francese presentò una serie di aspetti che, soprattutto in tema di diritti e principi fondamentali, erano destinati a costituire degli importanti punti di riferimento per i costituenti italiani. Si pensi al divieto di sottoporre a revisione la forma di governo repubblicana, che i costituenti francesi recepirono dalla Repubblica precedente,<sup>11</sup> e all'impostazione che essi diedero al rapporto con il quadro internazionale:

*La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.*

*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.*<sup>12</sup>

Ma sul piano generale delle strategie costituzionali delle forze politiche, l'esempio

---

<sup>11</sup> Era stato introdotto nel 1884.

<sup>12</sup> Art. 46 del progetto costituzionale approvato dall'Assemblea costituente eletta il 21 ottobre 1945, il cui contenuto fu integralmente ripreso nel preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946.

dato dalla Francia fu quello di una rottura e poi di un difficile riavvicinamento tra i principali soggetti costituenti. A causa soprattutto della scarsa disponibilità del Pcf ad accettare un sistema di pesi e contrappesi, l'Assemblea eletta il 21 ottobre 1945 approvò il 19 aprile 1946 un progetto di Costituzione con i soli voti dei comunisti e dei socialisti. In esso si prevedeva una forma di governo fondata su un netto predominio del potere legislativo, conferito a un Parlamento monocamerale (sia pure affiancato da due Consigli). L'obbligatorio referendum di ratifica si tradusse però in una bocciatura del testo. Con la conseguenza che lo stesso giorno in cui gli italiani furono chiamati alle urne, il 2 giugno, i francesi dovettero tornare ai seggi per eleggere una nuova Costituente. Con fatica, i tre partiti di massa, preoccupati anche per gli interventi di de Gaulle, riuscirono nella nuova Assemblea a trovare un accordo all'insegna dell'imperativo di «sortir du provisoire». Ma quel che giunsero a siglare fu un patto costituzionale debole, caratterizzato tra l'altro dalla rinuncia alla formulazione di una nuova ed ampia dichiarazione dei diritti (redatta invece dalla prima Costituente) e dall'adozione in sua vece di un più sintetico preambolo dall'incerta natura giuridica. Il nuovo progetto di Costituzione, meno sbilanciato a favore di un Parlamento che ora risultava composto in ogni caso di due Camere, superò questa volta la prova referendaria; ma raccolse, anche per lo scarso entusiasmo di chi lo sosteneva, un consenso di gran lunga inferiore al peso elettorale dei partiti di massa che l'avevano redatto: il 53,2% contro circa il 75%. Per i costituenti italiani, un processo così contrastato e il suo poco brillante risultato finale offrivano ampi spunti di riflessione.

## 2. LA PERCEZIONE IN ITALIA

Quale livello di conoscenza si ebbe in Italia dell'esperienza francese?

Una fonte privilegiata di informazione furono naturalmente le iniziative promosse dal ministero per la Costituente, istituito con decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, e diretto da Pietro Nenni.<sup>13</sup> Tra gli obiettivi del ministero vi fu infatti l'ampliamento degli orizzonti di conoscenza sulle questioni costituzionali. A questo fine, come è noto, furono promosse due collane di studi: la collana di studi storici diretta da Alberto Maria Ghisalberti e quella di testi e documenti costituzionali curata da

13 Cfr. Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1995; N. Tranfaglia, *Dalla Consulta all'Assemblea Costituente: la cultura del ministero per la Costituente*, in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1999, pp. 207-218; A. Clerici, *Arturo Carlo Jemolo. Il ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo*, in A. Burratti, M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci, 2010, pp. 268-280; L. Durst, *Pietro Nenni e le iniziative del ministero della Costituente per la formazione di una "coscienza costituente"*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3, 2018, pp. 1789-1816; E. Ceglie (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018.

Giacomo Perticone.<sup>14</sup> Entrambe si caratterizzarono per un elevato livello di divulgazione scientifica. Al loro interno, la vicenda del costituzionalismo francese a partire dalle sue origini fu ben rappresentata. Al giovane storico Armando Saitta fu dato l'incarico di scrivere un volume sulle Costituzioni della Francia rivoluzionaria e di curarne un altro su quella della Terza Repubblica;<sup>15</sup> a Riccardo Orestano di scrivere un volume sull'Assemblea del 1871, da cui la Terza Repubblica era nata;<sup>16</sup> a Mario Battaglini di curare una raccolta sulle leggi elettorali francesi.<sup>17</sup> Avrebbe dovuto completare il quadro uno studio di Achille Corona sulla Francia della Restaurazione e del 1848, ma non venne consegnato. In compenso, la vicenda della prima Costituente francese del 1945-1946 fu oggetto di un'attenta ricostruzione da parte dello stesso Saitta in un libro, anch'esso promosso dal ministero per la Costituente, che uscì nel 1947, in cui l'autore si soffermò in particolare sul ruolo svolto dai partiti di massa.<sup>18</sup>

Un'attenzione ancora maggiore fu rivolta alla Francia nel «Bollettino di informazione e documentazione» che il ministero per la Costituente pubblicò dal novembre 1945 al luglio 1946. Oltre a includere a sua volta diversi articoli sulla storia costituzionale del paese, il «Bollettino» diede conto con costanza, in più della metà dei suoi 23 numeri, dell'attività della prima Costituente attraverso la redazione di note informative e la traduzione di analisi e documenti. Tra questi ultimi sono da citare, accanto ovviamente al testo approvato dall'Assemblea,<sup>19</sup> il progetto costituzionale in precedenza depositato dal Partito comunista, volto a introdurre un regime politico orientato in senso assembleare,<sup>20</sup> e le *Tesi utili alla discussione sulla futura Costituzione* pubblicate nell'estate 1945 dal socialista André Philip, che sarebbe stato eletto presidente della Commissione della Costituzione.<sup>21</sup> Il «Bollettino» non mancò di co-

---

14 Si veda l'accurato elenco riportato in appendice al saggio di M.D. Poli, *Il ruolo cruciale di Massimo Severo Giannini nel Ministero per la Costituente*, in Ceglie (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione*, cit., pp. 170-175.

15 A. Saitta, *Le Costituenti francesi del periodo rivoluzionario. 1789-1795*, Studi Storici per la Costituente, Firenze, Sansoni, 1946; Id. (a cura di), *La Costituzione francese del 1875*, Testi e documenti costituzionali, Firenze, Sansoni, 1946.

16 R. Orestano, *L'Assemblea nazionale francese del 1871*, Studi Storici per la Costituente, Firenze, Sansoni, 1946.

17 M. Battaglini (a cura di), *Il sistema elettorale francese*, Testi e documenti costituzionali, Firenze, Sansoni, 1946.

18 A. Saitta, *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituente*, Firenze, Sansoni, 1947.

19 *La nuova Costituzione della Francia*, in «Bollettino di informazione e documentazione del ministero per la Costituente» (d'ora in avanti BIDMC), II, 12, 30 aprile 1946, pp. 3-8.

20 BIDMC, I, 5, 31 dicembre 1945, pp. 25-26. Il «Bollettino» ne pubblicò i primi diciotto articoli.

21 *Idee e progetti per la Costituzione Francese*, in BIDMC, II, 2, 20 gennaio 1946, pp. 17-18.

gliere alcuni aspetti importanti del lavoro dell'Assemblea. Ad esempio, diede risalto alla formulazione, da parte della Commissione della Costituzione, del principio della limitazione della sovranità nazionale in un quadro di cooperazione internazionale:

Di grande rilievo [...] è la decisione della Commissione di includere nel preambolo della Costituzione il principio generale che la sovranità dello Stato troverà un limite nella solidarietà internazionale, esercitata entro il quadro di una organizzazione democratica delle Nazioni.<sup>22</sup>

Il «Bollettino» si soffermò anche sulla legge elettorale e su molti altri aspetti dell'operato dell'Assemblea francese che, dotata come si è detto della funzione legislativa ordinaria, portò avanti contestualmente un'ampia azione di riforma in campo economico e sociale. Il grande interesse per gli eventi francesi trovò conferma nel fatto che la vicenda editoriale del «Bollettino» si concluse con un Supplemento, pubblicato il 20 luglio 1946, interamente dedicato a «idee e progetti su la Costituente e la Costituzione in Francia». Nell'editoriale di presentazione, si sottolineava l'utilità di conoscere gli strumenti di riforma del parlamentarismo che erano oggetto di discussione nel caso francese, vista appunto la lunga esperienza parlamentare che la Francia poteva vantare.<sup>23</sup> Il supplemento includeva i due progetti di dichiarazione dei diritti che avevano costituito un fondamentale punto di riferimento soprattutto per il Mouvement républicain populaire. Il primo, assunto come base di discussione nell'estate 1945 da François de Menthon, era stato elaborato nel 1943 dalla Sezione della riforma dello Stato della Commissione – istituita da de Gaulle – di France Combattante per lo studio dei problemi del dopoguerra di ordine politico e sociale; il secondo era il progetto redatto da Emmanuel Mounier e apparso sulla rivista «Esprit», la cui versione finale, dopo un dibattito sviluppatosi sulla stessa rivista, era stata pubblicata nel maggio 1945.<sup>24</sup>

Sugli organi di stampa, l'attenzione all'esperienza francese fu meno continua ma si manifestò comunque in occasione dei suoi momenti più importanti, a cominciare dalle elezioni del 21 ottobre 1945 e dal contestuale referendum sul mandato dell'Assemblea. Non mancarono i tratti di colore, come nel *reportage* di Ferdinando Storchi da Parigi per il quotidiano democristiano «Il Popolo», che di quella prima campagna referendaria trasmetteva un'immagine vivace e certo molto diversa da quella delle consultazioni plebiscitarie svoltesi in Italia durante il ventennio:

Votate “sì”, votate “no”. È proprio vero che Parigi – e come Parigi lo è di certo il resto della Francia – è stata invasa dal dilemma che a fianco delle prossime elezioni generali dovrà esprimere, a guisa di “referendum”, il pensiero del popolo francese.

22 *Attività della Costituente francese*, in BIDMC, II, 8, 20 marzo 1946, p. 17.

23 *Questo supplemento*, in BIDMC, 20 luglio 1946, p. 2.

24 *Due progetti di “dichiarazione dei diritti”*, *ibid.*, pp. 4-6 e 21.



E ve lo trovate di fronte, il “sì” e il “no”, dappertutto.

Vi sono le donne e le ragazze che passeggiano con all'occhiello eleganti quadretti in cartoncino: *Votez oui, votez non*. Vi sono i “sì” e i “no” attaccati sui muri, esposti sulle vetrine dei negozi, nelle edicole, lungo le pareti delle stazioni della metropolitana. E perfino se andate al cinema dovete sentirvi – col tono del fu giornale LUCE – una bella lezioncina sul “sì” e sul “no” mentre fuori, per le strade, vi arriva l'eco delle nuove canzonette con le rime in “sì” e con le rime in “no” sulle quali poi, è naturale, giocano e scherzano da maestri i “dicatori” dei varietà.<sup>25</sup>

Sull'«Unità», il 24 marzo 1946 fu pubblicato un articolo dell'importante dirigente del Pcf Jacques Duclos in cui erano illustrate le posizioni sostenute dai comunisti francesi.<sup>26</sup> Il 5 aprile il futuro sceneggiatore e regista Basilio Franchina, inviato speciale del quotidiano comunista a Parigi, elogiò l'operato del Pcf, in virtù del quale la Francia si avviava ad essere «il primo autentico regime democratico dell'Europa occidentale».<sup>27</sup> Un mese dopo, però, la sorprendente bocciatura referendaria cambiò decisamente i termini della questione. Se l'«Avanti!» giudicò che la Francia, nel respingere «la nuova Costituzione a base unicamerale», avesse «momentaneamente fermato l'avanzata proletaria nella sua più alta forma di democrazia politica»,<sup>28</sup> diversi quotidiani si rallegrarono della sconfessione della linea di intransigenza perseguita dalla sinistra francese (ma in realtà come si è visto soprattutto dai comunisti). E non mancarono le esortazioni a trarne le dovute considerazioni per l'Italia. «Il risultato del “referendum” sulla nuova carta costituzionale francese è estremamente interessante e ammonitore», affermò «Il Nuovo Corriere della Sera», che sottolineò come la maggioranza dei francesi avesse rifiutato una Costituzione che avrebbe posto «il paese sulle sabbie mobili del “regime d'Assemblea”».<sup>29</sup> Il direttore del «Popolo» Guido Gonella, il quale dieci giorni prima aveva esposto al 1° congresso nazionale democristiano le direttrici della Dc per l'elaborazione della Costituzione, scrisse a sua volta che il voto francese, con cui era stato respinto un progetto indirizzato a «porre il Paese al servizio del partito più forte negando i diritti delle minoranze, l'indipendenza dei poteri, l'equilibrio delle Assemblies, il controllo delle varie funzioni statali»,

---

25 F. Storchi, *La polemica elettorale francese. Votare “sì”, votare “no”*, in «Il Popolo», 21 ottobre 1945.

26 J. Duclos, *La nuova Costituzione della Repubblica francese*, in «L'Unità», 24 marzo 1946.

27 B. Franchina, *A maggio la Francia avrà una nuova Costituzione. I comunisti alla testa della rinascita francese*, in «L'Unità», 5 aprile 1946. Nel 1948 Basilio Franchina girerà con Carlo Lizzani il documentario *Togliatti è ritornato*.

28 *Vecchio discorso*, in «Avanti!», 7 maggio 1946.

29 *La Francia eleggerà una nuova Costituente*, in «Il Nuovo Corriere della Sera», 7 maggio 1946. Sulla posizione del «Corriere della Sera» nella fase costituente cfr. D. Lo Presti, «*Corriere della Sera*». *La Costituente dipinta da via Solferino*, in Buratti, Fioravanti (a cura di), *Costituenti ombra*, cit., pp. 176-186.



avrebbe dovuto «indurre a serie meditazioni sulle cose nostre».<sup>30</sup> Che l'esperienza della «vicina Repubblica» dovesse in effetti insegnare qualcosa era affermato anche sul quindicinale «La Costituente», la rivista fondata dal repubblicano Giovanni Conti, sulla base in questo caso della considerazione che la Francia, respingendo un progetto nettamente squilibrato, aveva dimostrato di «tener fede ai principi repubblicani dell'89».<sup>31</sup>

Al grande risalto dato all'esito del referendum del 5 maggio 1946<sup>32</sup> seguì per le tappe successive un'osservazione più distaccata, probabilmente anche per la contemporanea apertura ormai della fase costituente italiana. Non si mancò comunque di dar conto dello stato di stanchezza a cui i cittadini francesi erano giunti quando si recarono nuovamente alle urne il 13 ottobre 1946 per esprimersi sul testo redatto dalla seconda Assemblea costituente. La descrizione del clima vivace che come si ricorderà era stata fornita da Ferdinando Storchi sul «Popolo» in occasione del referendum che aveva accompagnato le elezioni del 21 ottobre 1945 lasciava il posto, sullo stesso giornale, al resoconto di una giornata referendaria che non registrava che «una calma e stanca processione alle urne»<sup>33</sup>. Uno stato di stanchezza confermato dalla cronaca sull'«Avanti!», dove si poteva leggere che i francesi, «sollecitati due volte nello stesso anno» per esprimersi sulla Costituzione, avevano «dimostrato di averne abbastanza».<sup>34</sup>

Se i termini del dibattito costituente francese erano in buona parte conosciuti (il primo progetto fu inoltre oggetto di una dettagliata analisi giuridica da parte di Giuseppe Guarino sulla «Rassegna di diritto pubblico»<sup>35</sup>), quanto incisero nell'elaborazione delle idee costituzionali dei partiti italiani?

30 G. Gonella, *Bocciata*, in «Il Popolo», 7 maggio 1946.

31 M. Arpea, *Mentre si aspetta il 2 giugno. Esperienza del referendum francese*, in «La Costituente», II, 7, 31 maggio 1946, riprodotto in *La Costituente. Problemi, idee, discussioni. Raccolta di tutti gli scritti del quindicinale diretto da Giovanni Conti*, Roma, Edizioni del Partito repubblicano italiano, 1946, p. 395 (ristampa anastatica del 1983 con presentazione di Giovanni Spadolini e introduzione di Guglielmo Negri).

32 I numerosi commenti positivi sul risultato del referendum suscitarono un tentativo di risposta l'8 maggio sull'«Unità» da parte di Mario Alicata (*Il referendum francese*): «È curioso il rilievo che la stampa democristiana e la stampa conservatrice e reazionaria hanno dato al risultato del "referendum" svoltosi domenica scorsa in Francia pro o contro il progetto di Costituzione sostenuto dai socialisti e dai comunisti; è curioso, soprattutto, l'evidente proposito di volerne trarre chissà quali deduzioni in merito alla lotta politica che è in corso in Italia».

33 [Vincenzo Cecchini], *De Gaulle e i tre partiti. Incertezze dei francesi*, in «Il Popolo», 15 ottobre 1946.

34 C. Aprato, *In Francia, come in Italia al referendum. La Costituzione è passata nonostante la diserzione dei democristiani*, in «Avanti!», 15 ottobre 1946.

35 G. Guarino, *La stabilità del governo e la garanzia dei diritti della minoranza nei dibattiti costituzionali in Francia*, in «Rassegna di Diritto Pubblico», I, 2, aprile-giugno 1946, pp. 150-177.

Non è certamente agevole stabilire in quale misura gli attori politici italiani si ispirassero effettivamente ad alcune delle concezioni che si confrontavano oltralpe, e quanto invece si trovassero a percorrere sentieri simili in virtù soprattutto delle affinità tra le culture politiche.<sup>36</sup> La decisa preminenza attribuita dai due partiti comunisti al potere legislativo, ad esempio, era un tema classico della cultura istituzionale di stampo marxista nella sua rivisitazione del legicentrismo della Rivoluzione francese. Così come l'attenzione alle comunità intermedie tra l'individuo e lo Stato, che costituiva uno dei numerosi tratti in comune tra la Dc e il Mrp (sottolineati da Giulio Andreotti in un articolo sul «Popolo» del 23 ottobre 1945<sup>37</sup>), era un elemento tradizionale del pensiero cattolico. Resta il fatto che, nel caso ad esempio della Democrazia cristiana,<sup>38</sup> non si può non sottolineare come la valorizzazione delle comunità naturali traesse nuova linfa anche dal personalismo comunitario di Emmanuel Mounier, il cui progetto di dichiarazione fu tenuto in attenta considerazione da Giorgio La Pira: la relazione sui *Principii relativi ai rapporti civili* che egli presentò alla Commissione dei 75 lo citò esplicitamente come una delle principali fonti di ispirazione.<sup>39</sup> Quanto alla configurazione della forma di governo, le disfunzioni registratesi nel tempo nel tradizionale modello parlamentare francese e le idee sorte per riformarlo erano effettivamente tenute ben presenti dai due giuristi democristiani che maggiormente si sarebbero impegnati sul terreno della razionalizzazione del parlamentarismo, Costantino Mortati ed Egidio Tosato.<sup>40</sup> Mortati, in un articolo sul ruolo del presidente del Consiglio pubblicato nel novembre 1946 sulla rivista «Politica d'oggi», scrisse che «degno di particolare menzione» era «l'esempio della Francia», in cui statisti e politici di diversa provenienza, da André Tardieu a Léon Blum, avevano reclamato «l'introduzione di congegni atti a dare al presidente del consiglio una supremazia non

---

36 Cfr. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946*, cit., pp. 354-360.

37 G. Andreotti, *Il Partito della Quarta Repubblica*, in «Il Popolo», 23 ottobre 1945: «Le linee programmatiche con cui il partito di Giorgio Bidault si è presentato alle elezioni sono assai simili a quelle della Democrazia Cristiana in Italia». Il quotidiano riportava inoltre il messaggio di congratulazioni inviato al Mrp da Alcide De Gasperi: «Democratici cristiani italiani salutano i repubblicani popolari francesi per la vittoria conseguita nel nome dei comuni principii di libertà e cristiana giustizia».

38 Cfr. N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

39 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, pp. 14-28.

40 Cfr. F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59-178; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989; M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Roma, Wolters Kluwer/Cedam, 2017.

meramente formale ma sostanziale». Secondo Mortati, anche i due progetti di Costituzione francese del 1946 erano da considerarsi «in armonia con questa tendenza»: il primo perché il presidente del Consiglio era eletto dal Parlamento e solo dopo l'elezione avrebbe costituito il ministero; il secondo, ancor di più, in quanto, designato in questo caso dal capo dello Stato, egli avrebbe nominato i ministri «solo dopo essere stato investito da un espresso voto di fiducia da parte dell'assemblea». <sup>41</sup> E lo stesso Tosato, che alla Costituente sarebbe stato il più deciso assertore della supremazia del premier, si era interessato alle tesi espresse a suo tempo da Blum. <sup>42</sup>

L'esperienza francese poteva ben tradursi perciò in una fonte a cui richiamarsi. E questo avvenne in concreto sia per le modalità del processo costituente sia per la stesura di vari articoli costituzionali.

### 3. L'ESEMPIO FRANCESE PER L'ORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO COSTITUENTE

Il Decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, regolò il processo costituente italiano in maniera molto diversa da quello francese. Al di là dell'ovvia considerazione che nel nostro paese andava innanzitutto compiuta la scelta tra monarchia e repubblica (ma è significativo che, anche in questo caso, si optasse alla fine per un referendum contestuale alle elezioni, come era avvenuto in Francia il 21 ottobre 1945), il decreto prevede l'istituzione, in caso di vittoria repubblicana, della figura, non prevista nel contesto francese, di capo provvisorio dello Stato, che avrebbe attribuito l'incarico per la formazione del governo. La Costituente italiana non avrebbe goduto, a differenza di quella francese, della funzione legislativa ordinaria, salvo che per le leggi elettorali e la ratifica dei trattati internazionali. Né era previsto il referendum confermativo sul progetto costituzionale da essa approvato. Se tutto questo è vero, è però da sottolineare che il d.lgs.lgt. n. 98 replicò quasi integralmente, all'art. 3, le disposizioni del regime provvisorio francese relative alla responsabilità del governo di fronte all'Assemblea, volte a prevenire improvvisi colpi di mano parlamentari.

Il modello francese aveva inoltre stimolato un acceso confronto sulla possibilità di sottoporre a referendum anche in Italia la disciplina dei poteri della Costituente. In un contesto in cui non si potevano prevedere i rapporti di forza che sarebbero emersi dalle elezioni, liberali e democristiani vedevano nella sanzione referendaria una più forte garanzia che l'Assemblea, una volta costituitasi, non cedesse alla tentazione di andare oltre il mandato assegnatole. «C'è un solo modo di limitare l'attività della Costituente: predisporre una apposita legge da sottomettere poi all'approvazione del

<sup>41</sup> C. Mortati, *Il Presidente del Consiglio nei ministeri di coalizione*, in «Politica d'oggi», n.s., 1, 1 novembre 1946, ora in S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 343.

<sup>42</sup> Bruno, *I giuristi alla Costituente*, cit., p. 103.

popolo», dichiarò ad esempio Mario Scelba in Consiglio dei ministri.<sup>43</sup> E la necessità di seguire «il procedimento francese» fu affermata con decisione alla Consulta Nazionale da Giovanni Cassandro, dirigente del Partito liberale:

Fare riferimento, cioè, ad un progetto di legge presentato dal Governo e chiedere al popolo, chiedere al corpo elettorale se esso voglia che l'Assemblea costituente abbia i poteri stabiliti da quel progetto di legge o voglia invece attuare pienamente la delega dei suoi poteri.<sup>44</sup>

Fu la netta opposizione della sinistra, che riteneva di aver già fatto un'importante concessione accettando che il decreto stabilisse la delega del potere legislativo al governo, ad impedire che «il procedimento francese» fosse accolto.

Una proposta che sarebbe tornata in più di un'occasione nel dibattito costituente fu l'organizzazione anche in Italia di un referendum di ratifica della Costituzione. Era stata avanzata alla Consulta<sup>45</sup> in occasione della discussione sul d.lgs.lgt. n. 98 e fu ripresa da Guido Gonella nel commento al risultato del referendum francese del 5 maggio 1946. Il direttore del «Popolo», rilevando come la Francia avesse sperimentato il beneficio di questo «controllo popolare», scrisse infatti che se il d.lgs.lgt. n. 98 non prevedeva il voto referendario di conferma, non era tuttavia escluso che potesse essere la Costituente stessa a «decidere di sottoporre a *referendum* l'approvazione della nuova Costituzione».<sup>46</sup> Una volta che la Costituente iniziò i suoi lavori, l'idea fu rilanciata da esponenti monarchici e dell'Uomo qualunque. Nella prima Sottocommissione della Commissione dei 75, Roberto Lucifero richiamò, per sottolineare che l'operato dei rappresentanti poteva non essere in sintonia con l'orientamento popolare, la sconfessione da parte del corpo elettorale francese del progetto della prima Assemblea.<sup>47</sup> Come vedremo, queste sollecitazioni a indire un referendum finale suscitarono una grande preoccupazione nel Partito comunista, che si prefisse l'obiettivo di evitare che la Democrazia cristiana vi desse seguito.

#### 4. LO SGUARDO A PARIGI NELLA SCRITTURA DELLA COSTITUZIONE

Se si analizza l'insieme degli atti della Costituente italiana relativi alla scrittura della Costituzione, si può constatare che i richiami alla Francia compaiono in maniera esplicita in diverse occasioni – soprattutto, ma non solo, nelle prime fasi dei lavo-

---

43 Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri, luglio 1943-maggio 1948*, Edizione critica a cura di A.G. Ricci, vol. VI, 1, seduta del 28 febbraio 1946, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, p. 469.

44 Atti della Consulta nazionale, *Discussioni*, seduta di lunedì 11 febbraio 1946, p. 564.

45 Si veda l'intervento di Aldo Bozzi, *ibid.*, seduta di giovedì 7 marzo 1946, p. 1079.

46 G. Gonella, *Bocciata*, in «Il Popolo», 7 maggio 1946.

47 AC, Commissione per la Costituzione (d'ora in avanti CC), prima Sottocommissione (d'ora in avanti ISC), 22 ottobre 1946, p. 276.

ri – e risultano nel complesso assai significativi. Non devono poi essere trascurati i riferimenti impliciti. In termini di rilevanza, il quadro che ne emerge è così tutt'altro che marginale.

È noto che nella nostra Costituzione vi sono due articoli che ripresero, letteralmente in un caso e sostanzialmente nell'altro, due disposizioni della Costituzione della Quarta Repubblica. Il primo è l'art. 40 sul diritto di sciopero, da esercitare «nell'ambito delle leggi che lo regolano». La sua formulazione fu oggetto di un lungo confronto tra chi desiderava che la Costituzione riconoscesse questo diritto ma ponesse alcune limitazioni, chi chiedeva il suo riconoscimento puro e semplice per tutti i lavoratori, e chi optava invece per il rinvio di tutta la materia alla legge ordinaria. La dicitura francese, proposta e richiamata esplicitamente in Aula il 12 maggio 1947 dal democristiano Umberto Merlin,<sup>48</sup> apparve alla fine un accettabile compromesso tra le diverse posizioni e fu ripresa tale e quale.<sup>49</sup> Il secondo articolo è il n. 139 sul divieto di revisione della forma repubblicana. Alle sue origini vi fu la proposta avanzata nella prima Sottocommissione della Commissione dei 75 da Palmiro Togliatti, il quale richiamò il precedente francese.<sup>50</sup> A questi due articoli in cui l'analogia con la Francia è del tutto palese<sup>51</sup> si può aggiungere l'art. 12 sulla bandiera, naturalmente tenendo conto della diversa combinazione cromatica.<sup>52</sup>

Ma i segnali di un'ineffettiva influenza dell'esperienza costituente francese sulla scrittura della nostra Costituzione non si fermano certo qui. La norma sul rapporto tra la Francia e il quadro internazionale, che abbiamo citato nel primo paragrafo, fu tenuta ben presente sia nella redazione del primo comma dell'art. 10, relativo alla conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale,<sup>53</sup> sia, soprattutto, in quella dell'art. 11. Se è vero – a piena dimostrazione del valore dell'operato dei nostri costituenti – che questo articolo ha una portata ben più ampia della norma della Quarta Repubblica, quest'ultima ne fu comunque una fondamentale base di partenza, come si evince dal testo proposto in sede di prima Sottocommissione nella relazione di Giuseppe Dossetti su *Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti*, in cui si invitava per l'appunto a «confrontare le espressioni in tutto analoghe della nuova Costituzione francese»:

Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà di altri popoli.

48 AC, seduta pomeridiana di lunedì 12 maggio 1947, p. 3897.

49 Cfr. P. Ciarlo, *Lo sciopero tra fatto e diritto nella fase costituente: Italia e Francia*, in De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo 2, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, cit., pp. 341-440.

50 AC, CC, ISC, 28 novembre 1946, pp. 433-434.

51 Luciani, *La transplantation du mythe*, cit., p. 132

52 *Ibid.*

53 AC, CC, Adunanza plenaria, 24 gennaio 1947, intervento di Tomaso Perassi, p. 164.

Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla organizzazione e alla difesa della pace.<sup>54</sup>

E se, come è necessario fare, si estende il confronto alla dichiarazione dei diritti contenuta nel primo progetto costituzionale respinto in Francia al referendum di conferma del 5 maggio 1946,<sup>55</sup> emergono nella nostra Costituzione ulteriori assonanze: il diritto del lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro», sancito all'art. 36, ricorda il diritto analogo previsto per «hommes et femmes» all'art. 28 del primo testo francese,<sup>56</sup> mentre il contenuto del secondo comma dell'art. 41, sui vincoli sociali all'iniziativa economica privata, è molto affine a quanto era scritto nell'art. 36 di quel testo in relazione al diritto di proprietà.<sup>57</sup>

Ravvisabile quindi in alcuni importanti articoli del testo finale della nostra Costituzione, l'influenza dell'esperienza transalpina, nella varietà delle posizioni che in essa si espressero, appare ancora più vasta se prendiamo in esame altre proposte iniziali formulate dai nostri Costituenti. Come abbiamo accennato, la relazione di Giorgio La Pira si ispirò ampiamente, in una visione organicistica che intendeva superare la matrice individualistica dell'89, alle suggestioni di Emmanuel Mounier, ed essa richiamò anche il «progetto de Menthon», vale a dire, in realtà, il testo del 1943 di France Combattante presentato due anni dopo dal dirigente del Mrp come base di discussione. Ma l'attenzione per le origini della Quarta Repubblica si manifestò inoltre nel fatto che tra le diverse altre fonti a cui La Pira faceva riferimento, che comprendevano la Costituzione di Weimar e quella sovietica del 1936, il progetto di dichiarazione dei diritti redatto a Parigi dalla prima Costituente aveva una posizione di rilievo.<sup>58</sup> Ad esempio, ne era ripreso pressoché integralmente l'art. 9 sull'arresto e la detenzione.<sup>59</sup>

Giuseppe Dossetti, nella sua relazione, propose di introdurre il diritto di resi-

---

54 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, p. 62. Nel resoconto della seduta della prima Sottocommissione del 3 dicembre 1946, si legge che il presidente Tupini, nel presentare la proposta di Dossetti, parla di «difesa della Patria» anziché di «difesa della pace» (p. 452). Si tratta evidentemente di un errore.

55 Il testo del progetto costituzionale adottato dalla prima Costituente può essere consultato all'indirizzo: <https://mjp.univ-perp.fr/france/co1946p.htm#dec>.

56 Art. 28: «Hommes et femmes ont droit à une juste rémunération selon la qualité et la quantité de leur travail, en tout cas, aux ressources nécessaires pour vivre dignement, eux et leur famille».

57 Art. 36, primo comma: «Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui».

58 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, pp. 22-28.

59 *Ibid.*, p. 25.



stenza<sup>60</sup> facendo riferimento, pur allontanandosene nella formulazione, all'art. 21 del primo progetto costituzionale francese,<sup>61</sup> che a sua volta si era ispirato all'art. 35 della Dichiarazione dei diritti montagnarda del 1793. L'idea fu accolta dalla Commissione dei 75 ed il diritto di resistenza fu sancito al secondo comma dell'art. 50 del suo progetto, per poi essere soppresso però nel dicembre 1947 nel corso del confronto in Assemblea.

L'art. 33 del primo progetto francese sul diritto a mezzi adeguati di assistenza per chi era nell'impossibilità di lavorare (il cui contenuto venne in buona parte ripreso nel preambolo della Costituzione definitiva<sup>62</sup>) fu considerato come uno dei punti da cui partire nella relazione di Giuseppe Togni sulla *Assistenza e previdenza*.<sup>63</sup> La definizione della proprietà in termini di «droit inviolable d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi», contenuta anch'essa nel primo testo francese, fu ripresa, a parte il termine "inviolabile", nella relazione di Antonio Pesenti su *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*.<sup>64</sup> E l'idea del passaggio alla collettività di «tout bien, toute entreprise» con caratteristiche di servizio pubblico nazionale o di monopolio di fatto, presente in entrambi i progetti francesi, si ritrovò, diversamente formulata, sia nella relazione dello stesso Pesenti<sup>65</sup> che in quella di Togliatti sui *Principii dei rapporti sociali (economici)*.<sup>66</sup> A questo proposito, è del resto da sottolineare che la Francia, così come la Gran Bretagna laburista, offriva il concreto esempio di un paese occidentale impegnato nell'attuazione di importanti nazionalizzazioni.<sup>67</sup>

Nel processo di definizione della forma di Stato, pertanto, i costituenti italiani guardarono a Parigi per più di un aspetto, traendo indicazioni preziose da cui partire per approdare magari, come nel caso dell'art. 11, a formulazioni più ampie e incisive. La realtà d'oltralpe fu richiamata a un certo punto anche nella discussione sull'ingresso delle donne in magistratura: di fronte ai pregiudizi consolidati e diffusi che alimentavano l'idea di porvi dei limiti, la comunista Maria Maddalena Rossi ricordò, come aveva fatto prima di lei la democristiana Maria Federici, l'eguaglianza di diritti garantita «in tutti campi» alla donna dai due testi costituzionali francesi e menzionò

60 Cfr. E. Galavotti, *Il professorino. Giuseppe Dossetti tra crisi del fascismo e costruzione della democrazia, 1940-1948*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 566-571.

61 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, p. 61.

62 In esso cadde però la specificazione che «la garantie de ce droit» era «assurée par l'institution d'organismes publics de sécurité sociale».

63 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, p. 92.

64 *Ibid.*, p. 112.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*, p. 67.

67 L'esempio di questi due paesi in tema di nazionalizzazioni fu richiamato dal comunista Mario Montagnana in Assemblea: AC, seduta pomeridiana di martedì 6 maggio 1947, p. 3631.



la legge dell'11 aprile 1946 che aveva aperto l'accesso alla magistratura a «ogni francese, dell'uno o dell'altro sesso». <sup>68</sup>

Una questione su cui il dibattito francese apparve in filigrana fu la collocazione dei diritti sociali. In questo caso, i modelli a cui potersi riferire erano due: l'inserimento nel *corpus* della Costituzione, come era previsto nel progetto bocciato il 5 maggio 1946, la cui prima parte era costituita da un'ampia dichiarazione dei diritti; oppure la loro menzione in un preambolo, così come era avvenuto nel testo definitivamente approvato (che, per quanto concerneva i diritti di libertà, si era limitato a riaffermare quelli del 1789). La seconda soluzione fu ripetutamente proposta alla nostra Costituente da diverse personalità, tra cui Piero Calamandrei ed Emilio Lussu, il quale appunto sottolineò che in Francia i tre partiti di massa si erano accordati affinché di «questi articoli» si desse un «riassunto brevissimo ed estremamente suggestivo solo nel preambolo». <sup>69</sup> Tuttavia le obiezioni convergenti di figure come Togliatti e Mortati condussero invece alla scelta, più coraggiosa e moderna, di valorizzare maggiormente lo status dei diritti sociali includendoli nella prima parte della Costituzione.

Sulla forma di governo, i comunisti e i socialisti italiani, fautori di una Costituzione-indirizzo che aprisse la strada a una vasta azione legislativa di riforma economica e sociale, non potevano che guardare con favore a un dibattito come quello francese, il cui risultato finale era stato l'edificazione di un sistema politico alquanto legicentrico, sia pure più bilanciato rispetto a quello del primo progetto. La Costituzione del 27 ottobre 1946 <sup>70</sup> annoverava infatti tra le sue caratteristiche una seconda camera nettamente subalterna alla prima, un controllo di costituzionalità estremamente limitato, un capo di Stato privo del potere di scioglimento e il divieto di delega legislativa (che nella prassi sarebbe stato tuttavia ampiamente aggirato). Il processo costituente in Francia, come si è detto, aveva suscitato al tempo stesso un grande interesse anche tra coloro che si erano dimostrati più sensibili, invece, al tema di una più equilibrata riforma del parlamentarismo. E Costantino Mortati, che come si ricorderà aveva valutato favorevolmente la discussione francese in tema di valorizzazione del premier, propose nella seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 un sistema di formazione del governo che prevedeva, come in Francia, il voto di fiducia al solo primo ministro, allo scopo di far risaltare la sua preminenza all'interno della compagine ministeriale. <sup>71</sup> La proposta non fu però accolta e la Costituzione della Quarta Repubblica non fornì in linea generale molti altri spunti ai sostenitori di un regime parlamentare razionalizzato, i quali non poterono che prendere atto che l'ampio dibattito

---

68 AC, seduta antimeridiana di mercoledì 26 novembre 1947, p. 2497.

69 AC, seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947, p. 1885.

70 Cfr. P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998.

71 AC, CC, 2SC, Prima Sezione, 8 gennaio 1947 (pom.), pp. 59-65.

sorto in Francia negli anni Trenta e proseguito durante la Resistenza non aveva alla fine prodotto i risultati sperati. A causa dei suoi eccessi in senso parlamentaristico, la Costituzione francese del 27 ottobre 1946 finì anzi per diventare ai loro occhi una sorta di contro-modello, il riferimento al quale poteva servire per mettere in risalto il più accurato lavoro che i costituenti italiani stavano compiendo. È quel che fece il 12 marzo 1947 il presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, rispondendo alle critiche formulate da chi, a cominciare da Vittorio Emanuele Orlando, non riteneva che il progetto da essa presentato garantisse un'equilibrata ripartizione dei poteri:

Insomma, onorevoli colleghi, per un giudizio complessivo, vi prego di tener presente il nostro progetto e la Costituzione francese, anche nel suo ultimo testo emendato ed oggi in vigore. Nella Costituzione francese vi è una Camera sola, ed a fianco un Consiglio, un organo puramente consultivo; noi abbiamo due Camere, con una piena parità, che in certe occasioni si riuniscono in Assemblea Nazionale. Abbiamo il Capo dello Stato, che può sciogliere il Parlamento; in Francia, no; soltanto quando vi sono state due crisi, ed è il Consiglio dei Ministri che può sciogliere la Camera. Abbiamo la Corte costituzionale. Abbiamo un insieme di garanzie. Non so come si possa far credere totalitaria e rivoluzionaria questa forma di Costituzione, che si propone all'Italia, e che, sono sicuro, finirà con l'essere riconosciuta liberale e democratica.<sup>72</sup>

Alcuni mesi dopo, il 19 settembre, invitando i critici del progetto di Costituzione a prendere atto che «di Costituzioni belle al mondo» non se ne trovavano poi molte, Ruini ribadì a proposito di quella della Quarta Repubblica: «È notevole; ma non è un capolavoro; non è dopo tutto superiore a questa che stiamo fabbricando».<sup>73</sup>

Una certa influenza, comunque, la nuova Costituzione la esercitò anche su alcuni articoli in tema di istituzioni. Ad esempio, il progetto della Commissione dei 75 non prevedeva, riguardo alle prerogative del presidente della Repubblica (il cui mandato era di sette anni secondo il modello della Terza Repubblica), né la facoltà di chiedere una nuova deliberazione alle Camere prima della promulgazione di una legge, né quella di inviare loro dei messaggi. La loro introduzione avvenne nell'ottobre 1947 durante la discussione in Assemblea e fu motivata anche dall'esempio degli artt. 36 e 37 della carta costituzionale francese,<sup>74</sup> a dimostrazione di come essa rimanesse un

<sup>72</sup> AC, seduta di mercoledì 12 marzo 1947, pp. 2023-2024. Cfr. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 231-234.

<sup>73</sup> Si veda la nota 1 del presente saggio.

<sup>74</sup> Nella seduta antimeridiana di martedì 14 ottobre Aldo Bozzi, secondo il quale non era possibile escludere completamente il capo dello Stato dal processo di formazione della legge, propose il seguente emendamento che ricordava l'art. 3 dello Statuto albertino e che ovviamente suscitò una levata di scudi: «La funzione legislativa è collettivamente esercitata dal Presidente della Repubblica e dalle due Camere». Lo stesso Bozzi si era però richiamato, ponendola come una delle soluzioni possibili, all'art. 36 della Costituzione francese, in virtù del quale «dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée». Giovanni Persico, intervenendo sulla questione, aprì la porta a questo tipo di soluzione,

punto di riferimento costante.

La percezione di una Costituzione francese sensibilmente più squilibrata e meno innovativa di quella italiana, emersa nella fase costituente, si sarebbe rafforzata negli anni a venire a causa della forte instabilità che avrebbe contrassegnato la realtà politico-governativa d'oltralpe. E dopo il passaggio alla Repubblica gollista nel 1958, dovuto all'incapacità di trovare una soluzione alla crisi algerina, l'idea di una debolezza istituzionale endemica della Repubblica "sorella" o quanto meno "cugina" del 1946 si sarebbe definitivamente consolidata, offuscando in misura eccessiva, peraltro (ma del resto questo accadde per decenni anche nella memoria collettiva francese<sup>75</sup>), i risultati da essa comunque raggiunti in campo economico e sociale e nell'avvio – sia pure con vertiginose oscillazioni – dell'integrazione europea.<sup>76</sup>

## 5. UN MONITO PER I COSTITUENTI ITALIANI

A conclusione dell'analisi di quanto abbia inciso la fondazione della Quarta Repubblica sulla transizione costituzionale italiana, occorre chiedersi se essa esercitò un'effettiva influenza anche sullo spirito costituente dei soggetti politici. La risposta che si può dare è che la sofferta esperienza francese agì come un significativo elemento di dissuasione: gran parte degli attori politici italiani ne trasse un severo avvertimento sui gravi rischi di delegittimazione dell'operato costituente cui poteva condurre l'esasperazione dei conflitti. Così, il 12 marzo 1947 Meuccio Ruini, rispondendo alla critica mossa alla Commissione dei 75 di aver tardato a presentare il progetto di Costituzione, affermò che era «opinione diffusa» che se in Francia «si fosse messo un po' più di tempo» nello scrivere la Costituzione, si sarebbe forse «evitata la doppia vicenda».<sup>77</sup>

La forza politica che apparve come la più propensa a tener conto della lezione francese fu il Pci. Il partito di Togliatti adottò alla Costituente una strategia di dialogo che contrastò in maniera palese con l'intransigenza mostrata dal Pcf. Una delle motivazioni di questo diverso comportamento fu, come si è accennato, il timore che si decidesse alla fine di seguire anche in Italia la strada del referendum confermativo. Era

---

che Meuccio Ruini prese a sua volta in considerazione qualificandola come «il veto sospensivo» configurato dalla «classica dottrina francese» (pp. 1179-1181). Nella seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre, Persico propose l'emendamento «il Presidente della Repubblica può inviare messaggi alle Camere» prendendo spunto dall'esempio americano e dall'art. 37 della Costituzione della Quarta Repubblica: «Le Président de la République communique avec le Parlement par des messages adressés à l'Assemblée nationale» (pp. 1446-1447).

<sup>75</sup> Cfr. F. Fogacci, *La fabrication du mythe: la "légende noire" de la IVe République. Un regard historique sur la mobilisation de la Constitution de 1946 par le discours politique*, in Cartier e Verpeaux (sous la direction de), *La Constitution du 27 octobre 1946*, cit., pp. 105-121.

<sup>76</sup> Cfr. J. Raflik, *La République moderne. La IVe République 1946-1958*, Paris, Éditions du Seuil, 2018.

<sup>77</sup> AC, seduta di mercoledì 12 marzo 1947, p. 2012.

uno scenario da scongiurare, secondo quanto affermarono Ruggero Grieco e Palmiro Togliatti nella riunione congiunta del comitato centrale e del gruppo parlamentare che si svolse nel febbraio 1947, perché vi era il rischio che una nuova contrapposizione referendaria, dopo quella del 2 giugno, spaccasse il paese ridando slancio alle forze monarchiche. L'esortazione a evitare il riprodursi di un clima di scontro simile a quello francese fu espressa con chiarezza in quella sede da Mario Montagnana:

Dobbiamo evitare ciò che è accaduto in Francia dove è stato inevitabile avere due Assemblee costituenti, referendum ed altre cose del genere; e ciò noi dobbiamo evitarlo tanto più che da noi la Repubblica è passata soltanto con due milioni di maggioranza mentre dieci milioni di italiani hanno votato per la monarchia; ecco quindi la necessità che la nuova Costituzione repubblicana venga approvata a grande maggioranza.<sup>78</sup>

Che la Costituzione dovesse per quanto possibile unire, e non dividere, era comunque una convinzione comune alle principali forze costituenti italiane.<sup>79</sup> Il monito che si poteva ricavare dalla vicenda francese era da prendere sul serio anche perché in Italia non vi era la valvola di sicurezza di una tradizione repubblicana consolidata dalla storia, di una dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino con cui riannodare i fili. Se la debolezza del patto costituzionale alla base della Quarta Repubblica era in parte compensata dal radicamento di un insieme di valori repubblicani che trovavano espressione anche in forme simboliche profondamente sentite, in Italia il nuovo regime politico da costruire non poteva poggiare su garanzie di questa natura. Nel descrivere il 17 marzo in Assemblea il lavoro della Commissione dei 75 di cui era membro, il socialista Pietro Mancini mise fortemente l'accento su questa differenza cruciale: «Non avevamo dinanzi a noi che il vuoto. Diciamolo apertamente: la Francia aveva nel suo attivo tredici Costituzioni, come abbiamo appreso dall'onorevole Nitti; ma, più di siffatte Costituzioni, aveva nel suo passato una filosofia, una tradizione, una rivoluzione». Questo «vuoto», proseguiva Mancini, era stato però controbilanciato nella Commissione dei 75 da «una grande fede»: «quella di dare al Paese un progetto di Costituzione, per cui potemmo vincere tutte le prevenzioni della passione di parte e trovare nella discordia la concordia».<sup>80</sup> La differenza tra la tradizione politico-costituzionale francese e quella italiana fu in più di un'occasione richiamata da Meuccio Ruini. Nel discorso conclusivo del 22 dicembre 1947, a cui fece seguito il voto finale sulla Costituzione, egli ribadì che non sarebbe stato possibile replicare la scelta della seconda Costituente francese sul tema chiave della proclamazione dei diritti:

<sup>78</sup> Fondazione Gramsci, Archivio del Partito comunista italiano, Archivio M, mf. 276, Comitato centrale, riunione del 27-28 febbraio 1947, p. 56.

<sup>79</sup> Cfr. E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>80</sup> AC, seduta pomeridiana di lunedì 17 marzo 1947, pp. 2217-2218.

Nella enunciazione dei diritti e doveri dei cittadini, se la Francia, che ha una tradizione superba di tali dichiarazioni, ha potuto rimettersi ad esse, noi, che non l'abbiamo, siamo tenuti a formulare noi, per la prima volta, questi diritti e questi doveri. Lo abbiamo fatto non senza vantaggi e passi avanti.<sup>81</sup>

Da parole come queste emerge che i costituenti italiani erano consapevoli di avere maggiori responsabilità rispetto ai colleghi francesi: la posta in gioco era la costruzione di una idea della nazione profondamente rinnovata dopo il tramonto dell'esperienza liberale, la vocazione totalitaria del fascismo e le macerie della guerra. La Costituzione repubblicana italiana<sup>82</sup> assumeva perciò una più forte valenza identitaria. L'uso così frequente al suo interno del termine "Repubblica" in funzione di soggetto ne fu una manifestazione molto importante: esso ricorreva ben 17 volte in forma esplicita,<sup>83</sup> e si può certamente aggiungere all'elenco il genitivo di pertinenza del fondamentale secondo comma dell'art. 3. Non essendovi, come in Francia, una forte tradizione repubblicana, era attraverso gli articoli della Costituzione che la Repubblica rivelava la sua essenza a se stessa e ai cittadini, con le voci verbali "riconosce", "garantisce", "promuove", "tutela", "incoraggia" e così via. La comunità nazionale doveva trovare nei principi repubblicani proclamati dalla Costituzione le basi di una nuova convivenza.

Questa declinazione molto articolata della missione attribuita alla Repubblica – che fu oggetto di critica da parte di Francesco Saverio Nitti<sup>84</sup> – rappresentò una specificità della Costituzione italiana rispetto a diverse altre Costituzioni repubblicane<sup>85</sup> e in particolare, per quanto ci riguarda, a quella francese del 27 ottobre 1946, dove il termine "Repubblica", come soggetto, compariva solo due volte. Si potrebbe pensare che nel testo francese l'uso limitato del termine dipendesse, in buona misura, dall'assenza di un'ampia parte dedicata all'elencazione dei diritti. Se andiamo tuttavia a prendere in esame anche in questo caso il progetto approvato dalla prima Costituente, in cui ai diritti era invece riservato ampio spazio, possiamo constatare che in esso il soggetto "Repubblica" non ricorreva comunque più di quattro volte. Sembra un paradosso, visto il maggiore radicamento in Francia dell'idea repubblicana; ma in realtà era proprio questo radicamento a rendere meno necessaria la costante presenza

---

81 AC, seduta pomeridiana di lunedì 22 dicembre 1947, p. 3592.

82 Sulla definizione della Repubblica nell'art. 1 cfr. F. Bonini, *Quale Repubblica*, in F. Bonini, T. Di Maio, G. Tognon (a cura di), *L'Italia europea. Dall'unificazione all'Unione*, Roma, Studium, 2017, pp. 326-336.

83 In diversi articoli, inoltre, dopo essere stato esplicitato nel primo comma, il soggetto ricorre nei commi successivi in forma implicita.

84 Egli infatti affermò: «Si parla sempre di Repubblica, mai dello Stato. Si vuole affermare che la Repubblica esiste. Non avremo bisogno di questa affermazione ripetuta e continua, se veramente ci crediamo» (AC, seduta pomeridiana di sabato 19 aprile 1947, p. 3094).

85 Nella stessa Costituzione spagnola del 1931 è più frequente l'uso del termine "Stato".

della République nel lessico della Costituzione.<sup>86</sup>

La Costituzione repubblicana italiana nasceva quindi con obiettivi più ambiziosi perché doveva procedere a una più organica riconfigurazione del sistema dei valori. Perdere questa sfida a causa di scontri analoghi a quelli del processo costituente francese avrebbe avuto conseguenze estremamente gravi. Le tensioni prodottesi oltralpe tra i diversi attori indebolirono la nascente Quarta Repubblica. Ma forse concorsero, assumendo un valore di avvertimento sugli effetti ancora più pesanti di una loro replica al di qua delle Alpi, a rendere più solide le fondamenta dell'Italia repubblicana, che furono in grado di resistere, pur tra molteplici difficoltà, alle potenti scosse della guerra fredda.

---

86 Una missione molto importante nel preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946 è attribuita alla “nazione”. È la “nazione”, infatti, ad assicurare «à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement», a garantire a tutti «la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs», a proclamare la solidarietà e l'eguaglianza di fronte agli oneri derivanti dalle calamità nazionali, a garantire «l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture».