

# I “due corpi” della Costituzione e la venerazione costituzionale: i casi di Francia e Italia nel secondo dopoguerra

GIAN MARCO SPERELLI

## *Introduzione*

Ricorrendo alla celebre definizione coniata da Kantorowicz<sup>1</sup>, si può risalire ad un “corpo” politico della Costituzione, da analizzare assieme alla questione della legittimità dei moderni regimi liberaldemocratici? Partendo dalle esperienze storico-costituzionali della Francia e dell’Italia nel secondo dopoguerra, il saggio proverà a tracciare punti di contatto e differenze nelle due esperienze storiche prese in esame, cercando di dimostrare la centralità non soltanto giuridico-normativa delle Costituzioni, ma soprattutto la portata politica e – per taluni aspetti – legittimante delle Carte costituzionali nei processi di costruzione delle democrazie sorte dalle ceneri della seconda guerra mondiale.

In Francia, infatti, il regime repubblicano è il pilastro su cui edificare e portare a compimento la riforma dello Stato gollista, in virtù del passaggio tra la IV e la V Repubblica dalla primazia del principio di

legalità a quello di legittimità. Potere dello Stato e legittimazione popolare si compenetrano e si sostengono a vicenda con la conclusione del processo costituente tra il 1958 e il 1962, con la controversa riforma costituzionale che introduce l’elezione diretta del Presidente della Repubblica. Il corpo politico, in definitiva, della Costituzione francese è nient’altro che la permanenza dello Stato nella evoluzione dei regimi politici che hanno attraversato la storia transalpina a partire dalla Monarchia, passando per l’Impero fino alla nascita della Repubblica<sup>2</sup>.

In Italia, invece, è la Carta del 1948 a tramutarsi essa stessa nel corpo politico della democrazia repubblicana. La continuità istituzionale del regime repubblicano, nel passaggio complesso e traumatico dalla “prima” alla “seconda Repubblica”<sup>3</sup>, è garantita dalla centralità istituzionale della Costituzione. Un filo rosso ben sintetizzato da Paolo Grossi, storico del diritto e allora giudice della Corte costituzionale, in occasione del 65esimo anniversario

della Carta del 1948, perché la Costituzione repubblicana rappresenta «un ponte fra presente e futuro», capace, tuttavia, di tenere assieme la tradizione storico-costituzionale del paese anche nei momenti più delicati di crisi:

La lettura della società collega inscindibilmente la Costituzione repubblicana agli anni fra il 1945 e il 1948, a un terreno storico fecondo perché momento di ritrovata consapevolezza nei valori capaci di fondare robustamente una comunità politica, di scelte coraggiose, di speranze costruttive; ma proprio perché quei valori si trasformavano in un lievito di principi all'interno della stessa dimensione costituzionale della Repubblica, quella dimensione si trasformava da disciplina del mero tempo presente a ponte lanciato verso il futuro. Oggi, noi, uomini di quel futuro, siamo orgogliosi di verificarne la piena attualità<sup>4</sup>.

1. *Il corpo politico della Costituzione francese: la consacrazione della monarchia repubblicana sotto la V Repubblica*

«Je n'ai pas fondé une nouvelle République. J'ai simplement donné des fondations à la République.[...] Ce que j'ai essayé de faire, c'est d'opérer la synthèse entre la Monarchie et la République»<sup>5</sup>. Una sintesi icastica che ben racchiude la *réforme de l'État* realizzata da Charles de Gaulle nell'estate del 1958<sup>6</sup>. Quest'ultimo è, infatti, «il fusibile tra il grande apparato burocratico statale e l'anima popolare francese nel momento più acuto della guerra civile in Algeria»<sup>7</sup>. Nel ribadire le radici democratico-repubblicane della V Repubblica<sup>8</sup>, la Costituzione del 1958 fa un ulteriore passo in avanti ricorrendo al concetto di legittimità<sup>9</sup>. Sotto la III e la IV Repubblica, infatti, per designare la con-

formità dell'azione governativa ai dettami costituzionali si fa esclusivamente riferimento alla nozione di legalità<sup>10</sup>. La trasposizione del principio di legittimità<sup>11</sup> si ha, così, attraverso la *leadership* carismatica di de Gaulle, prima che quest'ultimo la consolidi definitivamente grazie all'investitura elettorale nel passaggio costituente tra il 1958 e il 1962<sup>12</sup>. Esempio della prima tipologia di legittimità è l'allocuzione ai cittadini francesi pronunciata, il 29 ottobre 1960, a seguito dell'aggravarsi della situazione politico-militare ad Algeri:

Enfin, je m'adresse à la France. Eh bien! Mon cher et vieux pays, nous voici donc ensemble, encore une fois, face à une lourde épreuve. En vertu du mandat que le peuple m'a donné et de la légitimité que j'incarne depuis vingt ans, je demande à tous de me soutenir quoi qu'il arrive<sup>13</sup>.

Tuttavia, a distanza di pochi mesi de Gaulle insiste sul mandato popolare, ricevuto in occasione della consultazione referendaria dell'8 gennaio 1961 sulla risoluzione della crisi algerina, come fonte suprema della propria legittimità: «Je m'affirme pour aujourd'hui et pour demain en la légitimité française que la Nation m'a conférée et que je maintiendrai, quoi qu'il arrive»<sup>14</sup>. Con l'elezione a suffragio universale diretto, a partire dal 1965, il principio di legittimità su basi democratiche è definitivamente istituzionalizzato o – per dirla con Kantorowicz – compiutamente secolarizzato. Sul radicamento di questa legittimazione democratica, tornerà ad esprimersi due decenni più tardi anche Debré:

Alors que les institutions de la III<sup>e</sup> avaient très tardivement acquis une légitimité, alors que celles de la IV<sup>e</sup> ne l'avaient jamais obtenue, les récentes élections de cette année 1978 ont il-



Campagna elettorale per l'Assemblea Costituente della Quarta Repubblica Francese, ottobre 1945

lustré l'enracinement des institutions neuves. Vingt ans après 1958, l'opinion française se reconnaît en elles et l'acceptation immédiate et totale des résultats, donc de la légitimité du pouvoir, a été un fait très significatif<sup>15</sup>.

Una superiorità della legittimità democratico-popolare consacrata dalla decisione di de Gaulle di dimettersi all'indomani della *débâcle* referendaria del 27 aprile 1969. Se, da un lato, l'uscita di scena definitiva di de Gaulle appare come la quintessenza della conformità del regime politico al rispetto della volontà popolare, d'altra parte si può scorgere una deriva di natura plebiscitaria – seppur non connotata in maniera autoritaria o dispotica – nel ricorso all'istituto del referendum<sup>16</sup>. La nazione – per dirla con Rénan – sarebbe dunque un plebiscito quotidiano?<sup>17</sup> La ricerca di un consenso o –piuttosto – di una legittimazione popolare da parte della classe di governo è la pietra angolare delle moderne liberal-democrazie, pur non mancando rischi di eventuali cortocircuiti attorno a questo nodo cruciale, in modo particolare nel caso francese. Riflettendo sulla cesura tra la IV e la V Repubblica, in talune analisi si è insistito sulla distinzione tra «democrazie dirette» e «democrazie mediate»<sup>18</sup>. In quest'ultima categoria rientrerebbe a pieno titolo la IV Repubblica definita polemicamente da Duverger come «une démocratie sans le peuple»<sup>19</sup>, poiché in tali regimi gli elettori sono limitati nella sola scelta di eleggere i propri rappresentanti che indicheranno a loro volta il capo dell'esecutivo. Di segno diametralmente opposto sono le cosiddette “democrazie dirette”, di cui la V Repubblica – in modo particolare dopo la controversa riforma costituzionale del 1962 – rappresenta una non replicabile sintesi di

regime parlamentare a propulsione presidenziale<sup>20</sup>.

L'unità del corpo politico nella V Repubblica, soprattutto sotto la *République gaullienne*<sup>21</sup>, è incarnata da una *leadership* politica carismatica gratificata da un doppio strumento di investitura popolare: l'elezione diretta del Capo dello Stato e il referendum. Il secondo strumento in particolare acquisisce una evidente importanza riguardo al tema della successione del Presidente de Gaulle nel 1969. Venuto meno il fusibile delle istituzioni repubblicane nate nel 1958, si pone la questione della istituzionalizzazione e del riordino della prassi presidenziale adottata da de Gaulle. Per comprendere la portata di tale processo politico, occorre affidarsi alle riflessioni sviluppate da Kantorowicz sul tema della successione:

Interpretando il popolo come universitas che “mai muore”, i giuristi erano giunti a concepire il carattere perpetuo sia dell'intero corpo politico (membra e capo insieme), sia dei suoi singoli componenti. La perpetuità del solo “capo” aveva tuttavia una importanza non meno grande in quanto il capo appariva tradizionalmente la parte responsabile, la cui assenza avrebbe reso l'intero corpo politico incompleto e incapace di agire<sup>22</sup>.

I successori di de Gaulle hanno avuto il merito di separare e circoscrivere con maggiore precisione il referendum, evitandone il ricorso sistematico come strumento di legittimazione della prima carica dello Stato con il corpo elettorale. Questo dato è emerso chiaramente nell'utilizzo del referendum non più in maniera plebiscitaria legando il destino dell'inquilino dell'Eliseo all'esito di una consultazione referendaria come accaduto nel 1969, per non compromettere la continuità e la sta-

bilità delle istituzioni di governo. Durante il secondo mandato presidenziale di Mitterrand, peraltro, si è cercato di chiarire definitivamente, nel corso dei lavori del *Comité Vedel*<sup>23</sup>, la differenza sostanziale tra il referendum legislativo e il referendum costituyente, nel circoscrivere la possibilità di far ricorso a quest'ultimo nella sola cornice fissata all'art. 89. La dinamica di verticalizzazione del rapporto tra potere statale e cittadinanza, consolidatasi e con l'elezione diretta del Capo dello Stato e con l'utilizzo dello strumento referendario, ha a che fare con quello che Burdeau definisce – seppur in forma secolarizzata – come il processo necessario di sacralizzazione del potere:

Seule une croyance peut cimenter l'union des individus que, dans la quotidienneté de l'existence, trop d'intérêts séparent pour qu'ils puissent se rapprocher ailleurs que dans l'irrationnel. La sacralisation du Pouvoir opère cette fusion. Certes nous n'y prenons pas garde, mais nos attitudes politiques sont imprégnées d'animisme et latrerie qui, par-delà nos allégeances partisans, assurent la transcendance et l'autorité. Nous récusons tel chef, nous discutons la compétence de telle équipe gouvernementale, mais nous croyons à une légitimité [...]. Le langage populaire dirait que nous croyons au Père Noël. Or, tant que les peuples croiront aux miracles, le Pouvoir sera sacré<sup>24</sup>.

Le elezioni anticipate nel giugno 1997 sono d'altra parte uno spartiacque decisivo nella storia costituzionale francese recente, poiché decretano il trionfo delle sinistre con 319 seggi ottenuti a Palais Bourbon, di cui 250 per i socialisti. Jospin, il leader del partito socialista, è così designato Primo ministro, dando inizio alla più lunga coabitazione della storia della V Repubblica. Chirac, conscio della ineludi-

bile erosione del “potere” presidenziale, decide di riproporre il progetto istituzionale rimasto incompiuto sotto la Presidenza Pompidou: il quinquennato<sup>25</sup>. Qui si intravede la netta differenza con l'esperienza d'oltralpe. In Italia, infatti, la forza istituzionale del Quirinale risiede nella “invisibilità” del proprio *domaine réservé*, posto al riparo dal continuo alternarsi delle maggioranze parlamentari<sup>26</sup>. Il Presidente della Repubblica in Italia, infatti, può continuare a svolgere il complesso e delicato compito di stabilizzare il quadro istituzionale in situazioni di crisi. In Francia, invece, la progressiva presidenzializzazione della forma di governo ha privato il sistema politico di questa risorsa, riducendo i necessari contrappesi istituzionali alla inarrestabile ascesa del potere esecutivo<sup>27</sup>.

La riforma, approvata dal corpo elettorale in occasione del referendum costituzionale del 24 settembre 2000, consacra, così, la definitiva presidenzializzazione della forma di governo della V Repubblica, cercando di allineare a tal fine – almeno teoricamente – <sup>28</sup>, la maggioranza parlamentare con quella presidenziale alla durata di cinque anni<sup>29</sup>. Sono i segnali sempre più evidenti del processo di erosione della legittimità politica delle istituzioni nate a seguito del ritorno al potere di de Gaulle nell'estate del 1958.

## 2. *La Costituzione come corpo politico dell'identità repubblicana: il caso italiano nel dopoguerra*

L'esperienza italiana nei primi anni '90 del secolo scorso chiarisce una volta per

tutte come il momento dell'ingegneria costituzionale non possa mai esser disgiunto da un processo di investitura popolare, in modo particolare nelle fasi di rifondazione di un sistema politico. Si tratta di un dato che l'ex Presidente della Repubblica Cossiga avrà modo di sottolineare in una significativa conversazione epistolare col suo successore Scalfaro nei primi anni del nuovo millennio, rievocando il mancato aggiornamento del dettato costituzionale del 1948 dinanzi al cambiamento epocale con il passaggio dalla "prima" alla cosiddetta "seconda Repubblica":

Caro Oscar,

[...] Non sono ovviamente d'accordo sulla tua ammirazione per la nostra Costituzione. Essa è stata per prudente volontà politica di De Gasperi e dello stalinista Togliatti il nostro piccolo Trattato di Yalta, che ha concorso ad impedire che l'Italia precipitasse dopo la Resistenza in una ancora più sanguinosa guerra civile. La parte relativa ai diritti fondamentali è una "marmellata" di liberalismo occidentale all'americana, di velleitarismo social-cristiano da Codice di Camaldoli[...] e di socialismo reale alla Costituzione dell'Urss del 1936: esemplare anche se ridicola la disposizione per cui: "L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro", frutto del noto compromesso tra Dossetti e Togliatti, che voleva una più pregnante e significativa: "L'Italia è una Repubblica fondata su i lavoratori", enunciato ben più teoricamente e politicamente fondato sulla concezione classista dello Stato, propria della dottrina marxista e poi di quella più matura del marxismo-leninismo[...]. E così che dire delle sconclusionate disposizioni sulla proprietà che non hanno alcun fondamento né nella scienza economica né nella sociologia, ma solo nelle fumoserie dei "professorini della Cattolica", traduttori affrettati del corporativismo fascista tanto caro a Padre Gemelli?<sup>30</sup>

Degna di nota è la risposta di Scalfaro, perché quest'ultimo ribadisce la propria contrarietà, già affermata al momento

della lettura del messaggio presidenziale di Cossiga nel giugno 1991, alla convocazione di un'Assemblea costituente per ricucire il rapporto di legittimità e di credibilità della classe politica nei confronti degli elettori:

Caro Francesco,

grazie per la lettera dove esprimi il Tuo pensiero sulla nostra Costituzione, pensiero che, in sostanza, avevi comunicato al Parlamento con un messaggio, sul quale io stesso presi la parola in Aula a Montecitorio. Può essere che avendo io vissuto la splendida avventura dell'Assemblea costituente, e avendo visto nascere, tra non poche difficoltà, parola per parola, quella bellissima Carta, sia preso troppo dall'amore alla stessa che rappresentò, e rappresenta tuttora, la risurrezione, dopo tanto sangue, dei diritti della Persona. Da qui la mia totale contrarietà alla Tua dissacrante demolizione: lo dico con rispetto, ma con verità. Che si possa e si debba rivedere la Costituzione (l'articolo 138 parla di "revisione") non è contestabile. Rimango però convinto che sia ortodosso pensare a una Assemblea costituente, quando, come avvenne al termine della guerra, c'è un popolo che non ha più alcuna norma che sia a fondamento del suo esistere e del suo operare<sup>31</sup>.

Il timore della messa in discussione dell'unità nazionale esclude l'ipotesi – anche per i vincoli troppo onerosi per gli attori politici – di una cesura costituzionale in Italia nei primi anni '90. A differenza dell'Italia, la Francia, infatti, ha potuto e dovuto portare a compimento il proprio "decennio costituente" per dare risposta al principio successivamente sancito all'art. 5 della Costituzione, vale a dire la difesa e il mantenimento dell'indipendenza nazionale di cui il Presidente della Repubblica è il supremo garante. In definitiva, non vi può essere una nazione francese senza il mantenimento della propria autonomia e sovranità politica,

perché in tal caso verrebbe meno la legittimità stessa dell'ordinamento statale. In Italia i termini della questione, invece, sono diversi, in virtù di una legittimità statale fondata sul mantenimento dell'unità nazionale raggiunta soltanto nel 1861.

Sul fronte interno, la riconferma dell'unità nazionale ha nel passaggio costituente, tra il 1946 e il 1948, il suo atto fondativo<sup>32</sup>. La Costituzione diviene il corpo politico della democrazia repubblicana, la cui legittimazione non è sublimata una volta per tutte dal responso delle urne del 2 giugno 1946, ma anche dal nesso euro-atlantico come rilevato da Di Nolfo:

Nessuno di questi gruppi (coinvolti nello sganciamento dal fascismo) ritiene possibile superare da soli, cioè con le sole forze interne italiane, la crisi. Tutti temono che, senza un provvidenziale soccorso dall'esterno, i controlli sociali che caratterizzano la natura del sistema politico salteranno. Da questa comune preoccupazione nasce una serie disordinata di iniziative tendenti a riallacciare i contatti con gli alleati [...]. Se gli alleati aiuteranno le forze dominanti italiane a superare la crisi, questa potrà essere evitata e in cambio il sistema internazionale potrà confidare in avvenire nell'Italia su un umile, devoto e fedele elemento d'ordine, obbediente al cenno dei vincitori occidentali<sup>33</sup>.

Posta sotto la dominazione di potenze straniere per secoli, l'Italia del XIX secolo – per dirla con Chabod – si è caratterizzata per la natura volontaristica del proprio nazionalismo<sup>34</sup>. A seguito dell'unificazione sabauda, infatti, le élites politiche italiane «hanno scelto di avere un destino comune, ma non hanno eliminato la presenza di tanti mondi diversi al loro interno»<sup>35</sup>. Per tenere insieme le tante anime del “Belpaese”, in modo particolare dopo la disfatta nella seconda guerra mon-

diale, la classe dirigente vede nel vincolo esterno euro-atlantico la “cintura di sicurezza” per il mantenimento della propria unità nazionale. Nel secondo dopoguerra si assiste ad una dinamica di doppia legittimazione del neonato regime repubblicano, come ricordato da Bonini:

La Costituzione nella storia della Repubblica è un elemento conformativo e propulsivo. Ma anche dialettico. Modesto nello spazio iniziale, ma dinamico, in quanto appunto fortemente legittimato in un contesto, quello stesso dell'Italia unita, sempre di fronte al problema della legittimazione. Si disegnano così due *cleavages* e due archi politico-istituzionali; quello dell'amplissima maggioranza costituente, limitata a destra, e quello della cortina di ferro, che segmenta quello che sarà poi identificato come “l'arco costituzionale”, distinguendo un'area della governabilità leale alla democrazia occidentale, limitata a destra e a sinistra, rispetto alla quale la Dc funge, con il costante consenso dell'elettorato, da elemento catalizzatore permanente<sup>36</sup>.

A differenza di quanto avviene in Francia dove il cambio di regime è suffragato dall'avvento di una nuova Carta costituzionale, il riferimento alla Costituzione del '48 è il pilastro su cui si edificherà il patriottismo costituzionale italiano nel dopoguerra, contrapposto, tuttavia, non casualmente in maniera polemica, durante la crisi di regime dei primi anni '90, al tema della “morte della patria” con la riproposizione del vuoto istituzionale scaturito dall'armistizio di Cassibile e dalla successiva guerra civile<sup>37</sup>. Un patriottismo costituzionale che dovrà fare i conti a più riprese con gli oneri stringenti della appartenenza italiana all'Alleanza atlantica. Quest'ultima – ça va sans dire – è percepita costantemente dalle opposizioni di sinistra – in misura maggiore dal Pci – come un *vulnus* alla sovranità nazionale:

La questione morale non si esaurisce nel fatto che, essendoci dei ladri, dei corrotti, dei concussori in alte sfere della politica e dell'amministrazione, bisogna scovarli, bisogna denunciarli e bisogna metterli in galera. La questione morale, nell'Italia di oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello Stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti, fa tutt'uno con la guerra per bande, fa tutt'uno con la concezione della politica e con i metodi di governo di costoro, che vanno semplicemente abbandonati e superati. Ecco perché dico che la questione morale è il centro del problema italiano, Ecco perché gli altri partiti possono provare d'essere forze di serio rinnovamento soltanto se aggrediscono in pieno la questione morale andando alle sue cause politiche<sup>38</sup>.

La legittimità del regime repubblicano sarebbe minata dalla preclusione all'ingresso comunista nell'area di governo, essendo, nella visione di Berlinguer, quest'ultimo l'unico antidoto alla crisi del sistema politico. Definita comunemente come esempio di democrazia bloccata, l'Italia della "prima Repubblica" è l'unico grande paese occidentale in cui è assente una adesione univoca da parte dei principali attori politici sulle linee strategiche della politica estera<sup>39</sup>.

«La classe dirigente – ricorda Franco De Felice – è spaccata. Un'analisi comparativa andrebbe fatta con la Francia, dove però, al di là di elementi apparentemente comuni, la dinamica è molto diversa: la centralità della questione tedesca che divide e scompone i gruppi dirigenti, l'orientamento nei confronti degli alleati, vede una convergenza assai alta»<sup>40</sup>. A partire dalla fine degli anni '60, in misura sempre più crescente, si consolida dunque sia a livello storiografico che nell'immaginario collettivo l'idea di un vero e proprio Stato parallelo<sup>41</sup>, che avrebbe governato la democrazia repubblicana in Italia impedendo al più

grande partito comunista dell'Europa occidentale di giungere al potere. Dalla strage di Portella della Ginestra, nel maggio del 1947, passando per il cosiddetto "Piano Solo"<sup>42</sup> nell'estate del 1964, fino ad arrivare all'epoca della strategia della tensione<sup>43</sup> tra il 1969 e il 1980, la storia repubblicana andrebbe analizzata seguendo un ipotetico filo rosso che legherebbe tutti i misteri d'Italia all'azione coperta della *longa manus* del blocco occidentale coadiuvata dai settori più reazionari e oltranzisti degli apparati di sicurezza italiani.

Una tesi che avrà largo seguito nell'immaginario collettivo in virtù anche delle rivelazioni, il 24 ottobre 1990, da parte del Presidente del Consiglio Andreotti nell'aula di Montecitorio sull'organizzazione segreta anticomunista "Gladio". Le dichiarazioni di Andreotti sono piuttosto pesanti perché coinvolgono direttamente anche il Presidente della Repubblica Cossiga, il quale da giovane sottosegretario alla Difesa ha tenuto a battesimo la neonata organizzazione:

Si tratta di una istituzione che esiste nel quadro della Nato e che, riproducendo quella che fu la vita vissuta nel periodo dell'occupazione nazista, prevedeva, in caso di occupazione da parte di forze nemiche, che vi fosse una rete di salvaguardia, sia informativa sia di reazione: tutto nel quadro dell'Alleanza, con regole estremamente rigide anche di controllo reciproco e con una successione nel tempo che ha visto, in un primo momento, togliere armi a disposizione di questa rete cautelativa (proprio per evitare che vi fossero armi diffuse nel territorio nazionale e concentrarle); e man mano adesso, nel clima di sicurezza che si sta fortunatamente sviluppando, ritengo che l'Alleanza possa facilmente attenuare o forse addirittura sopprimere questa forma di sicurezza<sup>44</sup>.

A venire colpito dalle affermazioni di Andreotti non è semplicemente il Ca-

po dello Stato ma la legittimità stessa del regime politico del dopoguerra, con ripercussioni evidenti sulla valutazione dell'intera parabola repubblicana<sup>45</sup>. Il processo di delegittimazione che travolge la "Repubblica dei partiti"<sup>46</sup> sembra così in grado di lavare, una volta per tutte, i delitti su cui è stata edificata la democrazia repubblicana. A seguito della disgregazione della Democrazia cristiana, ad assumere il ruolo di partito della governabilità – da intendersi in una più ampia dimensione multilivello – è il polo progressista che poi diverrà, nel 2008, la formazione partitica di riferimento del centro-sinistra: il Partito democratico<sup>47</sup>.

Il nodo della legittimazione esterna per la classe di governo italiana non viene così attenuato dalla fine della contrapposizione bipolare tra Stati Uniti e Unione sovietica, venendo di fatto sostituito dal rafforzamento del vincolo esterno europeo<sup>48</sup>. Guido Carli, firmatario del Trattato di Maastricht per conto del governo italiano in qualità di ministro del Tesoro, definirà la nascita della Unione Europea come un fatto epocale capace di «innescare nel ceppo della società italiana un insieme di ordinamenti che essa dal suo intimo, non aveva avuto la capacità di produrre»<sup>49</sup>. Si tratta di una dinamica di lunghissimo periodo che attraversa l'intera traiettoria della storia d'Italia sin dall'unificazione nel 1861. Dal rapporto con le potenze continentali nel periodo precedente alla Grande guerra e alla successiva fase interbellica, passando per la genesi della Repubblica nata dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946, il "partito della maggioranza"<sup>50</sup> ha da sempre avuto come interesse preminente la riconferma dell'unità nazionale raggiun-

ta tardivamente rispetto alle altri grandi nazioni europee. Una riconferma dell'unità statale che passa dalla "cintura di sicurezza" garantita dal vincolo esterno europeo, che non pone, tuttavia, al riparo la classe politica italiana dalla difficoltà di mantenere la necessaria e indispensabile legittimazione popolare da parte dell'elettorato. Nel trentennio successivo al crollo della "prima Repubblica", il cortocircuito tra governabilità del Paese e legittimità popolare della classe politica è esplosa senza precedenti, raggiungendo il suo picco massimo con l'insediamento a Palazzo Chigi dell'ex Commissario europeo Mario Monti, la cui unica fonte di legittimazione è fornita dalla precedente nomina a senatore a vita da parte del Capo dello Stato Napolitano. La nomina di Monti rappresenta uno spartiacque nella storia recente della Repubblica<sup>51</sup>, perché ripropone drammaticamente l'annosa questione sulla incapacità della classe politica italiana di saper governare una società incline soventemente a comportamenti poco "virtuosi", in quanto sprovvista sostanzialmente di una *civic culture*<sup>52</sup> condivisa dall'intera cittadinanza<sup>53</sup>.

Riaffiora, così, lo spauracchio della "sindrome d'Azeglio" nel faticoso processo di legittimazione del regime repubblicano a cavallo tra i due secoli, restando, invece, inalterata la funzione imprescindibile della Costituzione quale centro di gravità permanente del destino politico della nazione, come testimoniato dalla invidiabile longevità della Carta del '48<sup>54</sup>. Longevità, in realtà, che è legata indissolubilmente al destino dell'Italia in Europa. Si tratta, in definitiva, dell'edificazione – almeno teoricamente considerando l'esito negativo di ratifica della "Costituzione" europea

nel 2005 – di un patriottismo costituzionale europeo *multi-level*, sintetizzato, il 22 dicembre 1947, con grande efficacia dallo stesso De Gasperi in occasione del varo della Costituzione repubblicana:

Valga tale auspicio anche per questa Assemblea del nuovo risorgimento, il soffio dello spirito animatore della nostra storia e della nostra civiltà cristiana passi su questa nostra faticosa opera, debole perché umana ma grande nelle sue aspirazioni ideali, e consacri nel cuore del popolo questa legge fondamentale di fraternità e di giustizia, sicché l'Europa e il mondo riconoscano nell'Italia nuova, nella nuova Repubblica, assisa sulla libertà e sulla democrazia, la degna erede e continuatrice della sua civiltà millenaria e universale<sup>55</sup>.

### 3. *Il corpo giuridico-normativo della Costituzione: la scrittura e la venerazione costituzionale in Francia e in Italia*

Nel continuo e costante processo di adattamento delle proprie istituzioni, le moderne democrazie hanno fatto ricorso a più riprese alla Costituzione come strumento giuridico-normativo di legittimazione. Tale legame si può ben intravedere analizzando le modalità di scrittura delle stesse Costituzioni e il fenomeno della “venerazione” di quest’ultime<sup>56</sup>.

Attraverso la lettura di una Carta fondamentale si può vivisezionare sostanzialmente la storia politico-istituzionale di una nazione. La Costituzione francese del 1958 e quella italiana del 1948 non sfuggono a tale assunto. Il caso francese è, in tal senso, esemplare mettendo a confronto la Costituzione del 1946 con quella del 1958. La cesura costituzionale tra i due regimi è evidente sin dalle modalità di redazione delle due Carte: nella prima i

costituenti collocano al centro dell’architettura costituzionale il Parlamento inserendolo al Titolo II della Costituzione; nella seconda, invece, dopo aver incorporato il preambolo alla Costituzione del ‘46 con il richiamo alle dichiarazioni dei diritti del 1789, si opera una significativa scelta di discontinuità rispetto al precedente regime, dedicando al Presidente della Repubblica il Titolo II del dettato costituzionale. Il perno dell’architettura costituzionale del regime del 1958 è indiscutibilmente il Presidente della Repubblica – pur non potendolo qualificare direttamente come Capo dello Stato<sup>57</sup> –, mentre al Parlamento è dedicato il Titolo IV, a sottolinearne la “subordinazione” nei confronti dell’esecutivo anche da un punto di vista formale attenendosi semplicemente alla lettura della Carta costituzionale. Questa annotazione serve a tener presente la funzione delle Costituzioni come di “bussole” dei processi storici conclusi o in divenire. «Tutte le Costituzioni sono state lo specchio delle preoccupazioni – scrive nel 1946 Arturo Carlo Jemolo – e delle speranze proprie a un momento storico, e ci dicono quali problemi apparissero in quel momento salienti»<sup>58</sup>. «Le Costituzioni del 1946 – conclude Jemolo – daranno un grande posto ai problemi economici come ai più sentiti, ma per quanto possa avere oggi il primo posto la preoccupazione economica le Costituzioni non potranno certo dimenticare, dopo un pericolo di dittature, le garanzie della libertà»<sup>59</sup>.

La soluzione francese nel ‘46 è quella di racchiudere i riferimenti alla inviolabilità delle libertà individuali nel preambolo, perché tali garanzie fondamentali sono già il frutto di una tradizione – pur dovendo considerare la parentesi autoritaria di

Vichy<sup>60</sup> – democratico-repubblicana con settant'anni di storia alle spalle, mentre in Italia tali limiti nei confronti dell'arbitrio del potere politico devono essere ricostruiti e perimetrati dopo il giongo ventennale della dittatura fascista. Le Assemblee costituenti francesi del dopoguerra hanno come spauracchio, nella alterità delle posizioni dei principali partiti politici, il riproporsi della crisi della forma di governo parlamentare della III Repubblica verificatasi nel 1934, in una sorta di preludio all'assunzione dei pieni poteri da parte di Pétain nel 1940. Il completamento del lungo processo costituente del dopoguerra si attuerà solo nel 1958 con il ritorno di de Gaulle al governo. In tal senso, le Costituzioni della IV e della V Repubblica devono essere dunque lette ed interpretate come la testimonianza storica del travagliato percorso di ingegneria costituzionale che ha portato allo sviluppo della Francia attuale, pur indubbiamente tra luci ed ombre. La Costituzione italiana, in virtù anche del lungo e inusitato periodo di gestazione, diviene, invece, il pilastro della ricostruzione democratica della nazione, perimetrando nella prima parte della Carta i vincoli costituzionali inderogabili, su cui edificare la futura vita democratica del Paese. Anche la stessa tardiva attuazione della Costituzione<sup>61</sup>, realizzatasi faticosamente nei due decenni successivi alla sua promulgazione, ne testimonia – neanche troppo paradossalmente – la centralità politico-istituzionale assunta nelle fasi di *impasse* del sistema politico. «Sarebbe il caso di ricordare – sottolinea Livio Paladin – che l'attuazione della Carta repubblicana si concentrò nel corso della seconda e della quinta legislatura (dal 1953 al 1958 e dal 1968 al 1972) cioè [...]

in due fasi di accentuata instabilità delle istituzioni»<sup>62</sup>. Dall'attuazione del dettato costituzionale passa, in definitiva, l'attivazione o il rilancio di cicli politici in momenti di stallo del sistema partitico. Dalla centralità istituzionale della Costituzione si è poi potuto strutturare il nesso tra l'eredità storica della Resistenza e il concetto di arco costituzionale, in modo particolare dopo la crisi politica nell'estate del 1960 con la controversa fine del Governo Tambroni. «[...] Oltre i ruoli contingenti – ricorda Gaetano Quagliariello – di maggioranza e opposizione determinati dai riflessi nazionali della Guerra Fredda, di lì a poco si sarebbe affermata la nozione di arco costituzionale [...], affermando così il nesso indissolubile tra la stagione antifascista e il momento costituzionale»<sup>63</sup>. Tale processo storico-politico ha indubbiamente favorito la progressiva “venerazione” dei principi fondamentali della Costituzione, intesi come *passe partout* nella comprensione dell'intero ordinamento costituzionale repubblicano.

Concepiti come una sorta di “decalogo mosaico”, i primi dodici articoli sono stati poi elevati a veri e propri principi supremi dell'ordinamento costituzionale da una pronuncia storica – sentenza 1146/1988 – della Consulta<sup>64</sup>, in un processo tutt'altro che dissimile da quello operato dal Consiglio costituzionale francese nel 1971 con l'ampliamento nel *bloc de constitutionnalité* del preambolo alla Costituzione. Una dinamica, dunque, di costante traduzione o – per dirla con un termine tecnico – di continui *entanglements* risalenti al periodo costituente postbellico<sup>65</sup>. L'influenza francese nella formulazione dei principi fondamentali è evidente sin dalla presentazione della relazione di Giorgio La

Pira, uno dei costituenti democristiani più significativi nell'elaborazione della prima parte della Costituzione, concernente i diritti e i doveri dei cittadini. «La Pira – ricorda Sandro Guerrieri – si ispirò in una visione organicistica che intendeva superare la matrice individualistica dell'89, alle suggestioni Emmanuel Mounier, ed essa richiamò anche il progetto “de Menthon”, vale a dire il testo del 1943 di “*France combattante*” presentato dal dirigente Mrp come base di discussione»<sup>66</sup>. Nodo essenziale della questione – non solo di natura formale ma anche sostanziale – è se menzionare i diritti civili e sociali in un preambolo, come optato nel secondo progetto di Costituzione in Francia dopo la bocciatura referendaria del primo in cui vi era una corposa dichiarazione dei diritti, oppure inserirli in un «riassunto brevissimo ed estremamente suggestivo» nella prolusione al dettato costituzionale<sup>67</sup>. La scelta ricade – com'è noto – sull'inclusione dei diritti civili e sociali nella prima parte della Costituzione grazie agli interventi di Togliatti e Mortati, al fine di dare una base sostanziale e non meramente formale all'architettura costituzionale della neonata Repubblica italiana. Fatta eccezione per il divieto esplicito di revisione costituzionale per la forma repubblicana, sancito all'art. 89 delle Costituzioni francesi del '46 e del '58 e all'art. 139 in quella italiana del '48<sup>68</sup>, la non emendabilità dei riferimenti ai diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali in Francia e in Italia si è consolidata grazie al fattore tempo, da interpretare sulla base del fenomeno della *venerazione costituzionale*. Anche nel caso di una riforma strutturale come quella del Titolo V, nel 2001, della Costitu-

zione italiana, che «ha accentuato – ricorda Piero Craveri – l'impronta pluralistica della Carta del '48»<sup>69</sup> per arginare il secessionismo della Lega nord, la continuità politico-costituzionale dell'ordinamento è stata salvaguardata e dal riferimento all'art. 5 e dal faticoso e utilissimo lavoro della Corte costituzionale «per rendere coerente un sistema zoppicante»<sup>70</sup>.

Il riferimento all'art. 5 nella attuazione della riforma del Titolo V segnala la centralità assunta dai principi supremi della Carta del '48 nell'articolazione della vita istituzionale, politica e sociale della nazione. Una centralità analizzabile attraverso la venerazione costituzionale<sup>71</sup>. La prima parte della Costituzione italiana, infatti, rappresenta a tutti gli effetti uno degli esempi più evidenti di venerazione costituzionale, con un grado di intensità maggiore rispetto alla Carta francese del '58. Quest'ultima, pur avendo incorporato al suo interno la tradizione democratico-repubblicana del preambolo alla Costituzione del '46, non ha mantenuto una dichiarazione dei diritti dall'alto carattere simbolico a differenza del dettato costituzionale italiano, non troppo dissimile da questo punto di vista alla Costituzione statunitense<sup>72</sup>. In entrambe le esperienze costituzionali il catalogo dei diritti fondamentali è l'architrave su cui si fonda sostanzialmente l'intera struttura dell'ordinamento costituzionale, pur avendo la Costituzione statunitense conferito ai primi dieci emendamenti un carattere ancor più sacro in virtù della loro modalità di scrittura, secondo il cosiddetto *appendative model*, vale a dire la proposizione degli emendamenti alla fine del dettato costituzionale. I primi dieci emendamenti assurgono così, da un lato,

ad una sorta di “decalogo mosaico”, mentre, dall’altro, il *corpus* degli emendamenti diventa una sorta di cartina tornasole della storia politico-costituzionale degli Stati Uniti. I costituenti italiani, invece, si convincono della necessità di porre alla base dell’intero impianto costituzionale la natura democratico-sociale della neonata Repubblica per ragioni eminentemente – anche qui – storico-politiche: da un lato, certamente, per ripudiare l’eredità della dittatura fascista e, dall’altro, per far fronte alle evoluzioni post-belliche delle democrazie di massa con il contestuale avvento del *Welfare State*. Il radicamento nella coscienza nazionale – in forme di vero e proprio patriottismo costituzionale – della prima parte della Carta del ’48 è stato il frutto di una costante e crescente venerazione costituzionale. Si può intravedere questo tipo di operazione anche nell’esperienza francese limitatamente ai principi di continuità statutale e radicamento dell’identità repubblicana, che sono il *fil rouge* della storia costituzionale transalpina nel passaggio dalla IV alla V Repubblica, da leggere in filigrana negli articoli 5 e 89 della Costituzione del ’58. L’art. 5, da una parte, colloca l’inquilino dell’Eliseo al centro dell’architettura costituzionale in quanto incarnazione politica del *pouvoir d’État*<sup>73</sup>, mentre, dall’altro, consacra, sulla scorta di quanto già fatto nella redazione della Carta del ’46, la non emendabilità del regime repubblicano. De Gaulle è il primo ad essere consapevole della sintesi attuata nella Costituzione della V Repubblica:

Ce qui saute aux yeux dans cette réforme constitutionnelle, c’est, me semble-t-il, qu’elle a réussi parce qu’avant tout, elle correspond à une nécessité vraiment absolue des temps modernes. Il est banal de constater que l’évo-

lution actuelle rend toujours, et de plus en plus essentiel le rôle de l’Etat. Et il n’y a pas d’activité nationale qui dès à présent puisse s’exercer sans son consentement. Souvent, sans son intervention. Et parfois sans sa direction. [...] A cette action-là comme à toute action, il faut une tête et comme cette tête est une personne, et bien il convient que cette personne reçoive l’expression personnelle de la confiance de tous les intéressés. [...] Je crois que ce sont ces conditions qui ont exclu dorénavant notre ancien système, assez instable, assez incertaine, assez inconstant qu’on appelle le système des partis et je crois que ce sont ces mêmes conditions qui ont porté le pays dans son instinct et dans sa raison à répondre comme il l’a fait<sup>74</sup>.

Non a caso, le revisioni costituzionali successive, non rimettendo in discussione la sintesi operata da de Gaulle, hanno cercato di riequilibrare – pur con risultati non sempre positivi – le istituzioni con il fine neanche troppo celato di fornire una nuova fonte di autolegittimazione al vertice politico.

L’irriformalità della Costituzione italiana, a differenza dell’esperienza francese, è “arricchita” da una ulteriore forma di inemendabilità, che riguarda limitatamente le regole di gestione della governabilità del sistema politico, vale a dire la seconda parte del dettato costituzionale. Si tratta di una sorta di trattato di controassicurazione per il mantenimento di una situazione di equilibrio tra tutti gli attori partitici, descritta da Richard Albert con l’espressione di *constructive unamendability*. «It is a condition that attaches to the extraordinary difficulty – afferma Albert – of assembling the required majorities to amend a rule that is nonetheless identified in the Constitution as freely amendable»<sup>75</sup>.

Gli onerosi vincoli alla revisione costituzionale, sanciti all’art. 138, hanno reso

di fatto impraticabili i tentativi di riforma alla forma di governo parlamentare a propulsione partitica del secondo dopoguerra, negando qualsivoglia ipotesi di attuazione dell'ordine del giorno Perassi del 1946. L'«insormontabile problema della forma di governo»<sup>76</sup> ha conosciuto una evoluzione significativa solo dinanzi alle tornate referendarie del 1991 e del 1993 con il passaggio al maggioritario, non trovando, tuttavia, risposte né da un punto di vista dell'aggiornamento della Costituzione né tanto meno da un punto di vista istituzionale. Il fallimento di tre Commissioni bicamerali e di due progetti di revisione costituzionale – bocciati dal corpo elettorale nel 2006 e nel 2016 – hanno confermato la *constructive unamendability* della forma di governo semi-parlamentare<sup>77</sup>. Anche quest'ultima sarebbe, dunque, da annoverare come sezione non emendabile del dettato costituzionale, frutto di una “convenzione costituzionale” tra gli attori partitici? Ciò che è evidente nel caso italiano è l'utilizzo della venerazione costituzionale come strumento di inattuazione – *cum grano salis* – della Costituzione per non rompere, in definitiva, la complessa e articolata unità nazionale dinanzi ad un quadro politico-sociale estremamente eterogeneo.

### Conclusioni

Nella seppur breve rassegna storico-costituzionale presentata, si è cercato di dimostrare la centralità politica assunta dalle Carte costituzionali nella evoluzione delle esperienze democratiche di Francia e Italia nel secondo dopoguerra.

Non appare, dunque, così peregrina l'attribuzione di una soggettività istituzionale alle Costituzioni francesi e italiane<sup>78</sup>, in quanto – in definitiva – “Carte fondamentali” viventi<sup>79</sup>. Si tratta di un tema da analizzare in una prospettiva di *longue durée* come sottolineato da Burdeau:

Il est évident d'abord que les régimes politiques ne peuvent plus être identifiés par l'analyse de la Constitution en vigueur dans le pays où ils fonctionnent. Les règles constitutionnelles sont une chose, celles qu'observe la vie politique en sont une autre. Sans doute entre le dessein officiel du régime tel que le consignent les textes et la pratique suivie par les gouvernements il y a toujours eu un décalage<sup>80</sup>.

Un filone di ricerca rilanciato tutt'altro che casualmente da Duverger in una conferenza, tenuta il 9 marzo 1989 alla Camera dei Deputati, dal titolo piuttosto esplicativo, *La V<sup>e</sup> République, achèvement de la Révolution française*<sup>81</sup>. Secondo l'arguta tesi di Duverger, infatti, la V Repubblica rappresenterebbe una sintesi «*hors-série*» tra la tradizione monarchica e quella repubblicana nella storia costituzionale transalpina.

Specularmente anche l'esperienza costituente italiana del dopoguerra, appare come l'esito di un processo storico-politico secolare originatosi dalla breve e tormentata vicenda della Repubblica romana del 1849, come suggerito da De Gasperi, il 22 dicembre 1947, al momento del varo definitivo della Costituzione: «A distanza di cento anni, mi giunge all'orecchio come l'eco del programma mazziniano, che suonava: “La Costituente nazionale, raccolta a Roma, metropoli e città sacra della nazione, dirà all'Italia e all'Europa il pensiero del popolo e Dio benedirà il suo lavoro”»<sup>82</sup>. La Costituzione del 1948 diventa, così, il

centro di gravità permanente della storia repubblicana, fungendo da trattato di controassicurazione sulla tenuta dell'unità nazionale<sup>83</sup>.

- <sup>1</sup> E. Kantorowicz, *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval Political Theology* (1957); tr. it., *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Torino, Einaudi, 1989.
- <sup>2</sup> Afferma, infatti, il padre delle istituzioni della V Repubblica che «a differenza dei regimi, delle dinastie e dei governi, [...] lo Stato si caratterizza per la permanenza e la continuità». J. Lacouture, *De Gaulle – Le politique (1944-1959)*, Paris, éd. du Seuil, 1985, Vol. II, p. 32.
- <sup>3</sup> F. Bonini, L. Ornaghi e A. Spiri (a cura di), *La seconda Repubblica – Origini e aporie dell'Italia bipolare*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021.
- <sup>4</sup> Ora in P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, p. 59.
- <sup>5</sup> A. Peryeffite, *Le mal français*, Paris, Plon, 1976, p. 56.
- <sup>6</sup> Questo dato costitutivo della V Repubblica è stato ben sottolineato da Jean Louis Quermonne e Dominique Chagnollaud: « Issu d'un compromis historique entre le mouvement de la réforme de l'État, chère à la droite, et la volonté d'affermir la République, propre à la gauche, le régime établi en 1958 a d'abord cherché à doter le gouvernement de la France[...] de la stabilité et de l'autorité ». D. Chagnollaud e J.L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1996, p. 789.
- <sup>7</sup> G.M. Sperelli, *La crisi della democrazia liberale: tecno-sovrano e tecno-populismo in prospettiva storica in Francia e in Italia (1992-2022)*, in *Power and democracy – Rivista internazionale di politica, filosofia e diritto*, n. 1, 2024, p. 35.
- <sup>8</sup> È sempre de Gaulle a fungere da garante della tradizione repubblicana sia nella fase transitoria tra il 1945 e il 1946 dopo la proclamazione della illegittimità del regime di Vichy, come del resto nella crisi istituzionale dell'estate 1958. Cfr., Fondation Charles de Gaulle, *Le rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, Bruxelles, Complexe, 1996.
- <sup>9</sup> A favore di questa linea interpretativa si è espresso lo stesso Michel Debré affermando che «la légitimité est la fidélité aux principes moraux et à l'intérêt public dans le respect de la souveraineté nationale». M. Debré, *La Constitution de 1958, sa raison d'être et son évolution*, in *Revue de sciences politiques*, n. 5, octobre 1978, p. 838.
- <sup>10</sup> Con la conclusione della parentesi del regime di Vichy, l'ordinamento democratico-repubblicano è ristabilito con il decreto del 9 agosto 1944 che mira – non casualmente – al ripristino della legalità repubblicana.
- <sup>11</sup> Sulla distinzione tra legalità e legittimità nella scienza giuridica, si rimanda all'intramontabile volume di C. Schmitt, *Legalität und Legitimität* (1932); tr. it., *Legalità e legittimità*, Bologna, il Mulino, 2018.
- <sup>12</sup> J. Touchard, *Le Gaullisme (1940-1969)*, Paris, éd. du Seuil, 1978, p. 246.
- <sup>13</sup> A. Passeron, *De Gaulle parle*, Paris, Plon, 1963, pp. 227-228.
- <sup>14</sup> Ivi, pp. 298-299.
- <sup>15</sup> Debré, *La Constitution de 1958, sa raison d'être et son évolution* cit., p. 831.
- <sup>16</sup> Per una comparazione tra gollismo e bonapartismo cfr., R. Rémond, *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1982, pp. 322-334.
- <sup>17</sup> E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris, Calmann Lévy Éditeur, 1882.
- <sup>18</sup> Y. Papadopoulos, *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, éd. Georg, 1994.
- <sup>19</sup> M. Duverger, *La démocratie sans le peuple*, Paris, éd. du Seuil, 1967. A sostegno di tale teoria è riportata come esempio la tornata elettorale del 2 gennaio 1956, contrassegnate dal successo della coalizione del *Front républicain* di cui il leader indiscusso è Mendès France. Malgrado l'indiscutibile vittoria elettorale del blocco guidato da Mendès France, il consumato statista radicale non viene indicato dalle segreterie politiche dei partiti della maggioranza quale candidato a Matignon. Il Presidente della Repubblica Auriol nominerà Presidente del Consiglio l'esponente socialista Guy Mollet, il quale guiderà uno degli esecutivi più longevi della storia travagliata della IV Repubblica. La decisione presidenziale, frutto della negoziazione tra i partiti, di fatto negherebbe, secondo questa tesi interpretativa, la volontà popolare minando la legittimità politica del governo.
- <sup>20</sup> Sempre Duverger, ammettendo l'impossibilità della nascita di un sistema politico bipartitico o – quantomeno – bipolare, auspica sul finire del 1958 l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente del Consiglio, prefigurando la forma di gover-

no neo-parlamentare successivamente adottata – seppur infruttuosamente – tra il 1996 e il 2004 nello Stato d'Israele. Cfr., M. Duverger, *Demain la République*, Paris, Julliard, 1958.

<sup>21</sup> P. Viansson Ponté, *Histoire de la République gaullienne. Mai 1958-avril 1969*, Paris, Laffont, 1984.

<sup>22</sup> Kantorowicz, *The king's two bodies*, trad. cit., p. 308.

<sup>23</sup> Istituito sul finire del secondo mandato di Mitterrand, nel 1992, il compito del comitato presieduto dal “doyen” Georges Vedel è quello di procedere ad un lavoro di *restyling* costituzionale che non comporti lo stravolgimento delle istituzioni sorte nell'estate del 1958, portando così a compimento il *rééquilibrage* istituzionale auspicato dall'inquilino dell'Eliseo come una sorta di vero e proprio testamento costituzionale prima della sua definitiva uscita di scena nel 1995. *Propositions pour une révision de la Constitution: rapport au Président de la République*, Paris, La documentation française, 1993.

<sup>24</sup> C. Burdeau, *Écrits de droit constitutionnel et de science politique*, Paris, Panthéon Assas, 2011, p. 644.

<sup>25</sup> Così Françoise Decaumont ricostruisce la *ratio* della procedura di revisione costituzionale, annunciata – il 3 aprile 1973 – con un messaggio di Pompidou al Parlamento: «L'élection du président de la République au suffrage universel direct en effet a profondément modifié la nature du septennat. L'accroissement continu des pouvoirs présidentiels rend nécessaire un retour plus fréquent devant les électeurs. Le temps n'est donc plus comme par le passé le meilleur allié du président il est ni un gage d'efficacité ni un gage de stabilité». Ora in F. Decaumont, *Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain?*, in «Revue française de science politique»,

n 4-5, 1984, pp. 1066-1083. La maggioranza neo-gollista che sostiene Pompidou, pur essendo tuttavia uscita vincitrice alle elezioni politiche del 1973, non può contare sui numeri indispensabili per varare la revisione costituzionale nel caso di convocazione del Parlamento in congresso. L'unica alternativa percorribile a quel punto sarebbe l'indizione di un referendum costituzionale, ma il Presidente Pompidou, per non correre il rischio di incappare in una *débâcle* speculare a quella affrontata da de Gaulle nel 1969, decide di bloccare l'iter di revisione costituzionale. Un progetto di riforma che sarà portato a compimento quasi trent'anni dopo da uno dei suoi “delfini”: Jacques Chirac.

<sup>26</sup> Per una comparazione sul *domaine réservé* del Presidente della Repubblica tra teoria e prassi, mi permetto di rinviare al mio saggio, “*Monarchi repubblicani? Il domaine réservé del P.d.R. e il vincolo esterno europeo in Francia e in Italia*”, in M. Mazziotti di Celso, E. Tosti di Stefano (a cura di), *Oltre il Trattato del Quirinale: le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, Roma, Nuova Cultura, 2023, pp. 35-50.

<sup>27</sup> È da segnalare anche una interessante iniziativa da parte del gruppo parlamentare “Les Républicains” – l'attuale erede del movimento neogollista – che, contestualmente alla presentazione da parte del Governo Philippe del progetto di revisione costituzionale n. 911 (poi ritirato il 29 agosto 2019) “pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace”, ha depositato un emendamento, il 28 giugno 2018, per ripristinare il settennato: «Cet amendement vise à instaurer un septennat non-renouvelable afin de renouer avec l'esprit de la présente Constitution et redonner au Président de la République

son rôle “d'arbitre” (article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958). Ce retour à notre tradition républicaine corrigerait ainsi la confusion des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier Ministre, en réattribuant à ce dernier son rôle de chef de la majorité. [...] L'amendement proposé va dans le sens de la vision du Général De Gaulle ne souhaitant pas que le Président de la République « soit élu simultanément avec les députés » (conférence de presse du 31 janvier 1964). Ce présent amendement vise ainsi à pallier le déséquilibre du quinquennat au cours duquel les élections législatives se tiennent peu de temps après les élections présidentielles, transformant le Parlement en chambre d'enregistrement des décisions de l'exécutif». *Projet de loi constitutionnelle n. 911, Amendement n. 66*, Assemblée Nationale, 28 juin 2018.

<sup>28</sup> Sugli effetti imprevisi della riforma, basterà ricordare a titolo esemplificativo il risultato delle elezioni legislative del 2022, svoltesi a poche settimane dal successo alle presidenziali di Emmanuel Macron, che hanno inaspettatamente fatto registrare soltanto una maggioranza relativa per il partito presidenziale *En Marche* a Palais Bourbon, in virtù della compresenza di tre blocchi parlamentari in grado di ostacolare ed indebolire l'azione politica dell'inquilino dell'Eliseo. Cfr., J. Y. Dormagen, S. Fournier e G. Tricard, *Présidentielle: trois blocs et deux perdants*, in *Le Monde diplomatique*, 1 mai 2022.

<sup>29</sup> N. Roussellier, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2015, pp. 620-621.

<sup>30</sup> Archivio Camera dei Deputati, Fondo Francesco Cossiga, *Corrispondenza*, Lettera di Francesco Cossiga a Oscar Luigi Scalfaro, 29 settembre 2004.

- <sup>31</sup> Archivio storico della Camera dei Deputati, Fondo Francesco Cossiga, *Corrispondenza*, lettera di Oscar Luigi Scalfaro a Francesco Cossiga, 3 dicembre 2004.
- <sup>32</sup> B. Pezzini e M. Baronchelli (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Bergamo, Istituto bergamasco per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea, 2007; M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- <sup>33</sup> E. Di Nolfo, *Sistema internazionale e sistema politico italiano: interazione e compatibilità*, in L. Graziano e S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, 1979, p. 89.
- <sup>34</sup> F. Chabod, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- <sup>35</sup> A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani (1946-2016)*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. VIII.
- <sup>36</sup> F. Bonini, *Un percorso di storia costituzionale della Repubblica*, in F. Bonini, V. Capperucci e P. Carlucci (a cura di), *La Costituzione nella storia della Repubblica – sette decenni: 1957-2018*, Roma, Carocci, 2020, pp. 14-15.
- <sup>37</sup> G. Della Loggia, *La morte della patria – La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- <sup>38</sup> E. Scalfari, Intervista a Enrico Berlinguer: *I partiti sono diventati macchine di potere*, in *La Repubblica*, 28 luglio 1981. Sulla figura di Berlinguer negli anni '80, si rimanda a S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, Einaudi, 2006; A. Guiso, *Dalla politica alla società civile. L'ultimo Pci nella crisi della sua cultura politica*, in G. Acquaviva, M. Gervasoni (a cura di), *Socialisti e comunisti negli anni di Craxi*, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 181-220. Sulla tipologia della democrazia repubblicana italiana ascrivibile ad un "particolare" modello di democrazia consensuale, si rimanda al noto volume di A. Lijphart, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale, Yale University Press, 1984.
- <sup>39</sup> Il merito dell'ammissione dell'Italia al club ristretto dei paesi fondatori della Nato è da attribuire all'ostinazione del Presidente del Consiglio De Gasperi coadiuvato dall'allora Ministro degli Affari esteri Sforza. Quest'ultimo sottolinea, infatti, che: «il governo italiano ha desiderato il Patto atlantico nel quale non eravamo desiderati». Ora in Archivio centrale dello Stato, Minute di verbali del Consiglio dei ministri, 1950, busta 10. Cfr., sull'adesione italiana alla Nato, M. Leonardis, *L'atlantismo italiano da Alcide De Gasperi a Gaetano Martino: l'art. 2 del Patto atlantico*, in P. Ballini (a cura di), *Quaderni degasperiani per la storia dell'Italia contemporanea*, Soveria Mannelli, Vol. VI, Rubbettino, 2017, pp. 179-180.
- <sup>40</sup> F. De Felice, *Doppia lealtà e doppio Stato*, in «Studi storici», n. 3, 1989, p. 516.
- <sup>41</sup> F. Barbagallo, *Il doppio Stato, il doppio terrorismo, il caso Moro*, in «Studi storici», n. 1, 2001, pp. 127-138.
- <sup>42</sup> M. Segni, *Il colpo di Stato del 1964: la madre di tutte le fake news*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021.
- <sup>43</sup> Per una analisi sintetica della strategia della tensione, si rimanda al lavoro di M. Dondi, *L'eco del boato. La strategia della tensione 1965-1974*, Roma-Bari, Laterza, 2015.
- <sup>44</sup> Atti parlamentari della Camera dei Deputati, *resoconto stenografico della seduta del 24 ottobre 1990*, p. 71561.
- <sup>45</sup> Sulla richiesta di impeachment nei confronti di Cossiga per alto tradimento da parte del Partito comunista, cfr., E. Galavotti, *Francesco Cossiga*, in S. Cassese, C. Galasso e A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, il Mulino, vol. I, 2018, pp. 146-147; F. Benedetti, *Le elezioni di Sandro Pertini e Francesco Cossiga: la crisi della "Repubblica dei partiti"*, in F. Bonini, M. Olivetti, G.M. Sperelli, F. Benedetti (a cura di), *Le elezioni presidenziali nella storia – Il Mattarella bis in prospettiva*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 94-95.
- <sup>46</sup> P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti – Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Bologna, il Mulino, 1997.
- <sup>47</sup> Vi è da ricordare, a sostegno di tale tesi interpretativa, che a partire dalla metà degli anni '90 si sono avvicendati al Quirinale esponenti direttamente o indirettamente riconducibili allo schieramento di centro-sinistra, come sottolineato recentemente da Luigi Ciaurro: «Non sembri quindi peregrino sostenere che – parafrasando Leopoldo Elia – nel periodo più recente dell'esperienza repubblicana si sia verificata un *conventus ad excludendum* nei confronti dello schieramento di centro-destra, in base alla quale non possa esserci un Presidente della Repubblica che non sia riconducibile in modo diretto o indiretto all'area del centro-sinistra. In realtà, ciò sarebbe dovuto ad una sorta di "forza delle cose" più che ad accordi veri e propri tra le parti politiche. Forse per questo si potrebbe trattare, più che di un *conventus*, di una *consuetudo ad excludendum*». Ora in L. Ciaurro, *Le elezioni del Presidente della Repubblica: regole e prassi parlamentari*, in Bonini, Olivetti, Sperelli, Benedetti (a cura di), *Le elezioni presidenziali*, cit. p. 152.
- <sup>48</sup> Il primo a tematizzare la portata politico-istituzionale del vincolo europeo è il governatore della Banca d'Italia Menichella nelle Considerazioni finali del 1953, in cui afferma che nel processo

- di rinascita economica del dopoguerra ha concorso l'opera benefica «dell'organizzazione europea che ci vincola, ma ci aiuta col suo consiglio». Ora in Banca d'Italia, *Assemblea ordinaria generale dei partecipanti, Considerazioni finali, anno 1953*, Roma, Tip. Banca d'Italia, 1954, p. 375.
- <sup>49</sup> G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 5.
- <sup>50</sup> F. Bonini, *Dinamiche del sistema politico italiano: il "partito della maggioranza"*, in F. Bonini, T. Di Maio, G. Tognon (a cura di), *L'Italia Europea. Dall'Unificazione all'Unione*, Roma, Studium, 2017, pp. 104-117.
- <sup>51</sup> S. Colarizi, M. Gervasoni, *La tela di Penelope – Storia della seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 230.
- <sup>52</sup> G. Almond, S. Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, New York, Sage Publications, 1963.
- <sup>53</sup> R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University press, 1993.
- <sup>54</sup> E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- <sup>55</sup> A. De Gasperi, *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, Vol. I, 1985, p. 356.
- <sup>56</sup> Sul tema della controassicurazione, J. Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*; Cambridge, Cambridge University Press, 1984; J. Elster, G. Loewenstein (eds), *Choice Over Time*, New York, Russell Sage Foundation, 1992.
- <sup>57</sup> De Gaulle, nel glossare il progetto di Costituzione, si interroga su un quesito tutt'altro che secondario: «Le Président de la République est-il le Chef de l'État ?». Archives Nationales, Fonds de Gaulle, partie « Solferino », Secrétariat général, affaires constitutionnelles, AG/5(1)/1680, *Élaboration de la Constitution – Copie annotée et corrigée par le général de Gaulle*.
- <sup>58</sup> A.C. Jemolo, *Costituenti 1946*, in *Bollettino di informazione e documentazione del ministero per la Costituente*, 30 gennaio, n. 3, 1946, p. 16.
- <sup>59</sup> *Ibidem*.
- <sup>60</sup> A. Kapp, *The uncertain foundation. France at the liberation, 1944-47*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007.
- <sup>61</sup> La tardiva attuazione della Carta del 1948 provoca indubbiamente la nascita del mito della "Costituzione tradita". A titolo esemplificativo basterà citare la formula coniata da Piero Calamandrei già nel 1950, per cui «per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa». P. Calamandrei, *Cenni introduttivi*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. XXXV.
- <sup>62</sup> L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 64.
- <sup>63</sup> G. Quagliariello, *Le destre in Europa nel secondo dopoguerra: una periodizzazione*, in G. Orsina (a cura di), *Storia delle destre nell'Italia repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, p. 23.
- <sup>64</sup> Nel dispositivo della sentenza, la Consulta dichiara che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non
- assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. [...] Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si porrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore». *Sentenza 1146/1988 della Corte costituzionale*, pp. 4-5. Sui limiti al processo di revisione della Carta del 1948, si esprimerà, nel 1991, lo stesso Leopoldo Elia nel commentare il messaggio inviato, il 26 giugno 1991, dal Capo dello Stato Cossiga alle Camere: «Praticamente tutti i costituzionalisti sono d'accordo con la Corte costituzionale nel ritenere che è insuscetibile di ogni forma di revisione la forma democratica dello Stato (o se si preferisce quella repubblicana intesa in senso pregnante), considerata come complesso di principi supremi dell'ordinamento e di diritti inviolabili (si vedano le sentenze in tema di norme concordatarie, di trattative della Comunità europea e, da ultimo, la sentenza n. 1146 del 1988, in cui, pur nel corso di una pronuncia di inammissibilità, si afferma la vigenza di principi supremi che consentono alla Corte di sindacare anche norme di rango costituzionale, nella specie quelle dello Stato della regione Trentino Alto-Adige). Dunque questo è il limite, mentre non si scorgono ostacoli all'uso dell'art. 138 per modificare, od anche per mutare radicalmente la forma di governo». Ora in L. Elia, *Politica e istituzioni (1987-1991)*, Roma, Edizioni

- “La proposta culturale”, 1991, p. 145.
- <sup>65</sup> Sulla categoria giuridica di *entanglement*, cfr., T. Duve (ed.), *Entanglements in Legal history: Conceptual approaches*, Frankfurt, Max Planck Institute for European Legal History, 2014, in particolare la riflessione ivi contenuta, *Entanglements in Legal history: Introductory Remarks*, pp. 6-8.
- <sup>66</sup> S. Guerrieri, *Costituzioni allo specchio – La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 150.
- <sup>67</sup> Tesi sostenuta da Emilio Lussu nella seduta pomeridiana del 7 marzo 1947, Atti Assemblea costituyente, *resoconto stenografico*, p. 1885.
- <sup>68</sup> Tale clausola formale presta il fianco ad una critica – seppur di natura estremamente teorica – incentrata non tanto sulla inemendabilità della forma repubblicana ma dell’articolo tout court, come rilevato recentemente dal giurista americano Richard Albert: «The design flaw is evident in its susceptibility to double amendment, leaving open the possibility of amending this rule first by removing the prohibition on changes to republicanism [...]. To correct the design flaw the constitutional designers should make the amendment rule itself unamendable [...]. The revised text would read as follows: “The republican form of government shall not be the object of any amendment. Any alteration to this Article shall be inadmissible”». R. Albert, *Constitutional amendments – Making, breaking and changing Constitutions*, Oxford, Oxford University press, 2019, p. 202.
- <sup>69</sup> P. Craveri, *Caduta di sovranità e riforma delle istituzioni in Italia*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L’Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, Roma, Carocci, vol. III, 2014, p. 21.
- <sup>70</sup> F. Bonini, *La Corte nel maggioritario*, in G. De Vergottini, T.E. Frosini (a cura di), *Giustizia costituzionale e politica*, in «*Percorsi costituzionali*», n.2/2010, p. 113.
- <sup>71</sup> I primi illustri protagonisti del dibattito sul fenomeno della venerazione costituzionale sono James Madison e Thomas Jefferson. Il primo vede nella venerazione costituzionale un importante fattore di stabilizzazione nella vita delle Costituzioni, per impedirne continue e repentine modifiche, mentre il secondo, invece, espone i rischi del congelamento costituzionale dinanzi alle esigenze di cambiamento manifestatesi nel corso del tempo. Jefferson considera, infatti, imprescindibile un costante aggiornamento delle Costituzioni preconizzando revisioni periodiche con apposite convenzioni. Quello sollevato da Jefferson è un tema cruciale nella storia del costituzionalismo moderno e contemporaneo, come sottolineato da Luigi Lacchè: «È il tema della vita come dimensione del presente e del rapporto di *commitment* tra democrazia e costituzionalismo. Può ogni generazione voler essere libera di legare a sé le seguenti, senza però essere più legata alle precedenti? Per Thomas Jefferson la durata non era garanzia di venerabilità». L. Lacchè, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, in G. Brunelli, G. Cazzetta (a cura di), *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 371. Sulle posizioni di Madison e Jefferson, cfr., rispettivamente, *The Federalist*, n. 49, p. 340; *Letter to Samuel Monticello*, 12 July 1816, in *The writings of Thomas Jefferson*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. XII, 2011.
- <sup>72</sup> Non a caso il giurista americano Ackerman ha espresso a più riprese l’ipotesi di rendere costituzionalmente non emendabile il *Bill of rights* contenuto nei primi dieci emendamenti della Costituzione statunitense. Cfr., B. Ackerman, *We the people – Vol. I: Foundations*, Harvard, Harvard University press, 1991, p. 16.
- <sup>73</sup> Così Georges Burdeau definisce il concetto di *pouvoir d’État* all’indomani dell’approvazione della Costituzione della V Repubblica: «Le trait essentiel de la Constitution de 1958 réside dans le rétablissement de l’État au rang des forces animatrices de la vie politique. [...] Légitimé par le référendum, doté d’un organe – le Président de la République –, assuré de faire efficacement valoir ses exigences grâce aux pouvoirs dont il dispose, défini enfin par son assise nationale et par son rôle de mainteneur de la cohésion et de la grandeur française, l’État est un pouvoir». Ora in Burdeau, *Écrits de droit*, cit. p. 274.
- <sup>74</sup> Conférence de presse du Président de la République du 14 janvier 1963, ora in C. de Gaulle, *Discours et messages*, vol. IV, Paris, Plon, 1970, pp. 65-66.
- <sup>75</sup> Albert, *Constitutional amendments*, cit., p. 159.
- <sup>76</sup> Craveri, *Caduta di sovranità*, cit., p. 23.
- <sup>77</sup> Definizione ripresa dal deputato Cesare Salvi, relatore del progetto di riforma nella Commissione bicamerale D’Alema, nella seduta del 22 ottobre 1997. Archivio storico della Camera dei Deputati, *XIII Legislatura – Commissione per le riforme costituzionali – Resoconti*, seduta n. 66, 22 ottobre 1997, p. 2637.
- <sup>78</sup> Cfr., F. Bonini, S. Guerrieri (a cura di), *La scrittura delle Costituzioni – Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, Bologna, il Mulino, 2020.
- <sup>79</sup> J. Balkin, *Le constitutionnalisme américain. Au-delà de la constitution des origines et de la constitution vivante*, Paris, Dalloz, 2016.

<sup>80</sup> Burdeau, *Écrits de droit*, cit., pp. 236-237.

<sup>81</sup> M. Duverger, *La V<sup>e</sup> République*, achèvement de la Révolution

française, Roma, Camera dei Deputati, 1989.

<sup>82</sup> De Gasperi, *Discorsi parlamentari*, cit. p. 356.

<sup>83</sup> F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007. p. 23.