

STORIE COSTITUZIONALI · MEMORIE · 2

a cura di GIULIO SANTINI

GIOVANNI GRONCHI E L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE

*Istituzioni, culture politiche
e costruzione dell'identità repubblicana*

Atti del convegno

Pontedera, Villa Crastan - Museo Piaggio, 24-25 febbraio 2023

PISA
UNIVERSITY
PRESS

Giovanni Gronchi e l'attuazione della Costituzione : Istituzioni, culture politiche e costruzione dell'identità repubblicana : atti del convegno, Pontedera, Villa Crastan - Museo Piaggio, 24-25 febbraio 2023 / a cura di Giulio Santini. - Pisa : Pisa university press, 2025. - (Storie costituzionali. Memorie ; 2).

342.4502 (23)

I. Santini, Giulio <1998- > 1. Costituzioni politiche - Italia - Storia - Atti di congressi

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a
peer review secondo
il protocollo UPI

In copertina: Villa del Gombo, Tenuta di San Rossore, Pisa. Elaborazione da immagine fotografica gentilmente concessa dall'Ente Parco regionale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli.

© Copyright 2025

Pisa University Press

Polo editoriale - Centro per l'innovazione e la diffusione della cultura

Università di Pisa

Piazza Torricelli 4 · 56126 Pisa

P. IVA 00286820501 · Codice Fiscale 80003670504

Tel. +39 050 2212056 · Fax +39 050 2212945

E-mail press@unipi.it · PEC cidic@pec.unipi.it

www.pisauniversitypress.it

ISBN 979-12-5608-219-3

progetto grafico: 360grafica

Volume pubblicato con il contributo del Ministero della Cultura, Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali e anche con il contributo del Consiglio regionale della Toscana. Istituzione beneficiaria: Centro “Giovanni Gronchi” per lo studio del movimento cattolico, Pontedera.



Direzione generale
Educazione, ricerca
e istituti culturali

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

L'opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons: Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0).

Legal Code: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.it>



L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte.

L'opera è disponibile in modalità Open Access a questo link: www.pisauniversitypress.it

Collana “Storie Costituzionali”

Promossa da

Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa

Istituto di Diritto, politica e sviluppo, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa

Direttori

Gian Luca Conti (Università di Pisa)

Emanuele Rossi (Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa)

Comitato scientifico

Gloria Abagnale (Senato della Repubblica)

Elisabetta Catelani (Università di Pisa)

Giovanni Di Cosimo (Università degli studi di Macerata)

Andrea Manzella (Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli”, Roma)

Paolo Pombeni (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Comitato di redazione

Edoardo Caterina (Università degli studi di Macerata)

Giacomo Delledonne (Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa)

Silvia Filippi (Università degli studi di Perugia)

Fabio Pacini (Università degli studi della Tuscia, Viterbo)

Segretario di redazione

Giulio Santini (Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa)

INDICE

PRESENTAZIONE	3
 PRIMA PARTE	
L'attivazione degli organi costituzionali	13
Gronchi presidente della Camera dei deputati <i>Giampiero Sica</i>	15
Giovanni Gronchi e la Corte costituzionale <i>Massimiliano Boni</i>	37
L'attivazione del Consiglio superiore della magistratura <i>Antonella Meniconi</i>	57
 SECONDA PARTE	
L'esercizio dei poteri presidenziali	75
Definizione e consolidamento del precedente costituzionale durante la presidenza Gronchi <i>Giulio Santini</i>	77
La formazione del Governo durante la presidenza Gronchi <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	111
La presidenza forte tra “gronchismo” e gollismo <i>Stefano Ceccanti</i>	147

TERZA PARTE

Cultura costituzionale e tradizioni politiche 159

Giovanni Gronchi e la cultura costituzionalistica italiana:
alcuni spunti di riflessione

Elena Bindi 161

Giovanni Gronchi e la cultura politica dei cattolici italiani

Maurizio Serio 211

La destra e Gronchi

Giuseppe Parlato 227

ELENCO DEGLI AUTORI 245

DEFINIZIONE E CONSOLIDAMENTO DEL PRECEDENTE COSTITUZIONALE DURANTE LA PRESIDENZA GRONCHI

Giulio Santini

SOMMARIO: 1. Premessa: il presidente della Repubblica e il retaggio dei precedenti – 2. Rinvio delle leggi – 3. Scioglimento (anticipato) delle Camere – 4. Nomina dei senatori a vita – 5. Viaggio all'estero e supplenza – 6. Messaggio alle Camere e al Governo – 7. Presidenza del Consiglio supremo di difesa – 8. Conclusioni: Gronchi tra invero e turbamento degli equilibri costituzionali

1. Premessa: il presidente della Repubblica e il retaggio dei precedenti

Parlare di attuazione della Costituzione attraverso l'esercizio dei poteri presidenziali è espressione atta a significare due cose profondamente diverse. Da un lato, il riferimento può sembrare rivolto all'uso delle attribuzioni del primo magistrato della Repubblica per perseguire un indirizzo politico costituzionale nel senso primigenio del termine, vale a dire di massima valorizzazione del disposto programmatico della legge fondamentale. Ma può essere chiamata in causa anche l'opera di arricchimento di una *tabula rasa* interpretativa attraverso la definizione di precedenti, prassi, regolarità che definiscono il tono convenzionale di una figura dell'esperienza giuridica, come quella del capo dello Stato.

Invero, nello studio della forma di governo italiana, la dottrina ha saputo sottolineare molto diffusamente il peso delle convenzioni e delle prassi nella comprensione del ruolo istituzionale di figure dai contorni normativamente sfuggenti, come il presidente della Repubblica. Affermare questa importanza è, spesso, quasi un luogo comune, sicuramente tale da non dover essere

giustificato; talora diventa occasione di studi scientifici di grande valore, anche sul piano della sistematica¹.

Una componente di questa linea di studio che deve essere tenuta in particolare considerazione è quella del precedente. Naturalmente non si vuole fare riferimento all'istituto di diritto processuale, ma a quei "fatti storici a contenuto normativo"² che vengono qualificati, con una definizione settoriale ma generalizzabile, alla stregua di soluzioni fornite in via di prassi a questioni interpretative, tra le quali possono essere distinte quelle «frutto di un'innovativa e accurata lettura delle situazioni alla luce dei principi costituzionali» e quelle «frutto di applicazioni frettolose o erronee delle norme»³.

Per quanto riguarda la presidenza della Repubblica, il tema è particolarmente cruciale in quanto non soltanto l'organo è collocato al vertice funzionale del sistema delle istituzioni, e, senza assumere una supremazia, riassume in sé l'unità dell'ordinamento⁴; ma anche perché la sua attività si concretizza in un numero relativamente limitato di atti, sul piano quantitativi.

¹ Inteso che, in un sistema a Costituzione rigida, le convenzioni fondate sulla prassi, siano pure convenzioni interpretative di disposizioni normative, non accedono mai alla sfera propria del giuridico, per le ragioni classicamente esposte da G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, pp. 16 ss. In questo la convenzione si differenzia dalla consuetudine e si qualifica in termini più marcatamente politici: cfr. C. Rossano, *La consuetudine nel dritto costituzionale*, vol. I, *Premesse generali*, Napoli, Jovene, 1992, pp. 177 ss. (e, sulla formazione della consuetudine, cfr. almeno un testo classico come G. Ferrari, *Introduzione ad uno studio sul diritto pubblico consuetudinario*, Milano, Giuffrè, 1950). Cfr. ora anche Y.M. Citino, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo allo studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, pp. 26 ss.

² Cfr. G. Demuro, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 57 ss. In generale, cfr. le interessanti osservazioni di G. Carcatera, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 87 ss.

³ Così, in relazione al precedente parlamentare, L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 81. Si vedano anche le considerazioni raccolte in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013.

⁴ Ampiamente sull'importanza dei precedenti della comprensione del reale significato dei precetti costituzionali relativi al presidente della Repubblica, con approccio induttivo, cfr. G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, 2018.

vo, tutti però di grandissima importanza (e, in questo, si differenzia dalle due Camere e dal Governo).

Ora, la presidenza di Giovanni Gronchi rappresenta una tappa importante nel cammino dell'attuazione costituzionale, per ragioni che risiedono, essenzialmente, nell'incisività con la quale il capo dello Stato pontederese intese esercitare le proprie funzioni, con un indirizzo fortemente personale che è stato oggetto di critiche a suo tempo e che, ancor oggi, continua ad animare dibattiti, evocare perplessità, suggestionare chi vorrebbe vedere nel presidente della Repubblica un "garante attivo" vuoi dei valori della Carta, vuoi della tenuta del sistema politico-istituzionale⁵.

Su un piano diverso, però, non può negarsi che il settennato 1955-1962 avrebbe in ogni caso rivestito una grandissima importanza, fosse pure il Quirinale stato affidato a una figura remissiva e scialba, in quanto momento di fissazione di prassi relative a istituti di nuovissima attuazione (quali la Corte costituzionale, il Csm, il Cnel) o, comunque, di consolidamento o di smentita della linea di azione che Einaudi era appena riuscito a impostare.

Dal punto di vista tematico, il presente contributo terrà in considerazione soltanto alcuni aspetti, scelti tra quelli di maggiore rilevanza anche per la storia costituzionale futura, e con l'esclusione di quanto viene fatto oggetto di trattazione in altri capitoli del presente volume. Per questa strutturale frammentarietà, l'obiettivo non è proporre chiavi interpretative, ma, semplicemente, rappresentare un catalogo ragionato di circostanze, dati, fatti e interpretazioni giuridiche, che consentono di evidenziare alcune interessanti linee di tendenza.

Infatti, come si vedrà nel prosieguo, ma come vale fin da ora la pena fissare come punto preliminare, ben diverso sarebbe stato l'atteggiamento di Gronchi di fronte alle situazioni in cui, sul piano storico, si trovava di fronte a una *tabula rasa*, rispetto a quelle per le quali potevano rinvenirsi dei riferimenti nell'operato del predecessore. E questo vale, una volta di più, a rimarcare l'importanza del precedente, e specialmente del "primo precedente", nello svolgimento convenzionale e pratico delle regole costituzionali.

⁵ Cfr. S. Galeotti e B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Torino, Utet, 1996, pp. 423 ss.

Occorre anche un'ultima puntualizzazione. Manca per Gronchi un regesto sistematico dell'attività condotta dietro le quinte dell'ufficialità, come quello consegnato alle stampe dalla penna del predecessore⁶. Pertanto, sulla base della documentazione secondaria, accessibile al giurista, vi sono alcuni aspetti, come quelli relativi alle interlocuzioni con il Governo, che sono meno ricchi di appigli di altri, in cui la dialettica istituzionale si esprime in parte cospicua attraverso atti formali. Questo motiva una certa carenza di riferimenti che si potrà riscontrare in relazione a taluni snodi che saranno oggetto di trattazione.

Sul piano della scansione contenutistica, è sembrato opportuno presentare per primi alcuni casi in cui la prassi gronchiana rimase sicuramente nel solco tracciato da Einaudi (come per il rinvio delle leggi, lo scioglimento delle Camere e la nomina dei senatori a vita)⁷, consolidando così alcune

⁶ Cfr. L. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente. 1948-1955*, Torino, Einaudi, 1956.

⁷ Questa elencazione tiene conto dei casi di studio che saranno sviluppati nel prosieguo, ma non è, ovviamente, esaustiva. Si pensi al potere di grazia. Esso fu esercitato da Gronchi sulla scorta del modello einaudiano, con circa 7.423 concessioni (la metà circa del predecessore), il che testimonia l'irrisolta natura dell'istituto, prima dell'aggiornamento della legislazione in materia di esecuzione penale, laddove si perseguiva evidentemente finalità di politica criminale connesse all'indirizzo di maggioranza, ulteriori rispetto a quelle di carattere puramente umanitario ed eccezionale ora indicate come indefettibili dalla Corte costituzionale (ex sentenza n. 200 del 2006). Si vedano sul punto le osservazioni di G. Zagrebelsky, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 23 ss. (sulla clemenza individuale come «strumento di "personalizzazione" della pena»); utili anche gli inquadramenti sul piano procedimentale di M. Pisani, *Grazia e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 30 ss. Anche alla luce dell'art. 595 del codice di procedura penale del 1930, allora vigente, sembra ben solida l'opinione di P. Barile, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Torino, Utet, p. 728, per cui la grazia rientrasse, almeno nella più larga parte dei casi, tra gli «atti vincolati» del presidente, se non altro per l'impossibilità pratica di un riesame delle istruttorie relative ai procedimenti avviati a istanza di parte. È interessante osservare come durante la presidenza Gronchi continui a essere rilevante il fenomeno della concessione della grazia o della commutazione della pena ai capi partigiani; notevole il caso del deputato comunista Francesco Moranino, per il quale, nel 1955, la Camera aveva concesso l'autorizzazione a procedere e che era stato condannato all'ergastolo: la sentenza fu mitigata da Gronchi in dieci anni di reclusione (1958), scontati fino alla concessione della grazia da parte di Saragat (1965; sulla lunga vicenda, cfr. M. Recchioni, *Francesco Moranino, il comandante "Gemisto". Un processo alla Resistenza*, Bologna, DeriveApprodi, 2013).

diretrici volte alla definizione di una figura presidenziale quanto più autorevole, *super partes* ma non passiva nel gioco istituzionale. Si può parlare di precedenti, per così dire, “ereditati”. In altre circostanze, vi sono dei precedenti “consegnati”, in qualche modo, dal presidente pontederese ai successori, non sempre, va detto, trovando riscontro in senso adesivo: da qui l’idea che alcuni aspetti del settennato Gronchi, risultino, nella linea della storia costituzionale italiana, quasi come “singolarità”.

2. Rinvio delle leggi

Per quanto attiene all’esercizio del potere di rinvio delle leggi, si deve rilevare come la prassi della presidenza Einaudi si fosse inizialmente orientata sul radicamento del diniego di promulgazione alla manifesta carenza di copertura finanziaria, valorizzando in termini immediatamente precettivi le indicazioni offerte dall’art. 81 Cost.; per poi accedere anche ad altri parametri, vuoi testuali (art. 106 Cost.), vuoi inespressi (la razionalità del sistema rispetto ai c.d. “diritti casuali”)⁸.

In questa scia si inseriscono senz’altro almeno due dei tre rinvii gronchiani, tuttavia, in ciascuno di questi casi, con un elemento di novità (nella continuità): infatti, le leggi che Einaudi aveva rinviato in riferimento al parametro finanziario (due rinvii su quattro) erano espressione di quel decentrato atomismo legislativo delle c.d. “leggine”, di iniziativa parlamentare, approvate dalla commissione deliberante⁹. Gronchi, invece, esercita il potere di rinvio, per la prima volta, rispetto a una legge di iniziativa governativa.

Viene, infatti, rifiutata la promulgazione del testo inerente l’adeguamento dell’indennità di servizio penitenziario spettante al personale della carriera direttiva dell’Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, composto da un unico articolo, rimandato alle Camere il 14 luglio 1959, con mes-

⁸ Sul rinvio delle leggi nella presidenza Einaudi (e, subito a seguire, in quella Gronchi), cfr. ampiamente D. Galliani, *Il capo dello Stato e le leggi*, tomo II, *Il concreto svolgimento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 361 ss.; I. Pellizzone *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 242 ss.

⁹ Le “leggine” di A. Predieri, *La produzione legislativa*, in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Napoli, Esi, 1963, pp. 220 ss.

saggio controfirmato dal ministro competente per materia: questo, secondo una prassi voluta da De Gasperi, che non si era riconosciuto particolarmente nell'attivismo einaudiano sul punto, e che solo con il Governo Pella avrebbe iniziato ad essere derogata¹⁰. La legge sarebbe stata nuovamente approvata, integrata di una clausola finanziaria (legge n. 660 del 2 luglio 1960)¹¹.

L'altro rinvio per motivi legati alla copertura economica è datato 6 novembre 1960. In questo caso, l'articolato è ben più ampio (e, nel merito, significativo, concernendo l'assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali): tanto da essere stato approvato dal *plenum* delle due Assemblee legislative, sì che si tratta del primo rinvio di una legge approvata con il procedimento "normale". In questo caso la copertura finanziaria non risultava assente, ma espressa in termini formalmente inaccettabili, in quanto riferita a poste di bilancio arretrate e contabilizzate in economia, non utilizzabili per finanziare spese se non in forza di una deroga che non era stata esplicitata. Anche in questo caso il rinvio fu controfirmato dal ministro competente e la legge fu riapprovata con la puntuale integrazione della deroga (legge n. 1397 del 27 novembre 1960)¹².

¹⁰ Come ricostruito da L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 86. Sui profili sistematici del rinvio delle leggi, anche in chiave storica e per ulteriori riferimenti, cfr. anche il recente e molto documentato D. Casanova, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in «Nomos», 1, 2022.

¹¹ I tre messaggi di rinvio di Gronchi furono commentati, a consuntivo della presidenza, da G.U. Rescigno nella *Documentazione e cronaca costituzionale* di «Giurisprudenza costituzionale», 4, 1962, pp. 1276 ss. Il *commento* del giovane studioso si muove su linee non sempre ossequiose, anzi talora apertamente critiche. Nel primo caso però, a differenza che negli altri, «il messaggio non pone problemi particolari, ma rientra pienamente nella figura astratta delineata dalla maggioranza della dottrina», dovendosi anzi osservare che, rispetto alla *ratio* del rinvio, la violazione dell'art. 81 Cost. «statisticamente è [...] il motivo prevalente» alla luce della presidenza Einaudi.

¹² Per Rescigno (qui esprimente *note*: cfr. ivi, pp. 1298 ss.), il problema fondamentale eluso da questo messaggio presidenziale era, semmai, quello per cui ci si dovrebbe chiedere se le leggi (ordinarie) possano essere cogenti rispetto alle leggi (ordinarie) successive, sì che la possibilità di una deroga puntuale debba derivare esplicitamente dall'atto anteriore. Qualora, invece, le eccezioni *a posteriori* siano legittime, esse ben possono rimanere tacite. Comunque, per l'autore, a pronunciarsi sul punto avrebbe dovuto essere la Corte costituzionale, ricostruendo e applicando una consuetudine sulla produzione

Più interessante risulta, forse, il terzo rinvio (secondo cronologicamente), dove il presidente della Repubblica fu chiamato a esprimersi su un vizio estrinseco rispetto al testo trasmesso al capo dello Stato, legato al procedimento di formazione: rispetto a una problematica analoga, nel caso della riforma elettorale del 1953, votata al Senato con modalità di dubbia conformità rispetto al parametro costituzionale che regola l'approvazione a maggioranza, Einaudi aveva eccepito la propria incompetenza a compiere ulteriori verifiche e a mettere in discussione il messaggio con cui il presidente di Assemblea aveva trasmesso il testo, attestandone l'approvazione¹³.

L'atteggiamento di Gronchi sul punto si presenta più articolato, secondo che il vizio eventualmente da evidenziare si trovasse o meno connesso agli *interna corporis* delle due Camere. In base al testo della Costituzione, le leggi sono promulgate entro un mese dall'approvazione; occorre invece un'ottantina di giorni perché, nell'estate 1960, il testo di una legge recante provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia edilizia, approvato da ultimo al Senato, pervenisse al Quirinale, intrecciandosi, da un lato, le esigenze di coordinamento formale fra i testi votati nei due rami del Parlamento, e, dall'altro, (è lecito crederlo, nonostante che lo stesso capo dello Stato escludesse ogni «negligenza od omissione») i rallentamenti dovuti alla pausa estiva.

Trattandosi in questo caso di una violazione patente di un precetto costituzionale la cui portata non è limitata a regolare l'attività delle sole Camere, il 7 ottobre 1960, a mezzo di un messaggio pure controfirmato dal solo ministro competente, il presidente manifestò di ritenere indispensabile rinviare la legge chiedendone la riapprovazione e la trasmissione tempestiva (cosa

normativa; consuetudine che sembra peraltro non essere parte dell'ordinamento italiano. Questo interesse per la successione degli atti normativi discende, nel giovane Rescigno, dai maestri Esposito e Crisafulli (cfr. Id., *Ricordo di Carlo Esposito*, in «Lo Stato», 1, 2017, pp. 330 ss.); per conclusioni diverse, da parte di un autore della stessa scuola, cfr. A. Pace, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in Id., *Potere costituzionale, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002, pp. 165 ss.

¹³ Su questo passaggio, cfr. ora N. Zanon, *Luigi Einaudi, la Costituente e le istituzioni*, in M. Pera (a cura di), *Luigi Einaudi uomo di Stato e di pensiero*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025, pp. 146 ss.

che puntualmente avvenne)¹⁴: con ciò riconoscendo implicitamente che di legge ancora si trattava, benché fosse spirato il termine costituzionale per la promulgazione. Di talché non poteva esservi opposto un rifiuto in termini assoluti¹⁵.

Questo, invece, sarebbe forse sembrato giustificabile in presenza di un atto sprovvisto dei requisiti per essere qualificato alla stregua di una vera e propria legge. Ebbene, almeno in una occasione, i problemi di coordinamento formale non furono risolti: correva il 1959, lo stesso anno in cui la Corte costituzionale si trovò ad affrontare un problema simile con la sentenza n. 9, rimasta un caposaldo giurisprudenziale sul sindacato di costituzionalità del procedimento legislativo¹⁶. Le legge recante norme sulla sistemazione, miglioramento e adeguamento delle strade statali di primaria importanza e sull'integrazione di fondi per l'esecuzione del programma autostradale (legge n. 904 del 13 agosto 1959) era stata approvata alla Camera in un testo (trasmesso al capo dello Stato) sostanzialmente diverso (e assai meno gravoso per le casse erariali di quello successivamente votato al Senato).

¹⁴ Il 12 ottobre si ebbe la discussione e approvazione alla Camera, e il 14 al Senato, ambo le volte in Assemblea. La legge è la n. 1230 del 20 ottobre 1960.

¹⁵ Rescigno (in sede di *considerazioni critiche*: cfr. G.U. Rescigno, *Documentazione*, cit., pp. 1286 ss.) ricostruisce la vicenda in termini leggermente diversi: la Camera aveva inviato al Senato un testo inesatto, il Senato aveva approvato il testo che era stato effettivamente votato nell'altro ramo del Parlamento e il ritardo era imputabile non al coordinamento formale ma allo scrupoloso chiarimento dell'equivoco. Diversamente, non si avrebbe avuta una legge ma una sua mera «parvenza». L'autore, semmai, contesta che, nel caso del difetto rilevato da Gronchi, sussistessero i presupposti per il rinvio, in quanto il testo non mancava degli elementi sostanziali e formali necessari alla promulgazione; al limite, sarebbe stata posta in essere una menomazione alla prerogativa del capo dello Stato di chiedere una seconda deliberazione, per via del ritardo: ma lo strumento per risolvere questo problema, ancora una volta, è individuato nella giustizia costituzionale e, specificamente, nel conflitto tra poteri.

¹⁶ Alcuni commenti dell'epoca sono: P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica ma insoddisfacente sentenza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2, 1959, pp. 240 ss.; F. Pierandrei, *Attività "interne" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza italiana», 1959, pp. 1015 ss.; nonché quelli raccolti nel dibattito *La competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi* (Sentenza N. 9), con opinioni di F. Cosentino, M. D'Antonio, V. Gueli, S. Tosi, in «Rassegna parlamentare», 4, 1959, pp. 112 ss e il saggio di F. Mohrhoff, *La competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in «Rassegna parlamentare», 6, 1959, pp. 119 ss.

Gronchi scelse di promulgare ugualmente la legge, pur segnalando il problema, con lettera, ai presidenti delle Camere e del Consiglio (inserendosi così nella linea ancora molto attuale della “promulgazione con motivazione contraria”¹⁷); nei messaggi, Gronchi dà conto di aver seguito con attenzione il pronunciamento della Corte costituzionale, e di condividerne il senso (per cui sarebbero incostituzionali leggi approvate nelle due Camere su testi diversi nella sostanza), ma di non aver proceduto al rinvio non tanto per ossequio agli *interna corporis*, ma per assecondare l’attuazione del programma autostradale¹⁸. Per garantire la risoluzione del complesso intreccio giuridico-politico, la pubblicazione della legge fu comunque sospesa per più di due mesi dopo la promulgazione, fino al successivo 2 novembre, con un’operazione di consapevole ritardo della trasmissione della legge al Governo per gli adempimenti necessari affinché il testo potesse comparire sulla *Gazzetta ufficiale*, alla quale non sarebbe stato estraneo lo stesso capo dello Stato¹⁹.

¹⁷ L’espressione si deve a A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 1 luglio 2002. Cfr. anche R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in «Rivista Aic», 1, 2011, spec. pp. 9 ss.; G. Lauri, *La promulgazione con motivazione contraria e il richiamo ad intervenire sulla legge di conversione del decreto sicurezza bis, tra nuove vette e vecchi problemi*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 14 ottobre 2019; G. Galazzo, *Sulla prassi ormai stabilizzata delle promulgazioni “con osservazioni”, in particolare riferimento al caso del decreto “sicurezza-bis”*, in «Nomos», 1, 2021; G. Menegatto, *Qualche ulteriore riflessione in tema di promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall’altruismo istituzionale ad un’auspicabile riscoperta della leale cooperazione*, in «Consulta OnLine», 2, 2023, pp. 561 ss. La prassi era già iniziata durante la presidenza Einaudi, come riporta A. Buratti, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’archivio storico del Quirinale*, in «Diritto e società», 2, 2014, pp. 187 ss.

¹⁸ Le lettere sono indirizzate al presidente della Camera Leone (29 ottobre 1959), al presidente del Consiglio Segni (in pari data), al presidente del Senato Merzagora (10 novembre 1959). Sono riportate nella raccolta R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, Segr. gen. Pr. Rep., 2009, pp. 114, 155 ss., 116 ss. Gronchi sottolinea che «l’infrastruttura autostradale costituisce l’infrastruttura indispensabile per il progresso economico del Paese» (così a Leone), come pure, nella lettera rivolta a Merzagora, dimostra piena consapevolezza delle implicazioni della recente decisione della Corte costituzionale.

¹⁹ Cfr. I. Pellizzone, *Contributo allo studio*, cit., pp. 68 ss. Merzagora, con lettera del 21 novembre 1959, fece sapere di non condividere l’impiego di questo strumento, perché tale da non consentire una risposta formale e ufficiale.

3. Scioglimento (anticipato) delle Camere

Il potere di scioglimento (anticipato) delle Camere fu esercitato da Gronchi in una sola occasione, con il decreto 17 marzo 1958, n. 153. Con esso era, da un lato, sciolta la Camera dei deputati: e si trattava senz'altro di un atto dovuto, in quanto erano ormai compiuti i cinque turbolenti anni della legislatura iniziata dopo le elezioni del 1953. Il solo Senato fu sciolto anticipatamente rispetto alla durata normale di sei anni, come già in occasione della precedente tornata, e come lo sarebbe stato in seguito nel 1963, con un atto sostanzialmente simultaneo all'entrata in vigore della revisione della Carta di cui alla legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963, che, finalmente, avrebbe positivizzato l'allineamento dei mandati dei due rami del Parlamento, affermatosi in via di prassi nel decennio precedente²⁰.

L'iniziativa dello scioglimento anticipato del Senato non è da imputare al capo dello Stato, ma, come già nella precedente occasione, alla volontà delle forze politiche della maggioranza. Né ha rappresentato un passaggio accolto pacificamente dalle opposizioni, che non rinunciarono a revocarne in dubbio perfino la legittimità costituzionale (malgrado la trasparente lettera dell'art. 88 Cost.), nella sede della discussione parlamentare di un progetto di legge volto alla riforma del Senato: l'argomento utilizzato, con più veemenza di tutti da Emilio Lussu, era che con una determinazione siffatta si sarebbe contraddetto il dispositivo dell'art. 60 Cost. di allora, che prevedeva appunto il mandato sessennale, instaurando una prassi sostanzialmente e surrettiziamente revisionista rispetto alla Costituzione²¹.

²⁰ Cfr. la recente e documentata ricostruzione di L. De Carlo, *L'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica: per una ricostruzione diacronica*, in «Nomos», 2, 2024, pp. 18 ss.

²¹ In *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta pomeridiana del 5 marzo 1958, p. 27004 si apprende di un ordine del giorno presentato (e poi ritirato) da Emilio Lussu e altri, che, dopo aver denunciato «l'azione sabotatrice della Democrazia cristiana e la volontà del Governo di far sciogliere anticipatamente il Senato, per i fini elettoralistici di un solo partito», si esprimeva in questi termini: «il Senato riafferma ancora, come ha costantemente fatto la sua maggioranza, che, con lo scioglimento del Senato senza la riforma si avrebbe un provvedimento sostitutivo dell'articolo 60», con il che si sarebbe impegnato il Governo a non proporlo al presidente della Repubblica.

Si criticava, del pari, l'acquiescenza, per non dire subalternità, del presidente del Consiglio Zoli rispetto alla determinazione di sciogliere anticipatamente il Senato, espressa dal ministro dell'Interno Tambroni e dal segretario della Dc Fanfani²². Nel corso del dibattito parlamentare sulla revisione costituzionale, infatti, Zoli si era espresso invocando l'assoluta incompetenza del Governo a esprimere una propria posizione rispetto a una questione che la lettera della Costituzione lasciava al capo dello Stato e al presidente di Assemblea²³; sollecitato nuovamente sul punto, in base alla considerazione che egli avrebbe comunque dovuto accertare la legittimità dell'atto con la sua controfirma, egli opponeva un riserbo particolarmente ermetico invocando «ragioni di riguardo verso il capo dello Stato»²⁴.

La timidezza di Zoli si sarebbe sciolta solo dopo il perfezionamento dell'atto presidenziale, con un'articolata comunicazione alla stampa, che riprendeva la natura di quella offerta da De Gasperi nel 1953²⁵: le ragioni dello scioglimento anticipato erano individuate nella tensione verso una più compiuta democraticità del sistema e nell'impossibilità di addivenire a una

²² Come denunciato dal senatore comunista Ottavio Pastore in un'accesa seduta della Camera alta: cfr. *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta del 4 marzo 1958, pp. 26935 ss.

²³ *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta del 13 novembre 1957, p. 24910. Le frasi di Zoli meritano di essere riportate per la loro singolare evasività: «io non dimentico, signori, che c'è un articolo della Costituzione – e credo che la Costituzione vada presa sul serio – che dice che il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Punto e basta. Quando si chiede a me che cosa penso di fare, mi si chiede di fare una cosa che è al di fuori della Costituzione. Io non possa far niente, non ho diritto di far niente».

²⁴ Ancora, *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta del 4 marzo 1958, pp. 26931.

²⁵ Cfr. V. G., *L'atto conclusivo del dramma parlamentare*, in «La nuova Stampa», 5 aprile 1953.

revisione costituzionale²⁶, anche per la mancanza di una normativa di attuazione dell'istituto referendario²⁷.

In tutta questa vicenda, la posizione del capo dello Stato rimase piuttosto sullo sfondo²⁸ (come sempre, in materia, sarebbe sostanzialmente rimasta fino agli scioglimenti anticipati della presidenza Scalfaro)²⁹, né Gronchi ritenne di dover affiancare un suo messaggio o comunicato a quello di Zoli, a differenza di quello che aveva ritenuto di fare Einaudi³⁰. Il che destò la reazione un po' delusa di Vezio Crisafulli, che, in un intervento giornalistico sul «Mondo», lamentò il fatto che le dichiarazioni del presidente del Consiglio

²⁶ La comunicazione di Zoli si legge nella *Documentazione e cronaca costituzionale* di «Giurisprudenza costituzionale», 1-2, 1958, pp. 353 ss. La rubrica non è firmata ma se ne conosce il redattore: Leopoldo Elia (cfr. S. Ceccanti, *Leopoldo Elia e la palestra di "Giurisprudenza costituzionale"*, in F. Lanchester (a cura di), *La "Sapienza" del giovane Leopoldo Elia. 1948-1962*, atti del convegno, Roma, 27 marzo 2014, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 271 ss.). L'intero snodo istituzionale si ricostruisce perfettamente dalle chiare pagine di questa nota.

²⁷ Se l'esito positivo di una consultazione referendaria è condizione necessaria per l'entrata in vigore di una revisione costituzionale compiuta in difetto della maggioranza dei due terzi prescritta dall'art. 138 Cost., si ricava che nessuna revisione è possibile a maggioranza assoluta senza una normativa di attuazione dell'istituto. Ma questa avrebbe implicato un pericoloso sblocco istituzionale che, anche nella prima fase del "disgelo", continuava a sembrare troppo audace: e tale sarebbe rimasto fino al 1970, in piena età del centrosinistra. Cfr. M.L. Mazzoni Honorati, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 149 ss.

²⁸ Vale il giudizio di L. Carlassare, *Art. 88*, in *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, *Art. 88-91*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1983, p. 47: «è del tutto contrario ai fatti, sicuramente registrati, parlare in questo caso di una decisione "autonoma" del Capo dello Stato, il quale, al contrario, ha assunto il ruolo di "semplice organo di ratifica" delle decisioni altrui».

²⁹ Cfr. S. Leone, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 298 ss.; anche D. Galliani, *Il capo dello Stato*, tomo II, cit., p. 515.

³⁰ Il comunicato faceva riferimento, in termini logicamente abbastanza deboli, al *novum* determinato dall'introduzione di una diversa formula elettorale (ma quella per il Senato era invariata). Lo si legge in G. Guarino, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in «Il Foro Italiano», 5, cc. 93 ss. Significativamente, si tratta di un comunicato della Presidenza della Repubblica e non del capo dello Stato, e infatti non è raccolto dall'Archivio storico del Quirinale con gli altri interventi di Einaudi.

fossero bensì autorevoli, ma non autorizzate né plausibilmente espressive della volontà autentica del presidente della Repubblica³¹.

A consuntivo, sembra di poter dire che, in un ambito particolarmente sensibile come quello parlamentare, nel luogo privilegiato del confronto fra i partiti politici, e in un momento storico nel quale la loro forza era assolutamente preponderante nella vita istituzionale³², una decisione di cesura fondamentale come lo scioglimento delle Camere non potesse che rimanere di loro esclusivo appannaggio, offuscandosi con ciò le prerogative di organi anche di vertice, come il presidente della Repubblica e il Governo. Sarà necessaria la crisi del sistema per cambiare le cose, molti decenni dopo.

L'attivismo di Gronchi, che in tanti ambiti della vita istituzionale ebbe conseguenze concrete, non si ripercosse, dunque sul mandato delle Camere, nonostante in più occasioni egli fosse sollecitato, da certi ambienti politici, a esercitare il suo potere di scioglimento. Si può citare a tale riguardo un episodio che si ricava dai diari di Pietro Nenni: tra il 1956 e il 1957, sulla scorta della crisi di legittimazione del Pci, Gronchi sarebbe stato assai pressato da ambienti legati alla Dc e all'Azione cattolica, nel senso di uno scioglimento anticipato che avrebbe potuto dar luogo a un "nuovo 18 aprile"; a questa iniziativa il presidente oppose la sua resistenza³³.

Diverso è, invece, il caso della crisi politica del febbraio 1962, occorsa in pieno "semestre bianco" e pertanto senza che si potesse risolvere in modo diverso dalla formazione di un nuovo gabinetto, la cui guida fu nuovamente affidata a Fanfani, per la prima volta con l'appoggio esterno socialista. Qui,

³¹ Cfr. V. Crisafulli, *Lo scioglimento del Senato*, in «Il Mondo», 1° aprile 1958. In questo intervento, Crisafulli sottolinea come la responsabilità dello scioglimento non può non essere condivisa dal Governo con un organo di garanzia come il presidente della Repubblica, in ossequio ai principi che informano il regime parlamentare. Di talché, non si dà necessariamente una consonanza perfetta tra le ragioni dei due organi, benché finiscano per convergere sulla medesima soluzione.

³² Non casualmente, nello stesso anno apparivano volumi come quello di G. Fenoaltea, *Il popolo sovrano. Realtà ed illusioni della sovranità popolare in Italia (1948-1958)*, Firenze, La Nuova Italia, 1958, in cui si potevano denunciare i paradossi di quella che appariva, a tratti, una usurpazione di sovranità popolare da parte di apparati politici non controllabili da parte degli organi statali (pp. 157 ss.).

³³ Cfr. P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, Milano, SugarCo, 1981, pp. 760 ss. La data è quella del 25 novembre 1956.

un'importante svolta politica, che faceva seguito al congresso democristiano di Napoli e al cambiamento di linea del partito di maggioranza relativa, non poté essere accompagnata da un passaggio elettorale che non sarebbe certo parso inopportuno, ma dovette inserirsi in una legislatura che aveva preso avvio con formule politiche molto diverse³⁴.

4. Nomina dei senatori a vita

Uno dei poteri presidenziali meno incisivamente impiegati durante la presidenza Gronchi, eppure ugualmente foriero di interessanti spunti di riflessione, è quello di nomina dei senatori a vita. Innanzitutto, si deve rilevare come, al momento dell'elezione del 1955, ve ne fossero in carica cinque, e tali rimasero fino al 1957; venuto meno Gaetano De Sanctis, e trascorsi esattamente sette mesi, intervenne la nomina di Giuseppe Paratore³⁵. Il relativo decreto, emanato il 9 novembre 1957, comunicato tre giorni dopo all'Assemblea e da essa convalidato il 28, ne affiancava ai meriti in campo sociale quelli scientifici, in ragione dei diversi contributi in materia econo-

³⁴ Cfr. I. Bernardini, *Fanfani IV (1962-1963). Il teorema delle "caute sperimentazioni" sull'asse cartesiano DC-PSI*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 282 ss.

³⁵ Importante politico liberale del prefascismo, legato prima a Crispi e poi a Orlando, ministro con Nitti e Facta, deputato alla Costituente e amministratore di importanti società come la Bastogi; senatore di diritto nella I legislatura, aveva presieduto l'Assemblea per un anno scarso, tra le dimissioni di De Nicola e l'accesso dibattito sulla "legge truffa", che pure lo aveva visto costretto a rimettere il mandato per i contrasti con De Gasperi. In quanto senatore a vita, Paratore sarebbe stato abbastanza attivo, particolarmente come presidente della Commissione d'inchiesta sull'"Anonima banchieri" (1958) e poi del Gruppo misto, cui sempre fu ascrivito, dal 1960 alla morte (26 febbraio 1967); nel 1959 successe anche a De Nicola come presidente della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge sulla durata e la composizione del Senato. Su Paratore senatore a vita, oltre alla voce di F. Salsano, *Paratore, Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXXXI, Roma, Enc. italiana, 2014, pp. 299 ss. (con ulteriori riferimenti bibliografici), cfr. anche C. Giannuzzi, *I senatori a vita nella Repubblica. 1949-1991*, Firenze, Le Monnier, 1992, pp. 70 ss. e P. Armaroli, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, La Vela, 2023, pp. 312 ss.

mica, monetaria e di diritto commerciale che, negli anni, erano stati dati alle stampe dall'insigne uomo di Stato.

I rapporti personali tra Gronchi e Paratore non sono particolarmente documentati, mancando a tale riguardo, nell'archivio del presidente depositato presso l'Istituto "Luigi Sturzo" di Roma, anche un riscontro su eventuali scambi epistolari; ma devono essere stati, in alcune fasi delle rispettive esperienze politiche, abbastanza rilevanti e intensi: oltre al periodo in cui sedettero insieme alla Camera dei deputati, al crepuscolo dell'esperienza liberale, e alla colleganza come presidenti delle Camere tra il 1952 e il 1953, si può ricordare particolarmente il (breve) periodo trascorso dai due in seno al Comitato interministeriale per la ricostruzione, di cui Gronchi dirigeva i lavori in quanto ministro dell'Industria e nel quale Paratore sedeva come presidente dell'Iri, nei primi mesi del 1946³⁶.

Nella nomina di Paratore, Gronchi tenne assolutamente fermo il precedente einaudiano per cui il potere di scegliere i senatori vitalizi viene esercitato dal capo dello Stato in piena autonomia³⁷. Come indicatore differenziale, occorre rilevare come la sua scelta sia caduta su una figura più politicamente connotata di tutte quelle selezionate dal predecessore (con la parziale eccezione di Sturzo); anche se Paratore non poteva dirsi vicino all'area democra-

³⁶ Questa fase è ricordata con grande ammirazione dallo stesso Paratore in un intervento dell'aprile 1962, apparso sulla rivista di cui presiedeva il comitato direttivo. Il senatore tratteggia un breve e assai elogiativo quadro della vicenda politica e istituzionale di Gronchi, prendendo le mosse dalla doppia circostanza della fine del mandato presidenziale e dell'uscita della raccolta di scritti e discorsi G. Gronchi, *Per la storia della Democrazia Cristiana. Una politica sociale. Scritti e discorsi (1948-1954)*, Bologna, il Mulino, 1962: cfr. G. Paratore, *Il pensiero politico di Giovanni Gronchi*, in «Nuova Antologia», 4, 1962, pp. 463 ss.

³⁷ A tale riguardo, si può dire che, per quanto riguarda i senatori vitalizi, la presidenza Gronchi non fissa precedenti perché non contraddice, anzi segue, uno dei pochi già fissati con adeguata stabilità dal predecessore, che, per ragioni diverse, si era trovato a poter compiere ben otto nomine. Sulla fissazione dei precedenti durante la presidenza Einaudi, cfr. ora ampiamente P. Armaroli, *I senatori a vita*, cit., pp. 125 ss., e, in una trattazione sistematica, B. Randazzo, *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 1096 ss.. Ampiamente, ma in astratto, cfr. anche M.G. Talami, *I senatori vitalizi*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 44 ss.

tico-cristiana, ma, anzi, rappresentava una personalità estrema erede della tradizione post-risorgimentale.

Dopo la prima nomina, Gronchi ritenne di non effettuarne più, nonostante la scomparsa dei senatori Canonica, Sturzo e Jannaccone (tra giugno e dicembre 1959), sì che, al termine del suo mandato, rimanevano in carica soltanto Zanotti Bianco e lo stesso Paratore. In questo senso, il presidente pontederese si discostò dalla prassi einaudiana di surrogare le vacanze appena trascorso un lasso di tempo tale da assicurare il doveroso lutto per i senatori defunti: si può osservare come tale scelta abbia in effetti rafforzato l'idea (già fatta propria con decisione da Einaudi) per cui, essendo la nomina dei senatori a vita un potere sostanziale del presidente, come tale questo deve essere gestibile con piena discrezionalità, anche per quanto riguarda la misura in cui la componente non elettiva può rilevare rispetto al *plenum* del Senato³⁸.

Non si deve, peraltro, pensare che questa parsimonia di nomine implicasse uno scetticismo da parte di Gronchi nei confronti dell'istituto dei senatori designati dal presidente della Repubblica, se si tiene conto, ad esempio, del fatto che è attestata una volontà del capo dello Stato di promuovere un aumento di incidenza per questa categoria di parlamentari, nell'ambito dei tentativi di riforma del Senato all'esame delle Camere nel 1958³⁹.

Concludendo la trattazione sul tema dei senatori vitalizi, si può osservare come, selezionando Enrico De Nicola quale giudice costituzionale, Gronchi lo sottraesse al mandato parlamentare per la durata della carica a Palazzo della Consulta, così incidendo "in negativo" sul numero di senatori non elettivi (ancorché, nel caso di De Nicola, di diritto); nei confronti del vecchio capo provvisorio dello Stato si determinò una «sospensione dalle funzioni di

³⁸ Si è scritto che, in tal modo, i diversi presidenti abbiano dimostrato di considerare «la nomina dei senatori a vita una loro libera scelta, da attuare senza la pressione dei tempi brevi e con la massima ponderazione»: facoltà, insomma, e non funzione (come, diversamente, è quella di nominare i giudici della Corte costituzionale), secondo quanto afferma, condivisibilmente, P. Franceschi, *Art. 59*, in *Le Camere*, vol. I, *Art. 55-63*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1984., pp. 119 ss. Cfr. anche le raffinate considerazioni di G. Ferrari, *Nomina dei senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 785 ss.; inoltre, C. Giannuzzi, *I senatori*, cit., pp. 24 ss.

³⁹ Dall'eccezionale fonte A. Fanfani, *Diari*, vol. III, 1956-1959, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, si apprende che Gronchi «si contenterebbe che il Senato approvasse quorum abbassato e aumento dei senatori di nomina presidenziale» (alla data del 1° marzo 1958).

senatore»⁴⁰ che venne meno al momento in cui egli rassegnò le dimissioni dalla stessa Corte costituzionale⁴¹.

In ultimo, occorre anche ricordare un fatto piuttosto curioso sul piano della prassi costituzionale, e destinato a non trovare più riscontri nei decenni successivi. Se Enrico De Nicola era stato nominato senatore di diritto a vita da Luigi Einaudi con decreto del 12 maggio 1948, all'avvicendamento del 1955 Gronchi si era correttamente astenuto dal ripetere tale atto, evidentemente ritenendo che il predecessore accedesse alla carica *ope Constitutionis*. Antonio Segni seguì invece il comportamento di Einaudi, con un decreto, datato 28 maggio 1962, non soltanto discutibile sul piano della necessità e dell'opportunità, ma anche incompleto rispetto ai prescritti requisiti formali: in particolare, la mancanza del visto del guardasigilli e della registrazione presso la Corte dei conti, oltre a quella del numero d'ordine⁴².

Non spetta al costituzionalista indagare se vi furono delle ragioni di animosità personale dietro a una scelta che, sul piano istituzionale, ha almeno in parte i tratti di un irriguardoso solecismo; si deve però segnalare che i rapporti tra Gronchi capo dello Stato e Segni presidente del Consiglio dei ministri non furono buoni, e che i contrasti più accesi si concentrarono specialmente nella materia estera e nella gestione della politica delle nomine, non soltanto politiche, ma anche di alta amministrazione, con il desiderio, per il presidente della Repubblica, di far valere la propria opinione in modo almeno paritetico rispetto a quella del Governo⁴³. Come che sia, l'incidente

⁴⁰ Cfr. *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta del 15 dicembre 1955, p. 14322.

⁴¹ Cfr. la ricostruzione di M.G. Talamì, *I senatori*, cit., pp. 103 ss.

⁴² Cfr. *ivi*, pp. 22 ss.

⁴³ Con efficace sintesi, in riferimento alle designazioni di prefetti, ambasciatori, alti funzionari e consiglieri della Corte dei conti, cfr. T.L. Rizzo, *Parla il capo dello Stato. Sessanta anni di vita repubblicana attraverso il Quirinale 1946-2006*, Roma, Gangemi, 2012, p. 62. Sono, del resto, le nomine di cui all'art. 87, comma 7 Cost.: quelle per cui «non può dubitarsi che [...] il Presidente della Repubblica si trova in una posizione di minorità rispetto al Governo» (per le ragioni illustrate da G.U. Rescigno, *Art. 87*, in *Il Presidente della Repubblica. Art. 83-87*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1978, pp. 217 ss.). La «politica delle nomine», è, peraltro, un terreno naturale su cui si misurano i rapporti tra capo dello Stato e gabinetto nella forma di governo parlamentare, e questo si era visto già in età statutaria, quando servì l'avvento al trono di un sovrano disinteressato all'e-

trovò un esito che suona come una riparazione: un comunicato privo di intestazione, apparso sulla *Gazzetta ufficiale* n. 144 del 9 giugno 1962, dava per «non avvenuta» la pubblicazione del controverso decreto presidenziale⁴⁴.

5. Viaggio all'estero e supplenza

Rispetto al predecessore, Gronchi dovette compiere attente valutazioni in ordine ai profili connessi alla sostituzione del capo dello Stato nell'esercizio delle funzioni da parte del presidente del Senato, in specie nell'ipotesi di impedimento temporaneo. Questa eventualità, in particolare, fu contraddistinta da una speciale cogenza non tanto per le occasionali lievi indisposizioni del capo dello Stato: che, pure, non mancarono anche in momenti delicati, al punto che le consultazioni susseguenti alle dimissioni del terzo Governo Fanfani si tennero nella casa privata del presidente, dove questi abitualmente dimorava e nella quale era costretto a causa di una grave forma influenzale⁴⁵; ma per la frequenza di viaggi all'estero, anche intercontinentali: attività che Einaudi, vuoi per ragioni strettamente personali, vuoi per una scelta di basso profilo sul piano internazionale, ritenuta più appropriata per un Paese sconfitto e in ricostruzione⁴⁶, non aveva coltivato. Dal canto suo,

esercizio di un potere diretto, come Vittorio Emanuele III, per segnare il consolidamento del primato del secondo organo sul primo: cfr. S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 42 ss.

⁴⁴ Questo il testo: «Comunicato. A seguito della comunicazione fatta in Aula dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 16 maggio 1962 secondo la quale l'On.le Giovanni Gronchi essendo, l'11 maggio u.s., cessato dalla carica di Presidente della Repubblica per il compimento del settennio, a norma dell'art. 59, primo comma, della Costituzione della Repubblica, è entrato a far parte del Senato quale Senatore di diritto e a vita s'intende come non avvenuta la pubblicazione del Decreto Presidenziale 12 maggio 1962». Sulla vicenda, con qualche inesattezza prospettica, cfr. anche R. Boccia, *Da chi ripete la nomina o l'investitura a senatore di diritto e a vita il presidente della Repubblica al termine del mandato?*, in «Rassegna parlamentare», 3-4, 1969, pp. 245 ss.

⁴⁵ Cfr. Archivio storico del Quirinale, *Diario*, 6, 9, 10 febbraio 1962. L'abitazione si trovava in via Carlo Fea, nel Quartiere Nomentano.

⁴⁶ Lo ipotizza P. Soddu, *Luigi Einaudi, presidente della Repubblica (1948-1955)*, in R. Einaudi (a cura di), *L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, catalogo della mostra, Roma, 13 maggio – 6 luglio 2008, Milano,

invece, Gronchi (oltre a due visite alla Santa Sede) compì undici viaggi fuori dai confini naturali dell'Italia, alcuni dei quali di lunga durata: il primo, in America del Nord, si protrasse tra il 24 febbraio e il 14 marzo 1956⁴⁷.

Sul piano storico, ma anche umano, sembra necessaria una premessa. Per tutto il mandato 1955-62 (caso unico nella storia delle presidenze protrattesi per sette anni interi), a essere presidente del Senato fu sempre la stessa persona: Cesare Merzagora, eletto per la prima volta al principio della II legislatura, che avrebbe conservato la carica fino alle dimissioni, rassegnate in un contesto di accesa polemica politica, nel novembre 1967, quando lo scenario politico era completamente mutato rispetto alla fase terminale del centrismo degasperiano, ma anche a quella dell'apertura a sinistra.

Il rapporto tra Gronchi e questo atipico esponente politico (di impostazione laica, ma eletto con la Dc, testimone di tradizioni liberaldemocratiche e non distante dal mondo industriale e finanziario)⁴⁸ è segnato negativamente dal contrasto, anche personale, che vide prevalere il primo sul secondo (inizialmente candidato ufficiale della segreteria Fanfani) nell'elezione presidenziale del 1955⁴⁹. La diffidenza di Gronchi rispetto all'attivazione della

Skira, 2008, p. 166. L'avversione radicata di Einaudi per i viaggi all'estero era però un dato in lui già radicato sin dalla giovinezza: come si apprende da R. Faucci, *Luigi Einaudi*, Torino, Utet, 1986, pp. 60 e 219.

⁴⁷ L'elenco si legge in A.M. De Cesaris Baldassarre, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Napoli, Jovene, 1990, p. 171: Stati Uniti e Canada (25 febbraio – 15 marzo 1956); Francia (25-27 aprile 1956); Svizzera (18-20 maggio 1956), Germania Occidentale (5-10 dicembre 1956); Iran (7-12 settembre 1957); Turchia (11-15 novembre 1957); Regno Unito (12-16 maggio 1958); Brasile (3-15 settembre 1958); Unione Sovietica (5-11 febbraio 1960); Perù, Argentina e Uruguay (7-18 aprile 1961); Svizzera (1° marzo 1962). Si aggiungano le vacanze trascorse in Svizzera da Gronchi, che pure non diedero luogo a supplenza (sulle quali cfr. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1958, p. 353). Complessivamente, sull'azione estera, internazionale e diplomatica di Gronchi, cfr. A. Varsori e F. Mazzei (a cura di), *Giovanni Gronchi e la politica estera italiana (1955-1962)*, atti del convegno di studi, Pontedera, 13-14 novembre 2015, Pisa, Pacini, 2017.

⁴⁸ Su Merzagora, cfr. ora S. Berardi, *Cesare Merzagora. Un liberale europeista tra difesa dello Stato e anti-partitocrazia*, Milano, Luni, 2021.

⁴⁹ Se ne leggono ora le dinamiche in I. Fermani, *L'elezione di Giovanni Gronchi (1955): un democristiano anomalo al Quirinale*, in M. Olivetti, F. Bonini, G.M. Sperelli, F. Be-

supplenza (atteggiamento, peraltro, talora ostentato con decisione), può, forse, essere imputata anche a questa personale idiosincrasia⁵⁰.

Ad ogni modo, il dato storico sul quale si innesta la riflessione giuridica è quello per cui Gronchi non ritenne di farsi supplire nel corso dei viaggi all'estero: anzi, a riprova del fatto che avesse a cuore di dimostrare come in queste circostanze non fosse affatto impedito dall'esercitare le sue funzioni, ancorché non connesse all'attività internazionale, sottoscrisse atti normativi nei locali delle sedi diplomatiche italiane⁵¹. Non si tratta di un punto scontato, anzi occorre rilevare come la scelta sollecitasse le discussioni della dottrina, peraltro a proposito di un tema capace di sollevare, nel tempo, grande interesse⁵².

Per limitarsi alle considerazioni condotte in scritti coevi all'esperienza presidenziale di Gronchi, spicca la posizione di Giuseppe Guarino, che avrebbe sottolineato non esistere un divieto, per il capo dello Stato, di svolgere le proprie funzioni fuori dai confini nazionali, anzi sussistendo una serie di principi di diritto internazionale volti a garantirne la serena possibilità. Quindi il viaggio non si sarebbe configurato come causa di supplenza, anche se avrebbe potuto costituirne l'occasione in punto di fatto, qualora fossero sopravvenuti ulteriori impedimenti contingenti e imprevedibili, come l'impossibilità di comunicare⁵³.

nedetti (a cura di), *Le elezioni presidenziali nella storia. Il Mattarella-bis in prospettiva*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 93 ss.

⁵⁰ Nondimeno, Gronchi ritenne opportuno un previo colloquio con Merzagora, per chiarire la propria posizione, come si ha in E. Spagna-Musso, *Il viaggio del Presidente della Repubblica italiana negli Stati Uniti e nel Canada*, in «Rassegna di diritto pubblico», 2, 1956, pp. 346 ss.

⁵¹ Ciò avvenne, almeno, il 4 marzo 1956, presso l'Ambasciata italiana a Ottawa (cfr. decreto del presidente della Repubblica n. 95) e l'8 dicembre 1956, presso l'Ambasciata italiana a Bonn (cfr. leggi n. 1378 e 1429). Come si apprende *ibidem*, la scelta fu ispirata a quanto occorso durante la visita americana del presidente francese Auriol, che firmò atti ufficiali sul transatlantico (battente bandiera francese) e nella sede diplomatica del suo Paese.

⁵² Tra le opere monografiche sul punto, si segnalano L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958; A.A. Romano, *Studi sulla supplenza nel diritto costituzionale*, Palermo, Manfredi, 1975; G. Cuomo, *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*, Napoli, Giannini, 1982; nonché A.M. De Cesaris Baldassarre, *La supplenza*, cit.

⁵³ Cfr. G. Guarino, *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», 1958, pp. 305 ss.

Aldo Bozzi avrebbe sottolineato l'inoppugnabile dato per cui, se il capo dello Stato è all'estero nell'esercizio del proprio ruolo ufficiale, egli sicuramente non può dirsi completamente impedito; ne deriverebbe una supplenza necessariamente parziale, dai contorni nebulosi quanto al riparto delle attribuzioni tra presidente della Repubblica e presidente del Senato, oppure, più linearmente e condivisibilmente, l'esclusione che, in questi casi, la supplenza possa in effetti operare. Specialmente in ragione del carattere dell'art. 86 Cost., che, per la sua vaghezza, sembrerebbe quasi una "norma in bianco"⁵⁴.

Diversamente, per Leopoldo Elia, in caso di visita all'estero ben avrebbe potuto operare la prescrizione di cui all'art. 86 Cost., almeno quando ne offrissero la causa le concrete modalità di svolgimento: osservazione condotta con uno sguardo al precedente monarchico del viaggio di Vittorio Emanuele II a Parigi e a Londra, quando, con regio decreto n. 1180 del 19 novembre 1855, fu attivata la luogotenenza in favore del principe di Carignano⁵⁵. Ma, nella vigente Costituzione italiana, di supplenza e non di delega di funzioni si tratta⁵⁶; sicché, si sarebbe posto il problema di accertare in concreto se il capo dello Stato fosse, da fuori Italia, in condizione di esercitare i poteri che gli competono: un'operazione per la quale egli non avrebbe dovuto essere *iudex in causa propria*, ma della quale avrebbe dovuto occuparsi il Governo⁵⁷.

Come che sia, non si può dire che Gronchi abbia fondato un solido precedente che si è imposto ai successori. Si può prescindere dal breve mandato di Segni e osservare come Saragat, per la prima volta, attivi la supplenza in occasione di un viaggio all'estero per una lunghissima visita in America e

⁵⁴ Cfr. A. Bozzi, *Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in «Rassegna parlamentare», 11, 1959, pp. 23 ss.

⁵⁵ Cfr. anche F. Racioppi e I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, *Dall'Art. 1 all'Art. 23*, Torino, Utet, 1909, p. 557.

⁵⁶ La delegazione, quale era la luogotenenza nel regime statutario, discende da un atto di volontà del delegante nei confronti del delegato, se mai sottoposto a requisiti di legge, ma libero circa l'*an* e il *quantum*. Cfr. A.A. Romano, *Studi sulla supplenza*, cit., p. 12. Non a caso, per Romano (ivi, p. 19) la supplenza per viaggio all'estero sarebbe, in realtà, una forma di inammissibile delegazione. Cfr. anche A.M. De Cesaris Baldassarre, *La supplenza*, cit., pp. 35 ss.

⁵⁷ Su tutto, cfr. L. Elia, *La continuità*, cit., pp. 127 ss.

in Asia nel 1967⁵⁸, e, in questo, sia seguito, per alcuni periodi di assenza particolarmente impegnativi, da tutti gli altri presidenti, con le significative eccezioni di Giovanni Leone e Sergio Mattarella. Si può osservare un dato interessante: non esiste una vera regolarità che informa la scelta se farsi supplire o meno, da parte dei capi dello Stato che ritengano preferibile questa soluzione, almeno legata alla durata del viaggio; piuttosto, sembra che il discrimine principale sia, al limite, ma solo come condizione necessaria e non sufficiente, la distanza dall'Italia, con le ovvie conseguenze in punto di fuso orario e di difficoltà di rientro rapido in caso di emergenza⁵⁹.

6. Messaggio alle Camere e al Governo

Al di là dei messaggi ad accompagnamento dei testi delle leggi rinviate, durante la presidenza Gronchi il messaggio formale alle Camere non trova applicazione (né l'aveva trovata durante il mandato di Einaudi; e avrà scarsissima fortuna anche in avvenire, sia in punto di ricorrenza sia in punto di attenzione prestata da parte delle forze politiche)⁶⁰. Ben diversamente, invece, deve dirsi per il messaggio trasmesso con modalità atipiche, vale a dire eccentriche rispetto allo schema di cui all'art. 87, comma 2 Cost.: qui uno scarto con il predecessore deve rinvenirsi proprio nel fatto che, con la sua

⁵⁸ Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'*Esercizio temporaneo di funzioni del Capo dello Stato da parte del Presidente del Senato*, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 227 del 9 settembre 1967, che recepisce una lettera di Saragat (controfirmata dal presidente del Consiglio Aldo Moro), trasmessa due giorni prima a Merzagora (e comunicata al presidente della Camera, Brunetto Bucciarelli-Ducci). Lo commentarono M. Bon Valsassina, *Osservazioni sulla "supplenza presidenziale"*, in «Rassegna parlamentare», 10-12, 1967, pp. 463 ss.; G. D'Orazio, *Sulla supplenza presidenziale per viaggio all'estero*, in «Rassegna parlamentare», 5-6, 1969, spec. pp. 404 ss. Con la lettera, secondo uno schema che sa veramente di delegazione, il capo dello Stato invitava «il Presidente del Senato ad assumere [...] per tutta la durata della sua assenza dall'Italia, l'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato non inerenti allo svolgimento della sua missione all'estero».

⁵⁹ In una occasione, è stata attivata la supplenza per un viaggio di soli cinque giorni con passaggio di consegne da Ciampi a Marcello Pera (decreto del presidente della Repubblica n. 10 dell'8 febbraio 2005); ma la destinazione era l'India.

⁶⁰ Cfr. F. Dimora, *Art. 87*, in S. Bartole e R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 778 ss.

comunicativa, Gronchi «offrì [...] una immagine presidenziale che prendeva bruscamente le distanze dalla figura di organo di mero controllo», per quanto reattivo, così andando «ben aldilà delle previsioni teoriche già formulate dalla più aperta dottrina»⁶¹.

Il primo messaggio che conta è, naturalmente, quello del tutto programmatico, reso davanti alle Camere riunite all'atto del giuramento. La sua rilevanza è tale da richiedere una ellissi, bilanciata dal fatto che esiste una cospicua letteratura a commento⁶². Ma è solo l'avvio di una lunga teoria di esternazioni⁶³: una larga parte di esse è veicolata da interventi pubblici pronunciati in varie circostanze o anche in dichiarazioni alla stampa, anche all'estero⁶⁴; però, altre volte Gronchi si pronuncia nell'esercizio delle proprie funzioni direttamente all'indirizzo dei soggetti istituzionali di vertice (Governo e Parlamento). È possibile azzardare una classificazione di questo genere di comunicazioni.

⁶¹ M.C. Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 18 ss.

⁶² Nell'impossibilità di dare conto di un novero amplissimo di trattazioni più autorevoli, si possono ricordare, su tutte, le opinioni di A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, pp. 76 ss., per i quali il discorso rivelava «se non un vero e proprio programma politico sovrapposto a quello del governo, come pure qualcuno ritenne, [...] una linea presidenziale completamente nuova», inerente «temi generali di politica interna, quanto, seppure in maniera più sfumata, di politica internazionale», sì che il capo dello Stato si configurava quale «interprete autentico di una volontà trascendente», tale per cui «le molteplici funzioni presidenziali potevano avere un senso solo se indirizzate, nel loro insieme, alla identificazione di un quadro di interessi superiori».

⁶³ Gronchi sarebbe dunque il padre di questa peculiare declinazione dell'attività presidenziale: una delle «attribuzioni implicite accessorie» dell'organo, come per S. Galeotti e B. Pezzini, *Presidente*, cit., p. 483. Non manca però chi, come L. Paladin, *Per una storia*, cit., pp. 130 ss., mette in discussione la stessa configurabilità dell'esternazione come potere, perché del tutto sganciato dal quadro costituzionale. Anche per una rassegna di posizioni dottrinali, cfr. M.C. Grisolia, *Le esternazioni presidenziali*, in «Rivista Aic», 1, 2011.

⁶⁴ Cfr. P.S. Salvatori, *Linguaggi di pedagogia civile: i presidenti Enrico De Nicola e Luigi Einaudi nella costruzione della Repubblica*, in G. Orsina e M. Ridolfi (a cura di), *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Roma, Viella, 2022, spec. pp. 53 ss., che, a dispetto del titolo, si sofferma anche sullo stile e sulle scelte comunicative di Gronchi.

In primo luogo, messaggi inviati per iscritto o letti direttamente, nelle sedi istituzionali e in circostanze di maggiore o minore ufficialità, che uniscono al tono celebrativo qualche monito sui problemi politico-costituzionali del momento, in particolare quelli cari a Gronchi, come la piena attuazione della legge fondamentale o l'integrazione delle masse lavoratrici nella vita democratica del Paese. Si tratta degli auguri per il nuovo anno, inviati regolarmente ai presidenti delle Camere; del saluto al compimento di dodici mesi di presidenza, sempre rivolto, con toni diversi, a Leone e Merzagora; dei discorsi pronunciati in occasione del decimo annuale della Costituzione o del centenario dell'Unità davanti a deputati e senatori riuniti (fuori seduta), rispettivamente il 27 dicembre 1957 e il 25 marzo 1961; della lettera sui problemi istituzionali inviata a Merzagora il 5 aprile 1960⁶⁵.

Vi sono poi messaggi in cui Gronchi segnala ai presidenti delle due Camere l'urgenza di determinati adempimenti, in specie relativi all'attuazione costituzionale: si pensi alle lettere inviate, tra la fine dell'inverno e la primavera 1956, a Merzagora e Leone circa l'attivazione del Cnel e del Csm⁶⁶; o a quelle volte a sollecitare gli adempimenti necessari alla compilazione dell'elenco di cui all'art. 135 Cost.⁶⁷. In generale, le richieste in questo senso non ottennero un buon successo: ciò vale per tutti e quattro i messaggi inviati tra il 26 e il 28 settembre 1959, in cui il capo dello Stato non soltanto invita ad adempiere agli adeguamenti legislativi in materia di Alta Corte per la Regione siciliana, iniziativa popolare delle leggi, *referendum* abrogativo e costituzionale, ordinamento del Governo, promulgazione degli atti normati-

⁶⁵ Si possono leggere complessivamente in R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, cit., pp. 85 ss., *passim*.

⁶⁶ La lettera per Merzagora è del 20 febbraio 1956, quella per Leone è dell'8 maggio; si leggono ivi, pp. 87 ss. Si rammenta che il Cnel sarebbe stato istituito con la legge n. 33 del 5 gennaio 1957 e il Csm con la legge n. 195 del 24 marzo 1958.

⁶⁷ Cfr. la lettera a Leone del 29 ottobre 1959, le lettere a Leone e Merzagora del giorno successivo (ivi, pp. 114 ss.), nonché la lettera a Leone dell'8 luglio 1960 (ivi, pp. 122 ss.). All'adempimento si pervenne solo il 28 novembre 1962, quando il presidente in carica era Segni (cfr. *Atti parlamentari*, Parlamento in seduta comune, II legislatura, seduta del 28 novembre 1962, pp. 73 ss.).

vi, ma si spende in considerazioni di politica del diritto⁶⁸. Spicca anche un monito sul rispetto dell'art. 81 Cost., rivolto a Leone il 6 novembre 1958⁶⁹.

Tra tutti questi messaggi, relativi alla richiesta di soluzione di problemi istituzionali, ne spicca uno: la lettera con la quale, il 3 aprile 1957, Gronchi invitava ufficialmente al rinvio della riunione comune delle due Camere, chiamate a rinnovare due giudici dell'Alta corte per la Regione siciliana, invitandole a ponderare le istanze di unità della giurisdizione sulle leggi affermate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 38 del 9 marzo di quell'anno. Questo messaggio, letto dai presidenti alle due Assemblee, avrebbe suscitato le dure critiche di Carlo Esposito, il quale vi avrebbe visto l'applicazione di uno scivoloso istituto *praeter Constitutionem*, peraltro posto alla base di una decisione insindacabile del magistrato di Assemblea, quale quella di revocare la convocazione di una seduta parlamentare⁷⁰.

Vi è poi un'altra tipologia di comunicazione che appare particolarmente rilevante, ed è quella in cui Gronchi giustifica il proprio operato in relazione ad attività connesse al procedimento legislativo. È stato scritto che il

⁶⁸ Per l'Alta corte, lettera a Leone, per il Governo, lettera a Merzagora: il 26 settembre 1959. Per l'attuazione degli artt. 73 e 75 Cost., lettera a Leone, e per le norme in materia di promulgazione e revisione costituzionale, altra lettera a Leone: il 28 settembre. Tutte si leggono ivi, pp. 111 ss. Per avere una compiuta disciplina delle materie in oggetto si sarebbero dovuti attendere: la legge n. 352 del 25 maggio 1970, su *referendum* e iniziativa popolare; il testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana del 28 dicembre 1985; la legge n. 400 del 23 agosto 1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio; il decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, sull'organizzazione del Governo. L'Alta Corte non è stata fatta oggetto di interventi legislativi, ma la Corte costituzionale ne avrebbe riconosciuto l'«attuale carenza di funzionamento» con la sentenza n. 6 del 1970.

⁶⁹ Cfr. ivi, pp. 105 ss.

⁷⁰ L'intera vicenda (con la nota di C. E.) è ricostruita dalla *Documentazione e cronaca costituzionale* di «Giurisprudenza costituzionale», 3-4, 1957, pp. 854 ss. Qui si apprende che anche la Corte costituzionale aveva espresso la sua preoccupazione in forma ufficiale, con una missione presso Leone partecipata dai giudici Gaetano Azzariti, Tomaso Perassi, Mario Bracci e Giovanni Cassandro. Anche il testo della lettera di Gronchi è reperibile in queste pagine. Cfr. anche *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legislatura, seduta del 3 aprile 1957, pp. 31953 ss.; *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta del 3 aprile 1957, pp. 21367 ss.

presidente della Repubblica non potrebbe esercitare il potere di messaggio formale in questo frangente se non con lo strumento di cui all'art. 74 Cost.⁷¹: appunto per questo, la serie di lettere è, allo stesso tempo, intrigante ed enigmatica. Che non si tratti di comunicazioni strettamente personali si può intuitivamente ricavare dal fatto che l'Archivio storico del Quirinale le riporti tra i *Discorsi e messaggi* ufficiali del capo dello Stato; ma neppure di veri atti del presidente può parlarsi, se essi sfuggono, come sfuggono, alla controfirma ministeriale: sembra allora corretta la via intermedia di chi parla delle lettere presidenziali (di ogni argomento) come di «uno degli strumenti informali privilegiati» che i capi dello Stato hanno individuato per intervenire «quando non interpellati»⁷².

In questo, l'interlocutore principale diventa il Governo e, su questa linea, Gronchi è pienamente erede di Einaudi⁷³. Oltre ai messaggi già ricordati, inerenti alla promulgazione perplessa della legge autostradale nel 1959, infatti, le missive ai presidenti delle Camere sono soltanto quella del 29 ottobre 1957 (a Leone, per giustificare l'autorizzazione alla presentazione di un disegno di legge, sempre in materia di infrastrutture autostradali, e chiedere miglioramenti nel corso dell'*iter* parlamentare)⁷⁴ e quella del 21 ottobre 1958 (a Merzagora, sulla legge conseguita allo scandalo dell'"Anonima banchieri" e all'attività della relativa Commissione parlamentare d'inchiesta)⁷⁵.

Ben più numerose le missive indirizzate al presidente del Consiglio o ai ministri. A voler escludere quelle, numerosissime, relative a stimoli e impulsi su problemi vari di politica interna ed estera, e per limitarsi, dunque, a quante sono relative ai poteri di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere, ovvero di promulgazione delle leggi ed emanazione de-

⁷¹ Cfr. G.U. Rescigno, *Art. 87*, cit., spec. p. 192.

⁷² A. Pirozzoli, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2013, p. 73.

⁷³ Come si evince dalla raccolta R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, Roma, Segr. gen. Pr. Rep., 2005, pp. 65 ss.: il destinatario dei messaggi einaudiani fu sempre il Governo, fatte salve le ipotesi di rinvio formale delle leggi.

⁷⁴ R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, cit., pp. 97 ss.

⁷⁵ Cfr. *ivi*, p. 103. Si tratta della legge n. 943 del 18 ottobre 1958.

gli altri atti normativi, se ne possono contare, rispettivamente, sei e nove⁷⁶. In sede di autorizzazione alla presentazione, Gronchi talora si rivolge al presidente del Consiglio o al ministro proponente, segnalando alcune criticità del testo, con toni sempre più autoritativi a mano a mano che sembra prendere confidenza con le sue attribuzioni⁷⁷.

Le lettere che accompagnano la promulgazione di leggi per le quali il capo dello Stato intende esprimere qualche puntualizzazione sono sempre rivolte al presidente del Consiglio dei ministri. Una è inerente alla promulgazione della legge sul programma autostradale, approvata in testi difformi; le altre entrano tutte, più o meno, nel merito dei provvedimenti. In tre casi, Gronchi esprime delle perplessità relative al possibile lassismo amministrativo nella valutazione di progressioni e avanzamenti di carriera derivanti dalle norme che avrebbero dovuto trovare vigenza⁷⁸. A questi si affiancano i dubbi sia in punto di formulazione sia in punto di regime applicativo di una legge in materia agricola, per la quale si richiede espressamente al Governo la presentazione di un disegno di legge correttivo⁷⁹. Ulteriori dubbi, poi,

⁷⁶ Cfr. *ivi*, pp. 137 ss. e 145 ss.

⁷⁷ Il 4 ottobre 1956 il capo dello Stato restituisce, firmati, al presidente Segni e al guardasigilli Moro due testi, in materia, rispettivamente, di ordinamento della Presidenza del Consiglio e dei ministeri e di reati a mezzo stampa, con osservazioni; chiudendo, rivolgendosi al proponente Gronchi scrive, con minime varianti: «le sarò grato se vorrà farmi conoscere il Suo pensiero in proposito». Il 30 luglio 1958 invia le sue deduzioni a Fanfani, sempre su un disegno di legge in materia di ordinamento del Governo, nella sicurezza che egli «vorrà tenere conto» delle considerazioni espresse. Il 29 settembre di quell'anno, lo stesso destinatario riceve un «parere contrario al merito» di un provvedimento in materia di addizionali sulla benzina, autorizzato «per ragioni di opportunità»; inoltre, Gronchi ritorna sulla lettera del 30 luglio per ribadire delle puntualizzazioni di cui si vorrebbe far «tenere il debito conto in sede di discussione parlamentare», dato che non si è verificata una deliberazione in rettifica da parte del Consiglio dei ministri. Infine, il 4 novembre 1958, ancora a Fanfani, in relazione a una proposta in materia autostradale, si rappresenta «l'esigenza di modificarne il testo». Tutto questo, *ivi*, pp. 137 ss.

⁷⁸ Sono la lettera a Segni del 15 dicembre 1955, relativa alla legge n. 1440 promulgata lo stesso giorno; la lettera a Zoli del 30 aprile 1958, relativa al decreto del presidente della Repubblica n. 571 emanato in pari data; la lettera a Segni del 19 ottobre 1959, relativa alla legge n. 928 di quel giorno (cfr. *ivi*, pp. 145 ss. e 153 ss.).

⁷⁹ È la lettera a Fanfani del 26 ottobre 1960 (cfr. *ivi*, pp. 157 ss.), per la legge n. 1407 del 13 novembre 1960, effettivamente rettificata dalla legge n. 578 del 5 luglio 1961.

sono manifestati quando Gronchi rinviene gravi lacune in termini di coperture economiche o, comunque, sotto il profilo finanziario⁸⁰: in alcuni casi lo avrebbero indotto anche al rinvio, se non fosse che le Camere erano, in quel momento, sciolte, e non si voleva dar luogo a un possibile cortocircuito istituzionale⁸¹.

7. Presidenza del Consiglio supremo di difesa

Un ultimo punto che si può sviluppare è quello relativo all'attività di Gronchi quale presidente del Consiglio supremo di difesa, previsto dall'art. 87 Cost. e istituito con la legge n. 624 del 28 luglio 1950, le cui previsioni sono ora confluite nel codice dell'ordinamento militare. Nella sua composizione (art. 2), il Consiglio vede come membri il presidente del Consiglio dei ministri, con funzione di vicepresidente, i ministri di Affari esteri, Interno, Tesoro, Difesa, Industria e commercio, nonché il capo di Stato maggiore della Difesa, e si vale di un segretario nominato fuori del proprio seno. Quanto ai suoi compiti, esso «esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano» (art. 1).

Il carattere paradigmatico del Csd, in relazione all'oggetto del presente lavoro, emerge significativamente per due aspetti: il primo è l'importanza del

⁸⁰ Con le lettere a Segni, del 23 dicembre 1955 (per le leggi nn. 1340 e 1367) e del 31 luglio 1956 (per la legge n. 897): cfr. *ivi*, pp. 146 ss.

⁸¹ Per un totale di quattordici leggi promulgate a Camere sciolte dopo la dissoluzione del 1958, segnalate a Zoli con lettere del 26 marzo 1958 (per la legge n. 361 di quel giorno) e del successivo 8 aprile (per le altre leggi: nn. 460, 461, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 499, 535 del 3 aprile 1958; cfr. *ivi*, pp. 148 ss.). Il rinvio delle leggi a Camere sciolte è un tema classico che la dottrina e la prassi hanno saputo affrontare nel senso di escludere un *pocket veto* all'americana in capo al presidente italiano; ma i tempi per questa soluzione non erano, forse, maturi: lo furono con un rinvio operato da Francesco Cossiga il 1° febbraio 1992, che le Camere non accettarono, riapprovando senza modifiche la legge n. 257 del 27 marzo 1992. Sul punto, limitandosi ai testi già citati, cfr. D. Galliani, *Il capo dello Stato*, tomo II, cit., pp. 494 ss. (anche tomo I, *Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 283 ss); I. Pellizzone, *Contributo allo studio*, cit., pp. 186 ss.

formante non scritto nella disciplina della sua attività; il secondo è la stretta connessione tra l'auto-comprensione delle proprie prerogative da parte del presidente della Repubblica *pro tempore* e la modalità di condurre l'attività di questo organo di rilievo costituzionale: qui la personalizzazione connessa alla carica di vertice si esprime davvero al massimo grado.

Se un maestro come Calamandrei poteva dubitare che il presidente della Repubblica partecipasse attivamente alle riunioni del Csd⁸², nel volgere di pochi anni, sulla scorta dei precedenti fissati da Einaudi, un allievo come Predieri, poteva osservare che, anche per la delicatezza della materia militare, il capo dello Stato qui assume una posizione di vera e sostanziale preminenza all'interno di un comitato, tutto sommato, riservato e ristretto; così egli, eccezionalmente, non si muove quale interlocutore del Governo *a posteriori*, ma contribuisce attivamente, insieme a quest'ultimo, alla definizione di vere e proprie linee direttive⁸³.

Non c'è allora da stupirsi che un presidente come Gronchi, così attento a sfruttare ogni possibilità di intervento nel campo del *domaine régalien*, abbia vissuto il proprio ruolo in seno al Csd in maniera particolarmente intensa, ancor più del predecessore. Non si tratta, peraltro, di un profilo che abbia avuto una particolare rilevanza presso l'opinione pubblica del tempo, dato che l'attività del Consiglio è largamente fuori dai riflettori, ma le ricostruzioni recenti, a cavallo tra archivistica, politologia e diritto⁸⁴, consentono di

⁸² Cfr. P. Calamandrei, *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio, al Ministro della Difesa, in confronto con la Costituzione degli U.S.A., dell'Inghilterra, della Francia e della Russia*, Roma, Casm, 1949-50.

⁸³ Cfr. A. Predieri, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, spec. pp. 260 ss. Per S. Labriola, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1973, si può «individuare nel capo dello stato il soggetto competente in via principale a dare un rilievo di concretezza ai problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa ed alle attività per essa rilevanti».

⁸⁴ Cfr. R. Bellandi, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, il Mulino, 2011; al quale senz'altro si rinvia per i dati quali-quantitativi relativi all'attività del Csd nel periodo di interesse.

avere un quadro abbastanza chiaro dell'andamento dei lavori dell'«organo di collaborazione costituzionale»⁸⁵ nel settennato 1955-62.

Durante la presidenza Einaudi, come si è detto, l'opzione era stata per una forte differenziazione del Csd rispetto alla sede propriamente governativa, proprio in ragione della presenza assidua del capo dello Stato: ma questo aveva portato, nei fatti, a degradarne il ruolo a un mero «mezzo di consultazione»⁸⁶. Si è scritto che tale «convenzione costituzionale [...] non sopravvisse ai radicali mutamenti di contesto politico maturati nella II legislatura»⁸⁷: in primo luogo, ovviamente, il passaggio da una situazione di buona stabilità dell'esecutivo e di sostanziale egemonia parlamentare del partito di maggioranza, a una ben più tormentata e instabile.

Ma anche l'elezione al Quirinale di Giovanni Gronchi. A seguito della quale la configurazione del Csd mutò profondamente, anche in considerazione del rinnovato prestigio militare dell'Italia, che stava consolidando la propria adesione al Patto atlantico e ai sistemi di sicurezza integrati, in un contesto caratterizzato da una maggiore instabilità internazionale: durante la presidenza Gronchi, si verificano le crisi di Suez e di Budapest, la costruzione del muro di Berlino, le vicende dello sforzo tripartito per l'inattuato programma atomico europeo.

Di tutto questo il capo dello Stato vuole essere, per quanto può, protagonista⁸⁸. Lo fa attraverso una ridefinizione del ruolo del Csd, che si trasforma in un vero «“collegio direttivo” [...] partecipe dell'indirizzo politico con funzioni direttive nei confronti del governo (esercitati tramite l'adozione di direttive politiche, formali e cogenti)» e impegnato a «condizionare in modo sistematico e a tutto campo la politica di sicurezza». Un ruolo che il Csd continuò a svolgere anche nelle due presidenze successive, con l'avvertenza che Segni e Saragat, più deferenti verso le controparti istituzionali, ne ridussero

⁸⁵ Così S. Labriola, *Il Consiglio supremo*, cit. pp. 127 ss.

⁸⁶ L. Einaudi, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica italiana*, in «Nuova Antologia», 2, 1956, pp. 433 ss.

⁸⁷ R. Bellandi, *Il Consiglio supremo*, cit., p. 199.

⁸⁸ Per questa immagine, cfr. V. Di Porto e A. Piana, *Giovanni Gronchi: il desiderio di essere protagonista*, in «Nuova Antologia», 2, 2024.

le convocazioni⁸⁹; e che si sarebbe stemperato solo con il mutamento del contesto politico interno a metà degli anni Settanta, per poi riprendere, almeno in parte, dopo il crollo del primo sistema dei partiti⁹⁰.

8. Conclusioni: Gronchi tra inveroamento e turbamento degli equilibri costituzionali

Sembra che, in fondo, la presidenza Gronchi possa essere interpretata in due maniere diverse, e, forse, una singola immagine offre visivamente l'idea della distanza tra le linee di ricostruzione: una distanza non lunga, ma profonda. Breve come i pochi passi che separavano, negli anni Cinquanta e Sessanta e fino a non molto tempo fa, le aule fiorentine di Giurisprudenza da quelle di Scienze politiche, negli spazi dell'edificio di via Laura⁹¹. Netta come le differenze tra l'approccio scientifico e ideale di Piero Calamandrei e quello di Giuseppe Maranini⁹².

Come universalmente noto, Calamandrei aveva salutato con grande favore l'elezione di Gronchi e soprattutto il suo messaggio inaugurale, così pieno di richiami alla necessità di superare la fase dell'inattuazione costituzionale. In questo discorso aveva saputo scorgere un tratto tipico del ruolo che la Costituzione affida al presidente della Repubblica: quello di magistrato di stimolo, impulso, proposta, nell'interesse di un sistema complessivo di diritti, libertà e garanzie⁹³. Alla stessa stregua fu valutato l'attivismo successivo

⁸⁹ Le riunioni furono diciannove durante la presidenza Gronchi, cinque nel biennio Segni, dieci nel settennato Saragat, come si ha analiticamente in R. Bellandi, *Il Consiglio supremo*, cit., pp. 235 ss.

⁹⁰ Ancora, ivi, pp. 199 ss.

⁹¹ Sulla dimensione universitaria di Calamandrei, nel contesto della Facoltà giuridica fiorentina, cfr. almeno P. Grossi, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana. 1859-1950*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 142 ss.; per Maranini al "Cesare Alfieri", cfr. S. Rogari, *Il "Cesare Alfieri" da Istituto a Facoltà di Scienze Politiche*, in *L'Università degli Studi di Firenze. 1924-2004*, vol. II, Firenze, Olschki, 2004, spec. pp. 703 ss.

⁹² Si è parlato addirittura di «irriducibile ostilità»: cfr. E. Capozzi, *Il "momento maraniniano": un'idea di costituzione attraverso l'Italia del Novecento*, in «Quaderni costituzionali», 4, 2003, pp. 861 ss.

⁹³ P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in «Il Ponte», 6, 1955, pp. 809 ss.

del capo dello Stato pontederese, anche da parte dell'allievo Paolo Barile, che seppe costruirvi intorno feconde edificazioni dogmatiche⁹⁴.

Per Calamandrei e la sua scuola, insomma, il modo di essere presidente di Gronchi è consentaneo a una precisa e non equivoca idea di Costituzione, che è quella emergente, trasparentemente, dal testo del 1948 e che deve trovare rispondenza nella realtà per quelle parti che ancora non la hanno. A opporsi a questa visione non possono essere le altre istituzioni che la stessa Carta prevede, cosicché l'esercizio dei poteri presidenziali non può essere disarmonico rispetto alle rispettive attribuzioni del Parlamento, del Governo, delle stesse forze politiche: il nemico deve essere comune, ed è rappresentato da una certa idea dell'Italia, divergente e ostile rispetto a quella uscita vincitrice dalla lotta di liberazione. Infatti, la *viva vox Constitutionis* viene, complessivamente, identificata con la «voce della Resistenza»⁹⁵.

Maranini invece è, fin dagli anni Quaranta, un campione della polemica antipartitocratica⁹⁶. Quindi può leggere Gronchi non tanto quale campione dell'attuazione della Carta (e quindi dei diritti e del diritto), ma come elemento di disturbo e possibile artefice di una «rivoluzione costituzionale». Già nel 1955 può osservare, con un compiacimento difficile da nascondere, che «il nuovo capo dello stato sembra respingere con una serie di manifestazioni esplicite l'interpretazione einaudiana del supremo ufficio», giacché, al di sopra dei partiti, «afferma al contrario il diritto di esprimere le sue idee e di operare»⁹⁷.

⁹⁴ Si accenna soltanto a quanto sviluppato nelle pagine di P. Barile, *I poteri*, cit., pp. 307 ss., sia perché altrimenti trattato in questo volume, sia per il suo peso sistematico assolutamente esorbitante rispetto al perimetro della presente trattazione.

⁹⁵ P. Calamandrei, *Viva vox*, cit., p. 814.

⁹⁶ Si inizia con la stampa di G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia*, lezione inaugurale dell'anno accademico 1949-1950, Firenze, Ed. universitaria, 1950, in cui si denuncia come «il partito si inserisce nel sistema di governo» sia direttamente, condizionando la selezione del personale politico e la rappresentanza, sia, ancor più gravemente, «corrompendo ogni residuo di controlli giuridici e di equilibri di poteri [...] con la sua disciplina di gruppo» (p. 29). Sul senso di questo problema, cfr. le raccolte Id., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Comunità, 1958; Id., *Il tiranno senza volto. Lo spirito della Costituzione e i centri occulti del potere*, Milano, Bompiani, 1963.

⁹⁷ Id., *La rivoluzione costituzionale*, in «Il Resto del carlino», 28 luglio 1955.

Con ciò, la Costituzione effettivamente vigente in Italia nel primo decennio postbellico «si è disgregata, dissolta»: in nome delle istanze, in virtù delle potenzialità di un testo ben più ricco di sfumature di quello tranquillamente ignorato nella stagione del centrismo. Sembra che l'oscillazione sia nella direzione di conferire «tutto il potere agli organi costituzionali, allo stato: ma insieme [mantenendo la] divisione territoriale e funzionale dei poteri, e cioè federalismo (chiamato regionalismo) e repubblica presidenziale»⁹⁸.

Insomma, il ruolo di Gronchi non sarebbe stato quello di inverare la *viva vox Constitutionis*, come per Calamandrei, ma di chi sceglie di *playing the fool*, per rivelare le intime contraddizioni del sistema e cambiarlo dal vertice⁹⁹. Per un giuscomparatista come Maranini, la questione assume anche un sottile risvolto teorico: il limite delle attribuzioni presidenziali è quello che disvela quanto della tradizione americana è confluito nella Costituzione del 1948, e quali possono essere gli antidoti alle degenerazioni assemblearistiche dell'altra linea di tendenza, quella francese¹⁰⁰. Sono queste ultime a destare le maggiori preoccupazioni dell'autore, e sono le mosse di scardinamento compiute da Gronchi a offrirgli le maggiori speranze.

Se si dovesse affrontare la questione della maggiore esattezza di una delle due interpretazioni, con la serenità che viene dal tempo trascorso, si potrebbe facilmente concludere che, in effetti, Gronchi non è del tutto armonico alla forma di Governo della Repubblica dei partiti, né propriamente eversivo¹⁰¹. Lo dimostra, probabilmente, proprio il fatto che diversi dei precedenti da lui fissati si siano consolidati definitivamente proprio durante le presidenze successive, che, per largo consenso, godono di una reputazione più sobria e deferente; e che, d'altro canto, il suo stile è ben lontano da quello di altri capi

⁹⁸ Id., *La costituzione contro se stessa*, in «Il Resto del Carlino», 24 maggio 1955.

⁹⁹ Gronchi sarebbe così, in certo modo, un precursore dello stile di Cossiga, nei confronti del quale tanto spesso è stata adoperata l'immagine del *fool* scespiriano, da lui stesso rivendicata: cfr. M. Breda, *Cossiga vent'anni dopo le picconate*. «Potessi tornare indietro starei zitto», in «Corriere della sera», 2 agosto 2009. Sui parallelismi tra Gronchi e Cossiga, ma sottolineando le differenze, si spende M. Gervasoni, *Le armate del presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 2015, pp. 113 ss.

¹⁰⁰ G. Maranini, *Poteri e funzioni del capo dello Stato*, in «La Nazione», 25 agosto 1957.

¹⁰¹ Sul rapporto tra Gronchi e i partiti, cioè tra ufficio presidenziale e sistema delle forze politiche, si può leggere proprio P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 318 ss.

dello Stato che sono stati fatti oggetto di contestazioni ben più incisive¹⁰². Ma non bisogna dimenticare che, effettivamente, come si è visto, in più di una occasione l'operato di Gronchi fu percepito come un invadente fattore di disturbo nel piano svolgimento delle dinamiche del parlamentarismo¹⁰³. Deve dunque proporsi un punto di soluzione intermedio.

Verso le Camere, dalle quali il presidente traeva la propria trasversale legittimazione, non possono registrarsi particolari antagonismi gronchiani. Anzi, si è avuto modo di illustrare che, rispetto a poteri come il rinvio delle leggi, il messaggio formale e lo scioglimento anticipato, la prassi del capo dello Stato pontederese sia stata improntata a quella prudenza "notarile" che spesso si vorrebbe identificare come l'ideale modo di esercizio delle funzioni del più alto magistrato del Paese. Anche il richiamo ai doveri connessi all'attivazione degli organi costituzionali non si discosta da questo paradigma: non si tratta di una contestazione o di una intrusione, ma di un invito a ben operare.

Diverso è quello che può dirsi nei confronti della funzione di governo. Di questa, effettivamente, Gronchi sembrò volersi appropriare, per quanto possibile, in una verticalizzazione del rapporto con il gabinetto che, con gli occhi di oggi, sembra incongrua e un po' fuori dal tempo, se non entro un quadro orientato a una ridefinizione complessiva delle regole costituzionali. In ciò, si tratta probabilmente di un *hapax*, di una singolarità della storia repubblicana. Ma questo si può dire a settant'anni dall'insediamento del secondo presidente: quando ne erano trascorsi appena nove dall'addio alle stanze del Quirinale di chi poteva vantare l'attribuzione esclusiva del potere esecutivo, fissata nell'art. 5 dello Statuto del 1848.

¹⁰² Sull'idea di Gronchi come potenziale *Hüter der Verfassung*, vuoi per le qualità dell'uomo, vuoi per le complesse circostanze in cui si trovò a operare, cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini*, cit., pp. 100 ss.

¹⁰³ Per un giudizio molto critico, cfr. L. Paladin, *Per una storia*, cit., pp. 129 ss.

ELENCO DEGLI AUTORI

Giuseppe Parlato (1952-2025) è stato ricercatore di Storia contemporanea presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" dal 1980 al 2001, e, successivamente, professore straordinario, poi ordinario, della stessa materia nella Libera università degli studi "san Pio V" (ora Università degli studi internazionali di Roma), fino al collocamento a riposo nel 2022; nel 2023 ha ottenuto il titolo di professore emerito. Ha insegnato anche nella Libera università degli studi sociali "Guido Carli" (Roma) e nell'Università degli studi di Camerino. È stato rettore del suo ateneo tra il 2006 e il 2009 e, dal 2023, commissario straordinario, poi direttore, dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea. È stato autore delle monografie *Dizionario dei Piemontesi compromessi nei moti del 1821* (Torino, 1982-1986; con G. Marsengo), *Il sindacalismo fascista. Dalla grande crisi alla caduta del regime (1930-1943)* (Roma, 1989), *Il convegno italo-francese di studi corporativi (1935)* (Roma, 1991), *Riccardo Del Giudice: dal sindacato al governo* (Roma, 1992), *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato* (Bologna, 2000-2008), *Benito Mussolini. Biografia per immagini* (Cavallermaggiore, 2001), *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia (1943-1948)* (Bologna, 2006-2012), *Mezzo secolo di Fiume. Economia e società a Fiume nella prima metà del Novecento* (Siena, 2009), *Gli italiani che hanno fatto l'Italia. 151 personaggi per la storia dell'Italia unita 1861-2011* (Roma, 2011), *La Fiamma dimezzata. Almirante e la scissione di Democrazia Nazionale* (Milano, 2017), *La Nazione dei nazionalisti. Liberalismo, conservatorismo, fascismo* (Taranto, 2020), *Le destre nell'Italia del secondo dopoguerra. Dal qualunquismo ad Alleanza nazionale* (Soveria Mannelli, 2022).

Elena Bindi è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Studi aziendali e giuridici dell'Università degli studi di Siena, dove insegna Diritto pubblico dell'economia e Istituzioni di diritto pubblico. È autrice delle monografie *La riunione delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale* (Padova, 2003), *La garanzia della costituzione: chi custodisce il custode?* (Torino, 2010), *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?* (Torino, 2015; con M. Perini), *Sanzioni Consob e Banca d'Italia. Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei Di-*

ritti dell'Uomo (Torino, 2017-2018; con A. Pisaneschi) e *Sentenza 1, anno 2014. Corte Constitucional de Italia* (Ciudad de México, 2018; con C. Valle Aguila-socho).

Massimiliano Boni è consigliere della Corte costituzionale. È autore delle monografie *Il figlio del rabbino. Lodovico Mortara, storia di un ebreo ai vertici del Regno d'Italia* (Roma, 2018), «*In questi tempi di fervore e di gloria*». *Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale* (Torino, 2022) e *Una ferita italiana? 9 ottobre 1982: attentato alla Sinagoga di Roma* (Livorno, 2022; con R. Coen).

Stefano Ceccanti è professore ordinario di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma, dove insegna Diritto costituzionale italiano e comparato e Diritto parlamentare, nonché professore invitato nella Pontificia università gregoriana, dove insegna Diritto pubblico comparato. È autore delle monografie *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforma* (Roma, 1991), *La forma di governo parlamentare in trasformazione* (Bologna, 1997), *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi, società multietniche* (Bologna, 2001), *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers* (Torino, 2004), *Al cattolico perplesso* (Città di Castello, 2010) e *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale* (Torino, 2016).

Antonella Meniconi è professoressa ordinaria di Storia delle istituzioni politiche nel Dipartimento di Lettere e culture moderne dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", dove insegna anche Storia dell'amministrazione pubblica. È autrice delle monografie *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)* (Bologna, 2007) e *Storia della magistratura italiana* (Bologna, 2013).

Giulio Santini è allievo del corso di *Philosophiae doctor* in Diritto, presso l'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" (Pisa).

Maurizio Serio è professore associato di Storia del pensiero politico nel Dipartimento di Scienze giuridiche e politiche dell'Università degli studi "Guglielmo Marconi" (Roma), dove insegna anche Sociologia dei fenomeni politici, nonché professore invitato nella Pontificia università gregoriana, dove insegna Scienza politica. È autore delle monografie *L'identità nazionale serba. Tra mitopoiesi e realtà* (Soveria Mannelli, 2006) e *Il mito della democrazia sociale. Giovanni Gronchi e la cultura politica dei cattolici italiani (1902-1955)* (Soveria Mannelli, 2009).

Giampiero Sica è documentarista della Camera dei deputati. È autore della monografia *Prove di fiducia. Il Presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario* (Roma, 2021).

Giovanni Tarli Barbieri è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli studi di Firenze, dove insegna Diritto elettorale e parlamentare, Diritto regionale e degli enti locali e Istituzioni di diritto pubblico. È autore delle monografie *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400* (Torino, 1996), *La responsabilità penale dei Ministri* (Torino, 2005) e *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale* (Modena, 2021); è autore dei manuali *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale* (Torino, 2008), *Diritto regionale* (Torino, 2008-2024; con P. Caretti), *Il governo parlamentare in Italia* (Torino, 2011-2017; con S. Merlini), *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali* (Torino, 2017-2022; con P. Caretti), *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano* (Milano, 2018-2025) e *Mappe di diritto costituzionale e pubblico* (Torino, 2025; con G. Mobilio).