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

UPI UNIVERSITY PRESS ITALIANE
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.

MiC 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*

CC BY NC ND

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*

MANIFESTO, REGOLAMENTO E CODICE ETICO DELLA COLLANA

La collana **"Storie costituzionali"**, edita da **Pisa University Press**, è promossa all'interno delle attività di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa e dell'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna".

La serie accoglie monografie, volumi collettanei, riedizioni commentate e atti di convegno dedicati allo studio di temi trasversali, che consentano di inquadrare il costituzionalismo italiano (e non solo) nella sua dimensione diacronica.

La collana si apre ai contributi dei cultori del diritto pubblico e anche delle altre scienze umane e sociali, con attenzione alla valorizzazione delle specificità metodologiche e disciplinari delle diverse materie.

Sono previste due distinte serie: una di **"Saggi"** e una di **"Memorie"**, dedicate, rispettivamente, ai lavori di carattere monografico e alle opere collettanee o che raccolgano atti di convegno. La collana ospita anche i **"Ritorni"**, edizioni critiche e commentate di testi classici rilevanti per la scienza della Costituzione.

In ogni caso, la pubblicazione si ispira ai principi di integrità scientifica e ricerca della qualità attraverso la revisione dei pari che si dettagliano nel **Regolamento** e nel **Codice etico** della collana, ai quali gli autori si impegnano ad aderire e sul rispetto dei quali vigilano la direzione, il Comitato scientifico e il Comitato di redazione.

Il Regolamento e il Codice etico si basano, tra l'altro, sulle linee guida elaborate dal Cope – Committee on Publication Ethics, Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Regolamento della Collana

1. La collana "Storie costituzionali" (di seguito: la Collana), dell'editrice Pisa University Press (di seguito: l'Editrice) raccoglie contributi di tutti i cultori delle discipline legate alla storia costituzionale, i quali debbono attenersi ai termini del presente Regolamento.
2. Del rispetto del Regolamento e dell'autorevolezza scientifica della collana sono responsabili i direttori (che, congiuntamente, compongono la

Direzione) e i componenti del Comitato scientifico (di seguito: il Comitato). Variazioni nella Direzione e nella composizione del Comitato sono disposte dai direttori. In ciascun volume della Collana si dà conto della composizione degli organi.

3. Direzione e Comitato sono coadiuvati da un Comitato di redazione (di seguito: la Redazione), cui è affidata anche la cura degli aspetti tecnico-editoriali, nel rapporto con l'Editrice.
4. Autori, curatori, revisori, nonché componenti della Direzione, del Comitato e della Redazione accettano integralmente il contenuto del Codice etico della Collana e si impegnano a rispettarne scrupolosamente il contenuto.
5. La Collana si articola in una serie di "Saggi", dedicata ai contributi di taglio monografico", e in una serie di "Memorie", nella quale si raccolgono testi collettanei e atti di convegno. I "Ritorni" ospitano riedizioni, anche commentate, di testi classici.
6. Le proposte di pubblicazione possono essere di iniziativa della Direzione, del Comitato o di autori o curatori esterni. In quest'ultimo caso, la proposta deve essere indirizzata a uno dei direttori e può trovare accoglimento solo con l'approvazione dell'intera Direzione, sentito il Comitato. Tale approvazione è necessaria anche per le proposte provenienti dal Comitato o da uno dei direttori.
7. Le proposte rivolte a uno dei direttori devono essere corredate da una scheda dettagliata, nella quale si illustrano le caratteristiche editoriali del volume, incluse le dimensioni, l'elenco dei contributi, le qualifiche degli autori, il cronoprogramma immaginato per la realizzazione dell'opera, le eventuali necessità relative al numero di copie, all'accesso e a ogni altra peculiarità del volume.
8. Le proposte provenienti da autori o curatori esterni devono anche essere corredate da una adeguata garanzia in termini di sostenibilità finanziaria della pubblicazione.
9. Con l'eccezione di eventuali riedizioni commentate di testi classici, la collana è aperta esclusivamente alla pubblicazione di scritti inediti, fatta salva la possibilità di anticipare il loro contenuto nelle more del completamento del processo editoriale, con il consenso scritto di almeno uno dei direttori.
10. In caso di approvazione della proposta, il testo del volume è sottoposto alla Direzione e al Comitato, che avviano la procedura di *peer-review* dei contributi.

11. In caso di approvazione della proposta, il testo del volume è sottoposto alla Direzione e al Comitato, che avviano la procedura di *peer-review*.
12. Ciascun contributo è sottoposto a una procedura di *double blind peer-review*. Si può fare eccezione esclusivamente per i commenti a opere classiche, per i contributi di autori di particolare autorevolezza o nei casi in cui la Direzione ritenga di assicurare direttamente la revisione, sentito il Comitato. In ogni caso, nei volumi si dà esatta menzione delle modalità di revisione adottate.
13. L'elenco dei revisori è costituito su iniziativa della Direzione, sentito il Comitato. Possono farne parte studiosi italiani e stranieri di riconosciuto prestigio nell'ambito delle discipline oggetto della Collana, esclusi quanti compongano la Direzione e il Comitato.
14. I contributi sono assegnati, previa anonimizzazione, alla valutazione dei revisori in base alle determinazioni dei direttori o anche di componenti della Redazione che siano incaricati di sovrintendere al processo editoriale di un determinato volume. Si dovrà tener conto della competenza specifica dei revisori rispetto al tema del contributo da valutare e, per quanto possibile, del livello scientifico e accademico ricoperto, in relazione a quello dell'autore.
15. Ciascun capitolo o contributo dei volumi destinati alla serie delle "Memorie" è affidato a due revisori, che possono essere gli stessi per più contributi o anche per l'intero volume; la Direzione può, unanimemente, decidere di limitare l'esame a quello di un solo revisore. Lo stesso vale per i commenti critici dei "Ritorni". Ciascuna proposta per i "Saggi" è affidata ad almeno tre revisori, fatta salva la possibilità di ricorrere a due revisori soltanto, con il consenso dell'intera Direzione.
16. Ciascun revisore restituisce una scheda di valutazione nella quale segnala: a. se ritiene che il contributo possa essere pubblicato o meno, e se questo sia da subordinare ad alcune indispensabili revisioni; b. se ritiene che il contributo sia da considerarsi insufficiente/adeguato/buono/ottimo sui piani dell'originalità, della rilevanza, del rigore metodologico e della completezza; c. ogni eventuale osservazione che ritenga utile; d. se intende rivedere il contributo dopo che siano state apportate le modifiche richieste.
17. In caso di pareri significativamente contrastanti tra i due revisori si pronunciano i direttori o i componenti della Redazione chiamati a seguire il processo di valutazione.
18. Le schede, a loro volta anonimizzate, sono trasmesse agli autori dei contributi valutati e, per i volumi collettanei, anche ai curatori. Viene fissato un ter-

mine per la restituzione dei contributi con le modifiche richieste dai revisori. I contributi dovranno essere redatti in modo coerente con le norme editoriali dell'Editrice, salvo quanto diversamente comunicato dalla direzione.

19. Una volta raccolto il volume riveduto, la Direzione, sentito il Comitato, si esprime definitivamente sulla sua pubblicazione all'interno della Collana.
20. Gli atti delle procedure di valutazione sono conservati presso la segreteria della Redazione.
21. La Direzione concerta con gli autori o i curatori dei volumi, e con l'Editrice, gli aspetti relativi all'immagine dei volumi e agli aspetti grafico-editoriali. Ciascun autore e curatore assicura la massima collaborazione con l'Editrice nella fase di revisione delle bozze.
22. Ciascun autore e curatore, oltre alla documentazione richiesta dall'Editrice, si impegna a consegnare alla Direzione dichiarazione scritta circa il carattere inedito del contributo, salvo quanto diversamente concordato, e sul pieno rispetto del codice etico. Tale documentazione si conserva presso la segreteria della Redazione.
23. Si intende che almeno dieci copie di ciascun volume pubblicato sono a disposizione della Direzione, che assicura il deposito di almeno un esemplare, rispettivamente, presso le biblioteche della Sssup "Sant'Anna" e dell'Università di Pisa.

Codice etico della Collana

1. La Direzione è la sola responsabile della decisione di pubblicare i volumi della Collana. Nell'assumere le decisioni, è tenuta a rispettare le finalità e la vocazione specifica della Collana. Essa è inoltre vincolata dalle disposizioni di legge vigenti in materia di diffamazione, violazione del *copyright* e plagio. Tale responsabilità è condivisa con il Comitato scientifico nei casi in cui il Regolamento della Collana ne richieda il concorso.
2. Quando la curatela di un volume venga assegnata a studiosi esterni alla Direzione, i curatori condividono con la Direzione la responsabilità della valutazione e della decisione relativa alla pubblicazione dei contributi. Resta fermo che la decisione finale sulla pubblicazione spetta esclusivamente alla Direzione.
3. La Direzione valuta le proposte esclusivamente in base al loro contenuto scientifico, senza alcun riferimento a razza, sesso, orientamento sessua

le, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, orientamento scientifico, accademico o politico degli dei curatori e degli autori.

4. La revisione dei contributi si avvale della collaborazione di revisori esterni secondo la procedura di *double-blind peer review* disciplinata dal Regolamento.
5. La Direzione, il Comitato scientifico, il Comitato di redazione e gli eventuali curatori si impegnano a non condividere alcuna informazione sui manoscritti ricevuti, se non esclusivamente con gli autori e i revisori.
6. Il materiale inedito contenuto nei manoscritti sottoposti alla Collana non può essere usato dai membri della Direzione, del Comitato scientifico e del Comitato di redazione per proprie ricerche senza il consenso degli Autori.
7. Se il revisore ritiene di non essere adeguatamente qualificato per valutare il lavoro sottopostogli, o di essere impossibilitato ad eseguire il referaggio nei termini richiesti, deve informarne tempestivamente la Direzione.
8. Il Direttore assicura il rigoroso rispetto dell'anonimato dei valutatori.
9. La valutazione deve essere condotta con assoluta obiettività. I revisori devono esprimere le proprie opinioni in modo chiaro e con il supporto di adeguate argomentazioni.
10. La richiesta agli Autori di ulteriori interventi sul lavoro proposto, a seguito della valutazione del referee, non impegna la Direzione alla successiva pubblicazione del contributo.
11. I manoscritti ricevuti per la valutazione devono essere trattati come documenti riservati.
12. Qualora il revisore ravvisi una somiglianza sostanziale o una sovrapposizione tra il manoscritto in esame e qualunque altro testo edito o inedito di cui sia a conoscenza deve segnalarlo alla Direzione.
13. Gli autori devono garantire che le loro opere siano originali e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le parole di altri Autori, che questi siano opportunamente citati.
14. La paternità dell'opera va correttamente indicata e vanno indicati come co-autori tutti coloro che hanno dato un contributo significativo all'ideazione, all'organizzazione, alla realizzazione e alla rielaborazione del contenuto.
15. Qualora gli autori riscontrino errori significativi o inesattezze nel manoscritto pubblicato hanno il dovere di comunicarlo tempestivamente alla Direzione e cooperare con la stessa al fine di ritrattare quanto sostenuto o correggere gli errori commessi.

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 Filppi (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
Giampiero Sica 15

Giovanni Gronchi e la Corte costituzionale
Massimiliano Boni 37

L'attivazione del Consiglio superiore della magistratura
Antonella Meniconi 57

SECONDA PARTE
L'esercizio dei poteri presidenziali 75

Definizione e consolidamento del precedente costituzionale durante la presidenza Gronchi
Giulio Santini 77

La formazione del Governo durante la presidenza Gronchi
Giovanni Tarli Barbieri 111

La presidenza forte tra "gronchismo" e gollismo
Stefano Ceccanti 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

PRESENTAZIONE

1. L'eredità dei presidenti della Repubblica è un dato complesso da maneggiare, tanto per lo storico, quanto per il giurista. Lo è per molte ragioni, ma essenzialmente perché accedere al dato biografico, per figure così centrali nella storia d'Italia, è tanto accattivante quanto potenzialmente fuorviante. Troppo interessanti sono gli snodi di vite così cruciali nell'esperienza di un ordinamento giuridico, per non approfondirli; ma molto rischioso è il rovescio della medaglia, rappresentato da uno slittamento dell'attenzione verso quanto dovrebbe ricadere, al più, nel campo dell'aneddotica politica. Ma non si può farne a meno: un organo giuridicamente sfuggente come il capo dello Stato si ricostruisce solo alla luce della storia; ed è, inevitabilmente, storia di uomini.

Non è un caso che le diverse opere, anche di elevato valore scientifico, che si propongono di ricostruire le particolarità dell'istituto presidenziale, si trovino spesso a misurarsi con una riflessione articolata, in tutto o in larga parte, attraverso "medaglioni" che descrivono la vita dei diversi titolari della carica, prima, durante e dopo il mandato[1]. Tutto questo rappresenta, da un

---

[1] Giustificare questo punto è quanto offrire l'occasione per una prima bibliografia, limitata alle opere di carattere scientifico o, comunque, non giornalistico (in cui l'approccio "per biografie" è ancor più diffuso): A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985; P. Cacace e G. Mammarella, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2014; M. Gervasoni, *Le armate del presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 2015; T.L. Rizzo, *I capi dello stato. Dagli albori della Repubblica ai nostri giorni*, Roma, Gangemi, 2015; 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*, Bologna, il Mulino, 2018; G. Passarelli, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Torino, Giappichelli, 2022; A. Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022; M. Pacelli e G. Giovannetti, *Il Colle più alto. Ministero della Real casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2023.

certo punto di vista, un elemento che stimola l'interesse del lettore; e, a un tempo, un limite in punto di organicità della trattazione[2].

E ciò stupisce ancora meno se si pensa alla seminale intuizione di Carlo Esposito, il quale consegnava all'*Enciclopedia del diritto* (durante la seconda presidenza repubblicana, forse non casualmente) la notissima considerazione per cui «quando si attribuiscono poteri al Capo dello Stato (e in particolare quando si attribuiscono poteri sottratti alla prevalente volontà ministeriale) questi non sono dati alla "Dea Ragione", ma a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che (particolarmente ove raggiunga il potere attraverso elezioni e sia rieleggibile) nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre»[3].

Occorre allora prendere sul serio davvero sul serio questi vizi, virtù, passioni, orientamenti. E, certamente, si tratta di un'ispirazione a cui non si sottrae questo libro. Un volume che ambisce anche a illuminare fenomeni di ampio respiro come il "disgelo costituzionale" dei secondi anni Cinquanta, o l'apertura delle basi sociali della democrazia italiana; e prova a interrogarsi su questi aspetti in relazione alla figura del capo dello Stato quale forza motrice di processi istituzionali. Ma che, giocoforza, aggancia questi intenti a una ricostruzione di taglio (anche) biografico, legata alla concreta esperienza umana di un personaggio come Giovanni Gronchi.

2. L'esigenza di mantenere un certo ancoraggio al dato prosopografico, benché senza intenzioni celebrative, dunque, sembra avere una sua ineluttabilità, con cui occorre fare i conti. È essenzialmente per questa ragione, e, quindi, non solo per motivi di campanilismo (territoriale o politico), che la memoria dei presidenti della Repubblica deve essere tenuta viva

---

[2] Ma sulla Presidenza del Consiglio dei ministri vista attraverso i suoi titolari, vedasi ora: S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

[3] C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 236.

da istituzioni di cultura che sappiano farla incontrare nel modo migliore con le istanze della scienza storica, politica e costituzionalisitica. E questo avviene in diversi luoghi d'Italia, con risultati che raggiungono punte di visibilità nei casi in cui riescono a intercettare e incrociare le istanze del magistero del capo dello Stato in carica[4].

Nel caso di Giovanni Gronchi tale compito è stato prevalentemente adempiuto, negli anni, dal Centro per lo studio del movimento cattolico di Pontedera, che porta il suo nome. Fondato nel 1987 da due storici collaboratori del capo dello Stato, Gianfranco Merli ed Emo Sparisci, il Centro ha saputo unire l'attività di preservazione istituzionale di un retaggio civico (curando, nel tempo, anche l'ospitalità dei presidenti Cossiga, Scalfaro e Mattarella) a ricerche coltivate con rigore accademico.

In un primo momento, sono stati raccolti materiali per una biografia, anche in relazione al contesto nel quale si è consumata una vita politica dipanatasi nell'arco di più di cinque decenni[5]; un altro filone ha riguardato la pubblicazione di epistolari e altre testimonianze dei rapporti tra Gronchi e significative personalità del cattolicesimo democratico[6], come anche una sistematizzazione della bibliografia[7]. Esaurita la fase in cui i testimoni diretti di una fase politica ormai trascorsa potevano guidare o seguire i lavori del Centro, si è aperta una nuova stagione, nella quale alla memorialistica

---

4 Sul punto, cfr. G. Delledonne e L. Gori, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 2, 2021, pp. 321 ss.

5 Si vedano specialmente: G. Merli, *Giovanni Gronchi. Contributo ad una biografia politica*, Pisa, Giardini, 1987; *Giovanni Gronchi a cent'anni dalla nascita (1887 - 1987)*, Atti delle celebrazioni, Pisa, Giardini, 1988; *Giovanni Gronchi a 10 anni dalla morte (1978 - 1988)*, Atti delle celebrazioni, Pisa, Giardini, 1989; *L'Italia durante la presidenza di Giovanni Gronchi*, Pisa, Giardini, 1990; *Nel 50º della Resistenza e della Liberazione e nel 40º dell'elezione di Giovanni Gronchi alla Presidenza della Repubblica*, Atti delle celebrazioni, Pontedera, 22 maggio 1995, Pisa, Giardini, 1995; S. Bertelli (a cura di), *Scritti e discorsi su Giovanni Gronchi a vent'anni dalla morte (1998)*, Pisa, Giardini, 2000.

6 Cfr. G: Merli e E. Sparisci, *La Pira a Gronchi. Lettere di speranza e di fede (1952-1964)*, Pisa, Giardini, 1995; Iid., *L'inverno politico del Partito Popolare. Dalle lettere di Gronchi a Sturzo (1925-1937)*, Pisa, Giardini, 1997.

7 Cfr. G. Cavera, G. Merli, E. Sparisci, *Bibliografia gronchiana*, Pontedera, Bandecchi&Vivaldi, 1995

si è affiancato uno sforzo di studio relativo all'inquadramento della figura di Gronchi entro le grandi direttrici della vicenda storica repubblicana. Il primo tentativo in questo senso ha visto protagonista la politica estera negli anni della ricostruzione e della rinnovata presenza dell'Italia sullo scenario internazionale[8].

A distanza di alcuni anni, fa seguito, sulla scia, il presente volume, che raccoglie gli atti di un convegno svoltosi a Pontedera, nelle sedi di Villa Crastan e del Museo Piaggio, il 24 e 25 febbraio 2023. In questa occasione, il Centro ha collaborato con l'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa, per approfondire il ruolo di Gronchi nella parabola dell'attuazione della Costituzione, attraverso un'indagine sull'esercizio dei poteri presidenziali nel settennato 1955-1962.

3. In realtà, la scansione del volume deve aprirsi con un passo indietro rispetto al 1955. Non sarebbe possibile esaurire il discorso sul ruolo di Giovanni Gronchi nella fase di prima attuazione della Costituzione senza analizzare il ruolo da questi svolto nei panni di presidente della Camera dei deputati, per tutta la I legislatura e nel tratto iniziale della II. Se è vero che la Camera può rivendicare una continuità con il regime statutario (senza dimenticare gli apporti non trascurabili di vent'anni di esperienza sotto il fascismo), il nuovo avvio dopo le elezioni del 1948 aprì la strada alla necessaria definizione di prassi, orientamenti, precedenti, che ne avrebbero condizionato il futuro e che, in ampia misura, si dovettero alle determinazioni del magistrato di assemblea in carica. È quello che ricostruisce Giampiero Sica, con lo sguardo di chi ha potuto studiare questa esperienza storico-giuridica dall'interno dell'istituzione.

Un punto di vista analogo è quello che, in certa misura, anima il contributo di Massimiliano Boni, dedicato all'attivazione della Corte costituzionale, che fu uno degli aspetti maggiormente cari a Gronchi, esplicitati sin dalle dichiarazioni (autenticamente programmatiche) di inizio mandato: qui si vide all'opera anche lo statista capace di cogliere in profondità il senso ordinamentale della

---

[8] 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.

politica delle nomine, sia in chiave rafforzativa per l'istituzione presidenziale, sia con uno sguardo alla tenuta degli equilibri dell'arco costituzionale.

Ancora, considerazioni non dissimili, relative all'importanza di comprendere la dimensione di sistema dei diversi istituti, attengono a un altro ambito nel quale si possono esprimere poteri sostanziali del capo dello Stato, come la presidenza del Consiglio superiore della magistratura: organismo che si sarebbe insediato nella prima composizione conforme al dettato costituzionale proprio sotto la presidenza di Gronchi, a circa tre anni dal termine del mandato; ripercorre la vicenda Antonella Meniconi, a chiusura della sezione dedicata all'attivazione degli organi costituzionali.

4. L'esercizio dei poteri presidenziali da parte di Gronchi fu quello di un capo di Stato particolarmente attento alla massima valorizzazione delle proprie prerogative, e alla possibilità di incidere in un senso, per quanto possibile, personale e originale, anche attraverso il compimento di atti che si poteva ritenere fossero di sua spettanza soltanto sul piano formale. Nondimeno, è importante ricordare che egli nasceva come presidente "del Parlamento", contrapposto alle opposte candidature Einaudi e Merzagora, promosse, rispettivamente, dal presidente del consiglio Scelba e dal segretario della Dc Fanfani durante l'elezione del 1955[9]: ben maggiore fu dunque la sua deferenza verso le assemblee elettive, rispetto a quella nei confronti dell'esecutivo (cui poteva riferirsi, con civetteria quasi monarchica, come «il mio Governo»)[10]. Tutto questo, peraltro, in un contesto nel quale, rispetto a molte attribuzioni di cui all'art. 87 Cost., non vi erano che pochissimi precedenti a cui attingere, se non i richiami offerti dalla tradizione tramontata (ma ancora incombente) dell'esperienza regia.

Un capitolo a parte merita il tema della formazione dei gabinetti e della gestione delle crisi. Non soltanto perché si tratta di uno dei poteri presidenziali dove si vede maggiormente all'opera l'impostazione personale propria di ciascun capo dello Stato. Non soltanto perché lo statista pontederese dovette affrontare sette volte questo delicato snodo istituzionale. Non soltanto perché la cattiva sor-

---

[9] Cfr. *Giovanni Gronchi uomo del Parlamento*, in *L'Italia durante la presidenza*, cit., pp. 133 ss.

[10] Sul punto, cfr. D. Bartoli, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano, Longanesi, 1961, pp. 187 ss.

te di una operazione come quella della costituzione del Governo Tambroni segna negativamente la fortuna, anche storiografica, del secondo settennato repubblicano. Ma anche perché, sul piano tecnico, come ricostruisce Giovanni Tarli Barbieri, è durante la presidenza Gronchi che si definisce la scansione procedimentale ancor oggi seguita nelle stanze del Quirinale, che valorizza al massimo grado la discrezionalità del loro inquilino e che, anche in anni recenti, ha dato luogo ad aspre polemiche quando ha rappresentato un ostacolo all'attuazione (e alla giustiziabilità) delle concorrenti istanze dei partiti politici.

Non sfuggirà che Gronchi poteva guardare, almeno nella seconda parte del suo mandato, al modello di un Paese confinante, come la Francia di De Gaulle (presidente dal 1958), con qualche suggestione rispetto alle sue ambizioni di fissare un ruolo determinante del capo dello Stato nel campo della definizione dell'alta politica. Ma è anche facile individuare le differenze che escludevano radicalmente una evoluzione del sistema italiano in senso semipresidenziale (o *semi-parlementaire*)[11], nell'impossibilità di una revisione costituzionale per la quale, da un lato, mancava del tutto l'occasione scatenante e, dall'altro, il sostegno delle forze politiche. Su questi richiami, e sui tratti discriminanti, si spende, nel suo intervento, Stefano Ceccanti.

5. L'ultima parte del volume si lega al modo con cui ambienti culturali diversi hanno interagito con la figura di Giovanni Gronchi, offrendo le proprie interpretazioni del significato storico del suo operato. Nella selezione dei "mondi" da esplorare, è sembrato utile tenere presenti sia quelli legati a specifiche aree di elaborazione politica, sia un peculiare segmento accademico come quello dei costituzionalisti. Con Saragat, Gronchi è l'unico capo dello Stato dell'esperienza repubblicana a non aver avuto una formazione giuridica[12]: nondimeno, lo sforzo di meglio comprendere la portata del suo ruolo pre-

---

[11] Cfr. M. Duverger, *Le concept de régime semi-présidentiel*, in Id. (a cura di), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Puf, 1986, 7 ss.

[12] È noto che tra i presidenti della Repubblica si trovino professori universitari di ruolo in materie giuridiche come Segni, Leone e Mattarella; un avvocato celebre come De Nicola; un ex magistrato come Scalfaro; un eclettico cultore degli studi di diritto, arrivato alla libera docenza e agli incarichi di insegnamento, come Cossiga; due esponenti del vertice della Banca d'Italia, entrambi formatisi negli studi di legge, in epoche antecedenti alla compiuta strutturazione di quelli di Economia e commercio, come Einaudi e Ciampi; due

sidenziale, per valorizzarne al massimo le potenzialità, lo portò a un frequente scambio con alcuni dei maggiori giuristi del tempo, alcuni dei quali, come Mario Bracci, compagni di strada nella militanza politica ciellenistica. Una ricostruzione di queste relazioni si legge nell'ampio intervento di Elena Bindi[13], che si sofferma anche sulla concettualizzazione della vicenda gronchiana nel quadro dello sforzo dogmatico di definire i tratti di una figura istituzionale così ardua da ricostruire, come quella del presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il rapporto con gli esponenti della politica, Maurizio Serio indaga il legame tra il presidente e l'area politica cattolica, della quale fu esponente fin dagli anni giovanili, quando l'impegno civile attivo di un credente che rivendicava la compatibilità tra fede religiosa e adesione agli ideali dell'Italia unita non era ancora scontato, nonostante fosse trascorso già mezzo secolo da Porta Pia. Si tratta di un percorso complesso e non privo di contraddizioni, anche perché Gronchi si colloca in un segmento molto connotato del mondo crisitiano-sociale, antitietico rispetto al liberalismo degasperiano e della più gran parte del gruppo direttivo della prima Dc, ma anche al post-corporativismo delle più giovani leve, estranee all'esperienza popolare, come Amintore Fanfani.

L'elezione di Gronchi si dovette anche al contributo della destra, e una certa destra dimostrò sempre una vicinanza al capo dello Stato, ciò che non può non stupire se si riflette sul fatto che egli apparteneva all'area più progressista del mondo democristiano. Ma si trattò di un presidente capace, soprattutto fino all'avventura Tambroni, di mettere in discussione gli equilibri partitocratici e, in particolar modo, la tranquillità delle fragilissime maggioranze centriste: con il che si comprende che, da parte delle forze estranee all'arco costituzionale, si nutrisse nei suoi confronti quella curiosità che Giuseppe Parlato ha saputo

uomini politici che, pur estranei, professionalmente, all'accademia e al foro, avevano conseguito la laurea in Giurisprudenza, come Pertini e Napolitano. Saragat era dottore in Scienze economiche e commerciali. Per quanto riguarda il nostro, egli si era laureato in Lettere, a Pisa, da normalista, con la tesi G. Gronchi, *La "Poetica" di Daniello Bartoli*, Pisa, Tipografia sociale, 1912.

[13] Ne discendono premesse tali da fornire una forte giustificazione dell'opportunità di colmare una lacuna relativa al lavoro di archivio, che possa consentire, anche in riferimento a Gronchi, l'edizione di una raccolta come la preziosissima, recente S. Mura (a cura di), *Antonio Segni e i giuspubblicisti. Carteggio sui poteri del Presidente della Repubblica*, Milano, Angeli, 2024.

descrivere con la sapienza del grande storico di quel mondo, in un lavoro che, dolorosamente, figurerà come uno dei suoi ultimissimi.

6. Non spetta al curatore del volume illustrarne, quasi a consuntivo, il significato complessivo al di là della descrizione dei contenuti, per come sono scanditi lungo le sue pagine. Voler dire di più significherebbe azzardare considerazioni di valore, con il che si correrebbe il rischio dell'elogio autoreferenziale, o quello, se possibile peggiore, dell'ostentata modestia. Tutto ciò che si può aggiungere a questa breve presentazione è, dunque, un'ultima giustificazione sul metodo.

Lo spirito del convegno e degli atti è lo stesso della collana "Storie costituzionali". Esso muove da premesse affatto banali: esistono problemi giuridici (specificamente attinenti al campo del diritto costituzionale) la cui comprensione può essere rischiarata da una ricostruzione genealogica, che, a sua volta, può giovarsi dell'apporto dei cultori di altre scienze umane e sociali, capaci di valorizzare il metodo di queste ultime discipline.

In questo caso, al centro c'è una domanda alla quale si è già fatto cenno; un interrogativo cui, probabilmente, si può rispondere solo con la tecnica appena descritta. In che termini il presidente della Repubblica può influenzare la comprensione della Costituzione della quale è custode? Il che vale a dire che ci si interroga anche, *a contrario*, sulla possibilità di resistere all'attivismo presidenziale da parte di altri complessi politico-istituzionali.

Di recente si è voluto sottolineare, una volta in più, il «carattere determinato, passionale, a tratti spigoloso» di Gronchi, «che lo avrebbe indotto ad un attivismo spesso al di fuori delle logiche istituzionali»[14]: la sua vicenda sembra dunque il miglior caso di studio possibile. Il lettore giudicherà della correttezza di questa valutazione. Se le risposte che si potranno ricavare dai diversi interventi avranno un qualche valore euristico anche per il presente, ciò confermerà che questo libro ha effettivamente una qualche utilità.

7. In chiusura della presentazione, è doveroso esprimere, in primo luogo, una speciale riconoscenza agli enti che, con il loro contributo economico e con la collaborazione sul piano tecnico, hanno reso possibile il convegno: il

[14] V. Di Porto e A. Piana, *Giovanni Gronchi: il desiderio di essere protagonista*, in «Nuova Antologia», 2, 2024, 15.

Consiglio regionale della Toscana, il Comune di Pontedera, la Fondazione Piaggio, la Banca popolare di Lajatico. Tale considerazione si deve estendere anche al Ministero della Cultura, che ha assicurato il sostegno finanziario necessario alla pubblicazione degli atti con un finanziamento erogato dalla Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali.

Un ringraziamento deve poi essere espresso verso il professor Emanuele Rossi, per avere assicurato la direzione scientifica del convegno; verso il professor Federico Mazzei, per la preziosissima consulenza sul piano delle scienze storiche; verso il presidente del Centro "Giovani Gronchi", Paolo Morelli, per l'incessante sostegno. Un ringraziamento va anche ai professori che hanno dato la propria disponibilità alla presidenza delle diverse sessioni: Daniele Menozzi e Maria Cristina Grisolia; o che vi hanno contribuito con una relazione non confluita, per motivi diversi, in questi atti: Gian Luca Conti, Salvatore Mura, Andrea Pertici.

Infine, non si può mancare di ricordare che questo volume non sarebbe potuto apparire senza la disponibilità dei responsabili della collana "Storie costituzionali", in particolare dei direttori, professori Emanuele Rossi e Gian Luca Conti, e senza la professionalità del personale dell'editrice Pisa University Press: è un'ospitalità molto preziosa.

Per ultima, una nota triste. Mentre si perfezionava la chiusura editoriale del volume, il 2 giugno 2025, è scomparso il professor Giuseppe Parlato. La sua instancabile applicazione al lavoro di ricerca anche in circostanze difficili gli aveva consentito di apportare un preziosissimo contributo sia al convegno del 2023, sia a questo volume. E alla sua memoria esso è dedicato.

G. S.

PRIMA PARTE

L'ATTIVAZIONE DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

GRONCHI PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Giampiero Sica

SOMMARIO: 1. La politica e la presidenza della Camera - 2. La concezione istituzionale - 2.1. I rapporti tra Parlamento e Governo - 2.2. La Conferenza dei Presidenti - 2.3. Le Commissioni permanenti e i Gruppi parlamentari - 3. L'interpretazione costituzionale e regolamentare - 4. Le leggi di attuazione costituzionale nella prima legislatura repubblicana

1. La politica e la presidenza della Camera

Giovanni Gronchi fu certamente una delle figure politiche e istituzionali di maggior spicco nel secondo dopoguerra e nella storia della Repubblica.

La relazione assegnatami ha ad oggetto la fase, fin qui oggettivamente poco esplorata, di quello che possiamo definire "il primo settennato" di Gronchi, cioè la fase in cui ricoprì il ruolo di presidente della Camera dei deputati, tutta la prima legislatura e una parte della seconda, dal 1948 al 1955, quando fu eletto presidente della Repubblica quale successore di Luigi Einaudi, inaugurando così un settennato ancora più prestigioso.

Fu il primo caso di quella che è diventata una lunga serie: su dodici presidenti della Repubblica, sei sono stati presidenti della Camera (De Nicola, Gronchi, Leone, Pertini, Scalfaro e Napolitano), uno dell'Assemblea costituente (Saragat) e uno del Senato (Cossiga). Anche se quello di Gronchi fu un passaggio diretto da una carica all'altra, dopo aver svolto la funzione di presidente dell'Assemblea per molti anni, in questo senso un caso sostanzialmente unico.

Giovanni Gronchi fu eletto presidente della Camera per la prima volta l'8 maggio 1948, all'apertura della prima legislatura repubblicana, esattamente 100 anni dopo quell'8 maggio 1848 in cui si era aperta a Torino la prima legislatura del Parlamento subalpino. Ci fu dunque, come la definì il presidente dell'Assemblea costituente Terracini, una «fortunata coincidenza tra la celebrazione del Centenario ed il risorgere in Italia dell'istituto parlamentare».

Gronchi nel suo discorso di insediamento rimarcò questa ricorrenza e si soffermò diffusamente sulla storia del Parlamento italiano del periodo statutario che «è sempre stato il presidio delle libertà civili. Cosicché, dopo la

lunga parentesi oscura della tirannide fascista, fu facile ritrovare gli orientamenti e le vie; e le grandi correnti storiche del nostro pensiero e della nostra vita politica, come le acque carsiche, che si inabissano per una parte del loro percorso e tornano poi alla luce prima di gettarsi nel mare, queste grandi correnti storiche ripresero vita e funzione con reviviscenza spontanea attraverso le compatte affermazioni dei partiti di massa».

Dunque Gronchi scelse non tanto di esaltare il "nuovo", come tutto sommato sarebbe stato lecito aspettarsi nel primo giorno di vita parlamentare della nuova Repubblica (e forse ciò avvenne anche per l'abuso che del concetto di novità era stato fatto dal regime fascista per molti anni in rottura con il sistema liberale precedente); quanto di far leva sui principi della "tradizione parlamentare" e della "continuità istituzionale" a sostegno e in funzione del consolidamento della neonata Camera dei deputati repubblicana.

D'altronde, come sostenne Meuccio Ruini nella pubblicazione su *Il centenario del Parlamento*: «La vita e la forza degli ordinamenti costituzionali è nel sentirsi tradizione storica del loro Paese; e nel sentirsi al tempo stesso pronti a camminare come storia di domani». Gronchi, in questo senso, con la sua biografia rappresentava pienamente sia questa tradizione, avendo attraversato in Parlamento la fase dello Statuto Albertino e quella della cosiddetta transizione costituzionale, sia questo slancio riformatore proiettato verso il futuro. Egli, infatti, non nascose mai la critica alla politica centrista degasperiana – quello che alcuni suoi compagni di Politica sociale definivano in senso spregiativo "neogiolittismo" – in nome di una prospettiva alternativa di centro sinistra che propugnava quelle riforme sociali che potessero dare rapide risposte alle esigenze dei lavoratori e delle classi meno abbienti in una stagione di grandi conflitti. Riforme urgenti, che lui intendeva come attuazione dei principi e degli orientamenti dei costituenti: «per difendere e consolidare queste nostre istituzioni repubblicane [occorre] procedere a quelle riforme sociali cui la Costituzione si è così largamente ispirata» disse nel suo discorso di insediamento.

Era stato eletto deputato del Partito popolare per la prima volta nel 1919, confermato anche nelle due successive legislature alle elezioni del 1921 e del 1924, fino alla decadenza da deputato imposta dalla mozione di Augusto Turati il 9 novembre 1926 in quanto "aventiniano". Fu poi membro sia della Consulta nazionale sia dell'Assemblea costituente nella quale svolse con grande efficacia il ruolo di capogruppo della Democrazia cristiana, un «compito di grande rilievo e non privo di difficoltà per l'articolata composi-

zione del Gruppo». Come rilevò Leopoldo Elia molti anni fa proprio al Centro Gronchi, si trattò di un «ruolo di ispiratore , di coordinatore, ma anche di mediatore, per così dire di regista, tra le diverse tendenze esistenti all'interno del gruppo e non sempre concordanti tra di loro, perché i deputati democristiani provenivano da esperienze differenziate sia per il loro dato generazionale che per la formazione di cultura: accanto ai popolari della generazione precedente (…) vi erano i famosi professorini della Università di p. Gemelli, i sindacalisti e gli esponenti delle associazioni di azione cattolica (…)». Una partecipazione dunque «molto complessa, con punte di grande livello intellettuale», che fu per Gronchi una palestra assai utile per svolgere al meglio il ruolo di presidente della Camera nell'atmosfera ancora incandescente della battaglia elettorale dell'aprile del 1948.

Fu un presidente molto stimato e rispettato. È stato descritto molto efficacemente come un presidente che rivelò subito doti eccezionali di equilibrio e di sensibilità, di energico difensore e stimolatore del lavoro parlamentare.

Si è detto spesso che De Gasperi avesse contribuito a farlo eleggere presidente della Camera in modo da allontanarlo dal partito e dalla politica attiva. Difficile dire se ciò fosse vero (Gronchi era stato ministro dell'industria del primo Governo De Gasperi e è stato più volte in predicato di tornare al Governo). Ciò che è certo è che Gronchi era un uomo di forti convinzioni, amava la politica e la seguiva con passione, quello che traspare da atti e documenti è che per lui questa fosse un'esigenza direi quasi "fisica". I giornali dell'epoca segnalano i dubbi di Gronchi, fino all'ultimo, sia nel 1948 sia nel 1953, ad accettare la candidatura a presidente della Camera. Nel 1953 si scrisse addirittura che nel suo discorso di insediamento Gronchi avrebbe avvertito «che intende[va] mantenere la carica soltanto per il primo periodo della legislatura e chiederà, tra qualche tempo di essere lasciato libero di riprendere il suo posto nella politica attiva»[1].

Forse una piccola conferma di questa impazienza di tornare alla politica attiva è rinvenibile in una proposta di riforma regolamentare che il presidente Gronchi fece nella seduta della Giunta per il Regolamento dell'11 marzo 1949 e che altrimenti rimarrebbe senza una spiegazione plausibile. Si tratta della proposta di limitare la durata dell'Ufficio di Presidenza e dunque anche

---

1 «La nuova Stampa», 25 giugno 1953.

dell'incarico di presidente della Camera. In particolare, la norma prevedeva che: «l'Ufficio di presidenza si rinnova ogni biennio e i componenti sono rieleggibili». La particolarità sta nel fatto che il resoconto sommario della Giunta riporta che gli onorevoli Ambrosini, Corbino e Carpano Maglioli si dichiararono favorevoli alla nuova norma regolamentare solo perché «proposta e sostenuta insistentemente dal Presidente»[2]. Tuttavia la modifica, seppur discussa, non venne approvata dall'Assemblea[3]. Fu poi riproposta sempre dal presidente Gronchi, anche in questo caso senza successo, nella seduta della Giunta per il regolamento del 18 febbraio 1950[4].

---

[2] Camera dei deputati, *Bollettino delle Commissioni* del 12 marzo 1949, n. 16. Recita il resoconto sommario della seduta dell'11 marzo 1949: «Su proposta del Presidente, si approva la seguente aggiunta all'articolo 4: "L'Ufficio di Presidenza si rinnova ogni biennio. I suoi componenti sono rieleggibili. L'Ufficio di Presidenza rimane in carica nell'intervallo tra una Camera e l'altra, a termine dell'articolo 61 della Costituzione". Nella discussione interloquiscono, oltre al Presidente, gli onorevoli Cavallari, contrario all'aggiunta, e Carpano Maglioli, favorevole in linea di principio. Gli onorevoli Corbino e Ambrosini si dichiarano favorevoli in quanto la nuova norma è stata proposta e sostenuta insistentemente dal Presidente. L'onorevole Carpano Maglioli fa analoga dichiarazione».

[3] Nella seduta del 14 novembre 1949 intervenne l'onorevole Dominedò del Gruppo della Democrazia cristiana ritenendo la proposta rispondente «certamente ad una esigenza apprezzabile». «Non essendo contemplato dalla Costituzione l'istituto della sessione, noi ci troviamo per conseguenza dinanzi a questa situazione: che, non essendovi limiti per la scadenza delle cariche dell'Ufficio di presidenza, le medesime vengono a durare per tutto il tempo della legislatura. Quindi, la proposta affronta un problema reale, che si ritiene di risolvere in base alla rinnovazione delle cariche ogni biennio, alla stregua di quanto avviene presso i Parlamenti di altri Paesi». In realtà, anche se corrisponde al vero che l'art. 43 dello Statuto albertino legava la durata in carica dell'Ufficio di Presidenza alla durata della sessione, è vero però che a partire dal 1909 le legislature erano state tutte a sessione unica. Dunque, questo riferimento dell'on. Dominedò sembra più un artificio retorico propedeutico alla successiva proposta di sospensiva che poi fu messa ai voti dal presidente Gronchi e approvata dall'Assemblea (in modo da «studiare preliminarmente un coordinamento col Senato della Repubblica, allo scopo di mirare ad una norma che abbia carattere di omogeneità con quella del regolamento della Camera dei deputati»).

[4] Camera dei deputati, *Bollettino delle Commissioni* del 18 febbraio 1950, n. 53: «Il Presidente avverte che ritiene opportuno riproporre alla Camera l'aggiunta all'articolo 13, già proposta il 24 ottobre 1949, e il cui esame fu sospeso in Assemblea, aggiunta diretta a stabilire che l'Ufficio di Presidenza si rinnova ogni biennio».

Gronchi non si stancò mai di evidenziare profeticamente i limiti della politica centrista, di chiedere riforme, di propugnare la progressiva tendenza verso un ordine sociale più giusto, di chiedere alla borghesia italiana non solo paternalismo ma solidarietà intesa come «riconoscimento di un dovere verso un prossimo che ha eguali diritti», di chiedere al proprio partito di non assecondare quello che lui definì "l'equivoco dei conservatori" che il 18 aprile del 1948 avevano votato la Dc.

Non rinunciò a professare le sue idee pubblicamente, anche da presidente della Camera. Continuò a seguire con assiduità l'attività del partito e anche quella del Gruppo parlamentare della Dc. Questo inizialmente gli portò qualche difficoltà, soprattutto dopo il discorso di Pesaro del novembre 1948, quando annunciò i gruppi di studio di Politica sociale, provocando una reazione pubblica del partito e un richiamo a una maggiore disciplina da parte della Direzione centrale.

Da presidente ebbe il compito niente affatto agevole di riportare la Camera dei deputati – che nel 1944 era simbolicamente rinata dal punto di vista amministrativo sotto la presidenza Orlando[5] – a svolgere a pieno la sua funzione ordinaria e di guidarla per la prima volta nell'ambito del nuovo quadro costituzionale in una fase politico-istituzionale caldissima. In questo fu assistito dal suo forte temperamento, di cui aveva dato prova evidente già nel suo passato di deputato popolare, come ad esempio nella caotica seduta del 4 giugno 1924 in un confronto serrato con il presidente del Consiglio Mussolini, che lo interruppe per ben tredici volte. Nonostante fosse continuamente disturbato dai neo deputati fascisti, in particolare da Farinacci, riuscì a portare a termine il suo discorso, anche se a un certo punto, senza perdere il suo stile si sfogò rivolgendosi all'Aula: «Onorevoli colleghi della

---

[5] Nella seduta del 15 luglio 1944 il Governo Bonomi deliberò in Consiglio dei ministri un ordine del giorno che invitava Vittorio Emanuele Orlando «ad esercitare le sue antiche funzioni» quale «ultimo presidente vivente e non passato all'altra assemblea legislativa», «considerata la continuità ideale dell'antica Camera dei deputati con l'assemblea che sarà liberamente eletta dal popolo italiano quando esso avrà deciso i suoi ordinamenti costituzionali, considerato che in periodo di vacanza parlamentare per lo scioglimento della Camera l'ultima presidenza continuava la sua funzione fino all'elezione della nuova Camera». Si veda P. Evangelisti, *Contributo per uno studio della classe dirigente nel periodo fascista*, in «Le Carte e la Storia», 2, 2004, pp. 110-124.

maggioranza! Non mi pare neppure generoso sottoporre a così dura prova i miei polmoni quando siete in 300 contro 40!».

Fu Presidente in una stagione di grandi conflitti sociali e politici che si riverberarono inevitabilmente anche nell'assemblea della Camera. Momenti molto difficili, da gestire allo stesso tempo con energia e senso politico (perché il regolamento assicurava al presidente ben pochi poteri): l'episodio dell'attentato a Togliatti nel 1948, la battaglia parlamentare per l'adesione al Patto atlantico nel 1949, gli incidenti seguiti ai fatti di Modena del 1950, la battaglia campale nel 1953 per l'approvazione della legge elettorale maggioritaria, la cosiddetta "legge truffa", con le polemiche durissime che ne seguirono e che finirono per investire anche la sua figura. Tornò alla Camera l'ostruzionismo parlamentare che non si vedeva dalla cosiddetta crisi di fine secolo, si ripeté persino la scena del rovesciamento delle urne. Non è un caso che la I legislatura detenga il primato del numero di giurì d'onore costituiti, ben nove. Anche solo per rendere l'idea del clima in cui il Presidente Gronchi si trovò a presiedere l'Aula può bastare la citazione di questi due stralci dei resoconti parlamentari.

> PRESIDENTE. Avevo annunciato tempo addietro che non sarei stato disposto a tollerare che l'Aula parlamentare si trasformasse in un'arena da circo, o vedesse spettacoli da competizioni di facchini di piazza. (…) indico intanto l'onorevole Semeraro Santo che si è lanciato contro l'onorevole Malvestiti (…). Secondo da indicare è l'onorevole Pajetta Giuliano, che si è lanciato a catapulta sui contendenti. Terzo: un lanciatore di cassetto da quella parte (Accenna all'estrema sinistra) della Camera, il quale, se non dichiarerà, poiché non si è ancora potuto individuare, di essere autore dell'atto, dimostrerà con ciò di sentire tutta la deplorevole bassezza morale di questo suo atto, che poteva avere ben gravi conseguenze. (Approvazioni al centro e a destra - Proteste all'estrema sinistra).[6]

> PRESIDENTE. [...] Questa frase provocava uno dei fatti più gravi cui abbia mai assistito il Parlamento italiano, perché l'onorevole Di Mauro, eludendo la vigilanza, si è insinuato nel corridoio che è dietro il banco del Governo, con l'evidente intenzione di colpire il Presidente del Consiglio o qualche altro membro del Governo. L'atto in se stesso, e anche la forma della proditoria aggressione alle spalle non possono passare

[6] *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 16 marzo 1949, continuata senza interruzione il 17 e il 18 marzo, pp. 7281 ss. Discussione sulle comunicazioni del Governo sull'adesione al Patto atlantico.

> inosservati; non tutelerei quella che è anche una norma elementare di convivenza civile in questa Assemblea se mi limitassi a richiamare all'ordine l'onorevole Di Mauro.[7]

Essendo il tema specifico del convegno "l'attuazione della Costituzione", cercherò di sottoporre all'attenzione alcuni elementi tratti dalla documentazione esaminata presso l'Istituto Sturzo[8] e presso l'Archivio storico della Camera dei deputati[9] che consentono di ricostruire la concezione istituzionale che il presidente Gronchi aveva del Parlamento nell'ambito della forma di governo disegnata dalla Costituzione e del funzionamento interno della Camera dei deputati e dei suoi organi. Una seconda parte riguarderà, invece, sulla base dell'esame dei resoconti parlamentari, l'attività di interpretazione costituzionale e regolamentare del presidente Gronchi tra vecchie prassi e nuove disposizioni costituzionali, in particolare sulla questione di fiducia. D'altronde la fase di interpretazione della Costituzione è già di per sé una forma di attuazione della Costituzione stessa. Infine, concluderò con alcuni cenni sulla questione dell'approvazione delle leggi di attuazione della Costituzione nella prima legislatura.

2. La concezione istituzionale

2.1 I rapporti tra Parlamento e Governo

Il presidente Gronchi dimostrò sempre una grande attenzione alla tutela delle prerogative del Parlamento rispetto ai tentativi di sconfinamento da parte del Governo.

---

7 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 14 febbraio 1950, p. 15417. Fatti di Modena del 9 gennaio 1950. Furono poste in votazione: esclusione dall'aula e i richiami all'ordine. La seduta fu sospesa durante il discorso del Presidente del Consiglio De Gasperi e alla riapertura dei lavori il deputato Di Mauro fu escluso dall'Aula.

8 Istituto Sturzo, Archivio Giovanni Gronchi, I versamento, 4. Presidenza della Camera dei deputati 1946-1955.

9 Archivio storico della Camera dei deputati, Archivi del periodo repubblicano, Camera dei deputati, Incarti di segreteria 1948-1979.

Presso l'Istituto Sturzo è conservata ad esempio la minuta della lettera di risposta del presidente Gronchi al ministro del Tesoro Pella (inviata per conoscenza al presidente del Consiglio e al presidente del Senato) databile nei primissimi giorni del 1949. Evidentemente all'epoca i rapporti tra Governo e Parlamento ancora dovevano trovare una composizione nell'ambito del nuovo quadro costituzionale che aveva sancito l'indipendenza istituzionale del Parlamento rispetto alla fase statutaria, perché la richiesta governativa appare oggi a prima vista come una inaccettabile e manifesta violazione delle prerogative del Parlamento e così apparve anche a Gronchi, a dire il vero, vista la fermezza nella risposta. Indirettamente, dal documento possiamo ricavare il contenuto della richiesta del ministro e cioè che le proposte di legge di iniziativa parlamentare dovessero essere esaminate dal ministro del Tesoro prima della loro sottoposizione alla Camera. Gronchi rispose che tale possibilità non era «neppure lontanamente configurabile»:

> l'iniziativa parlamentare costituisce un diritto inderogabile di ogni deputato ed è solo dopo la presentazione che la proposta di legge, durante la normale procedura di esame, viene sottoposta al vaglio della Commissione Finanze e Tesoro e del Ministero del Tesoro, ma sempre sul terreno parlamentare e cioè mediante audizione del Ministro stesso in seno alla Commissione e, quindi, alla Camera. Lo stesso dicasi per gli emendamenti ai disegni di legge presentati dal Governo. L'emendamento è anch'esso una forma peculiare dell'esercizio dell'iniziativa parlamentare – disse Gronchi – né può certo pensarsi alla possibilità che l'emendamento sia sottoposto, come sembra che si chieda, prima che alla Camera stessa, all'esame del Ministero del Tesoro.

È un passaggio fondamentale per definire gli obblighi del "Governo in Parlamento" nell'esercizio della funzione legislativa. La lettera si conclude con un invito all'on. ministro del Tesoro «a essere presente, o a delegare i Sottosegretari a partecipare sempre alle sedute legislative delle Commissioni e a quelle dell'Assemblea in modo che il Governo possa seguire da vicino l'andamento delle discussioni e intervenga nei modi che sono messi a disposizione dall'art. 90 del Regolamento».

Si tratta di una lettera assai importante perché Gronchi dimostra di essersi fatto tutore anche del rispetto delle nuove disposizioni costituzionali, come emerge dalla stessa missiva, nella quale Gronchi rivendica il ruolo avuto dalla Camera dei deputati nel segnalare al Governo la «necessità di munire tutti i disegni di legge di iniziativa ministeriale dell'apposita clausola

finanziaria inerente all'osservanza dell'art. 81 della Costituzione» (la "copertura finanziaria" per cui «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicarvi i mezzi per farvi fronte»).

Ma si trovano tracce della difesa delle prerogative del Parlamento rispetto al Governo nel nuovo assetto costituzionale anche in altri documenti. Ad esempio, a seguito di un episodio segnalato dal presidente di una Commissione permanente nel quale un sottosegretario aveva chiesto la sospensione dei lavori in Commissione perché il Governo non si era ancora espresso collegialmente sul testo del progetto oggetto di esame. Anche in quel caso – era il 1951 – il presidente Gronchi intervenne e scrisse a tutti i presidenti di Commissione, che non c'era «diritto di far questo, altrimenti il Governo e la sua attività interna» avrebbero esercitato «*un'influenza* de iure *sugli* interna corporis *della Camera*».

2.2 La Conferenza dei Presidenti

Emerge, inoltre, in maniera evidente un'attenzione costante da parte del Presidente al buon funzionamento dell'istituzione, al miglioramento delle prassi procedurali, alla speditezza del procedimento legislativo attraverso la continua ricerca dei raccordi istituzionali e del coordinamento degli organi della Camera. Per far ciò occorreva metter ordine alle discussioni attraverso alcuni accorgimenti che consentissero di programmare, almeno sommariamente, i tempi dei lavori parlamentari (per quanto possibile in un Parlamento che non vedeva limiti temporali agli interventi dei deputati).

Nasce con il presidente Gronchi l'idea di convocare una "Conferenza dei presidenti", coinvolgendo nell'organizzazione dei lavori dell'Assemblea oltre che i membri dell'Ufficio di Presidenza, i presidenti delle Commissioni permanenti e i presidenti dei Gruppi parlamentari. Anche se non con il ruolo centrale che ricopre attualmente, già allora si previde anche la presenza del rappresentante del Governo.

Nel marzo del 1950 fu presentata (per la seconda volta) e (stavolta) approvata, una proposta di riforma del regolamento per trasformare questa prassi in norma regolamentare, istituzionalizzando questo nuovo organo, antesignano della attuale cosiddetta "Conferenza dei capigruppo", che come sappiamo è il vero e proprio motore dei lavori dell'Assemblea, luogo di incontro tra presidente, Governo, Gruppi di maggioranza e Gruppi di opposizione.

Peraltro, la stessa relazione della Giunta per il Regolamento avvertiva: «un simile istituto funziona da tempo nell'Assemblea nazionale francese e, d'altra parte tutti sanno che, per iniziativa del nostro Presidente, di fatto una simile adunanza è stata parecchie volte convocata ed ha già servito al buon funzionamento dell'Assemblea. Si tratta quindi di codificare una prassi che ha già dato favorevoli risultati»[10].

Fu lo stesso Gronchi a difendere in Aula la proposta di regolamento che conteneva in sé anche un embrione di organizzazione dei lavori (almeno con una previsione dell'ordine degli interventi e delle sedute necessarie a concludere l'esame, inserendo un limite alle nuove iscrizioni a parlare). E nel farlo ci fornisce un'interpretazione assai interessante del testo della modifica come strumento a tutela delle minoranze. Organizzare la discussione, infatti, significava superare il sistema della "chiusura della discussione", strumento tipico dell'epoca statutaria, con cui la discussione poteva essere interrotta in qualunque momento con un voto a maggioranza (in ipotesi anche a discussione appena iniziata).

Disse Gronchi: «è chiaro che l'organizzazione di un dibattito, discussa nella conferenza dei presidenti, cioè fra uomini i quali hanno la responsabilità di presiedere gli uni le Commissioni, gli altri i Gruppi, ha tutte le probabilità di non permettere un colpo di maggioranza, bensì un esame razionale della situazione, affinché siano contemplate queste due esigenze: cioè che tutti i gruppi e tutte le correnti possano avere la loro voce ed esprimerla con chiarezza durante il corso della discussione, che la discussione stessa non si insabbi però in eccessive lungaggini, le quali non giovano ad alcuno degli oratori né al Parlamento, di fronte all'opinione pubblica»[11].

2.3 Le Commissioni e i Gruppi

Per quanto riguarda il funzionamento interno della Camera dei deputati, Gronchi aveva un'idea abbastanza "verticale" dell'istituzione, sempre ai fini di una maggiore speditezza dei lavori.

---

[10] Camera dei deputati, Proposte di modificazioni al regolamento presentate dalla Giunta per il regolamento (Doc. I, n. 8), 8 marzo 1950.

[11] *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 17 marzo 1950, p. 16317.

Il ruolo delle Commissioni – non a caso definite «organi istruttori per l'elaborazione delle leggi» – era, infatti, immaginato sempre come funzionale all'attività dell'Assemblea. Tanto da richiamare, ad esempio, i presidenti delle Commissioni sulla necessità di riconvocazione delle Commissioni permanenti una settimana prima dell'Assemblea nei periodi successivi ai periodi festivi (come avviene con regolarità anche oggi) oppure da escludere l'applicazione in Commissione dello strumento dell'inversione dell'ordine del giorno perché quest'ultimo era formato in Commissione dal presidente della Camera e conteneva solo i disegni di legge di cui la Commissione era investita dalla Camera stessa.

Questa visione "funzionalistica" arrivava a coinvolgere anche la stessa essenza dei Gruppi parlamentari, tanto che nei suoi appunti per l'intervento al Consiglio nazionale della Democrazia cristiana del 7 ottobre 1951 Gronchi, dando soluzione per parte sua a un dibattito annoso che non ha ancora oggi visto soluzione sulla natura dei Gruppi parlamentari (organi delle Camera o organi del partito), sostenne la tesi per cui occorreva «inserire i Gruppi nella struttura della Camera: renderli organi della Camera».

Tuttavia, questa sua preoccupazione di rendere il Parlamento un luogo dove non solo deve svolgersi un'ampia discussione, ma dove devono anche essere assunte responsabilmente decisioni per la risoluzione dei problemi sociali, non scade mai in una posizione confacente agli interessi del solo Governo. Lo testimonia il suo chiaro intervento nella seduta del comitato direttivo del Gruppo parlamentare della Dc alla Camera, quando disse che: «sta al Gruppo far sentire la propria posizione autonoma pur nella necessaria coordinazione delle responsabilità nei confronti del Ministero, altrimenti, o presto o tardi, il problema si porrà da sé inevitabilmente». In questo caso egli rifugge dalla struttura di partito concepita come "piramide monolitica" e sostiene che «occorre che ogni organismo del partito ritrovi la coscienza della sua autonomia e agisca secondo le proprie responsabilità e i propri compiti nella visione, si intende, di un'azione unitaria e comune. Il Gruppo ha il dovere di rivendicare la propria posizione e la propria libertà quando il Governo dimostra di non riconoscerla in tempo; e la Costituzione ne offre i modi, senza pregiudizio della stabilità del Governo». Visione che è confermata anche dagli appunti mossi all'attività del capogruppo Dc alla Camera Bettiol nel suo discorso al Consiglio nazionale del 1951: «occorre maggiore comprensione ed elasticità, non applicare eccessivamente il criterio della disciplina».

3. L'interpretazione costituzionale e regolamentare

Gronchi all'atto dell'insediamento, come da tradizione ormai centenaria, assicurò all'Assemblea la propria «scrupolosa imparzialità, quale rappresentante e garante dei diritti di tutti, a prescindere dal settore di appartenenza». Allo stesso tempo però esprimendo di fatto quella che è la sua idea sull'importanza del "costume" nella democrazia parlamentare, rivolgendosi ai deputati espresse anche la certezza della "spontanea consapevolezza" che il diritto di ciascuno, sia gruppo o individuo, deve trovare il suo naturale limite nel rispetto del diritto degli altri e nella «coscienza, altissima e chiara in tutti voi, della dignità della vostra funzione»[12].

Come abbiamo già detto Gronchi scelse di far leva sulla tradizione parlamentare italiana e sulla continuità istituzionale con il Parlamento prefascista. In questo stesso senso va valutata la scelta della nuova Camera dei deputati di non adottare un nuovo regolamento ma di dare implicita applicazione nella sua prima seduta al regolamento vigente nella Camera dei deputati statutaria prima dell'avvento fascismo (così come era già avvenuto con la Consulta e l'Assemblea costituente, che avevano adottato il regolamento parlamentare del 1900, con le modifiche approvate nel 1920 e 1922).

All'inizio della legislatura infatti, alla Camera, a differenza del Senato che in precedenza non era elettivo, non si pose neanche il problema di quale dovesse essere il regolamento da applicare e non si procedette ad alcuna deliberazione sulle proprie regole interne. Nonostante ciò il presidente Gronchi dette un forte impulso ai lavori della Giunta per il Regolamento, che tenne un notevole numero di sedute e presentò numerose proposte di modifica approvate dall'Assemblea[13]. Nel novembre 1949 esse confluirono in un nuovo

---

[12] *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta pomeridiana dell'8 maggio 1948, p. 7.

[13] Nel primo anno di legislatura si confermò la scelta di utilizzare il sistema delle Commissioni permanenti e, anche sulla base dell'esperienza del primo periodo di attività parlamentare, furono approvate modifiche riguardanti il loro funzionamento (in particolare si segnalano la possibilità del presidente di fissare un termine per la presentazione della relazione all'Assemblea, la nascita del cosiddetto Comitato dei nove, la nuova disciplina delle Commissioni in sede legislativa in attuazione dell'articolo 72 Cost. e il miglioramento della procedura di esame dei bilanci ai fini dell'attuazione dell'art. 81 Cost.).

testo coordinato, che operò finalmente una risistemazione organica di tutte le modifiche approvate sino ad allora al regolamento del 1900 (inserendo anche alcune disposizioni della Costituzione che si riferivano direttamente al funzionamento delle Camere).

Per quanto riguarda, invece, la concezione del presidente Gronchi sulla funzione interpretativa del regolamento risultano oggettivamente alcune sorprese.

In particolare questo tema è emerso nell'ambito del rapporto tra prassi regolamentari consolidatesi nel periodo prefascista e le nuove disposizioni costituzionali. Come disse l'on. Laconi del Gruppo parlamentare comunista, infatti, andavano bene le prassi e le tradizioni parlamentari per interpretare le norme regolamentari, ma «oggi esiste una norma nuova stabilita da questo documento di rottura della nostra tradizione che fu a suo tempo la Costituzione della nostra Repubblica»[14].

Mi limiterò necessariamente a citare alcuni episodi assai significativi che si sono verificati durante i lavori parlamentari, ad esempio sulla posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Si trattò di decidere questioni interpretative "nuove", determinate dall'approvazione della Costituzione, su cui il presidente non ritenne di poter decidere sulla base dei poteri che il regolamento dell'epoca gli assegnava, ritenendo invece che il potere di interpretazione spettasse all'Assemblea.

Questo è il cuore della questione dei primi anni di funzionamento del Parlamento repubblicano. Il rapporto tra presidente e regolamento non era quello attuale per cui il presidente è l'esclusivo interprete delle norme regolamentari, che eventualmente può avvalersi dell'ausilio della Giunta per il Regolamento nel caso in cui ritenga di convocarla.

Dobbiamo tenere ben presente che vigeva allora, come evidenzia Ibrido, «un principio generale di appellabilità delle decisioni presidenziali dinnanzi all'Assemblea»[15], che oggi nel panorama delle esperienze di diritto parlamentare ha assunto ormai un carattere recessivo (eccetto per il Bundestag). Ma che allora comportava inevitabilmente una politicizzazione della funzione di garanzia del regolamento. «In Italia questo principio è stato superato solamente con le riforme regolamentari del 1971» (mantenendolo peraltro in

---

14 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 6 marzo 1951, p. 26804.

15 R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 221.

via residuale per le decisioni sui richiami al regolamento e sull'ammissibilità degli emendamenti). Il presidente – continua Ibrido – «difficilmente rischierebbe di porre a repentaglio la propria auctoritas adottando interpretazioni che si prestino ad essere ribaltate dalla maggioranza in sede di appello». E così avvenne proprio durante la presidenza di Gronchi, che nel 1952 presentò le proprie dimissioni, poi rientrate, proprio perché sconfessato dall'Assemblea.

Su queste "questioni nuove" Gronchi ritenne che spettasse alla Camera decidere sulle proprie regole interne e a tal fine ampliò sempre al massimo il dibattito. Leggendo i resoconti parlamentari ci sono riunioni dell'Assemblea che sembrano riunioni di una grande "Giunta per il Regolamento allargata", con dibattiti molto lunghi e accesi. Come disse nel complesso e articolatissimo dibattito del 6 marzo 1951 (che durò oltre sei ore) di fronte a chi gli faceva notare che il caso procedurale in esame fosse un caso completamente nuovo egli rispondeva: «certamente: ed è per questo che ho consentito una così larga discussione, non dandole ristretto carattere procedurale. D'altra parte occorre che la Camera esamini i casi nuovi, li discuta e li decida, perché è così che si formano l'interpretazione e la consuetudine»[16]. Si trattava di un metodo di lavoro che il presidente aveva adottato fin dall'inizio della legislatura e messo a disposizione della Camera. E di fronte a chi gli pose la questione per cui l'interpretazione del regolamento spettasse al presidente e non all'Assemblea egli rispose:

> nessuna interpretazione del regolamento potrebbe allora farsi da parte della Camera. Ora, io le faccio osservare che nelle questioni di interpretazione del regolamento si deve avere fiducia nella indipendenza di giudizio della maggioranza. (…) Io debbo presupporre, ripeto, questa libertà. di giudizio, perché se non la presupponessi verrei a ritenere pressoché inutile ogni dibattito parlamentare, ben sapendosi pregiudizialmente, per tutte le questioni (o almeno per le importanti e significative), che v'è una maggioranza schierata in un senso ed una minoranza in un altro. Ecco la ragione per cui ritengo che ciascuna parte della Camera, appunto perché si tratta di un caso nuovo di interpretazione, debba esprimere liberamente il proprio giudizio[17].

---

16 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 6 marzo 1951, p. 26815.

17 Ivi, p. 26818.

Un ottimismo che oggi riterremmo ingiustificato, ma che era forse determinato da un lato da una certa dose di realismo e pragmatismo relativa agli effettivi poteri presidenziali di cui egli disponeva e dall'altro perché molto probabilmente influenzato dalla sua precedente esperienza parlamentare statutaria in un Parlamento formato più da uomini che da gruppi.

Il principio generale di appellabilità delle decisioni del presidente, come vedremo, contribuisce non poco a far comprendere il comportamento del presidente Gronchi nei momenti più controversi della sua presidenza, ovviamente mi riferisco alla vicenda della "legge truffa" nel 1953, quando si è accusato il presidente Gronchi di essere stato una sorta di Ponzio Pilato, avendo rimesso le questioni procedurali al voto dell'Assemblea senza prendere una decisione autonoma.

In un episodio precedente l'appello alla Camera aveva persino portato alle dimissioni del presidente Gronchi proprio perché una sua decisione era stata sconfessata dall'Assemblea. Durante la discussione del 1° febbraio 1952, infatti, era stato presentato in Aula dall'on. Bettiol uno "schema di risoluzione" (che deferiva il disegno di legge alla Commissione dandole due direttive precise a cui conformarsi), sul quale il presidente del Consiglio aveva posto la questione di fiducia. Allo stesso tempo però era stato richiesto da alcuni deputati il voto segreto.

Il vicepresidente Leone propose di votare la fiducia per appello nominale (come era avvenuto nella seduta appena citata del 6 marzo 1951 su un ordine del giorno di fiducia), chiese di considerare il suo intervento come un richiamo al regolamento, annunciando già, in caso di decisione contraria da parte del presidente, di volersi appellare alla Camera. Il presidente affermò invece che non si trattava di un ordine del giorno (ma di uno schema di risoluzione), che non ci fosse un automatismo che portasse alla votazione nominale in luogo di quella che segreta e infine che non si trattasse di un richiamo al regolamento ma di una questione nuova di interpretazione della Costituzione (e come tale dovesse essere discussa ed esaminata "con larghezza"). Intervenne nuovamente Leone che chiese di votare l'appello alla Camera – peraltro ne nacque un battibecco tra vicepresidente e presidente, che forse fu uno dei motivi che portarono alle dimissioni di Gronchi – e il Presidente svolse un intervento spiegando ampiamente la propria posizione prima di rivolgersi all'Assemblea.

> Spero che la Camera non si sorprenda del calore che metto nel difendere una certa mia posizione. È evidente che chi dirige le sedute deve avere una coscienza presidenziale, la quale è qualche cosa che sta al di sopra della comune coscienza individuale, perché finisce per rappresentare i diritti e i doveri di uno degli istituti fondamentali della vita democratica[18].

Gronchi spiegò che la questione

> investe in pieno i rapporti tra legislativo ed esecutivo, esula da ristretti confini di forma o di procedura, supera quindi il carattere di un richiamo al regolamento, per assumere una questione squisitamente costituzionale.

Si tratta di interpretare la Costituzione, di sapere come questa va applicata per una generalità di casi assai più vasta del caso singolo e bene specificato della mozione (o dell'ordine del giorno) di fiducia o di sfiducia. Ed è perciò che la discussione, a mio giudizio, deve essere libera, augurabilmente ampia, considerate l'importanza e la natura dell'argomento. Se si ammette che il potere esecutivo – funzionalmente distinto da quello legislativo – possa, ponendo la questione di fiducia prima di una qualsiasi votazione, ottenere il diritto alla votazione nominale, si arriva alla conseguenza che è in potere dell'esecutivo influire in maniera determinante sul funzionamento interno di un'assemblea legislativa, fino al punto di annullare una delle fondamentali garanzie della libertà di voto, quale è la prevalenza della votazione segreta su quella palese; fino al punto di rendere inapplicabile la votazione segreta perfino laddove essa *è* tassativamente prescritta dal regolamento, come nel caso delle votazioni finali sui disegni di legge»[19].

Per Gronchi la questione esulava da una questione "puramente procedurale", essendo anche una questione connessa alla votazione segreta che sempre secondo il Presidente «allo stato del nostro regolamento (…) rappresenta una garanzia così fondamentale» e «il problema connesso a questa garanzia non può essere considerato come un comune incidentale richiamo al regolamento»[20].

---

18 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 1° febbraio 1952, p. 35181 ss.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

La Camera però al momento del voto considerò la questione come un richiamo al regolamento secondo la visione sostenuta dal vicepresidente Leone e Gronchi fece successivamente pervenire le sue dimissioni per il grave stato di "perplessità" determinato «dall'impostazione, lo svolgimento e – aggiungerei – la "atmosfera" della discussione che si ebbe nella seduta di venerdì scorso». Riferendosi evidentemente allo scontro con il vicepresidente Leone richiamò il «tono e l'atteggiamento manifestatisi allora in quella parte della Camera alla quale io debbo la designazione per l'alto ufficio: tono e atteggiamento che hanno rinnovato in me una intima sensazione di disagio. Io non ritengo perciò di poter ancora assolvere al mio arduo e delicato compito, con quella certezza di piena e generale fiducia che io stimo necessaria»[21].

Dopo la lettura della lettera di dimissioni da parte del vicepresidente Gaetano Martino, si aprì un dibattito in cui il presidente del Consiglio e tutte le forze della maggioranza manifestarono sincere attestazioni di stima per il presidente Gronchi e la sua imparzialità, mentre l'opposizione, pur esprimendo la propria deferenza nei confronti del presidente, non entrò nella discussione. Nenni disse che l'opposizione non aveva motivo di intervenire e Togliatti disse che la posizione di Gronchi era pur sempre quella di un «Presidente che è stato eletto soltanto da una parte dell'Assemblea», cosa che invece non riguardava il presidente del Senato De Nicola[22]. Fu un intervento che non piacque a Gronchi (neanche l'accenno a De Nicola) e lo dirà apertamente un anno dopo, al culmine dello scontro sulla "legge truffa", ricordando le parole dei due segretari e concludendo: «voglio solo rilevare che, a seconda della convenienza, io sono stato per l'opposizione il Presidente di tutta la Camera o il Presidente della maggioranza (Vivi applausi a sinistra, al centro e a destra – i deputati di questi settori e i membri del Governo si levano in piedi e applaudono lungamente all'indirizzo del Presidente – Commenti all'estrema sinistra)»[23].

Per Gronchi il silenzio di Togliatti sulle sue dimissioni contrastava con l'appello che aveva fatto lo stesso Togliatti al presidente Gronchi poco meno di un anno prima, il 6 marzo 1951, proprio a favore del voto segreto sui casi

---

21 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 6 febbraio 1952, p. 35297.

22 Ivi, p. 35300.

23 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 17 gennaio 1953, p. 45495.

di fiducia e che il presidente avrebbe dovuto tutelare come diritto delle minoranze.

> TOGLIATTI. L'ultimo richiamo, signor Presidente, mi permetto di farlo a lei, a nome del partito che qui rappresento e che è una considerevole minoranza di questo Parlamento. Noi vediamo, in questa conciliazione della fiducia con la segretezza, una garanzia nostra, una garanzia della minoranza, che appunto ha interesse che non siano ostacolati e impediti quei processi che in un determinato momento è necessario si compiano per chiarire le situazioni politiche. Noi ci appelliamo a lei per la difesa di questo che consideriamo essere un nostro diritto[24].

Non avendo potuto farlo sui cosiddetti ordini del giorno di fiducia per una prassi ultradecennale il presidente si era però posto il problema per i casi differenti come quello in discussione, che riguardava uno schema di risoluzione. Il presidente si era esposto proprio per tutelare il voto segreto inteso come strumento di libertà del Parlamento nei confronti del Governo e voleva che se ne discutesse. Dopo le sue dimissioni, dunque, si sarebbe aspettato un plauso dai gruppi delle opposizioni, non certo una definizione di "presidente di maggioranza". Comunque nella seduta pomeridiana del 6 febbraio 1952 le dimissioni rientrarono.

Alla luce di questi episodi del 1951 e del 1952 si può forse comprendere meglio la decisione molto controversa che il presidente Gronchi prese durante il dibattito sulla cosiddetta "legge truffa". In realtà il presidente Gronchi "decise di non decidere" i quesiti procedimentali che si erano posti e che riguardavano anche in questo caso la questione di fiducia, rimettendo la decisione all'Assemblea. È la decisione più criticata di tutto il settennato di Montecitorio, probabilmente perché la vediamo con le categorie dell'oggi. Tuttavia, se si esamina il comportamento del presidente nell'arco della legislatura, quella decisione – che pure provocò le dimissioni dei membri dell'Ufficio di Presidenza dell'opposizione – non si discosta dal metodo di conduzione dell'Aula adottato in quegli anni. Un metodo necessariamente sperimentale – tanto è vero che ogni decisione veniva accompagnata sempre da una dichiarazione circa il carattere non normativo della decisione presa dall'Aula – un metodo anche molto dispendioso e faticoso per un presidente,

---

[24] *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 6 marzo 1951, p. 26814.

che doveva ricomporre il quadro regolamentare volta per volta senza poteri e senza precedenti a conforto delle sue decisioni. Un percorso che può certamente aver determinato anche qualche contraddizione, ma che Gronchi ha sempre condiviso con l'Assemblea. E anche quando l'opposizione richiese una maggior assunzione di responsabilità da parte del presidente si trovò poi a rivelare le sue contraddizioni. Come ad esempio nel dibattito sulle dimissioni di Gronchi: in quel caso i gruppi socialisti e comunisti si opposero subito («risolutamente dissenzienti» disse Togliatti) a un accenno fatto dalla maggioranza a una nuova disciplina dei poteri del Presidente, che invece sarebbe stato l'unico vero antidoto al potere di decisione dell'Assemblea sulle questioni regolamentari.

Peraltro sul punto viene da dire anche un'altra cosa: cosa avrebbe deciso nel merito un presidente se avesse avuto i poteri per decidere in maniera indipendente dal voto dell'Aula?

I quesiti non decisi da Gronchi e votati favorevolmente dall'Assemblea nella seduta del 17 gennaio 1953 furono tre:

> È ammissibile la posizione della questione di fiducia sulla restante parte dell'articolo unico del disegno di legge in discussione?
> Agli effetti della votazione (non della discussione) deriva dalla risposta positiva al primo quesito la indivisibilità del testo, che è oggetto della questione di fiducia?
> Anche agli effetti della discussione deriva dalla richiesta del voto di fiducia la preclusione allo svolgimento degli emendamenti, come conseguenza della priorità spettante al testo, che è l'oggetto della questione di fiducia stessa?

Tutti e tre i quesiti oggi sarebbero decisi nel senso in cui decise l'Assemblea con il voto e questo ai fini della ricostruzione storica non credo sia irrilevante. Forse, comunque la si pensi, possiamo evitare che la valutazione sul ruolo di Gronchi presidente della Camera sia inficiata da un eventuale giudizio negativo sulla cosiddetta "legge truffa".

4. Le leggi di attuazione della Costituzione nella prima legislatura repubblicana

Un'ultima considerazione riguarda il tema delle leggi di attuazione della Costituzione nella I legislatura repubblicana. Su questo si è scritto molto e, come noto, hanno avuto fortuna le considerazioni di Calamandrei sul fatto

che la I legislatura è stata caratterizzata da un "inadempimento costituzionale" e dal cosiddetto "ostruzionismo della maggioranza".

Sul tema bisogna dire che nella mia ricerca ho trovato certamente traccia di questo atteggiamento critico nei confronti degli adempimenti costituzionali (e della stessa Costituzione) da parte dei dirigenti democristiani dell'epoca, in particolare negli appunti personali di Gronchi del Consiglio Nazionale Dc dell'ottobre del 1951 riferentisi agli interventi del segretario del partito Gonella e del presidente del Gruppo parlamentare alla Camera Bettiol (conservati presso l'Istituto Sturzo).

Gonella:

Leggi costituzionali: 1^ legge e 2^ legge (non crede all'utilità)
Referendum (si riduce a periodiche votazioni pro o contro il Governo)
CNEL (complica per le sue funzioni)
Ordinamento regionale e legge elettorale relativa (dovrebbe precedere decentramento amministrativo)
CSM (meglio prolungare gli studi)

Bettiol:

Le leggi costituzionali
La Costituzione è un dizionario mitologico
Molte leggi costituzionali sono una super-penicillina letale

L'atteggiamento generale era quello di dover scegliere comunque delle priorità, perché – come disse Bettiol – «è la mole che soverchia» e anche «perché tutto non si può fare, ci sono altri problemi che sono più urgenti del coronamento costituzionale».

Seppur prudente, Gronchi, che sembra avere un atteggiamento diverso, sempre molto pragmatico, scrive: bisogna sapere che cosa si vuole. Si dovrebbe graduare. Ma graduare per lui non significa sabotare. Nel suo intervento si dice favorevole al Cnel «per l'aiuto che esso può dare allo stesso Ministero del lavoro ed all'attività regolamentatrice» e chiede chiarezza sulla linea del partito sulle regioni. Dagli atti emerge fin dalla fine del 1948 una richiesta al presidente della I Commissione permanente, nella quale egli chiede di procedere all'esame della proposta di legge di attuazione della Costituzione sul *referendum*.

La posizione di Gronchi sul tema dell'attuazione della Costituzione, peraltro, è pubblica ed è stata oggetto di una riflessione organica nel suo intervento *Torniamo alle origini* del 1952 nel quale si sofferma sul completamento dell'ordinamento dello Stato:

> Da tutti i partiti democratici, ed in specie dalla DC, deve essere considerato impegno indilazionabile il completare questo ordinamento secondo la Costituzione la quale ha voluto – com'era necessario – dettare le norme e i limiti per i tre poteri che sono alla base dello Stato: le norme per il referendum popolare e le due leggi per la Corte costituzionale (all'esame delle Camere); Legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri; Legge sul CSM. Il Gruppo della DC alla Camera deve cooperare attivamente a che sia portata a termine l'elaborazione legislativa del CNEL

A questa ricostruzione possiamo aggiungere qualcosa di interessante. C'è una lettera molto bella conservata presso l'Archivio storico della Camera dei deputati scritta dai principali rappresentanti dei partiti socialista e comunista (Nenni e Togliatti in testa) che è la dimostrazione più limpida di come il presidente Gronchi non fosse certo considerato dalle opposizioni un ostacolo sul tema dell'attuazione della Costituzione.

Nella lettera vengono elencati i disegni di legge, presentati in Parlamento, ma non ancora approvati a dieci mesi dalla scadenza della legislatura (Corte costituzionale, *referendum*, regioni, legge per il riordinamento dei ministeri, legge sul tribunale militare, Cnel) e quelli che non erano proprio stati presentati (Csm, leggi di adeguamento dei codici penale, di procedura penale e della legge di pubblica sicurezza alla Costituzione). Si chiede al Presidente di tenere conto di questo nel programma dei lavori.

> Noi riteniamo che la Camera verrebbe meno al compito essenziale che la Costituzione le attribuisce ed al mandato che il popolo italiano le ha conferito il 18 aprile se lasciasse esaurire la legislatura senza porre in essere almeno le principali riforme organizzative delineate dalla Costituzione. Ella, onorevole presidente, che per la Sua funzione e per la Sua personale sensibilità, è l'alto interprete dei doveri della Camera, condivide certamente questa valutazione ed ha avuto più volte occasione di dichiararlo. […] non ci sottrarremo alla parte di responsabilità che ci spetta e che Ella potrà contare sulla nostra disciplinata collaborazione per adempiere integralmente al programma anche gravoso che potrà risultarne per la Camera. Gradisca, onorevole Presidente, i sensi della nostra più rispettosa considerazione.

Il riconoscimento da parte delle opposizioni del ruolo e della personale sensibilità del presidente Gronchi sul tema dell'attuazione della Costituzione è certamente un importante elemento di valutazione per un giudizio storico sulla sua presidenza.

Sul punto, peraltro, utilizzando le parole di Paladin, possiamo dire che: «Almeno una vicenda di grande importanza ha potuto concludersi positivamente e cioè il difficile e quasi estenuante processo approvativo della legge ordinaria e della legge costituzionale, che permisero nel corso della seconda legislatura, l'entrata in funzione della Corte costituzionale»[25].

In conclusione, vorrei fare mie le parole che Leopoldo Elia pronunciò proprio a Pontedera nel 1989, quando espresse un'esigenza di riconsiderazione dell'opera di Gronchi, che era venuta anche – come lui allora testimoniò – da uno studioso «certamente esigente e di spiccato senso critico» come Massimo Severo Giannini che definì Gronchi un uomo di "prim'ordine". Questa impressione di Giannini sulle qualità di Gronchi è costantemente confermata dalla documentazione esaminata e dunque ritengo che tutta l'attività svolta dal Centro studi Gronchi in questi anni, finalizzata proprio alla valorizzazione dell'opera del Presidente Gronchi sia un'attività meritoria da apprezzare e supportare.

[25] L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 98.

GIOVANNI GRONCHI E LA CORTE COSTITUZIONALE

Massimiliano Boni

SOMMARIO: 1. Gronchi presidente della Camera (1948-1955) – 1.1. La prima legislatura: le leggi per il funzionamento della Corte – 1.2. La seconda legislatura: le tre fumate nere – 2. Gronchi presidente della Repubblica (1955-1962) – 2.1. Un'elezione a sorpresa – 2.2. La nascita della Corte: il lodo Gronchi – 2.3. Le nomine presidenziali: conferme e nuovi equilibri – 2.4. Gronchi e le dimissioni di De Nicola – 2.5. L'intesa con Gaetano Azzariti – 2.6. Le ultime nomine: Mortati e Chiarelli – 3. Alcune conclusioni: un presidente interventista – 3.1. Alcune linee di tendenza

1. Gronchi presidente della Camera (1948-1955)

1.1. La prima legislatura: le leggi per il funzionamento della Corte

Studiare il legame che unisce Giovanni Gronchi (Pontedera, 1887 - Roma, 1978) alla Corte costituzionale significa comprendere, da un lato, gli ostacoli che la Corte dovette superare per avviare la sua attività, e apprezzare, dall'altro, il contributo di Gronchi alla nascita della magistratura costituzionale.

Tutto inizia con la prima legislatura (1948-1953), che vede la vittoria elettorale della Dc di De Gasperi e dei suoi alleati sul Fronte democratico popolare. È in questo quinquennio che si va maturando sul piano istituzionale "l'inadempimento costituzionale"[1] che colpisce istituti come il *referendum* abrogativo, il Csm, il Cnel, l'ordinamento regionale e, appunto, la Corte costituzionale. L'impasse, di natura innanzitutto politica – per l'ostilità del partito di maggioranza relativa, ma anche dell'*establishment* economico e militare, oltreché della Chiesa di Pio XII, a inaugurare istituti che avrebbero

[1] P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, p. 226.

potuto fornire contrappesi al governo o, peggio, far entrare i socialcomunisti nelle istituzioni – è provocato da un impedimento "tecnico": il rallentamento e il rinvio degli strumenti normativi necessari perché quegli istituti possano effettivamente operare.

Così è anche per la Corte. Se solo negli ultimi giorni dell'Assemblea costituente si arrivò ad approvare gli articoli 134-138 della Carta, dedicati alla Corte costituzionale, le tante resistenze espresse durante i lavori, innanzitutto dai due maggiori partiti (Dc e Pci), furono tali che la novità venne, per così dire, diluita: nella notte del 2 dicembre 1947 venne approvato l'emendamento Arata all'art. 137, che rinviava a una legge ordinaria per stabilire «modi e i termini per i giudizi di costituzionalità delle leggi»; cui seguì, per reazione, l'emendamento Moro allo stesso articolo, approvato il 22 dicembre, che rinviava a una legge costituzionale per disciplinare le regole della proponibilità dei ricorsi alla Corte: una soluzione-tampone imposta dalla Dc per bilanciare i rischi che una semplice legge ordinaria consegnasse la Corte nelle mani delle sinistre in caso di loro vittoria al voto del 1948.

Approvata, dunque, la legge costituzionale n. 1 del 1948, composta però da appena 4 articoli, nella prima legislatura si pone la necessità di attuare in pieno il dettato costituzionale.

È in questo contesto che Gronchi viene eletto presidente della Camera, l'8 maggio 1948. Nel suo discorso di insediamento è presente sia la consapevolezza di dover attuare la Costituzione («occorre ora, scendendo in concreto, nel vivo della realtà, attuare quelli che sono i principi, gli orientamenti cui ci siamo informati come costituenti»), che quella di cercare una forma di intesa con le forze più a sinistra dell'emiciclo («Ora urgono alle porte della vita politica le classi dirigenti nuove, le classi lavoratrici; e il problema è quello che noi avvertiamo (…): il problema di inserire pacificamente questa rivoluzione in atto che porta, come altra volta io dissi, alla ribalta della storia e della vita degli stati moderni queste nuove classi dirigenti, nello sviluppo della vita democratica senza offesa o menomazione né della libertà né della democrazia»); e tuttavia, la legislatura si mostrerà un percorso irto di difficoltà, soprattutto a causa della modifica delle legge elettorale.

Le vicende parlamentari legate alla cosiddetta "legge truffa" – voluta da de Gasperi per assicurarsi, mediante un premio di maggioranza, la piena governabilità – condizionano infatti anche l'*iter* di approvazione delle leggi necessarie alla nascita della Corte, al punto che solo nelle ultime settimane

della legislatura la legge costituzionale (n. 1) e la legge ordinaria (n. 87) indicate dall'art. 137 della Costituzione entrano in vigore.

Qual è il ruolo di Gronchi nel tagliare questo traguardo?

Quando, il 2 aprile 1949, dal Senato provengono i due progetti di legge, Gronchi nomina una speciale Commissione, presieduta da Giovanni Leone[2]. Anche riguardo alla calendarizzazione dei lavori Gronchi mostra la sensibilità politica necessaria: nell'estate del 1952, agendo anche con l'assenso di Moro, capogruppo Dc, accoglie la richiesta di Nenni e Togliatti, di dare precedenza nei lavori parlamentari al varo di quei due provvedimenti, pena l'ostruzionismo totale sui lavori parlamentari: e in effetti la Camera invertirà il voto, posticipando la discussione sul bilancio all'approvazione delle leggi sulla Corte[3].

1.2. La seconda legislatura: le tre fumate nere

Archiviata la prima legislatura, le elezioni politiche del giugno 1953 assegnano di nuovo la vittoria elettorale alla coalizione guidata dalla Dc, che però non si traduce in vittoria politica: i consensi si fermano al 49,8% dei voti, e il premio di maggioranza non scatta per meno di 55.000 voti.

In un clima ancora lacerato dagli scontri della campagna elettorale Gronchi è confermato presidente della Camera, stavolta con appena 273 voti su 504. Nel discorso di insediamento, Gronchi sottolinea la necessità di suturare le lacerazioni profonde e si offre come uomo di garanzia, raccogliendo il consenso anche delle forze di opposizione. Malgrado l'impegno, gli ostacoli politici alla soluzione del rebus sulla Corte ne impediscono tuttavia la nascita per un altro triennio.

Sono, gli anni 1953-1955, forse i più foschi per il "partito della Corte", formato da coloro che non hanno mai rinunciato ad attuare questa parte della Costituzione.

Sebbene, infatti, la legge n. 87 prescriva l'elezione dei cinque giudici di nomina parlamentare entro 45 giorni dalla sua pubblicazione in *Gazzetta*

---

[2] Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti relativi alla Corte costituzionale (nn. 469 e 1292), dall'8 aprile 1949 al 24 giugno 1953.

[3] *Con 389 voti contro 21 approvata la proposta per la Corte costituzionale*, in «Corriere della sera», 3 luglio 1952.

ufficiale, il Parlamento in seduta comune è convocato solo per il 24 agosto 1953, per di più senza che le forze politiche abbiano raggiunto l'accordo.

È in questa fase molto complicata che Gronchi si contraddistingue per tentare una soluzione. Il 24 agosto le cronache riferiscono che dalle 11 alle 14 riceve nel suo studio i quattro vicepresidenti (Martino, Targetti, D'Onofrio e Leone), i due vice presidenti del Senato (Molè e Di Pietro) e i presidenti dei gruppi parlamentari. A loro sottolinea la necessità di salvaguardare il prestigio della Corte e del Parlamento, per cui c'è necessità che i futuri giudici raccolgano la più ampia maggioranza possibile. Nonostante tutti i presenti si dichiarino d'accordo, l'intesa non c'è. Gronchi, seppure ha pensato di forzare la mano andando comunque al voto, deve però arrendersi a Moro. Il capogruppo Dc propone un rinvio della riunione, soluzione che, dopo un «prolungato e vivacissimo dibattito»[4], prevale.

A impedire l'accordo sono tanti fattori: la debolezza del governo, – in carica è il monocolore Dc guidato da Giuseppe Pella –, ma anche la durissima opposizione della Dc e delle destre a che uno dei giudici sia indicato dal Pci.

La pensa però diversamente Mario Bracci. Il giurista senese, indicato dai socialisti come giudice d'area, in una lettera a Nenni appare fortemente critico proprio con Gronchi:

> Secondo me bisognerebbe indurre Gronchi, con le buone o con le cattive, a convocare l'Assemblea e là, a rischio di affrontare venti scrutini, costringere la D.C. a prendere posizione, manovrando in modo per dimostrare clamorosamente al paese che è la D.C. a non volere la Corte. Non credo che la D.C. si esporrebbe a questo discredito tanto più clamoroso quanto più conciliante si mostrassero i comunisti (che potrebbero rinunciare al loro candidato Gullo e lasciare il posto a un socialista o a un socialdemocratico, senza rischiare nulla per le ragioni che già ti scrissi). D'altra parte non credo affatto che la D.C. non voglia disgustare la destra, negandogli il giudice costituzionale, per timore di perderne l'appoggio parlamentare. Sono storie! La destra sta intorno a Pella con prospettive assai più sostanziose di un giudice della Corte costituzionale e non si disgusterà certamente per questo mancato piatto di lenticchie![5]

---

4 V. G. *Mancato accorso trai partiti per i giudici della Corte costituzionale*, in «La nuova Stampa», 25 agosto 1953.

5 Lettera del 17 ottobre 1953. Archivio centrale dello Stato, Archivi famiglie e persone, *Pietro Nenni*, b. 20.

Solo il 30 ottobre 1953 si riesce a convocare il Parlamento in seduta comune per l'elezione dei cinque giudici, ma senza che le trattative tra i partiti abbiano fatto davvero passi avanti.

Come ad agosto, Gronchi convoca di nuovo i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, da cui emerge questa indicazione: Ambrosini, Cappi e Bracci si mantengono candidati stabili per la Dc e il Psi; Terracini, a nome del Pci, fa capire che i comunisti sono incerti se confermare il nome del capogruppo alla Camera, Fausto Gullo, o dirottare le sue preferenze su Vezio Crisafulli, professore di diritto costituzionale a Trieste. Anche sul quinto nome le posizioni si vanno complicando. I liberali, con l'appoggio di repubblicani e socialdemocratici, presentano Giovanni Cassandro, docente di storia del diritto italiano a Bari e con una discreta esperienza politica. Anche i monarchici però scoprono le carte: Covelli e il missino Roberti fanno il nome di Biagio Petrocelli, una carriera prima in magistratura e poi in università, dove è docente di diritto penale all'università di Napoli.

I contrasti anche stavolta sono irrisolvibili. Il voto del 31 ottobre – doppio: al mattino e al pomeriggio – certifica che l'accordo è ancora lontano[6]; Gronchi dispone perciò il rinvio della votazione «a una seduta da fissare»[7].

Si arriva così al 1954. Al governo ora c'è Mario Scelba, un avvocato siciliano di scuola sturziana, il quale, come il suo maestro politico, è tra i promotori del "partito" degli avversari della Corte. A consigliare cautela a Gronchi e Merzagora è soprattutto il congresso Dc, programmato per l'estate a Napoli, che si spera possa portare una schiarita. Al congresso Gronchi arriva infatti con l'attenzione di tutti gli osservatori, tanto più che il presidente della Camera ormai fa aperture sempre più esplicite verso i socialisti nenniani.

Se però in questa fase la politica pensi anche alla Corte è dubbio. Bracci, ancora una volta, accusa Gronchi di ritardare la convocazione del Parlamento:

> Del resto la posizione di Gronchi è paradossale. C'è una legge che fa obbligo al Parlamento di nominare i giudici costituzionali entro quarantacinque giorni

---

[6] Con il *quorum* fissato a 498 voti, Ambrosini ne prende 361 nella prima votazione e 356 nella seconda; Cappi 357 e 355, Bracci 335 e 309, Crisafulli 330 e 312, Cassandro 330 e 308; Petrocelli, infine, 71 e 69.

[7] *Atti parlamentari*, Parlamento in seduta comune, II legislatura, seduta del 31 ottobre 1953, p. 7.

> dall'entrata in vigore della legge che è del marzo 1953. Dalla legge discende a carico del presidente Gronchi il dovere di portare l'affare all'ordine del giorno e di convocare le camere. Insieme alla nomina del presidente della Repubblica, quella della nomina dei giudici della Corte costituzionale è, secondo la Costituzione, la più alta prerogativa del Parlamento. E con tutto questo, dall'ottobre scorso Gronchi non si è curato di convocare le camere: il Parlamento non lo ha mai autorizzato ad un rinvio sine die. I conciliabili di corridoio non sono previsti dalla costituzione; il presidente Scelba "formalmente" (!) ha persino sollecitato Gronchi […]; il presidente Merzagora, come ti ho detto, ha messo in mora Gronchi e con tutto questo non mi meraviglierei se proponesse o imponesse un nuovo rinvio. Questo e i giuristi lo vanno scrivendo da anni – è né più, né meno che l'elemento materiale del colpo di Stato[8].

Alla fine, il congresso Dc vede la vittoria di Fanfani; Gronchi è indicato tra gli sconfitti – tant'è che si rincorrono voci sulle possibili dimissioni del presidente della Camera –, perché «l'apertura a sinistra proposta alla vigilia del congresso (…) era indubbiamente prematura»[9]. Forse è proprio adesso che si convince che, se riuscisse a far votare i cinque giudici, potrebbe risollevare il suo destino. Così alla metà di luglio è fissata una nuova data di convocazione del Parlamento in seduta comune, per il 28 del mese.

Tra i cronisti parlamentari c'è chi prova a disegnare gli schieramenti. A favore della Corte ci sono innanzitutto lui e Merzagora; c'è poi anche il capo dello Stato, Einaudi, «il quale desidererebbe vedere realizzata la Corte prima della fine del suo mandato». Tra i partiti, gli unici «zelanti sostenitori della Corte» sono socialisti e repubblicani, sebbene anche liberali e socialdemocratici non si oppongano a che un giudice sia scelto nelle fila dei comunisti. Sul fronte opposto, a porre ostacoli è la Dc e, sia pure per ragioni opposte, il Pci[10].

---

[8] Lettera senza data a Nenni, minuta. Archivio centrale dello Stato, Archivi famiglie e persone, *Pietro Nenni*, b. 20.

[9] A. A, *La lentezza dei lavori parlamentari preoccupa gli ambienti governativi*, in «Corriere della sera», 4 luglio 1954.

[10] La Dc ritiene che «la nomina della maggior parte dei giudici sfugge ai partiti democratici», mentre Togliatti, «oltre a un certo scetticismo verso un organo che egli definisce illuministico, nutre probabilmente il timore che la Corte costituzionale possa dare qualche dispiacere anche al PCI». A. A., *Camera e Senato convocati per domani in seduta congiunta*, in «Corriere della sera», 28 luglio 1954.

Tecnicamente il voto del luglio 1954 è la continuazione di quello dell'ottobre 1953, sospeso dopo i primi due tentativi. La soluzione di ingegneria costituzionale, suggerita da De Nicola, pur inaugurando una prassi inedita (per l'elezione di Einaudi si era andati avanti a oltranza), alla prova dei fatti si dimostra inefficace: viste le premesse, la seduta del 28 luglio culmina con un altro insuccesso e l'ennesimo rinvio[11].

2. Gronchi presidente della Repubblica (1955-1962)

2.1. Un'elezione a sorpresa

Occorre attendere quasi un anno perché si torni a convocare il Parlamento in seduta comune.

I nodi politici sono però troppo stretti per essere sciolti semplicemente aspettando che il tempo scorra; al contrario, occorre un avvenimento davvero nuovo perché la situazione possa sbloccarsi. E la novità è fornita proprio dall'arrivo di Gronchi al Quirinale.

La corsa per succedere a Einaudi è una delle più combattute. Fanfani si orienta su Merzagora, un Dc indipendente, espressione della buona borghesia laica del nord, nonostante i gruppi parlamentari gli abbiano manifestato «con forza il desiderio di una candidatura interna»[12].

L'errore di valutazione di Fanfani – che non sa neppure cogliere gli avvisi espressi il 22 aprile dalla Camera, che, in occasione dei dieci anni della Resistenza, aveva tributato al discorso di Gronchi gli appalusi più convinti – si mostra nel corso delle votazioni. Se al primo tentativo il più votato è Ferruccio Parri, seguito da Merzagora ed Einaudi, con Gronchi che raccoglie appena 30 voti, alla seconda votazione Merzagora flette a 225 e Gronchi balza a 120, dimostrazione che nel partito c'è una fronda attiva, come si svela

---

[11] Su 720 votanti e il *quorum* fissato a 435, Bracci prende 290 voti, Crisafulli, 289, le schede bianche nulle e disperse 438.

[12] A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni, *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 163.

nella terza votazione – il presidente della Camera sale a 281, mentre quello del Senato resta inchiodato a 245 – e finalmente nella quarta, quando 658 grandi elettori mandano Gronchi al Quirinale.

Con la sua elezione gli scenari politici sono destinati presto a cambiare; del resto, è proprio il neoeletto, nel suo discorso inaugurale, ad affermare che «nella coscienza pubblica un ciclo decennale si è chiuso, ed una nuova fase inizia»[13], e auspica che «la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, l'ordinamento regionale e il Consiglio dell'economia e del lavoro». Se Einaudi non si era mai pronunciato a favore della Corte, ora Gronchi ne fa un punto del suo programma presidenziale.

A fare le spese dell'accelerazione politica imposta dall'elezione di Gronchi è Scelba, che dopo poche settimane non resiste alla crisi che lo costringe alle dimissioni. Al suo posto Gronchi chiama Segni; saranno proprio Gronchi, il presidente del Consiglio e Leone a manovrare fino a far approdare i quindici giudici al Palazzo della Consulta.

2.2. La nascita della Corte: il lodo Gronchi

A sette anni dall'entra in vigore della Costituzione, occorre uscire dal vicolo cieco: ma come riuscirci? C'è chi sostiene la necessità che il Parlamento metta da parte i candidati politici per scegliere dei giuristi puri, poiché esiste «un'Italia di giuristi di chiara fama, politicamente impregiudicati e neutrali, sui quali tutti potrebbero convenire»[14]. All'opposto c'è Luigi Sturzo, che presenta un disegno di legge per abbassare il *quorum* di elezione dei giudici, e consentire alla maggioranza di nominarli senza un accordo con le opposizioni.

Quanto a Gronchi, non fa mistero del suo obiettivo. Il 27 ottobre 1955 rilascia questa dichiarazione:

> È evidente che io non posso dirvi quale sia la situazione della Corte costituzionale sul piano parlamentare, se le prospettive siano oggi più decisamente favorevoli

---

[13] Questa e le citazioni successive in *Atti parlamentari*, Parlamento in seduta comune, II legislatura, seduta dell'11 maggio 1955, p. 2 ss.

[14] P. Gentile, *La Corte costituzionale*, in «Corriere della sera», 21 ottobre 1955, p. 1.

> che nel passato. Ma è certo che io farò tutto quanto sta in me perché essa sia un fatto compiuto entro il più breve tempo. Infatti, la Costituzione o la si attua o la si modifica nelle procedure previste. Non è ammissibile la pratica di mettere in frigorifero alcune norme, siano esse di maggiore o minore rilievo. Ecco la mia doverosa posizione di fronte a questo tema[15].

La «doverosa posizione» si spinge fino a mettere a disposizione dell'intesa sui cinque nomi scelti dal Parlamento le sue prerogative presidenziali, ossia l'offerta di esercitare il suo potere di nomina a titolo compensativo. È questa l'idea di un "lodo Gronchi", che prevede, da parte sua, la nomina del liberale Cassandro, mentre le Camere eleggerebbero due giudici democristiani (Cappi e Ambrosini), un socialista (Bracci), un comunista (Crisafulli) e uno delle destre (Petrocelli).

Che il "lodo Gronchi" sia una realtà lo si ricava anche da questa traccia contenuta nei diari di Fanfani. Il 31 ottobre 1955 scrive:

> Alle 18 vado da Gronchi. Mi parla della Corte costituzionale, è contrario alla nomina di Salomone (poi mi telefona dicendo che preferirebbe non ci fosse nessun parlamentare, nemmeno Cappi), disposto a nominare lui il liberale Cassandro[16].

A dispetto delle intenzioni, le cronache politiche registrano continui malumori nei giorni seguenti, man mano che si avvicina la data della nuova votazione. Se Gronchi si offrisse davvero di ristorare i liberali della mancata elezione di Cassandro i partiti minori (Pli, Psdi e Pri) avanzano «delle obiezioni di carattere politico di non trascurabile peso. Con la formula ventilata, il Parlamento eleggerebbe tre rappresentanti dell'opposizione e due del partito di maggioranza, sacrificando proprio il candidato dei gruppi che determinano la maggioranza di governo»[17]. Il 9 novembre Segni riunisce il Consiglio dei ministri, ma, sui giudici da eleggere, le prospettive «si fanno sempre più buie».[18] E se il presidente del Consiglio si appella «alle ripetute sollecita-

---

15 *Dichiarazione del Presidente della Repubblica sul regionalismo e sulla Corte costituzionale*, in «Corriere della sera», 27 ottobre 1955.

16 A. Fanfani, *Diari*, vol. II, *1949-1955*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 617.

17 *Gronchi è partito per la Sicilia*, in «La nuova Stampa», 3 novembre 1955.

18 *Nessun accordo per l'Alta Corte*, «Corriere dell'informazione», 9 novembre 1955.

zioni di Gronchi», le resistenze che riceve fanno sì che l'intesa, che il Presidente della Repubblica «aveva discretamente suggerito, è andata all'aria»[19].

A pochi giorni dal voto, appare certo che il "lodo Gronchi" è tramontato:

> Si trattava di una proposta conciliante, ma che aveva contro due considerazioni di notevole rilievo. Prima di tutto, non era logico, né consigliabile che i partiti di opposizione avessero tre giudici ed i partiti di maggioranza solo due. Non era logico perché, una volta adottato il criterio della proporzionalità, si venivano ad invertire assolutamente i rapporti intermedi di maggioranza e minoranza. Non era consigliabile in un momento in cui una delle tesi polemiche dei social comunisti è che l'attuale coalizione dei partiti governativi non abbia una vera maggioranza. La concessione avrebbe, in un certo senso, confermato questa tesi; avrebbe offerto ai social comunisti un nuovo argomento, sia pure capzioso, di dire che le opposizioni, sommate assieme, superano in voti e in peso politico i partiti di governo. In secondo luogo, era inammissibile che il rappresentante dei partiti della democrazia laica dovesse essere rimesso alla nomina presidenziale. Delle due, l'una: o si trattava di una semplice aspettativa, di una nuda speranza, e in tal caso, evidentemente, i partiti laici non avrebbero acconsentito ad una rinuncia che non sarebbe stata accompagnata da nessuna garanzia di una successiva riparazione; oppure, i partiti interessati avrebbero dovuto sollecitare una promessa, un impegno del Presidente della Repubblica, il che sarebbe stata una grave scorrettezza costituzionale[20].

E invece, nonostante i cattivi presagi, il lavorio di mediazione degli emissari del Quirinale (Segni, Merzagora e Leone) fa sì che il Parlamento riesca finalmente a sbloccare l'impasse, eleggendo nella seduta del 15 novembre 1955 prima Ambrosini e poi Bracci.

Sembrerebbe che la soluzione sia stata trovata, e invece tutto si blocca nuovamente. Bracci pare sia stato eletto addirittura per un errore di conteggio dei democristiani, mentre resta il nodo del quinto nome; in bilico tra un giudice indicato dal Pci, che la Dc rifiuta, e uno indicato dalle destre, con ampie parti della maggioranza che esprimono il rifiuto a ogni intesa che possa fare da preludio a un'apertura ai socialisti che superi la formula del centrismo. A farne le spese è proprio Gronchi, l'artefice dell'intesa su cui ha

---

[19] E. F., *Convocati da Segni segretari dei partiti di centro*, in «La nuova Stampa», 9 novembre 1955.

[20] P. Gentile, *Un accordo necessario*, in «Corriere della sera», 11 novembre 1955.

investito buona parte del suo peso politico e del suo settennato presidenziale; c'è, infatti, chi dentro il suo partito lavora perché il fallimento della Corte sia anche il suo fallimento personale. Come scrive il giornale del Pci,

> Abbiamo scritto che nella battaglia attorno alla Corte costituzionale le destre cercano la rivincita contro l'elezione di Gronchi, contro lo stesso governo dell'on. Segni, che pure sta cadendo nell'illusione di potersi salvare cedendo ai ricatti. In realtà è la democrazia e la Costituzione che si vuole colpire, colpendo noi comunisti[21].

Anche Bracci, appena eletto, percepisce bene il pericolo:

> Dubito assai che riusciate a portare in porto la costituzione della Corte: le parti avverse sono davvero potentissime e d'altra parte questa suprema istituzione – nella quale tu vedrai le mie risorse – nascerebbe sotto segni di male auspicio se l'accordo dovesse significare discriminazione o umiliazione dei comunisti. (…). La morsa di Sturzo non mi ha sorpreso: uno dei più vivaci gruppi avversi alla Corte costituzionale fa capo a lui ed ha lui come bandiera[22].

E che l'obiettivo di Sturzo sia proprio Gronchi lo dimostra la sua iniziativa parlamentare, quando deposita in Senato un'interrogazione scritta a Segni per chiedergli conto di due atti compiuti dal capo dello Stato nelle settimane precedenti, accusandolo di ingerenza indebita per aver ricevuto dei prefetti di nuova nomina e degli ambasciatori italiani in visita a Roma[23].

Gronchi, al San Carlo di Napoli al momento in cui viene informato dell'interrogazione, para subito il colpo. Tornato a Roma, «ambienti del Quirinale» fanno trapelare la posizione del capo dello Stato: per quanto riguarda l'incontro con le feluche, gli ambasciatori «sono rappresentanti del Capo di Stato all'estero e che quindi era naturale che Gronchi presiedesse una riunione con essi»; quanto all'incontro con i prefetti, si è trattato solo di una

---

21 *I frutti di un veto*, in «l'Unità», 23 novembre 1955.

22 Lettera del 27 novembre 1955. Archivio centrale dello Stato, Archivi famiglie e persone, *Pietro Nenni*, b. 20.

23 *Un attacco di don Luigi Sturzo al Presidente della Repubblica*, in «l'Unità», 25 novembre 1955; A. A., *Speculazione politica delle sinistre sulla questione sollevata dal sen. Sturzo*, in «Corriere della sera», 27 novembre 1955.

risposta «a un indirizzo del ministro Tambroni ispirato all'articolo 97 della Costituzione riguardante il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»[24].

Disinnescato Sturzo, Gronchi e Leone, elaborano il piano vincente. I cronisti più esperti segnalano che «in ambienti del Quirinale trapela fiducia». Il capo dello Stato «ha preso viva parte alla fase finale della mediazione, tenendosi continuamente informato dello sviluppo della situazione»[25]. In pratica, Leone, con il consenso di Gronchi, forma una lista di nomi, tutti potenzialmente accettabili dalla Dc. Il resto è noto. Al nono scrutinio, il 30 novembre 1955 vengono eletti Cappi, Cassandro e Jaeger, quest'ultimo in quota al Pci.

L'operazione va ascritta innanzitutto a Gronchi. Come scrive Vittorio Gorresio, «non fu mai per nessuno mistero che il Capo dello Stato considerasse affatto preminente la sollecita costituzione della Corte. Colma una grave lacuna costituzionale, venendo a consentire che lo stesso Capo dello Stato sia sottoposto a sindacato giuridico. In altri termini, ciò che Gronchi chiedeva era quasi la limitazione dei propri poteri, o per dir meglio un'esatta definizione di essi».

L'operazione, come accade i questi casi, è anche avvolta da alcuni misteri; per esempio: Gronchi ha incontrato o no Togliatti per convincerlo ad accettare il nome di Jaeger? Al Quirinale

> non si smentì né si confermò il colloquio clandestino, lasciandosi capire che le trattative per la Corte costituzionale si perdono nella notte, e che non è ancora il momento di sollevare tutti i sipari. Già un'altra volta, del resto, Togliatti era stato convocato al Quirinale, la notizia trapelò da fonte socialista e, mentre il giorno dopo Togliatti si presentava alla Camera col doppio petto blu delle grandi occasioni, l'appuntamento veniva disdetto per non esporre troppo l'alto interlocutore[26].

---

[24] A. A., *Animate discussioni negli ambienti politici per l'interrogazione di Sturzo al Presidente del consiglio*, in «Corriere della sera», 26 novembre 1955.

[25] Questa e le altre citazioni in V. Gorresio, *Vittoria di Segni*, in «La nuova Stampa», 1° dicembre 1955.

[26] Questa e le altre citazioni in *Ecco i retroscena del quinto giudice*, in «Corriere d'informazione», 2 dicembre 1955.

2.3. Le nomine presidenziali: conferme e nuovi equilibri

Ora che il guado più difficile è stato attraversato, tutti ipotizzano che i cinque nomi che spetta a Gronchi indicare arrivino in fretta; e se, in effetti, il capo dello Stato impiega appena tre giorni a decidere, le sorprese non mancano.

A dispetto della girandola di nomi circolati – tra gli altri: Mortati, Ruini, Jemolo, Petrocelli, Dossetti Giaquinto, de Francisci – dal Quirinale spuntano alcune conferme, come De Nicola e Perassi, ma anche importanti novità: Azzariti, Capograssi e Castelli Avolio completano la cinquina.

Ci si può chiedere a quale logica rispondano i nomi scelti. De Nicola era stato annunciato da tempo – viene ricevuto al Quirinale già la sera del 5 dicembre, una chiara investitura a essere il primo presidente della Corte –; Perassi è un repubblicano sinceramente democratico e laico; Castelli Avolio, magistrato, è stato eletto nella Dc nella I e nella II legislatura; Capograssi, docente di filosofia del diritto a Roma, ha sempre tenuto un profilo defilato negli anni del fascismo. Quanto ad Azzariti, il suo passato – per tutto il ventennio fascista a capo dell'ufficio legislativo del ministero di grazia e giustizia e presidente del tribunale della razza dal 1939 al 1943 – lo fa considerare certamente un uomo, a dir poco, conservatore.

Rispetto alla vigilia, insomma, è evidente come l'asse della Corte si sia spostato a destra. Al posto di figure, pure ipotizzate, quali Jemolo o Calamandrei, sono entrati un altro democristiano (Castelli Avolio), un uomo d'ordine (Capograssi) e un filomonarchico (Azzariti).

Gronchi ha perciò scelto i cinque nomi con l'obiettivo di costruire un collegio moderato. Come scrive il «Corriere della sera»,

> si ha l'impressione che il Capo dello Stato, pur tenendo conto, innanzitutto, dei requisiti morali e di competenza costituzionale dei giudici da lui designati, abbia anche voluto tener conto delle altre nomine, particolarmente di quelle avvenute in sede parlamentare, orientate piuttosto dal centro verso sinistra, e abbia inteso riequilibrare la situazione. Certo, gli ambienti di sinistra non appaiono molto soddisfatti delle nomine odierne[27].

[27] A. A., *Nominati i giudici costituzionali*, in «Corriere della sera», 4 dicembre 1955.

Le scelte possono essere lette come il titolo pagato ai tanti creditori della giovane Repubblica italiana, che temono la Corte diventi il cavallo di Troia delle sinistre. A loro Gronchi ha mandato un messaggio il più possibile rassicurante: i rapporti di forza dentro il collegio garantiscono il mantenimento dello *status quo*. La tesi sembra rafforzata anche quando, nel 1956, la morte di Capograssi impone la sua sostituzione.

Spetta ancora a Gronchi intervenire. La scelta ha un forte accento politico: a sostituire Capograssi è Biagio Petrocelli. La sua nomina a giudice costituzionale è il frutto di una duplice valutazione: quella su piano scientifico, visti i meriti di Petrocelli; e quella sul piano politico, perché il neo giudice fa parte a pieno titolo della destra.

È questo in fondo il prezzo pagato perché la Corte nasca. Il contesto politico in cui i vari *players* agiscono ha virato su posizioni più conservatrici, cui neppure il presidente della Repubblica, seppure sostenitore dell'apertura a sinistra riesce, o vuole, sottrarsi.

2.4. Gronchi e le dimissioni di De Nicola

Con la nascita della Consulta – così viene subito chiamata la Corte, con una metonimia che sfrutta il nome del Palazzo omonimo che le è assegnato – certo non si interrompe l'attenta e costante attenzione di Gronchi, che ne sostiene i primi passi fin dal giorno del giuramento, quando saluta i giudici affermando che

> la Corte si inserisce, in questo complesso sistema di equilibri, come elemento che può dirsi nello stesso tempo moderatore e, per taluni aspetti, anche propulsore delle attività legislative ed esecutive, reso formalmente necessario da quella rigidità della nostra Carta fondamentale, in cui il costituente ripose gran parte delle speranze per una lunga stabilità delle nostre istituzioni.

Nonostante gli auspici del Colle, già dalla sentenza n. 1, come è noto, la Corte sarà sottoposta al freddo silenzio della Dc, alla ostile resistenza degli apparati dell'Interno, e alle critiche esplicite delle destre e del Vaticano. Il risultato è che, nel marzo del 1957, De Nicola si dimette.

Per il Paese è un trauma. A differenza del settembre precedente, quando De Nicola aveva presentato le dimissioni e Gronchi era riuscito a dissuader-

lo, stavolta, nonostante il presidente della Repubblica operi una costante *moral suasion*, il giurista napoletano non deflette dal suo convincimento.

La crisi si apre con una lettera inviata a Gronchi, «nove cartelle scritte fittamente a mano in cui il presidente della Corte costituzionale spiega le regioni che l'hanno determinato a prendere la grave decisione»[28]. Il 16 marzo Gronchi riceve in forma privata Azzariti al Quirinale[29]; il presidente della Repubblica aspetterà «che il governo compia un passo ufficiale per tentare di far recedere l'illustre statista dalla decisione e per attestare che nessun serio dissenso esiste fra la compagine governativa e lui, a causa dell'operato della Corte nei primi cinque mesi del suo funzionamento»[30]. Inoltre, Gronchi manda in missione Leone a Napoli, senza però che neanche tale azione abbia esito favorevole[31].

Dopo circa dieci giorni, Gronchi getta la spugna. Il 20 marzo scrive ad Azzariti, esprimendo «l'augurio che la Corte costituzionale saprà svolgere, anche in questa occasione, l'azione più opportuna per risolvere una crisi che interessa non solo l'istituto ma tutto il Paese».

A quel punto, occorre sostituire De Nicola. Si fanno i nomi di Eula, Ruini, Paratore, Persico, Arangio Ruiz[32], addirittura Segni, se il presidente del Consiglio naufragherà durante il dibattito parlamentare sulla nomina di Togni a ministro delle Partecipazioni statali[33]. Il 30 marzo però Gronchi spariglia il campo scegliendo un giovane avvocato, Aldo Mazzini Sandulli, l'*enfant prodige* della scuola napoletana, giudice costituzionale a 42 anni, «uno dei più prolifici studiosi del diritto pubblico del dopoguerra»[34]. È una scelta oculata, perché Sandulli sarà giudice di peso nel collegio fino a diventarne, nel 1968, presidente.

---

28 *Gronchi esamina la lettera di De Nicola*, in «La nuova Stampa», 20 settembre 1956.

29 Archivio storico del Quirinale, *Diario*, 16 marzo 1957.

30 A. Geraldini, *De Nicola intenderebbe dimettersi da presidente della Corte costituzionale*, in «Corriere della sera», 18 settembre 1956.

31 *Segni oggi a Torre del Greco per incontrarsi con De Nicola*, in «Avanti!», 21 settembre 1956.

32 Così «La nuova Stampa», 26 marzo 1957.

33 *Forse oggi l'annuncio delle dimissioni di De Nicola*, in «Avanti!», 20 marzo 1957.

34 G. Melis, *Sandulli, Aldo Mazzini*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XC, Roma, Enc. italiana, 2017, pp. 157 ss.

2.5. L'intesa con Gaetano Azzariti

Al posto di De Nicola la Corte elegge il suo vice, Azzariti; Gronchi con lui intesse un legame ancora più stretto che con De Nicola.

Gli esempi non mancano. Il 22 marzo 1957, nel pieno della crisi innescata da De Nicola, il Parlamento è convocato per la votazione di un membro effettivo e di uno supplente dell'Alta Corte siciliana, che significherebbe aprire un conflitto di giurisdizioni con la Consulta potenzialmente esplosivo; ma è proprio grazie a Gronchi se si riesce a uscire dall'impasse. Il 3 aprile il presidente della Repubblica invia una lettera personale a Leone e Merzagora, in cui scrive che occorre evitare «quel pregiudizio per la stabilità e l'ordine delle istituzioni della Repubblica [che] potrebbe derivare da un simile conflitto»[35]. Leone accoglie l'invito e comunica di aver assunto la decisione di non dare corso alla seduta comune delle due Camere.

Il secondo esempio si riferisce al caso che la stampa battezza "la guerra del poltrone". Essa attiene allo scontro con il governo Zoli, circa la priorità che nel cerimoniale occorre dare alle varie cariche dello Stato, e che mette in contrasto il presidente del Consiglio con quello della Corte, dal momento che entrambi rivendicano di dovere essere preferiti rispetto all'altro. Il conflitto non è solo di etichetta, ma riflette una diversa concezione del rapporto tra poteri all'interno dell'architettura repubblicana. Non riuscendo ad addivenire a un compromesso, la Corte si appella a Gronchi. Il 16 gennaio 1958, Azzariti scrive al capo dello Stato perché si faccia mediatore di una soluzione onorevole. Suggerisce dunque che si proceda

> ad un amichevole accordo provvisorio che, ad iniziativa del Presidente del Senato con la partecipazione del Presidente della Camera, del Presidente del Consiglio e dello stesso Presidente della Corte, po[ssa] salvaguardare e lasciare impregiudicati i differenti punti di vista del Presidente del Consiglio e della Corte costituzionale, assicurando automaticamente un modus vivendi che attraverso l'alternarsi delle precedenze e con ampi accorgimenti pratici evit[i] una subordinazione formale di un'autorità all'altra[36].

---

[35] *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legislatura, seduta del 3 aprile 1957, p. 31953 ss.

[36] L'ampio stralcio riportato è contenuto in *Posizione della Corte costituzionale nell'ordine delle precedenze nelle pubbliche funzioni*, documento ciclostilato ad uso interno della Corte, senza data, p. 4.

Il suggerimento è accolto al Quirinale: Gronchi proverà più volte a proporre una mediazione, senza però trovare riscontro[37].

Il legame tra il presidente della Repubblica e quello della Corte si mostra ben saldo anche in occasione dell'incarico che Azzariti riceve, il 18 aprile 1958, di rappresentare l'Italia alla cerimonia di insediamento di Arturo Frondizi, il nuovo presidente argentino.

L'esempio che però più di ogni altro mostra il legame tra i due è nella famosa intervista del 1960[38], in cui Azzariti mette a fondamento della Repubblica due pilastri, il capo dello Stato e la Corte.

L'intervista scatena polemiche in Parlamento perché pone le Camere in grado più in basso di due istituzioni che, come è noto, non hanno una diretta investitura popolare. Più interessante capire se l'intervista sia stata, se non concordata, messa a conoscenza di Gronchi. L'ipotesi è plausibile. Non è un caso che il capo dello Stato guardi con favore – soprattutto nell'estate del 1960, caratterizzata dai forti scontri sociali contro il governo Tambroni, sorretto apertamente dalla destra – a una Repubblica in cui, seppure formalmente parlamentare, sia possibile esercitare le prerogative presidenziali nella loro massima espansione. Anche lui, come Azzariti, esprime cioè il «desiderio di un'estensione del ruolo presidenziale, (…) tuttavia limitat[o] nelle sue realizzazioni da una tradizione parlamentare che rifiutava ogni intervento diretto del capo dello Stato»[39].

In questa prospettiva, è presumibile che Azzariti, spalleggiato da Gronchi, abbia accarezzato il progetto di affermare la prevalenza del presidente della Repubblica e di quello della Corte nelle sempre agitate acque della politica italiana.

---

[37] Una minuta, senza data, conservata in Archivio storico del Quirinale, *Corte costituzionale*, b. 31, prevede infatti che «occorre modificare la circolare della Presidenza del consiglio 26 dicembre 1950 n. 92019/12840-16», per cui «il Presidente della Corte dovrebbe essere inserito nella Cat. I°; i Giudici nella Cat. II°. Ciò in relazione alla preminente posizione costituzionale della Corte».

[38] *Le funzioni del Capo dello Stato e della Corte costituzionale*, in «Vita», 18 febbraio 1960.

[39] A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 160.

2.6. Le ultime nomine: Mortati e Chiarelli

L'influenza di Gronchi sulla Corte, costante e diffusa fin dall'avvio della sua attività, si mostra anche nell'ultima parte del settennato, quando due eventi imprevisti – la morte di Perassi e quella di Azzariti –, richiedono al capo dello Stato di intervenire nuovamente.

Perassi è infatti sostituito da Costantino Mortati, mentre Giuseppe Chiarelli prende il posto di Azzariti. Sono entrambi giuristi di indubbia competenza e autorevolezza. Mortati insegna diritto costituzionale italiano e comparato a Roma; la nomina a giudice costituzionale lo coglie mentre sta completando la stesura della voce *Costituzione* dell'*Enciclopedia del diritto*. Chiarelli, anche lui accademico, insegna diritto pubblico a Roma dopo una lunga permanenza a Perugia.

Gronchi si è orientato stavolta per inserire nel collegio elementi di moderata conservazione, muovendosi tra docenti di chiara fama e meno compromessi con il fascismo; anche il tempo preso per decidere – circa un mese – rispetto ai tre giorni necessari per le prime cinque nomine e alle due settimane d'attesa per Petrocelli e Sandulli, sono il sintomo di una attenta ponderazione.

Questo non significa che il Quirinale abbia rinunciato a interventi più decisi; per esempio a orientare la scelta del collegio nella scelta del nuovo presidente.

È Segni a darcene testimonianza, quando occorre sostituire Azzariti:

> Storia della Corte costituzionale. Un mercoledì (mi pare il 18 gennaio [1961]) mi telefonò il giudice Cassandro per chiedermi un colloquio. Poiché sui giornali circolava la voce di una mia nomina alla Corte costituzionale, dilazionai la visita al venerdì e sentii alcuni amici che mi sconsigliarono di accettare. Venerdì ricevetti Cassandro e Petrocelli, i quali mi fecero (dicendosi sicuri dell'adesione dei colleghi) la proposta di presidente della Corte. Io feci presente la ragione che, per l'interesse dell'isola, mi rendeva alieno dall'accettare, pur ringraziando presi in ogni modo tempo sino al giorno successivo per dare una risposta definitiva, che dissi per telefono a Cassandro, negativa. Credevo il tentativo finito; senonché in una successiva udienza Gronchi m disse che voleva chiarire la cosa, che non c'entrava per niente; risposi che sarei lieto [*sic*] di accettare, se non fosse stata la responsabilità che sentivo per gli interessi locali. Approvato a fine gennaio il disegno di legge per il Piano di rinascita della Sardegna, mi sentii chiamare da Cappi, giudice della Corte, che venne a farmi visita e mi ripropose la questione dicendomi che Gronchi l'aveva proposta a Moro, e che Moro aveva incaricato lui

> (Cappi) di farmela. Presi tempo, consultai Tavani, Colombo, Rumor e Russo, e su loro parere unanime declinai ancora l'offerta sempre per motivi regionali. Vi è stato nel frattempo l'intervento di Nicolai per sconsigliarmi di accettare perché la carica di presidente dura quattro anni, e vi era il rischio di essere confermato: Nicolai mi disse che questo gli era stato fatto presente da un giudice costituzionale, per mettermi *sull'avviso*[40].

Anche se il tentativo non va in porto – ad Azzariti succede Cappi – esso mostra bene il segno che il settennato di Gronchi ha avuto sulla vita della Corte.

3. Alcune conclusioni: un presidente interventista

3.1. Alcune linee di tendenza

Gronchi lascia il Quirinale nella primavera del 1962, per la verità un po' in sordina, perché il suo attivismo si riduce nel corso del settennato a un tentativo piuttosto velleitario, come, sul piano interno, mostra la vicenda drammatica del governo Tambroni.

Quanto al ruolo svolto sulla Corte, un primo dato emerge: l'incidenza di Gronchi nella composizione della Consulta. A dispetto della norma costituzionale (art. 135), che assegna al presidente della Repubblica 5 nomi, Gronchi segna un *record* finora ineguagliato: sono ben nove i giudici da lui nominati (e in totale 22 quelli che giurano nelle sue mani).

L'incidenza non è però solo numerica. I diari del Quirinale, ad esempio, mostrano un costante confronto con la Corte: tra il 1956 e il 1962 Gronchi mette in agenda 20 appuntamenti con i singoli giudici[41].

---

[40] S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 211. Il corsivo è nel testo.

[41] Nel 1956, il 6 giugno riceve Petrocelli; il 13 giugno e il 18 settembre, Bracci; nel 1957, il 16 marzo e l'8 aprile riceve Azzariti; il 3 aprile, Sandulli; nel 1958, il 22 aprile e il 27 maggio riceve Azzariti; il 27 settembre, Bracci; nel 1959, il 21 gennaio riceve Bracci; nel 1960, il 7 maggio e l'11 ottobre riceve Azzariti; nel 1960, l'11 novembre riceve

La storia politica di Gronchi si interseca e a tratti si sovrappone a quella della Corte; studiarne la parabola politica e istituzionale, dunque, significa osservare anche la nascita della Corte, e comprendere come fu possibile superare, seppure a costo di lunghe trattative e più di una rinuncia, i tanti ostacoli frapposti nella "democrazia protetta" degli anni del centrismo.

La sua presidenza, innovativa rispetto a quella del predecessore Einaudi, ebbe più volte effetti riflessi sul collegio. La necessità di soddisfare le legittime aspettative del Pci a indicare uno dei quindici giudici, come visto, orientò poi il capo dello Stato a delle nomine forse più conservatrici di quelle che avesse in animo di compiere. Una volta costituita la Corte, l'interventismo di Gronchi si manifestò più volte nella sua vita iniziale: fece rientrare le dimissioni di De Nicola dell'autunno del '56 e tentò fino alla fine di evitare quelle del '57; fece da sponda alla Corte nella "guerra delle poltrone"; calibrò con attenzione il passaggio estremamente delicato della sostituzione del vertice della Consulta dopo la morte improvvisa di Perassi e Azzariti, "virando" stavolta su nomi caratterizzati, più che dalla coloritura politica, dal prestigio accademico e scientifico.

In tal modo l'incidenza di Gronchi può dirsi certo determinante nel rimuovere i tanti ostacoli che avevano impedito, fino ad allora, alla Corte di porsi a garanzia e salvaguardia della Costituzione.

Sandulli; nel 1961, il 10 gennaio riceve, separatamente, Cappi e Cassandro, il 7 febbraio, Chiarelli; il 9 e 29 marzo, e il 25 ottobre, Cappi; il 28 marzo, infine, ancora Cappi.

L'ATTIVAZIONE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Antonella Meniconi

SOMMARIO: 1. Una breve premessa – 2. I lavori preparatori della legge istitutiva del Csm del 1958 e il ruolo di Gronchi – 3. Presidente (di diritto e di fatto) del nuovo organo – 4. Nota conclusiva

1. Una breve premessa

È indubbio che fin dall'inizio del suo mandato presidenziale l'attenzione di Giovanni Gronchi sia stata rivolta al tema dell'attuazione costituzionale, e, in questo ambito, soprattutto alle nuove istituzioni repubblicane da costruire (Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura – Csm e Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e Regioni).

Nel suo messaggio all'atto dell'insediamento dell'11 maggio 1955 il nuovo presidente richiamò, infatti, la necessità che «la Costituzione [fosse] compiuta negli istituti previsti», citando espressamente il Csm[1]. Il suo discorso rappresentò un momento essenziale della presidenza e diede senza dubbio un segnale di apertura della Democrazia cristiana (Dc) all'attuazione costituzionale. Si avviava così – secondo Alessandro Pizzorusso – la prima fase di "disgelo costituzionale", anche tenendo conto che il nuovo capo dello Stato era stato eletto con i voti della sinistra, contro il candidato ufficiale della Dc Cesare Merzagora[2]. Il discorso inaugurale di Gronchi aveva fatto ben sperare

---

1 Cfr. *Atti parlamentari*, Parlamento in seduta comune, II legislatura, seduta dell'11 maggio 1955, p. 4..

2 A. Pizzorusso, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1994, vol. II, tomo II, pp. 115-151, pp. 136-138; D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 41.

anche i magistrati per un'istituzione del Csm, se non imminente, almeno vicina nel tempo e rispondente alle loro aspirazioni[3].

Più in generale, in quegli anni era cambiato il contesto politico, dopo la sconfitta di De Gasperi alle elezioni del 1953 (il non raggiungimento da parte della Dc del *quorum* per far scattare il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale dello stesso anno), che aveva segnato la fine della sua egemonia politica e spinto lo stesso statista trentino alla ricerca di punti di convergenza con gli altri partiti di centro per formare una nuova maggioranza di governo.

E gli anni Cinquanta con la loro promessa di *boom* economico segnano per molti versi un periodo molto interessante che prelude ai mutamenti del decennio successivo. Un decennio apparso nella riflessione storiografica spesso come di stallo, ma in cui le correnti innovatrici si muovono, anche se forse sottotraccia.

È in questo clima che si comincia a sgretolare il c.d. "gelo costituzionale", anche grazie – lo si è visto – all'intervento di Gronchi, non a caso salutato da Piero Calamandrei come la «*viva vox constitutionis*»[4]. Il "congelamento" avvenuto durante la I legislatura aveva, infatti, bloccato l'attuazione dei nuovi istituti previsti dalla Carta costituzionale, con quello, che lo stesso giurista e costituente fiorentino, aveva definito «ostruzionismo della maggioranza»[5]. Ovvero il tentativo della maggioranza centrista, una volta conquistato il potere con le elezioni del 1948, di rallentare l'attuazione della nuova Carta costituzionale proprio laddove nuove istituzioni potevano bilanciare la forza dell'esecutivo e del Parlamento[6].

---

[3] G. Fiorucci, *Cronache della magistratura italiana. Dall'ordinamento giudiziario del 1941 alla istituzione del Consiglio superiore della magistratura*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1, 1972, pp. 67-87, p. 64.

[4] In «Il Ponte», 6, 1955, cit. da A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni, *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. I, Bologna, il Mulino, 2018, I, pp.159-193, nota a p. 189n.

[5] P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo, 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, pp. 209 ss.

[6] P. Alvazzi del Frate, *L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura: autonomia della magistratura e attuazione della Costituzione*, in «Le Carte e la Storia», 2, 2005, pp. 192-201, p. 192 ss.

Per quanto riguarda il Csm, vale la pena di ricordare come dal periodo precedente continuasse a esistere un organo così denominato, istituito nel 1907 (ministro Vittorio Emanuele Orlando)[7], e limitato poi nelle sue competenze dalle diverse disposizioni del regime fascista. Peraltro, l'organo continuò ad avere solo poteri consultivi anche dopo la c.d. legge sulle guarentigie emanata dal guardasigilli Togliatti nel 1946[8]. E in generale, fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si può considerare l'ordine giudiziario italiano caratterizzato dalla sua dipendenza dal ministro della Giustizia e da una struttura fortemente gerarchizzata. Proprio l'assetto gerarchico era stato (ed era anche allora) in grado di assicurare alla Cassazione – grazie alla presenza nel Csm e nella Suprema Corte disciplinare (dal 1946 quest'ultima con compiti deliberativi)[9] – un ruolo di preminenza nel governo del sistema giudiziario.

Infatti, in attesa dell'attivazione del nuovo Csm, la Suprema Corte di cassazione, formata da alti magistrati ascesi al supremo organo quasi tutti nel periodo fascista[10], dettava l'orientamento giurisprudenziale a tutto il corpo giudiziario, ricopriva i poteri della Corte costituzionale non ancora istituita, decideva sulla carriera e sulla disciplina dei magistrati, ovviamente sotto l'egida del guardasigilli[11].

Alla magistratura italiana (ovvero a ciascun magistrato indipendentemente dal grado) la nuova Carta costituzionale aveva, invece, voluto garantire, per la prima volta, piena indipendenza e autonomia, grazie alla previsione di un organo di autogoverno, il Csm, appunto, cui veniva affidato il compito di provvedere a ogni aspetto relativo allo *status* dei magistrati (artt. 104 e ss.)[12].

---

7 Legge n. 511 del 14 luglio 1907.

8 Regio decreto legislativo n. 511 del 31 maggio 1946.

9 Non era così precedentemente, secondo, da ultimo, l'ordinamento Grandi, regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941, artt. 236 ss.

10 Cfr. A. Meniconi e G. Neppi Modona (a cura di), *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2022.

11 C. Guarnieri, *La Corte di Cassazione*, in *Storia d'Italia*, annali XIV, L. Violante (a cura di), *Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, pp. 793-820, p. 806; D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 29-33.

12 Per la bibliografia e in generale mi permetto di rinviare ad A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, il Mulino, 2013, sulle modifiche costituzionali v. pp. 275-286.

2. I lavori preparatori della legge istitutiva del Csm del 1958 e il ruolo di Gronchi

Nel 1952 fu presentato al Senato della Repubblica un disegno di legge del repubblicano Giovanni Conti (e altri), dal titolo *Costituzione e funzionamento del Csm*, che recepiva le idee del Centro nazionale di azione per la riforma giudiziaria, un'associazione nata dall'Associazione nazionale magistrati (Anm), ma formata anche da parlamentari di primo piano, avvocati e professori universitari, sotto la presidenza onoraria di Enrico De Nicola. Il Centro aveva redatto nel 1951 uno *Schema legislativo* sul Csm, che prendeva posizione per un'istituzione immediata dell'organo[13]. Secondo questa impostazione, difatti, non si doveva attendere – come teorizzato nel frattempo in studi e testi preparati da numerose commissioni di studio (forse anche per ritardare il compimento del dettato costituzionale)[14] – una più complessiva riforma dell'ordinamento giudiziario, prevista peraltro anche dalla Costituzione (sulla base della VII disp. transitoria, comma 1 Cost.) [15].

Il disegno di legge d'iniziativa parlamentare del 1952 non ebbe però sviluppi, ma la discussione era ormai aperta e sollecitata da più attori istituzionali e del mondo della giustizia: tra cui la stessa Anm nei congressi di Firenze (1948), Napoli (1950), Venezia (1952), Torino (1954); l'Associazione fra gli studiosi del processo civile (due incontri nel 1953)[16].

---

13 *Schema legislativo sul Consiglio superiore della magistratura*, a cura dell'Associazione nazionale magistrati, 1951. Il progetto era stato preceduto da quello elaborato da R. Angeloni e M. Santoni Rugiu, *La riforma del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario in base ai nuovi principi costituzionali*, Roma, Juris Domus, 1948.

14 Come la commissione guidata dal primo presidente della Corte di Cassazione, Andrea Ferrara, istituita dal guardasigilli Giuseppe Grassi (1947-1950), cfr. D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit. pp. 38 ss.

15 Sui ritardi e le più o meno esplicite opposizioni che precedettero la legge del 1958 cfr. D.R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato,* Torino, Einaudi, 1965, che resta uno dei classici della memorialistica giudiziaria; sul punto specie pp. 303 ss. E. Bruti Liberati, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

16 *I 60 anni della legge istitutiva del CSM. La genesi della legge 195/58, i lavori parlamentari, i materiali relativi alla prima elezione del CSM*, in www.csm.it, consultato il 16 gennaio 2015.

Va poi registrato nel 1954 (9 novembre) il primo disegno di legge governativo presentato dal guardasigilli Michele De Pietro, che destò però perplessità sull'effettivo rispetto del dettato costituzionale[17]. A detta di molti addetti ai lavori (magistrati, avvocati, studiosi), nel testo non trovavano piena rispondenza prerogative e poteri che la Costituzione attribuiva al Csm. Anzi, rispetto al progetto precedente d'iniziativa parlamentare, il disegno di legge del Governo prevedeva un considerevole ampliamento del ruolo del ministro della Giustizia e la netta preponderanza dei magistrati di Cassazione nell'ambito della componente togata. Il Consiglio, diviso in sezioni, sarebbe stato composto da ventisette membri elettivi. Tra i togati, dodici sarebbero stati i magistrati di Cassazione e sei quelli delle altre categorie. Per l'elezione dei membri laici – nove – si sarebbe adottato un sistema analogo a quello per l'elezione dei giudici costituzionali. Il mandato dei consiglieri elettivi era stabilito in quattro anni. Le innovazioni più rilevanti riguardavano le accresciute funzioni del guardasigilli, cui, oltre alla facoltà di promuovere l'azione disciplinare, sarebbe spettata la proposta delle delibere del Csm sulle nomine e la possibilità di intervenire liberamente ai lavori del Consiglio «quando lo ritiene opportuno» (art. 34). Come scriveva lo stesso De Pietro nella relazione: «una partecipazione del Ministro – contenuta entro i limiti che risultano dall'articolo 40 – alla scelta dei magistrati ai quali devono essere conferiti i più alti uffici direttivi. risponde alla logica stessa del sistema costituzionale concernente l'ordine giudiziario»[18].

È interessante sottolineare come su questa proposta nel dibattito parlamentare (come in quello politico) si verificò un rovesciamento di posizioni rispetto alla Costituente, ove l'indipendenza della magistratura era stata difesa soprattutto dai cattolici e dalla destra, che temevano una probabile affermazione delle sinistre alle elezioni, mentre queste ultime frenavano per timore del conservatorismo del corpo giudiziario[19]. A partire dal 1948 con la

---

17 D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 40-42.

18 II legislatura, A.S. 729, relazione, p. 20.

19 In generale F. Bonifacio e G. Giacobbe, *Art. 104-107*, in *La magistratura*, tomo II, *Art. 104-107*, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli Foro italiano, 1986, pp. 16 ss. Si veda anche *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VIII, Roma, Camera dei deputati Segretariato generale, 1970, pp. 1900 ss.

vittoria delle forze centriste alle prime elezioni repubblicane, si verificò poi una sorta di "apparente" paradosso: furono, infatti, le opposizioni di sinistra a battersi per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, mentre i partiti di Governo cercarono di forzare l'interpretazione delle norme costituzionali nel tentativo di lasciare all'esecutivo l'esercizio del controllo sulla magistratura[20]. La discussione sul progetto governativo, oggetto di critiche sia dalle forze di sinistra che da quelle di destra, fu molto vivace e si protrasse a lungo. Ciò determinò lo stallo[21].

Proprio l'elezione di Gronchi contribuì ad accelerare il percorso delle riforme.

Dell'attenzione del presidente all'*iter* legislativo si ritrovano cospicue tracce anche nelle carte dell'Archivio storico della Presidenza, che testimoniano – com'è naturale che fosse – uno studio costante della situazione da parte dell'Ufficio rapporti con il Parlamento ed il Governo, che riferiva al capo dello Stato[22].

Il 20 febbraio 1956, Gronchi richiamò l'attenzione del presidente del Senato Cesare Merzagora sul fatto che il disegno di legge relativo al Csm fosse fermo da più di un anno alla Commissione giustizia del Senato. Tornò ancora sul tema in una lettera rivolta al presidente del Consiglio Antonio Segni, l'8 maggio 1956, insistendo sulla necessità di non lasciar trascorrere altro tempo per approvare la legge istitutiva. Il 14 giugno 1956, scrisse di nuovo a Merzagora: «una maggiore collaborazione tra la Presidenza della Repubblica e le due Camere potrà anche servire ad accelerare il ritmo dell'attuazione delle norme previste dalla Costituzione»[23].

Non è quindi casuale che il nuovo guardasigilli Aldo Moro (nel primo Governo Segni, 6 luglio 1955 – 15 maggio 1957) riportasse il disegno di

---

[20] Cfr. F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna, il Mulino, 2024, p. 9.

[21] P. Alvazzi del Frate, *L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1958)*, Roma, Carocci, 2006, pp. 165-185, pp. 175 ss.

[22] Archivio storico del Quirinale, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, Archivio Consiglio superiore della magistratura, b. 28 bis.

[23] R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, Segr. gen. Pr. Rep., 2009, pp. 87-88, 159, cit. da A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 190n.

legge in aula al Senato nel novembre 1956 (fu approvato il 29 novembre con emendamenti) e nel febbraio 1957 alla Camera (dove rimase bloccato fino all'approvazione in Commissione con emendamenti il 28 febbraio 1958)[24]: in quella fase però le discussioni si fecero ancora più aspre, anche se il testo era stato edulcorato da Moro rispetto al progetto De Pietro[25].

In particolare, sottoposta a critica era sempre la parte relativa ai poteri del ministro della Giustizia, che, secondo le sinistre, tradivano lo spirito della Costituzione, ovvero quei «quattro chiodi» che Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei 75, aveva indicato in Assemblea costituente come prerogative del Csm e non del ministro, ed erano stati condivisi da tutti i partiti: le nomine, le promozioni, la disciplina e i trasferimenti[26]. Dall'altra parte si rispondeva che la logica era di non fare del Csm un corpo separato, ma di attuare attraverso il ministro un collegamento con il Parlamento, davanti al quale il guardasigilli era responsabile per l'organizzazione giudiziaria, e, in definitiva, con il popolo rappresentato[27].

A favore di una effettiva indipendenza dell'ordinamento giudiziario si schierò anche parte della magistratura associata.

Soprattutto nel congresso dell'Anm, svoltosi a Napoli dal 6 al 9 aprile 1957, si manifestò apertamente e, per la prima volta, il dissenso della maggioranza dei magistrati nei confronti del gruppo dirigente, composto dalle c.d. toghe "in ermellino".

---

[24] Fu infatti approvata in commissione in sede legislativa, anziché in aula, come rilevò subito Giuseppe Maranini in diversi articoli comparsi su «Il Resto del Carlino» e in G. Maranini, *Giustizia in catene*, Milano, Comunità, 1964, p. 26. Sugli altri rilievi formulati dall'Anm, cfr. M. Boccassini, *Attuazione delle garanzie costituzionali in tema di ordinamento giudiziario*, in G. Maranini (a cura di), *Magistrati o funzionari?*, atti del *symposium Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura*, Milano, Comunità, 1962, pp. 484-519, pp. 500 ss.

[25] *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta pomeridiana del 29 novembre 1956, p. 19388, intervento di Umberto Terracini. Si veda F. Colitto, *Il Consiglio superiore della magistratura. I primi tre quadrienni*, Campobasso, Casa ed. del libro, 1972, pp. 26 ss.

[26] *Atti parlamentari*, Assemblea costituente, seduta del 25 novembre 1947, p. 2460.

[27] *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta pomeridiana del 29 novembre 1956, pp. 19392-19393, intervento del guardasigilli Aldo Moro.

In nome della "assoluta parità" dei magistrati prevista dalle disposizioni costituzionali, l'assemblea approvò un documento ove si affermava che il testo governativo «contrasta[va] con i principi dettati dalla Costituzione» e si sottolineava la necessità di assicurare una rappresentanza paritaria alle categorie di magistrati in seno al Csm[28]. A questo netto orientamento risposero allora i magistrati di Cassazione con l'approvazione in assemblea plenaria il 27 aprile 1957 di un documento in senso contrario, che riaffermava con forza il principio gerarchico (di lì a poco gli stessi alti magistrati crearono nel 1960 una propria corrente Unione delle Corti e, nel 1961, con una scissione dall'Anm, l'Unione dei magistrati italiani).

Il ministro democristiano Guido Gonella succedette a Moro con il Governo di Adone Zoli il 19 maggio 1957.

L'esecutivo, espressione di un monocolore Dc, era anche appoggiato dalle destre e segnò un primo tassello di quell'attivismo presidenziale di Gronchi, più volte sottolineato all'epoca e poi successivamente[29], che però dipendeva soprattutto dalla sostanziale paralisi di un Parlamento senza maggioranza. Il rinvio alle Camere di un governo dimissionario (Zoli non aveva la maggioranza dato il rifiuto dei socialisti di sostenerlo) costituì d'altronde anche un precedente di quello che sarebbe accaduto, con ben altre conseguenze, durante la nascita del Governo Tambroni nel 1960[30].

In ogni caso, il nuovo guardasigilli Gonella, per superare lo stallo e le critiche al disegno di legge sul Csm, formò una commissione per riscrivere il testo così osteggiato: presieduta dal ministro stesso, era composta dal sottosegretario Oscar Luigi Scalfaro (ex magistrato, futuro presidente della Repubblica), dagli ex ministri della Giustizia (il magistrato) Antonio Azara e De Pietro, dal primo presidente della Cassazione Ernesto Eula, dai presidenti di sezione della Cassazione Silvio Tavolaro e Andrea Torrente, dal presidente dell'Anm Vincenzo Chieppa, nonché dai parlamentari Dc Egidio

---

[28] E. Moriondo, *L'ideologia della magistratura italiana*, Bari, Laterza, 1967, p. 288. In generale sull'Anm cfr. E. Bruti Liberati, *L'Associazione dei magistrati italiani*, e G. Mammone, *1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de La Magistratura*, in E. Bruti Liberati e L. Palamara (a cura di), *Cento anni di Associazione magistrati*, Assago, Ipsoa, 2009, rispettivamente pp. 3-26 e 27-53.

[29] A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 172.

[30] Ivi, pp. 179-182.

Tosato, Giuseppe Magliano ed Ercole Rocchetti[31]. Insomma – come è stato rilevato – uomini quasi tutti espressione di una «solida coalizione politico-giudiziaria», ovvero dell'integrazione di quell'*élite* giudiziaria (nominata dal governo ai vertici della Cassazione) con il partito di maggioranza, che aveva rivestito anche incarichi governativi (ministri, sottosegretari, capi di gabinetto) e funzioni parlamentari[32]. Dopo le elezioni del 1948, ma anche prima, infatti, si era addivenuti a un vero compromesso di potere, tra la parte più conservatrice della magistratura, che aveva, in alcuni casi, collaborato con il regime fascista, e i nuovi governanti centristi: un compromesso durato a lungo, almeno per oltre un ventennio.

In ogni caso, il disegno di legge rimase lo stesso e sempre all'interno di una lettura «statalista» (opposta a quella più «costituzionalista») dell'ordinamento giudiziario (il Csm come organo di raccordo tra i diversi poteri dello Stato), senza curarsi troppo del rinnovamento che pure si andava affacciando nel corpo giudiziario[33]. Infine, il testo fu approvato definitivamente (con l'astensione dei socialisti e il voto contrario dei comunisti) il 13 marzo del 1958 (sempre in Commissione in sede deliberante al Senato) e divenne la legge n. 195 del 24 marzo 1958[34].

Le disposizioni più importanti furono le stesse mantenute lungo tutto l'iter: impugnabilità delle decisioni del Csm davanti al Consiglio di Stato e alla Cassazione; la subordinazione del Csm ai poteri del ministro attraverso la procedura di concerto per la nomina agli incarichi direttivi e il potere di iniziativa dello stesso per le delibere del Csm in materia di «assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni, e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati» nonché in materia disciplinare. La composizione, inoltre, rispecchiava (sia pure con qualche temperamento rispetto alle proposte originarie) la preponderanza degli alti magistrati, che, insieme al primo presidente e al procuratore generale della Cassazione (membri di diritto), rappresentavano la maggioranza dei membri togati (dieci

---

31 Cfr. F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura. Principi e precedenti: legge istitutiva 24 marzo 1958 n. 195, Commento,* Milano, Giuffrè, 1958, pp. 164-165.

32 D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 46 ss.

33 Ivi, p. 49.

34 Poi fu emanato il decreto del presidente della Repubblica n. 916 del 16 settembre 1958, contenente le norme di attuazione.

su otto), pur non conquistando il controllo dell'organo (di ventiquattro componenti); e dominavano anche il comitato di presidenza[35]. Il sistema elettorale prevedeva il voto per categorie[36].

Ma ancora di più il nuovo Csm risentiva però del clima polemico, e anche frettoloso, nel quale era nato. La stessa legge istitutiva, «che consegnava al Ministro di grazia e giustizia ogni potere di iniziativa» e svuotava «di fatto il nuovo organo di ogni possibilità di autonoma determinazione», sarebbe stata sottoposta a dure critiche dalla dottrina e dalla magistratura, fino al punto da essere ritenuta per alcuni versi incostituzionale. Fu del 1963 la sentenza n. 168 della Corte costituzionale che dichiarò illegittima l'esclusività del potere di iniziativa attribuita al ministro, ma tuttavia non l'elezione "per categorie" dei membri togati[37].

In ogni caso l'entrata in funzione del Csm fu un elemento che incrinò l'equilibrio esistente dei poteri, costituendo la base di un reale cambiamento in senso costituzionale.

3. Presidente (di diritto e di fatto) del nuovo organo

La prima riunione del nuovo organo si tenne il 18 luglio del 1959, alla presenza «delle più alte cariche dello Stato nella Sala delle Feste del Palazzo del Quirinale»[38]. Già nel discorso inaugurale Gronchi sottolineò che la Costituente aveva affrontato

> con grande impegno il problema dell'indipendenza della magistratura. Nella consapevolezza che al fine di rendere effettiva tale indipendenza fosse necessario non solo riconoscere all'ordine giudiziario unicità ed autorità, ma assicurare so-

---

35 P. Alvazzi del Frate, *L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura,* cit., p. 168.

36 Sul sistema di voto e le schede: *I 60 anni della legge istitutiva del CSM*, cit.

37 G. Silvestri, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in «Diritto pubblico», n. 2, 2003, pp. 327-352, p. 341. Cfr. anche V. Gatteschi, *Ancora sull'indipendenza dei giudici*, in «Il Ponte», 1, 1964, pp. 5 ss.

38 Csm, *Verbali della cerimonia d'insediamento*, in Csm, *Verbali del Consiglio*, vol. I, *Luglio-settembre, ottobre-novembre 1959*, pp. 1 ss.

prattutto l'autonomia dei giudici, intesa non nel senso di emettere norme giuridiche, ma di autogovernarsi[39].

Il ruolo del presidente della Repubblica, prefigurato nei lavori della Costituente come formale[40], assunse nei fatti e grazie all'impegno di Gronchi un peso vieppiù significativo[41]. Come hanno osservato Franco Bonifacio e Giovanni Giacobbe, «la Presidenza attribuita al capo dello Stato fu vista come espressione dell'unità dello Stato non soltanto in quanto ordinamento, ma anche nelle sue articolazioni di potere»[42]. In questo modo la Costituzione stabiliva, dunque, «nel modo più efficace un collegamento tra l'ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato» attraverso la figura del presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità della nazione e «costituisce, per così dire, il simbolo della sovranità popolare»[43].

Nel corso del suo mandato, Gronchi presiedette, oltre alla seduta inaugurale, altre diciannove riunioni[44], che si tennero, fino al febbraio del 1962, al Quirinale[45]. Anche se va rilevato come la sua partecipazione si concentrò soprattutto nella fase di avvio dell'organo, nel 1959; solo 2 presenze nel 1960, 1 nel 1961 e 3 nel 1962[46]. Ciò forse anche per una sua attenzione più

---

39 R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi*, cit., p. 205.

40 «Il Presidente della Repubblica presiederà il Consiglio solo in occasioni solenni», aveva affermato il 30 gennaio 1947 Piero Calamandrei, ed era un'opinione condivisa da molti, cfr. *Atti parlamentari*, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, adunanza plenaria, seduta del 30 gennaio 1947, p. 243.

41 Sul presidente della Repubblica a capo del Csm, A. Meniconi, *I presidenti e la magistratura*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti*, cit., vol. II, pp. 1129-1174, in part. sulla presidenza di Gronchi pp. 1134-1139.

42 F. Bonifacio e G. Giacobbe, *Art. 104-107*, cit., p. 43.

43 F. Biondi, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 18 e pp. 177 ss.

44 18 luglio 1959; 30 luglio 1959; 31 luglio 1959; 16 settembre 1959; 18 settembre 1959; 25 settembre 1959; 1° ottobre 1959; 8 ottobre 1959; 28 ottobre 1959; 14 novembre 1959; 25 novembre 1959; 17 dicembre 1959; 19 dicembre 1959; 21 gennaio 1960.

45 Il *plenum* si svolgeva al Quirinale, mentre le commissioni si riunivano presso il Ministero della giustizia in via Arenula, senza una segreteria espressamente dedicata.

46 Anche altri presidenti, nella prima fase del Csm, tennero una presenza costante: ad es. Segni presiedette in ben 38 occasioni nel periodo tra il luglio 1962 e il luglio 1964; Saragat 29 sedute tra il 1965 e il 1972, cfr. A. Meniconi, *I presidenti e la magistratura*,

spiccata verso gli impegni di politica estera: Gronchi fu il primo presidente a lasciare la penisola per una visita ufficiale all'estero[47].

In genere, il capo dello Stato arrivava al Csm molto dopo l'inizio delle sedute, che si tenevano nella Sala degli arazzi al Quirinale, quasi al termine della sua giornata di lavoro per le questioni più delicate che venivano lasciate da parte. Ad esempio, nella riunione del 26 novembre 1959, il presidente giunse alle 21 per comunicare al Csm che non bisognava (per volere del ministro Gonella) pubblicare il parere sul disegno di legge sulle promozioni che l'organo aveva formulato, visto che il provvedimento non era stato ancora approvato dal Consiglio dei ministri[48].

In quei primi anni di funzionamento dell'organo il ruolo del capo dello Stato fu tutt'altro che notarile. Si stabilì, in effetti, una dialettica efficace tra i diversi poteri: il presidente – nella funzione non trascurabile di arbitro –, il ministro e la Corte di cassazione. Nella composizione si poteva rintracciare, oltre che la scontata preminenza dei magistrati della Suprema Corte (con alcuni esponenti di rilievo come Torrente, che aveva partecipato a tutto il dibattito sulla riforma)[49], la forte influenza del Ministero, con la presenza di De Pietro, ex guardasigilli, subito eletto vicepresidente dell'organo[50].

---

cit., pp. 11 ss.; A. Moretti, *Il presidente della Repubblica come presidente del Csm*, Napoli, Jovene, 2011, p. 96.

47 A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 168. Sull'«interventismo» di Gronchi cfr. G. Sircana, *Gronchi, Giovanni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LIX, Roma, Enc. italiana, 2002, pp. 771-776.

48 Divenne poi la legge n. 1 del 4 gennaio 1963, cfr. Csm, *Verbali del Consiglio*, vol. I, cit., verbale del 26 novembre 1959, pp. 249 ss.

49 A. Torrente, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 327-338.

50 Nella prima consiliatura i membri furono: Francesco Paolo Bonifacio, Michele De Pietro, Giovanni Battista Madia, Giuseppe Menotti De Francesco, Ugo Natoli, Giuseppe Perrone Capano e Alfredo Poggi (eletti dal Parlamento in seduta comune, dopo ben cinque mesi di tentativi); Luigi Oggioni (primo presidente della Cassazione reggente, poi nominato alla carica fino al 20 marzo 1962, sostituito da Silvio Tavolaro); Renato Faccini (procuratore generale reggente, sostituito poi da Francesco Cigolini, dal 14 ottobre 1959 al 7 marzo 1961, e in seguito da Mario Comucci e, ancora, da Enrico Poggi); Guglielmo Gentile, Carlo Giannattasio, Errico La Porta, Domenico Pedote, Silvio Tavolaro e Andrea Torrente (per la Cassazione); Gianfranco Carnesecchi, Emilio Germano, Elio Siotto e Francesco Spinelli (per i magistrati d'appello); Luigi De Marco, Paolo Glini, Santi Licheri

Una delle prime questioni su cui, subito, dovette misurarsi il nuovo Consiglio fu la nomina del primo presidente e del procuratore generale della Corte di cassazione: una scelta non semplice, che avrebbe rivelato e "misurato" gli schieramenti in campo sul rilevante tema dell'estensione del potere del guardasigilli nel contesto costituzionale. Mentre nella seduta del 25 settembre 1959 la proposta del ministro non aveva incontrato alcun ostacolo (ed era stato eletto primo presidente Luigi Oggioni)[51], altrettanto non era avvenuto per il procuratore generale[52]. Già dalla seduta successiva (l'8 ottobre) si creò, infatti, uno schieramento contrario al fatto che il ministro indicasse una preferenza tra le candidature concertate con il Csm. L'opposizione era capeggiata da Alfredo Poggi (professore di filosofia del diritto, designato dal Partito socialdemocratico), che avrebbe preferito «libertà di scelta all'interno della rosa dei nomi». I componenti più direttamente espressione dell'Anm (vale a dire i rappresentanti della magistratura di tribunale) si associarono, chiedendo che fosse incluso tra le proposte anche il nome di Vincenzo Chieppa (presidente della stessa Associazione e noto magistrato espulso dalla magistratura dal regime fascista), anche in considerazione del fatto che gli restava solo un anno di servizio.

Il presidente della Repubblica concluse la discussione sul punto riconoscendo che «il Csm [era] libero di adottare qualunque deliberazione» visto che «l'equilibrio costituzionale non [era] statico, ma riposa[va] sulla dialettica di pesi e posizioni che diversi organi [prendevano]». Incitò poi a «non drammatizzare le divergenze fra Ministro e Commissione, che vanno contenute nei limiti e nelle forme che il senso di responsabilità deve suggerire». In pratica però il candidato del ministro, Francesco Cigolini, ottenne la maggioranza solo nella seduta successiva (il 14 ottobre)[53].

---

e Riccardo Pacifici (per la componente dei tribunali). Cfr. Csm, *Verbali della cerimonia d'insediamento,* in Csm, *Verbali del Consiglio*, vol. I, cit., pp. 1 ss., pp. 1-2.

51 Oggioni, giudice della Cassazione della Repubblica sociale italiana, fu poi nominato da Giuseppe Saragat giudice costituzionale, cfr. G. Neppi Modona, *La magistratura e le leggi antiebraiche del 1938*, in A. Meniconi e M. Pezzetti (a cura di), *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi ebraiche*, Roma, Ipzs, 2018, p. 94.

52 Non era stata accolta la proposta del ministro relativa a Renato Faccini.

53 Csm, *Verbali del Consiglio*, vol. I, cit., verbale dell'8 ottobre 1959, pp. 54 ss.

Fu poi nelle prime riunioni che si impostarono le regole di fondo sul concreto funzionamento dell'organo: come la nomina dei segretari del Csm, che fu – risulta dalle carte – accuratamente seguita dalla Presidenza della Repubblica[54]; la strutturazione in cinque Commissioni di lavoro e il regolamento interno predisposto da Torrente. Su tutte le questioni prevalse un orientamento a favore del controllo da parte delle alte gerarchie e della minimizzazione del plenum dell'organo, ridotto a un «consiglio di notabili» (fu denunciato dagli stessi componenti del Csm dell'Anm), cioè di meri notai di decisioni prese altrove (a via Arenula o a piazza Cavour)[55].

Sul conferimento degli uffici direttivi, che doveva essere deciso dal Csm sulla base del concerto tra la Commissione speciale nominata *ad hoc* e il ministro, si aprì però una discussione accesa (così emerge dai verbali) di nuovo sulla possibilità di proposte plurime, che non prevedesse l'indicazione da parte del ministro di una preferenza. Dopo che addirittura Gronchi ebbe stigmatizzato che alcuni consiglieri si atteggiassero fin troppo a «esponenti delle diverse categorie» da cui promanavano, ed ebbe ricordato loro che il Csm era «l'organo di tutela dell'ordine giudiziario» nella sua interezza, la proposta più "autonoma" passò, anche se nel concreto non avrebbe poi avuto conseguenze, dato che la maggioranza conosceva comunque il volere del ministro e di fatto era indotta ad attenervisi.

Si assistette comunque a una dialettica crescente, sia pure in forme contenute, tra i due schieramenti: da un lato, Ugo Natoli (per il Pci), Giuseppe Menotti De Francesco (in quota monarchici), Giuseppe Perrone Capano (per i liberali) e il già citato Poggi, alleati ai rappresentanti dell'Anm; e, dall'altro, la componente maggioritaria del Consiglio, capitanata dal vicepresidente e dall'autorevole Torrente, ma anche Francesco Bonifacio, uno studioso molto puntuale e reputato da tutti (in seguito presidente della Corte costituzionale e poi guardasigilli dal 1976 al 1979).

Nella discussione del 21 gennaio 1960, ad esempio, emersero con nettezza le due logiche presenti all'interno del Consiglio ancora sul punto centrale

---

[54] Alla fine, dopo numerose riunioni, furono nominati segretari tutti magistrati che avevano lavorato nel Gabinetto del Ministero, anche se formalmente era stato deliberato che il parere del guardasigilli in questo caso fosse solo consultivo (ivi, verbale 31 luglio 1959, pp. 15 ss.; verbale del 25 settembre 1959, all. A, pp. 38 ss.).

[55] D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 58.

dei rapporti tra guardasigilli e Csm. E anche in quell'occasione il presidente Gronchi richiamò i consiglieri alla necessità di ricercare un accordo con il ministro sulla potestà del Csm di avanzare proposte in merito alle nomine[56].

Soprattutto nelle prime sedute svoltesi al Quirinale – lo si ripete – la presenza di Gronchi fu costante, e rappresentò sicuramente una mediazione significativa tra il nuovo organo e il guardasigilli in un momento in cui si andava ridisegnando l'equilibro dei poteri in materia di giustizia. E anche qui le carte documentano l'impegno degli uffici della Presidenza a far sì che il capo dello Stato fosse costantemente preparato sulle questioni che venivano via via affrontate dal nuovo organo e potesse dirigerne effettivamente i lavori.

4. Nota conclusiva

Fino al gennaio del 1960 il presidente partecipò dunque attivamente a tutte le sedute del Consiglio, ma, a partire dall'adunanza del 22 gennaio 1960, dispose che la convocazione e la presidenza delle successive riunioni avessero luogo a opera del vicepresidente, conferendogli un'apposita delega[57].

Come si è accennato, il presidente spese la propria autorevolezza per dirimere le questioni più spinose, soprattutto in relazione al conferimento degli uffici direttivi o al recepimento delle indicazioni del Csm in diverse materie (come le promozioni, ad esempio). Ma svolse un ruolo forse anche più rilevante negli equilibri interni del Csm, assegnando i consiglieri alle Commissioni referenti senza distinzione di grado, il che non mancò di suscitare l'opposizione delle alte gerarchie che giudicavano «inconcepibile che "i sottotenenti" sedessero allo stesso tavolo consiliare coi "generali"»[58].

Ma Gronchi – lo testimoniano ancora una volta i documenti – si occupò anche di temi più concreti, legati alle condizioni economiche dei magistrati, che dall'inizio della Repubblica si erano posti all'attenzione dell'opinione pubblica, con manifestazioni anche pubbliche e scioperi dell'intera catego-

---

56 Csm, *Verbali del Consiglio*, vol. I, 1960, verbale 21 gennaio 1960, pp. 101 ss.

57 *Dossier* documentale del Csm, *Presidenze dei Capi dello Stato*, realizzato dagli uffici del Csm, p. 5.

58 *Due esperienze al Consiglio superiore della magistratura,* R. Pacifici, *1959-1963*, in «Il Ponte», 6-7, 1968, pp. 821-828, p. 827.

ria[59]. Ad esempio, nell'ultima seduta cui partecipò il 4 aprile del 1962, Gronchi ritenne «utile una risoluzione con la quale si esprimesse al Parlamento il voto che il disegno di legge sulle promozioni venisse esaminato e definito con la massima urgenza, tenuto conto delle esigenze della situazione». E il Csm approvò la «proposta del Capo dello Stato della risoluzione (nel senso indicato) da formularsi nei riguardi del Parlamento»[60].

Nonostante il freno opposto da apparati ministeriali e giudiziari, l'organo (spinto dall'anima «costituzionalista», com'è stata definita)[61] non solo discuteva animatamente, ma iniziava ad avere sulle carriere dei magistrati un peso sempre più rilevante, forse sottovalutato (sicuramente ostacolato) nei suoi sviluppi dallo stesso dicastero.

In definitiva, il Csm nel primo quadriennio sviluppò una gran mole di lavoro per ammodernare la carriera giudiziaria nei suoi molteplici aspetti e sicuramente Gronchi accompagnò autorevolmente questo processo.

Dai verbali di questa prima fase emergono anche molti problemi più o meno pratici del nuovo organo: il segreto d'ufficio che si voleva imporre ai componenti, le difficoltà del lavoro che si svolgeva (per le Commissioni) in poche stanze al pianterreno di via Arenula (in un clima tutt'altro che amichevole da parte degli uffici ministeriali), senza un adeguato apparato di segreteria, il ritardo nel varo di un bollettino con le decisioni (che sarebbe nato solo nel 1961, ma con un'ampiezza e una diffusione limitate), la fatica per i consiglieri nel continuare il loro impegno negli uffici giudiziari e l'assenza di dati statistici e informativi su cui basare la propria attività.

Di alcuni problemi il presidente si fece anche carico, sollecitando a più riprese i ministri della Giustizia in carica a provvedere, come ad esempio per l'organizzazione e il funzionamento della segreteria, scoglio concreto per il "decollo" del Csm (il 12 dicembre 1961)[62].

Tuttavia, il tentativo di configurare il Csm come organo meramente amministrativo (quasi di «consulenza del ministro»), piuttosto che come vertice di

---

59 G. Mammone, *1945-1969*, cit. pp. 32 ss.

60 *Dossier* documentale *Presidenze dei Capi dello Stato*, cit., p. 6.

61 D. Piana e A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 85.

62 Cfr. R. Pacifici, *1959-1963*, cit., p. 823. In questo senso vi fu anche una pronuncia del Consiglio di Stato (IV sez., 26 novembre 1961), che definì la natura del Csm di contenuto essenzialmente amministrativo.

un potere autonomo di «rilevanza costituzionale» (come in modo inequivoco era stabilito invece dalla Carta del 1948), apparve la vera e propria cifra della prima consiliatura e del suo vicepresidente, a cui neanche Gronchi avrebbe mosso reali obiezioni.

L'inaugurazione della nuova sede nel restaurato Palazzo dei Marescialli avvenne il 15 febbraio 1962, ancora alla presenza del capo dello Stato giunto ormai quasi allo scadere del suo settennato[63].

Iniziò così anche una fase strutturalmente diversa della vita dell'organo e del ruolo del suo presidente.

In quei delicati anni di edificazione del Csm emerge così una funzione presidenziale che tiene insieme profili di innovazione, riformatori, e, al tempo stesso, di conservazione dell'equilibrio esistente dei poteri. Ciò ovviamente presenta un grande interesse storico-costituzionale, perché può analizzare un organo al lavoro (*at work*) in una fase tutta da costruire, in cui si tiene fermo il vincolo della Costituzione, ma si devono anche contemperare le posizioni dell'esecutivo e dell'alta magistratura, allora convergenti.

Gronchi appare così un presidente dotato di grande autonomia, le cui azioni, anche a questo riguardo, dovrebbero essere esaminate nel quadro più complessivo del settennato[64] e delle trasformazioni della "macchina della giustizia" di quegli anni.

---

[63] Il 7 febbraio 2024 il Palazzo è stato intitolato a Vittorio Bachelet, il vicepresidente del Csm ucciso dai terroristi il 12 febbraio 1980.

[64] Si vedano i discorsi e i messaggi del presidente Gronchi raccolti in R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi*, cit.

SECONDA PARTE

L'ESERCIZIO DEI POTERI PRESIDENZIALI

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 inveramento 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 sistematica[1].

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'ordinamento[4]; ma anche perché la sua attività si concretizza in un numero relativamente limitato di atti, sul piano quantitati-

---

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. Carcaterra, *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-istituzionale[5].

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 predecessore[6]. 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).

direttrici 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 deliberante[9]. 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 derogata[10]. 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'approvazione[13].

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; occorse 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 costituente, 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 assoluti[15].

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 legislativo[16]. 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 autostradale[18]. 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 Stato[19].

---

[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 precedente[20].

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 Costituzione[21].

---

[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 Fanfani[22]. 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 Assemblea[23]; 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 1953[25]: 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 costituzionale[26], anche per la mancanza di una normativa di attuazione dell'istituto referendario[27].

In tutta questa vicenda, la posizione del capo dello Stato rimase piuttosto sullo sfondo[28] (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 Einaudi[30]. 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, Giuffré, 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 Repubblica[31].

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 istituzionale[32], 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 resistenza[33].

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 diverse[34].

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 Paratore[35]. 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'acceso 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 ascritto, 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 1946[36].

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 autonomia[37]. 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 Senato[38].

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 1958[39].

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 vota 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 costituzionale[41].

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'ordine[42].

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 Governo[43]. 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. Talami, *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 presidenziale[44].

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 influenzale[45]; 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 ricostruzione[46], non aveva coltivato. Dal canto suo,

---

sercizio 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 1956[47].

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 1955[49]. 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 idiosincrasia[50].

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 italiane[51]. 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 interesse[52].

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 comunicare[53].

---

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 Canadà*, 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 Carignano[55]. Ma, nella vigente Costituzione italiana, di supplenza e non di delega di funzioni si tratta[56]; 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 Governo[57].

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 1967[58], 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 emergenza[59].

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 commento[62]. Ma è solo l'avvio di una lunga teoria di esternazioni[63]: una larga parte di esse è veicolata da interventi pubblici pronunciati in varie circostanze o anche in dichiarazioni alla stampa, anche all'estero[64]; 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 1960[65].

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 Csm[66]; 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 diritto[68]. Spicca anche un monito sul rispetto dell'art. 81 Cost., rivolto a Leone il 6 novembre 1958[69].

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 parlamentare[70].

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 Einaudi[73]. 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 nove[76]. 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 attribuzioni[77].

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 vigenza[78]. 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 correttivo[79]. 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 finanziario[80]: 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 istituzionale[81].

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 Csd[82], 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 direttive[83].

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 diritto[84], 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 va 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, protagonista[88]. 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 convocazioni[89]; 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 partiti[90].

8. Conclusioni: Gronchi tra inveramento 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 Laura[91]. Netta come le differenze tra l'approccio scientifico e ideale di Piero Calamandrei e quello di Giuseppe Maranini[92].

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 garanzie[93]. 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 dogmatiche[94].

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 antipartitocratica[96]. 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 vertice[99]. 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 assembleariste dell'altra linea di tendenza, quella francese[100]. 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 eversivo[101]. 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 incisive[102]. 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 parlamentarismo[103]. 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.

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO DURANTE LA PRESIDENZA GRONCHI

Giovanni Tarli Barbieri

SOMMARIO: 1. La presidenza Gronchi alla luce del modello costituzionale – 2. La formazione del Governo tra regole non scritte e rilevanza del contesto politico-istituzionale – 3. La presidenza Einaudi, esperienza fondamentale per comprendere il settennato di Gronchi – 4. Il protagonismo di Gronchi: considerazioni generali – 5. Il presupposto della formazione del Governo: le crisi di governo durante la presidenza Gronchi – 6. La formazione del Governo: consultazioni, incarico e "succedanei" (mandati esplorativi e preincarichi) – 7. *Segue*: le innovazioni apportate da Gronchi con riferimento all'incarico – 8. I condizionamenti di Gronchi nell'ambito della formazione del Governo – 9. Le anomalie costituzionali dei c.d. Governi amministrativi

1. La presidenza Gronchi alla luce del modello costituzionale

Per inquadrare «la parte più controversa della Presidenza Gronchi»[1], ovvero la formazione di nuovi governi in luogo di quelli dimissionari, non si può non richiamare che essa deve essere inquadrata nel contesto di una disciplina costituzionale relativa al capo dello Stato definita «indeterminata», connotata da una fitta elencazione di poteri senza «un criterio ispiratore unitario», né una *ratio* che possa agevolarne un inquadramento sistematico[2].

Certo, nel modello costituzionale vi sono alcuni punti fermi che lasciano emergere il fatto che il capo dello Stato fu «pensato e voluto come fattore fon-

---

1 L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 132.

2 E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in L. Lanfranchi (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Enc. italiana, 1997, p. 25.

damentale di unità e di coordinamento delle singole parti di un apparato istituzionale ispirato ad un tempo alla divisione e alla collaborazione dei poteri»[3].

Tra questi si possono ricordare i seguenti: *a*) i poteri presidenziali non sono soltanto formali bensì effettivi; *b*) non sono riconducibili ad alcuna delle funzioni fondamentali dello Stato, anche se partecipano, in misura diversa, all'esercizio di tali funzioni (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013); *c*) il presidente, per la sua configurazione istituzionale, si colloca in una posizione di "indipendenza-imparzialità" rispetto alle forze politiche; *d*) sussiste l'irresponsabilità *ex* art. 89 Cost. per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni[4].

Al di là di questi punti fermi il capo dello Stato rimaneva (e rimane) una figura dai contorni, almeno in parte, indeterminati[5], nel contesto di un disegno complessivo della forma di governo connotata da flessibilità ed elasticità[6] che, da una parte, ha consentito aggiustamenti graduali degli equilibri tra poteri di indirizzo e poteri di controllo[7] e, dall'altra, assegna al capo dello Stato poteri decisivi nella situazioni di crisi politica[8], in qualche modo river-

---

3 G. Silvestri, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 7.

4 E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 27-28.

5 Per tutti, S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o governante?*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 239 ss.

6 L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 236. Più in generale si è affermato che «il dispiegarsi concreto dei rapporti fra Governo e Parlamento da un lato, Governo e Presidente della Repubblica dall'altro, appare caratterizzato da estrema *varietà* e *fluidità*»: L. Carlassare, *Relazione generale*, in *Annuario 2001* dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Governo*, Atti del XVI convegno annuale, Palermo, 8-10 novembre 2001, Padova, Cedam, 2002, p. 77.

7 E. Cheli, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riform*a, in *Quaderno n.12* dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Seminario 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 66 ss.

8 Sul punto, volendo, S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 89 ss. Proprio per questo la forma di governo italiana è stata definita atipica (E. Cheli, *Il capo dello Stato. Un ruolo da ripensare?*, in «Il Mulino», 3, 2013, p. 438) o parlamentare «a tutela presidenziale», sia pure in modo variabile (così, A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2011, p. 28).

sando su tale organo la difesa ultima contro le prevedibili, forse previste, degenerazioni del parlamentarismo che si sarebbero perpetuate, una volta sconfitta in Assemblea costituente la prospettiva di inserire nella Carta fondamentale congegni di razionalizzazione nei rapporti tra Parlamento e Governo[9]. Da qui, la scelta più rilevante che i titolari della carica presidenziale erano chiamati a svolgere, ovvero se i poteri presidenziali dovessero essere esercitati nel solo ambito della forma di governo o nella sfera più ampia della forma di Stato, traendo la loro forza effettiva «anche dal raccordo con il corpo sociale»[10].

La presidenza Gronchi si inscrive ovviamente nella seconda linea che, come è noto, si sarebbe ancora più rafforzata successivamente. Anticipando le conclusioni del mio intervento, si può comunque concludere che la presidenza Gronchi abbia contribuito a "plasmare" la figura del capo dello Stato, in particolare attraverso l'esercizio «di nuovi poteri e di nuove facoltà, rimasti invece silenti (o anche insospettati) nel corso della presidenza Einaudi»: da qui l'importanza dei numerosi precedenti stabiliti da Gronchi che «si rivela se non altro nell'avere formato una concausa delle vicende successive: a cominciare dal fatto che negli anni sessanta e nei decenni successivi sono cresciute a dismisura l'appetibilità della carica di Presidente e l'asprezza delle competizioni elettorali destinate a rinnovarne il titolare»[11].

2. La formazione del Governo tra regole non scritte e rilevanza del contesto politico-istituzionale

La ragioni di questo progressivo *enlargement of functions* si radicano, in generale, ma soprattutto con riferimento alla formazione del Governo, in un contesto costituzionale, come accennato, a maglie assai larghe[12] che, an-

---

9 Sul punto, per tutti, G. Amato e F. Bruno, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in «Quaderni costituzionali», 1, 1981, pp. 33 ss.

10 E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 29; M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in «Rivista Aic», 2, 2017.

11 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., rispettivamente p. 130 e p. 136.

12 P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1964, p. 56; I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, p. 85.

che per l'assenza di regole scritte di dettaglio e per la necessità di ricorrere a consuetudini, convenzioni o, più in generale, a prassi costituzionali (alle quali si riferì a più riprese lo stesso Gronchi anche in dichiarazioni pubbliche), come si dirà, ha finito per valorizzare il ruolo del capo dello Stato, a cominciare dall'individuazione dell'incaricato. In tal modo, è stato confermato che il presidente della Repubblica, pur non essendo parte, può prendere parte alle vicende politiche[13].

Tale valorizzazione è imputabile anche, e per certi aspetti soprattutto, al contesto politico: è infatti opinione diffusa quella secondo la quale «gli elastici poteri presidenziali [...] tanto più trovano modo di esplicarsi incisivamente quanto minore è la stabilità e compattezza della maggioranza, la capacità del Parlamento di esprimere governi forti, la strutturazione del sistema partitico e la sua capacità di condizionamento dell'assetto politico-costituzionale»[14]: si è parlato perciò di «un relativo amorfismo istituzionale», tale da «riplasmare continuamente il ruolo del Capo dello Stato sulle concrete condizioni del sistema politico»[15], per cui, almeno in parte, non è il presidente della Repubblica «che dà forma al sistema politico, ma è piuttosto il sistema politico che plasma il ruolo del Presidente»[16].

Nel caso di Gronchi, finita l'esperienza degasperiana e fallito il tentativo di stabilizzare la coalizione centrista intorno alla Dc attraverso l'inserimento del premio di maggioranza nella legge elettorale per la Camera, le elezioni del 1953, come giustamente sottolineato da Pombeni, ponevano

> il problema di superare il centrismo, che doveva tenere assieme una destra liberal-conservatrice e una sinistra moderata "socialisteggiante" con varie sfumature,

---

13 M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 569. Sul punto cfr. anche V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2, 2018, pp. 899 ss.

14 A. Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 74.

15 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 104.

16 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit.; si è parlato però di un giudizio troppo netto e unilaterale: L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 136.

facendo perno su un partito che in nome dell'unità politica dei cattolici aveva dentro di sé componenti conservatrici e componenti legate al solidarismo cattolico. Non sarebbe stata un'impresa semplice né per la DC né per gli altri partiti che strutturavano il nostro sistema politico. E poi c'erano le forze esterne che pesavano in maniera notevole, in particolare la Chiesa e le organizzazioni degli interessi economici, soprattutto quelli industriali e quelli agricoli. Inoltre, stava mutando il contesto sociale e, in senso lato culturale: anche queste erano variabili di cui è bene tenere conto»[17].

È in questo contesto che si inserisce la presidenza di Gronchi il quale, nonostante il suo attivismo, non riuscì nell'intento di veicolare una evoluzione del quadro politico in direzione di un centro-sinistra organico (che avrebbe visto la luce solo nel dicembre 1963 con il primo Governo Moro). Nel periodo della sua presidenza, Gronchi gestì la formazione di ben sette esecutivi, tutti di breve o brevissima durata (in media la durata media di tali governi fu di circa 13 mesi) e con maggioranze variabili o addirittura pendolari.

In questo contesto di democrazia bloccata (essendo pienamente operativa la *conventio ad excludendum*, ma come si dirà, pienamente solo verso sinistra), di instabilità e di frammentazione la procedura di formazione del Governo si rivelò particolarmente ardua, richiedendo anche il ricorso a nuovi strumenti, talvolta problematici, di cui si dovrà dare conto.

In questo contesto, non mancarono altresì situazioni politicamente e istituzionalmente assai delicate (si pensi al Governo Zoli e, soprattutto, al Governo Tambroni, entrambi appoggiati con voti determinanti dell'estrema destra). In effetti, la difficoltà di comporre maggioranze era in quel momento acuita dalle profonde divisioni interne ai partiti, aggravate dalla minaccia ventilata di scissioni anche all'interno della Dc (si pensi ai "casi di coscienza" che portarono Fanfani e La Pira a minacciare di non votare la fiducia al secondo Governo Segni[18] e che nel marzo-aprile 1960 impedirono prima la formazione di un Governo Segni, e poi, dopo le dimissioni poi rientrate di Tambroni, di un Governo Fanfani aperti all'astensione del Psi sulla fiducia

---

[17] P. Pombeni, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra 1953-1963*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 25.

[18] A. Fanfani, *Diari*, vol. III, *1956-1959*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 499-500.

e ad apporti di questo partito su singoli punti del programma[19]); ma è altresì noto che anche all'interno del Psi, Psdi, Pri vi erano visioni assai diversificate in ordine alle prospettive politiche.

La tenuta delle istituzioni fu allora un tema che emerse con forza in quel periodo e ad essa alluse lo stesso Gronchi: nel comunicato nel quale annunciava le reiezioni delle dimissioni del Governo Fanfani II (poi senza seguito, per l'opposizione del presidente del Consiglio), il capo dello Stato osservava che «la situazione politica, che oggi è assai difficile, è attentamente vigilata dal Capo dello Stato il quale non potrà mai consentire che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana, di cui egli è il supremo custode e responsabile»[20].

Si deve peraltro osservare che il tema della tenuta delle istituzioni e del sistema politico è l'ideale filo conduttore della lettera di Bracci a Gronchi del 15 dicembre 1958[21]. In essa si esprimeva il timore «dal punto di vista della difesa dell'attuale regime democratico» dello smembramento della Dc, che «costituirebbe […] un pericolo grave ed immediato per le nostre istituzioni». Dopo una lunga disamina anche con «simulazioni aritmetiche» il prof. Bracci concludeva nel senso che «in caso di frattura della DC non sarebbe più possibile costituire una maggioranza alla camera dei deputati senza i voti comunisti. Con ogni probabilità sarebbe aperta la via ad un governo di minoranza orientato verso l'estrema destra in parlamento e propenso alle avventure paternalistiche nel paese, con l'inevitabile crisi delle nostre istituzioni democratiche». La conclusione, che peraltro corrispondeva pienamente al disegno di Moro fino dal suo avvento alla se-

---

19 Sull'incarico senza esito a Segni nel marzo 1960, P. Calandra, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 167 ss. Ai "casi di coscienza" che impedirono la nascita del Governo nell'aprile 1960 alluse lo stesso Fanfani nella dichiarazione nella quale comunicava la rinuncia all'incarico: A. Fanfani, *Diari*, vol. III, cit., p. 79, nt. 225.

20 Il testo del comunicato è rinvenibile nella sezione "Archivio storico" del sito della Presidenza della Repubblica (quaderno dei *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei Governi*, marzo 2021, pp. 115 ss.).

21 Sulla quale si veda, in questo volume, il contributo di Stefano Ceccanti.

greteria del partito, era che «mantenere unita la DC è la prima esigenza di difesa del regime democratico in Italia»[22].

Si trattava di una preoccupazione che si basava già anche su alcuni dati di fatto: come è noto, nel 1958 in Sicilia era stata costituita una Giunta regionale, presieduta da Silvio Milazzo, costituita dopo una frattura della Dc, con una originale coalizione fra la Unione siciliana cristiano sociale, il Psdi, il Pli, il Pri e il Movimento sociale italiano, con l'appoggio del Psi e del Pci. La Dc "ufficiale" era quindi passata all'opposizione.

Peraltro, Bracci paventava anche il rischio che una situazione di crisi politica (accentuata, secondo l'autore, dall'ambivalenza del Psi) degenerasse in una involuzione istituzionale all'insegna di una revisione costituzionale di tipo gollista che l'autore peraltro vedeva con disfavore: a suo parere, infatti, «l'esempio francese non è soltanto un monito; potrebbe essere purtroppo una seducente attrattiva per la rozza conservazione italiana», a maggior ragione in presenza di un rischio per le istituzioni «di imputridire lentamente, come in Francia».

Del resto proprio alla tenuta delle istituzioni accenna anche Elia nella voce sulle forme di governo pubblicata nell'*Enciclopedia del diritto* nel 1970, laddove afferma che «malgrado tante difficoltà e tanti sintomi preoccupanti, il sistema vigente in Italia presenta, rispetto agli altri che gli vengono affiancati in dottrina, il merito inestimabile di essere ancora vivo», nonostante «il suo mediocre funzionamento» che non avrebbe impedito il radicamento della «prima vera esperienza di democrazia "governante"»; tra le ragioni, vi è un'analisi in parte convergente con quella di Bracci: ruolo di asse portante della Dc, assenza di ali estreme "ad aggressività weimariana", mancanza di una ipoteca di tipo gollista «che accompagnasse fin dal suo sorgere il nuovo assetto con una assidua, autorevole polemica costituzionale»[23].

---

[22] Il testo della lettera è rinvenibile in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1, 1970, pp. 23 ss.; sulla lettera cfr. anche L. Elia, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 267 ss.

[23] L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 662.

È noto che proprio la presenza di tali rischi finiva, tornando alla lettera di Bracci, per far riscoprire quelle prerogative presidenziali, considerate vastissime «secondo la Costituzione, sia pure allo stato potenziale e indeterminato» in direzione di «quel tipo originale di repubblica presidenziale che è reso possibile dalla lettera e dallo spirito della Costituzione» e che avrebbe consentito al capo dello Stato di «integrare con il proprio potere la volontà della maggioranza che sia insufficiente»; e ciò in un contesto nel quale una generazione di studiosi, in forme e con ricostruzioni diverse, proprio negli anni della presidenza Gronchi valorizzava il ruolo del presidente della Repubblica nel quadro di un «governo parlamentare razionalizzato e corretto»[24]. Non si può omettere di ricordare, in questo senso, oltre al celebre scritto di Paolo Barile, ricordato in questo convegno da Gian Luca Conti[25], la voce di Esposito sul *Capo dello Stato* nella quale, oltre a rovesciare le tradizionali ricostruzioni centrate sull'idea di un «potere neutro e moderatore, regnante ma non governante» anche perché esse in Italia sarebbero state sfruttate «per accrescere il numero e la portata delle funzioni personali del Presidente della Repubblica», evocava il suo essere il potenziale detentore di tutti i poteri dello Stato nelle situazioni di crisi[26].

Tali tesi si inserivano in un contesto in cui le suggestioni presidenzialistiche erano ancora limitate a pochi, isolati esponenti politici, oltre che di ambienti dell'estrema destra politica[27]. Ma non solo.

I diari di Fanfani riportano infatti che Gronchi nel 1961 pensava di inviare un messaggio alle Camere avente ad oggetto una possibile revisione costituzionale tesa a ridurre il mandato del capo dello Stato a quattro anni, introducendo l'elezione diretta della carica. È evidente come tale proposta avrebbe determinato una trasformazione profonda della forma di governo, alla quale peraltro Fanfani non allude, preoccupato soprattutto della ridu-

---

[24] P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1963, pp. 285 ss.

[25] Il riferimento è ovviamente a P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1958, pp. 332 ss.

[26] C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 234 e 237 ss.

[27] Sul punto, per tutti, C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 2015, pp. 447 ss.

zione della durata della carica, minore rispetto a quella delle Camere. Tale progettualità fu però immediatamente arginata da Moro, sul presupposto che in quel momento una tale riforma non fosse praticabile[28], e ciò anche per i dubbi e le riserve che la parte finale della presidenza Gronchi suscitò anche all'interno della Dc[29].

È anche alla luce di queste tendenze che Elia nella voce sopra richiamata prendeva polemicamente le distanze «dai presidenzialisti più animosi (Piccardi, Guarino, Paolo Barile)» sul presupposto dell'esistenza di «limiti non valicabili» delle attribuzioni del capo dello Stato[30], e lo stesso Mortati, pur riconoscendo che «il Presidente della Repubblica italiana è fornito di un complesso di poteri assai ampio che gli consente, non già di sovrapporre la propria volontà a quella degli organi cui compete la responsabilità dell'indirizzo politico, bensì di influenzare in modo non vincolante la loro attività» arrivava a configurarlo come quarto potere dello Stato, «a patto però di non equivocare sull'esatta sua portata, che è da intendere quale "potere di influenza", indirizzato in via prevalente ad assicurare il rispetto del metodo democratico»[31].

3. La presidenza Einaudi, esperienza fondamentale per comprendere il settennato di Gronchi

La presidenza Gronchi ha dovuto fare i conti, almeno in parte, con alcuni punti fermi dai quali essa non ha potuto né voluto prescindere.

La procedura di nomina del presidente del Consiglio, descritta in modo volutamente sintetico dall'art. 92 Cost., ha consentito, alla luce della prassi attuativa, identica a quella della tradizione liberale (consultazioni, incarico, seguito dalla nomina contemporanea del presidente del Consiglio e dei mini-

---

28 A. Fanfani, *Diari*, vol. IV, *1960-1963*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 216 ss.

29 Per tutti, A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, in S. Cassese, G. Calasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. I, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 187 ss.

30 L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 661, nt. 120.

31 C. Mortati, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 225-226.

stri), e alla luce della fragilità del quadro politico, il dispiegarsi di un ruolo fondamentale in capo al presidente della Repubblica.

Lo sviluppo della forma di governo italiana ha quindi evidenziato fenomeni non agevolmente inquadrabili nel pur labile tessuto prescrittivo della Costituzione e ricollegabili piuttosto, in una sorta di ideale continuità, al periodo statutario ed al periodo costituzionale provvisorio nel quale «si manifestano subito modalità, caratteri, prassi e comportamenti politici che si sarebbero consolidati nel corso dell'esperienza repubblicana e derivanti dal ruolo assunto dai partiti nel determinare la condotta dei pubblici poteri, e in particolare del governo»[32].

In questo senso, è fondamentale l'esperienza della presidenza Einaudi, che certo non può essere definita "notarile" o "assente". Come è noto, soprattutto all'indomani delle elezioni del 1953 il capo dello Stato scelse "personalmente" De Gasperi, nonostante la sconfitta della Dc, il fallimento della legge truffa, e, soprattutto, nonostante le perplessità dello stesso *leader* trentino.

Come è noto, il Governo non superò lo scoglio della fiducia iniziale. Einaudi, dopo aver respinto ogni tentazione di elezioni anticipate, che pure erano state prefigurate dalla Dc, e dopo il fallimento del "tentativo Piccioni", incaricò Pella. Come fu efficacemente affermato, tale scelta «dimostrò come, in un mutato contesto, anche il ruolo del capo dello Stato poteva assumere dimensioni diverse»[33].

Il Governo Pella nacque in forza di una decisiva iniziativa del Capo dello Stato, senza il ricorso a consultazioni formali (definite da Einaudi non necessarie, perché non previste dalla Costituzione), prendendo in contropiede la direzione Dc, che non aveva designato l'incaricato[34].

Questa genesi anomala contribuisce a spiegare la fine dell'esecutivo nel dicembre 1953, quando il presidente del Consiglio si trovò in dissenso con il suo partito su un'ipotesi di rimpasto. A seguito delle dimissioni del Governo e del rifiuto del presidente del Consiglio, in nome dei "superiori interessi del Paese", di ricevere un nuovo incarico, il capo dello Stato convocò i due capigruppo della Dc leggendo loro una nota, che non ammetteva risposta,

---

32 P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 25.

33 L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 661.

34 Per questo il Governo fu definito "amico" dalla Dc.

nella quale esprimeva una protesta formale per l'ingerenza del partito, che avrebbe condizionato indebitamente le prerogative del presidente del Consiglio e, indirettamente, quelle del capo dello Stato.

È noto che della vicenda Einaudi parlò nello *Scrittoio del Presidente* in termini assai netti, ricordando che «è dovere del presidente della Repubblica di evitare si pongano, nel suo silenzio o nella inammissibile sua ignoranza dell'occorso, precedenti, grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore immuni da qualsiasi incrinatura le facoltà che la costituzione gli attribuisce», osservando, in conclusione:

> Si risolve il quesito affidando al primo ministro dimissionario l'incarico della formazione del gabinetto, cosicché, riesca egli o non nell'intento, sia chiaro che, con l'affidare l'incarico a chi si era opposto a costituire il precedente nessun precedente è stato creato? / Sarebbe possibile infatti affidare ad altra persona l'incarico, senza dare l'impressione che del precedente si sia tacitamente preso atto, invitando persona la quale oggi potrebbe ricevere l'incarico di formare il governo solo perché l'ordine del giorno del 5 gennaio e la relativa interpretazione determinarono le dimissioni dell'on. Pella e del suo gabinetto?[35].

4. Il protagonismo di Gronchi: considerazioni generali

Baldassarre e Mezzanotte, a proposito della presidenza Gronchi, hanno messo in evidenza come la sua elezione fosse avvenuta «contro la maggioranza, o quantomeno contro la *leadership* partitica che sembrava aver conquistato le maggiori c*hances* di controllo e di orientamento degli sviluppi politici», soggiungendo che si trattava di «un'ipotesi che né il Costituente né altri avrebbero saputo prevedere», costituendo «un fatto che già di per sé metteva in crisi la linearità del modello e dimostrava che in esso erano comprese virtualità non riconducibili ad uno schema razionale interamente definito *a priori*»[36].

---

[35] L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 34-35. È noto che questa vicenda ebbe un peso allorché nel 1955 l'ipotesi di una ricandidatura di Einaudi fu esclusa dalla Dc.

[36] A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 72.

La particolarità dell'elezione di Gronchi contribuisce a spiegarne l'attivismo e il suo tentativo di ottenere una sorta di legittimazione propria: Gronchi infatti rivendicò un'elezione da parte di una maggioranza "anomala" che, da una parte, lo rendeva indipendente dalle parti politiche e, in particolare, dall'estrema destra così come dalla sinistra (dalle quali erano venuti apporti rilevanti) ma, dall'altra, rendeva inevitabile la ricerca di «una filosofia del ruolo costruita *ad hominem*, funzionale alla conquista di quella legittimazione politica che […] l'investitura parlamentare gli aveva in sostanza negato, e idonea a conferire pienezza di significato agli spazi di intervento che, nell'incertezza del momento, si erano aperti davanti al presidente» in una prospettiva per cui l'insieme delle funzioni presidenziali erano finalizzate «alla identificazione di un quadro di interessi superiori che si ponesse come punto fisso di orientamento dell'attività dei diversi organi e soggetti e che costituisse non solo un limite invalicabile alla dialettica politica, ma anzi l'approdo necessario di questa»[37].

A ciò si aggiunga poi la personalità di Gronchi; aspetto questo da non sottovalutare, considerato che

> il Presidente della Repubblica non è rigidamente vincolato da norme ben precise e rispondenti ad ogni evenienza; che molti fra i poteri presidenziali non si prestano a venire esercitati di continuo, ma sono attivabili solo in presenza di certi presupposti, per cui può ben darsi che alcuni fra di essi non vengano mai sperimentati da un determinato Presidente e che, viceversa, altri siano usati con particolare frequenza,

per cui «si rende addirittura indispensabile, per ogni titolare della carica in esame, decidere autonomamente - nella misura consentita dalle circostanze - quali componenti dell'ufficio debbano venir privilegiate e quali, invece, mantenute allo stato di quiescenza». A ciò si aggiunga che

> sia nelle scelte di fondo sia nel quotidiano esercizio delle proprie attività, il Presidente della Repubblica si caratterizza, infine, per la solitudine cui è costretto. Tutti gli altri soggetti investiti di uffici costituzionalmente rilevanti sono infatti inseriti in un collegio (sia esso la Camera o il Senato o il Consiglio dei ministri o la Corte costituzionale...), dal quale possono vedere condivisi e sostenuti i loro orientamenti. Il Presidente della Repubblica deve, per contro, decidere e rispondere da solo, senza essere in grado d'imputare le proprie decisioni a nessuno dei

---

37 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 80.

suoi collaboratori; e i particolari casi rappresentati dal Consiglio supremo di difesa e dal Consiglio superiore della magistratura costituiscono le tipiche eccezioni che confermano la regola»[38].

Ciò detto, anche al di là delle tematiche della formazione del Governo, oggetto della presente relazione, non si può non richiamare il fatto che soprattutto in alcuni ambiti, in particolare la politica estera, non mancarono fenomeni di grave frizione con le scelte dell'esecutivo, anche al di là di alcuni episodi curiosi ma significativi[39]. In questa sede, si può ricordare che durante il primo Governo Segni autorevoli costituzionalisti furono consultati dal presidente del Consiglio con riferimento alla latitudine delle prerogative presidenziali[40].

La questione però non può essere letta solo in modo unilaterale: non sono poche, infatti, le lettere inviate dal capo dello Stato, per invitare il Governo a inviare gli atti da sottoporgli alla firma nel rispetto dei termini fissati dalla Costituzione, così da poter esercitare in modo pienamente consapevole le proprie prerogative[41] anche, si direbbe oggi, di *moral suasion* o ispirate a una *ratio* di leale collaborazione, sia pure non priva di aspetti problematici[42].

---

38 L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 240.

39 Come è noto, in un discorso all'estero Gronchi parlò del «mio governo»: A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 82.

40 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *Moro, ministro di Grazia e Giustizia*, in N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 98 ss.

41 Si vedano la lettera al presidente del Consiglio Segni sui termini per la trasmissione dei provvedimenti da sottoporre alla firma del capo dello Stato del 9 gennaio 1956 e il rinvio di una legge per violazione dell'art. 73 Cost. nel 1960.

42 Si vedano le lettere con le quali, ben prima che nel tempo presente, il presidente faceva presente dubbi di costituzionalità, ovvero di "merito costituzionale", pur avendo promulgato una legge.

5. Il presupposto della formazione del Governo: le crisi di Governo durante la presidenza Gronchi

> Che il governo parlamentare in Italia non abbia mai funzionato si vede da tanti sintomi. Le crisi di governo non sono mai nate in parlamento. I poteri del presidente del consiglio, per la complessità della struttura dei governi – espressione non solo di coalizioni di partiti ma di coalizioni di correnti – sono stati più poteri di mediazione che di indirizzo. La collegialità del governo – altro snodo fondamentale del governo parlamentare classico – è stata sostituita dal cosiddetto "governo per ministeri", dove la struttura del governo ha rispecchiato la complessità delle coalizioni; le coalizioni la complessità delle correnti; le correnti la complessità degli interessi. Ogni ministro ha finito così per rappresentare una fetta di questo spettro complicatissimo e per gestire il proprio ministero in piena autonomia, svincolato dalla collegialità. La collegialità è stata sempre più un'apparenza che una sostanza, in quanto mera sommatoria dei poteri dei vari ministeri[43].

Questa citazione introduce al tema della "crisi semipermanente"[44] che connota il periodo della presidenza Gronchi; nel quale si assiste a situazioni nuove che attirarono l'attenzione della dottrina: in questo senso, non a caso, le crisi di governo furono definite dalla dottrina dell'epoca «una delle tipiche "zone grigie" del diritto costituzionale», in cui, al di là delle interpretazioni del dettato costituzionale, sarebbero decisive le dinamiche politiche[45].

La più rilevante questione attiene al fatto che la generalizzazione delle crisi extraparlamentari, derivanti dalla volontà di un *partner* di maggioranza, talvolta senza una previa deliberazione degli organi dei partiti che formavano la coalizione di governo[46], e quindi senza un formale voto di sfiducia; tali crisi tagliavano completamente fuori le Camere.

Così, nel maggio 1957, dopo la crisi del Governo Segni I, alcuni parlamentari del Pci contestarono la prassi delle c.d. crisi extraparlamentari, sul presupposto che esse, divenute ormai la regola, ledessero le prerogati-

---

43 E. Cheli, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 65-66.

44 G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, Feltrinelli, 1971, p. 5.

45 E. Spagna Musso, *Cronache di una crisi di Governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1957, p. 531.

46 C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1991, p. 593.

ve delle Camere e privassero il capo dello Stato «di quelle indicazioni che solo un serio e sereno dibattito parlamentare può offrire per la designazione del neopresidente del Consiglio». La polemica, diretta a sancire l'obbligo di "parlamentarizzare" la crisi, non portò a nulla di fatto[47].

La questione si ripropose in termini ancora più aspri nel febbraio 1960 a seguito delle dimissioni del Governo Segni II[48]. Di fronte alla decisione del capo dello Stato di non rinviare il Governo, dimessosi a prescindere da un voto parlamentare, ma solo per il disimpegno del Pli, il presidente del Senato Merzagora rassegnò polemicamente le dimissioni: si tratta di un episodio importante anche alla luce degli sviluppi politici successivi (Governo Tambroni) e che contribuisce a illuminare il contesto politico-istituzionale nel quale si inquadra la presidenza Gronchi. Nel suo discorso in seno all'Assemblea del 25 febbraio 1960, nel quale preannunciò le dimissioni, Merzagora non soltanto alludeva politicamente a una «procedura che, perpetuando un sistema irriguardoso verso le prerogative del Parlamento […] lo riduce un organo senza voce e senza importanza proprio nei momenti cruciali della vita politica italiana, quando cioè il Paese maggiormente attende dai suoi eletti precise determinazioni, ed il Presidente della Repubblica responsabili indicazioni per la soluzione illuminata della crisi di Governo», cosicché di fronte alle inammissibili ingerenze dei partiti politici «tanto varrebbe – lo dico, naturalmente, per assurdo – trasformare il Parlamento in un ristretto comitato esecutivo. Risparmieremmo tempo e denaro», ma polemizzava con la Corte costituzionale e la sua pretesa di essere, insieme al capo dello Stato, «i due, dico due, pretesi pilastri della nostra Costituzione», in luogo del Parlamento e del Governo. Il discorso di Merzagora si concludeva con la denuncia di una «atmosfera di corruzione» nella vita politica italiana «inquinata dall'affarismo e dagli interventi finanziari illeciti, e ben noti, dei grandi gruppi di potenza parastatali e privati» di fronte alla quale «la tacita e reciproca rassegnazione che si è creata fra i diversi settori politici turba la coscienza non

---

47 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 124.

48 Su tali vicende, M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero Segni e la sua soluzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1960, pp. 384 ss.

soltanto mia, ma della maggioranza dei colleghi di ogni parte, i quali soffrono in silenzio come di fronte ad una inevitabile ed inarrestabile pestilenza»[49].

Come è noto, successivamente Merzagora ritirò le dimissioni a seguito di uno scambio di lettere con Gronchi nel quale peraltro il presidente del Senato confermò pienamente le sue critiche e le sue riserve, nonostante le perplessità manifestate in ordine al suo operato sia dalla Dc (i direttivi dei cui Gruppi si erano pronunciati per la crisi), sia dal presidente del Consiglio dimissionario (che aveva difeso l'operato del capo dello Stato), sia dello stesso Psi (che riteneva il discorso di Merzagora un elemento di pericolosa confusione e delegittimazione del sistema dei partiti)[50]. È comunque da osservare che la lunga e circostanziata lettera di Gronchi deve essere ricordata non solo e non tanto per «le riserve, "di forma" e "di sostanza"» che il capo dello Stato espresse sull'intervento del presidente del Senato, quanto per il lungo passo relativo alle crisi extraparlamentari, tra le quali non erano comprese quelle che «se pure nascono fuori dell'ambito delle Assemblee, sono da riconoscere come innegabilmente determinate da organi ed articolazioni del Parlamento», sul presupposto che le crisi "parlamentari" fossero non solo solo quelle originate da un voto di sfiducia ai sensi dell'art. 94 Cost.[51].

Più in generale, però, Gronchi mise in guardia l'interlocutore circa l'efficacia dei dibattiti parlamentari «per la solidità delle libere e sovrane istituzioni rappresentative», ritenendo che «da altri pericoli devono guardarsi i Parlamenti per non veder minati il loro prestigio e la loro stessa esistenza», ricordando la crisi di regime in Francia con l'avvento della Costituzione della Quinta Repubblica «dopo che — fra il 1950 ed il 1959 — ben dieci crisi ministeriali su quindici erano state provocate da espliciti voti contrari dell'Assemblea Nazionale!»[52]. Rimase però a livello dottrinale il dibattito sulla liceità delle crisi extraparlamentari, in ordine alle quali parte importante della dot-

---

[49] *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, III legislatura, seduta del 25 febbraio 1960, pp. 11156-11157.

[50] P. Calandra, *I Governi*, cit., pp. 164-165.

[51] G. Cavera, *Un conflitto istituzionale dietro la «crisi Tambroni». Carteggio Giovanni Gronchi-Cesare Merzagora (luglio 1960)*, in «Nuova storia contemporanea», 5, 1998, pp. 105 ss.

[52] La lettera di Gronchi è rinvenibile in R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, Segr. gen. Pr. Rep., 2009, pp. 118 ss.

trina non si distaccò dall'orientamento di Gronchi, ricordando sia la funzione costituzionale dei partiti ai sensi dell'art. 49 Cost., sia la prassi dalla quale si sarebbe potuto desumere «la riprova dell'inutilità (ed anzi della dannosità) degli espedienti intesi a mantenere in vita – come già dicevano gli studiosi francesi della terza Repubblica – un "Gouvernement malgré lui"», a maggior ragione perché l'art. 94 Cost. non esclude le più diverse cause di dimissioni. Per cui, «la stessa idea che una "parlamentarizzazione" delle crisi potesse in ogni caso agevolarne la risoluzione non aveva un concreto fondamento; ed anzi il semplice fatto di rendere pubblici i motivi del dissenso faceva correre il rischio – in situazioni politiche come quelle italiane – di ostacolarne la ricomposizione d'una maggioranza parlamentare, rendendo più difficili i compromessi necessari allo scopo»[53].

Durante la Presidenza Gronchi si verificarono i primi casi di rinvio del Governo alle Camere in situazioni di crisi politica. Tale strumento fu generalmente ritenuto ammissibile[54] ed anzi, come osservato da Crisafulli, addirittura auspicabile, investendo le Camere della crisi «e riportando il funzionamento del sistema nell'alveo segnato dalle norme costituzionali»[55], ma non espressione di una "necessità costituzionale", essendosi affermato che il vapo dello Stato non potrebbe procrastinare l'accettazione delle dimissioni senza valide ragioni[56].

Il primo caso fu relativo al Governo Zoli, dimissionario perché nel voto di fiducia iniziale aveva ottenuto il voto determinante dei parlamentari del Msi. La decisione del capo dello Stato che giunse dopo un mandato esplorativo al presidente del Senato Merzagora e un incarico senza esito a Fanfani, attirò le feroci critiche del sen. Sturzo che criticò l'invadenza di Gronchi (cfr. anche *infra*, par. 8). Anche Scelba definì Zoli un "ciambellano" per la rinunzia alle

---

53 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 128.

54 G. Zagrebelsky, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1968, pp. 838 ss.

55 V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Jus», 2, 1958 (anche in Id., *Stato popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 162).

56 G. Cuomo, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, Sav, 1962, pp. 73 ss.

sue prerogative, "espropriate" dal capo dello Stato che sarebbe intervenuto sia nella composizione che nella definizione del programma di governo[57].

La seconda vicenda, ancora più controversa, riguardò il rinvio alle Camere del Governo Tambroni dopo che anche in questo caso nel voto di fiducia iniziale alla Camera aveva ottenuto consensi determinanti dei parlamentari dell'estrema destra. Dopo le dimissioni dei tre ministri della sinistra Dc e quelle successive del Governo e un successivo incarico senza esito a Fanfani, il Capo dello Stato rinviò il Governo alle Camere per completare l'*iter* fiduciario, superando le obiezioni di quanti, in particolare il sen. Terracini, ritenevano che il rimpasto conseguente alle dimissioni dei tre ministri, avesse configurato un Governo diverso da quello che aveva già ottenuto la fiducia della Camera[58].

Come nel caso del Governo Zoli, il rinvio di un esecutivo che il capo dello Stato aveva "sostenuto", condizionando la definizione del programma (anche se poi Tambroni si era di fatto discostato dai suggerimenti "minimalisti" di Gronchi, presentando un programma fin troppo ambizioso) e la composizione (imponendo la presenza di ministri a lui vicini) non riuscì a rendere più agevole la vita del Governo che si dimise poco dopo, al culmine di un periodo di fortissime tensioni politiche e sociali, a seguito di un comunicato della direzione democristiana che prefigurava la nascita di un nuovo esecutivo (quello che sarebbe stato definito delle "convergenze parallele") come se si trattasse di una anomala ed extraparlamentare "mozione di sfiducia costruttiva"[59].

Come si vede, quindi, il rinvio del Governo alle Camere non si tradusse in un efficace strumento di risoluzione delle crisi di governo.

Non solo, ma nel 1959 la parlamentarizzazione della crisi si rivelò impossibile per l'indisponibilità del presidente del Consiglio Fanfani di presentarsi alle Camere, con ciò dimostrando l'impraticabilità di tale soluzione, in presenza di una opposizione di quest'ultimo. Non è infatti possibile obbligare un soggetto a mantenere un ufficio pubblico che non intenda mantenere, essendosi osservato che, mentre l'invito alla presentazione alle Camere è

---

57 P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 142.

58 Su tali vicende, in particolare, M. Bon Valsassina, *La crisi*, cit., pp. 392 ss. Come è stato ricordato, alla Camera l'obiezione relativa al rimpasto non fu riproposta, cosicché la pregiudiziale presentata da Terracini fu dichiarata inammissibile: L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 135, nt. 30.

59 P. Calandra, *I Governi*, cit., pp. 180 ss.

atto del presidente della Repubblica quale *dominus* della risoluzione delle crisi di governo, la presentazione è atto del Governo che pertiene al rapporto fiduciario e quindi rimesso ad una propria valutazione[60].

Emblematico è, da questo punto di vista, il comunicato della Presidenza della Repubblica, nel quale si legge: «il Capo dello Stato ha ricevuto stamattina il Presidente del Consiglio, on. Fanfani, il quale gli ha comunicato con suo vivo rammarico che egli non giudica di poter recedere dalle dimissioni ed ha illustrato i motivi anche personali che lo inducono a questa decisione» (assunta, per inciso, senza nemmeno convocare il Consiglio dei Ministri). Come attestato dai diari di Fanfani, in realtà le motivazioni del rifiuto del presidente del Consiglio erano tutt'altro che personali ma squisitamente politiche e riferite anche a un malcelato contrasto con il capo dello Stato (da qui la congiunzione "anche" prima di «personali»)[61].

Infine, con riferimento alle crisi di governo durante la presidenza Gronchi, un caso molto citato è quello della crisi del Governo Scelba, all'indomani dell'elezione del nuovo capo dello Stato. La vicenda delle dimissioni di cortesia divenne alquanto spinosa, sia per la volontà del presidente della Repubblica di superare le formula quadripartita centrista, sia per i rapporti anche personali non idilliaci con il presidente del Consiglio. La vicenda si concluse con un comunicato del Quirinale che, laddove si riferiva a «dimissioni non accolte» anziché «respinte», lasciava trapelare una polemica presa di distanza di Gronchi, impossibilitato costituzionalmente a provocare la crisi del Governo in carica. La vicenda è stata definita «la prima sortita ufficiale» con «un significato premonitore» della strategia interventista del nuovo capo dello Stato[62].

A tale proposito, sembra di poter affermare che obiettivo di Gronchi fosse la realizzazione del centro-sinistra già nella II legislatura[63]. I fatti però

---

60 Per tutti, L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 128; A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 184. Sulla vicenda richiamata nel testo cfr. M. Bon Valsassina, *Le dimissioni del Gabinetto Fanfani e la nomina del Governo Segni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1960, pp. 372 ss.

61 A. Fanfani, *Diari*, vol. III, cit., pp. 492-493.

62 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 89.

63 Si vedano i diari di Nenni a proposito del primo colloquio con Gronchi dopo la sua elezione a Presidente della Repubblica nel quale i due si sarebbero lasciati «sull'impegno reciproco di fare di tutto per allargare la base democratica dello Stato e del governo»:

avrebbero dimostrato tutte le difficoltà politiche (e non solo) che si sarebbero frapposte alla realizzazione di una tale prospettiva.

6. La formazione del Governo: consultazioni, incarico e "succedanei" (mandati esplorativi e preincarichi)

È stato affermato che con Gronchi «non fu affatto isolata né episodica la dislocazione impropria di potere decisionale che si registrò in occasione della formazione di nuovi governi», fino a parlare di una «acquisizione *de facto* di un potenziale ruolo oppositivo nella soluzione delle crisi, tale da garantire al presidente la legittimazione ad una diretta interferenza negli indirizzi e nella composizione del governo»[64]; e ciò in un momento nel quale, almeno a livello politico, non erano definitivamente acquisiti alcuni capisaldi relativi ai presupposti della formazione del Governo, se è vero che, ad esempio, Nenni, nei suoi diari, si rammaricò per la mancata crisi del Governo Scelba, e per la mancata apertura comunque, e sembra a prescindere dalle determinazioni del Governo, delle consultazioni per la formazione del nuovo Governo[65].

Con riferimento alla formazione del Governo, un primo dato da sottolineare è la definitiva stabilizzazione delle consultazioni[66], dopo il precedente (peraltro isolato) einaudiano della formazione del Governo Pella, avvenuta senza il ricorso a questo strumento[67].

P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, Milano, SugarCo, 1981, p. 662.

64 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 92.

65 P. Nenni, *Tempo di guerra fredda*, cit., p. 664.

66 Sulla rilevanza delle consultazioni quale prima fase nell'iter di formazione del Governo cfr., in particolare, M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p.62.

67 Sulla necessità o meno per il capo dello Stato di ricorrere alle consultazioni, cfr., per tutti, L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto,* vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 680 ss. e, da ultimo, G. Cavaggion, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 28 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

In questo periodo, peraltro, le consultazioni erano pletoriche, essendo riferite, oltre che ai presidenti delle Camere e dei Gruppi parlamentari, anche agli ex presidenti della Repubblica, agli ex presidenti delle Camere e dell'Assemblea costituente, agli ex presidenti del Consiglio: uno strumento per alcuni profili farraginoso che vedeva in alcuni casi soggetti consultati più volte (cumulando più cariche attuali o pregresse). Salvo eccezioni (cfr. *infra*) non venivano consultati i leader di partito, anche se alcuni di loro (Togliatti e Nenni ad esempio) potevano salire al Quirinale in qualità di capigruppo.

Rispetto alla prassi seguita, non mancarono peraltro alcune novità, quali il coinvolgimento del segretario del Pri, nelle consultazioni che portarono alla formazione del secondo Governo Fanfani; la decisione del capo dello Stato fu dovuta alla necessità di sentire la voce di un piccolo partito (con numeri tali da non poter costituire un proprio Gruppo alla Camera) potenzialmente aggregabile in una futura maggioranza parlamentare.

Non solo, ma alle consultazioni "ufficiali", Gronchi affiancò spesso colloqui informali (talvolta nella propria abitazione) con singoli esponenti politici.

Il 5 febbraio 1959 per le incertezze del quadro politico il capo dello Stato svolse un supplemento di consultazioni con i presidenti delle Camere e i capigruppo parlamentari; dopo le dimissioni di Tambroni (poi rientrate) Gronchi procedette a consultazioni rapide, escludendo non solo gli ex titolari di cariche ma anche i presidenti dei due Gruppi misti, mentre sentì il Pri (che, come detto, non disponeva di un proprio Gruppo)[68].

In più occasioni Gronchi cambiò poi l'ordine dei consultati.

Sulla procedura successiva alle consultazioni, le difficoltà politiche che connotarono l'intero settennato spiegano una grande varietà di istituti e di varianti che differenziano profondamente la presidenza Gronchi da quella Einaudi.

Senza entrare nei dettagli, si sono avuti:

1) un preincarico (Segni nel giugno 1955); *2)* primi casi di mandati esplorativi (Merzagora nel giugno 1957; Leone nel marzo 1960); *3)* incarichi; *4)* incarichi dopo rinuncia di un incarico precedente (Segni dopo Piccioni nel marzo 1960; Tambroni dopo Segni, sempre nel marzo 1960); *5)* un incarico

---

[68] E ciò a dimostrazione che l'eterogeneità dei soggetti consultati è conseguenza della necessità per il capo dello Stato di acquisire gli orientamenti delle diverse forze politiche al fine di verificare la sussistenza delle condizioni per la formazione di un Governo: per tutti, G. Zagrebelsky, *La formazione del Governo*, cit., pp. 823 ss.

con contestuale accettazione e nomina del presidente del Consiglio (Segni nel febbraio 1959); *6)* incarichi con contestuale rinuncia (Piccioni e Leone nel marzo 1960); *7)* incarichi successivamente rinunciati (Fanfani nel giugno 1957; Segni nel marzo 1960; Fanfani nell'aprile dello stesso anno); *8)* accettazioni dell'incarico ma differimento della nomina del nuovo Governo (Segni I, a distanza di un giorno; Fanfani IV nell'ambito della stessa giornata); *9)* incarichi condizionati (Segni nel marzo 1960, senza esito; Fanfani nel febbraio 1962); *10)* reiezioni delle dimissioni (come si è accennato, i primi casi si hanno proprio durante la presidenza Gronchi: si tratta del Governo Zoli nel giugno 1957; Tambroni nel 1960, che si era dimesso dopo la fiducia nel primo ramo del Parlamento); *11)* una reiezione delle dimissioni non accettate dal presidente del Consiglio in carica (come accennato, Fanfani, nel febbraio 1959).

La latitudine delle prerogative presidenziali nella soluzione delle crisi di governo è variata a seconda del contesto politico: mentre nel caso del Governo Tambroni essa è stata massima (al punto di aver fatto parlare di un "Governo palatino"[69]) in altri casi (Governi Fanfani III e IV) essa si è tradotta in una sorta di "presa d'atto" (assai poco gradita da Gronchi) di un'indicazione dell'incaricato condivisa da una maggioranza parlamentare *in fieri*[70].

Rimane il fatto che proprio il conferimento dell'incarico dette luogo, nelle situazioni di maggiore incertezza nel quadro politico, a situazioni quasi grottesche: così, durante la crisi (poi rientrata) del Governo Zoli, ricordano i diari di Fanfani, di fronte alla richiesta del capo dello Stato a Fanfani di verificare l'ipotesi di un monocolore sostenuto dai soli socialisti (anche attraverso un voto di astensione), poi respinta dall'interessato, il capo dello Stato avrebbe risposto «allora non ti do l'incarico». Al che Fanfani avrebbe risposto che non gli importava non avendolo chiesto. A questo punto Gronchi avrebbe insistito nell'ipotesi di un governo monocolore con il sostegno, diretto o indiretto del Psi anche contro il parere della Direzione della Dc, ottenendo un nuovo rifiuto anche perché i socialisti avrebbero, a dire di Fanfani, votato comunque contro[71].

---

69 P. Calandra, *I Governi*, cit., pp. 169 ss.

70 A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., pp. 182 ss.

71 A. Fanfani, *Diari*, vol. III, cit., p. 230.

Il giorno successivo Gronchi convocò al Quirinale Fanfani, che prima accettò il colloquio e quindi pregò il Capo dello Stato di dispensarlo: «se mi dai l'incarico – gli dico – lo accetto»; replica: «ma non te lo do». Conclude: «allora non vengo»[72]. In questo contesto confuso maturò la decisione di respingere le dimissioni del Governo Zoli.

In più occasioni emerse la profonda differenza tra Gronchi e la Dc, con il primo attestato sulla necessità di individuare un programma e solo dopo un incaricato e la seconda favorevole a uno schema opposto, sul presupposto della maggiore facilità di sbloccare la crisi (ancorché con possibili soluzioni "pendolari").

Proprio a partire dalla presidenza Gronchi (e non, come talvolta si legge, dalla presidenza Saragat) decollarono i c.d. "mandati vincolati", problematici dal punto di vista della compatibilità con i lineamenti della forma di governo parlamentare[73] ma utilizzati dal capo dello Stato tanto nel tentativo Segni del marzo 1960, sia nel caso della formazione del Governo Fanfani IV, tripartito aperto a sinistra, nonostante tutti i dubbi legati al fatto che «al capo dello Stato non spetta di proporre, mediante un incarico condizionato o, come si dice, con vincolo di mandato, la composizione dell'esecutivo e la formula programmatica all'interno della quale l'incarico stesso deve svolgersi» a meno che non si tratti di «meri consigli o magari autolimiti» ovvero «quando le indicazioni presidenziali sembravano ubbidire a esigenze reali e non procrastinabili di funzionalità del sistema»[74]. Infatti, da un punto di vista formale, è evidente che «resta fermo il dovere – giuridico e non solamente politico – di formare quel governo che possa riscuotere la fiducia delle due camere»[75]; sicché il capo dello Stato ha il dovere di nominare, e prima ancora di incaricare, come presidente del Consiglio la persona maggiormente idonea al raggiungimento di tale scopo.

---

72 *Ibidem*.

73 Sono stati definiti "alla francese": A. Reposo, *Lezioni*, cit., p. 141. Peraltro, ammettono i mandati vincolati G. Cuomo, *I poteri*, cit., pp. 186 ss.; G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, Jovene, 1970, p. 39; M. Galizia, *Studi*, cit., pp. 80 ss.

74 A. Reposo, *Lezioni*, cit., pp. 141-142.

75 L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 684; nello stesso senso, per tutti, G. Pitruzzella, *Artt. 92-93*, in *Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96*, Bologna-Roma, Zanichelli Foro Italiano, 1994, p. 73.

È poi accaduto in alcune occasioni che l'incarico sia stato rifiutato (come accennato, Piccioni e Leone nel marzo 1960), addirittura immediatamente senza nemmeno che l'incaricato avesse preso contatti con i Gruppi parlamentari.

In alternativa all'incarico proprio durante la presidenza Gronchi venne introdotta la figura del mandato esplorativo, conferito nel giugno 1957 al presidente del Senato, e nel marzo 1960 a quello della Camera.

In ordine a tale istituto, a livello politico non mancarono dubbi di costituzionalità sollevati in particolare dal Pli, sul presupposto che esso eludesse la necessità di un incaricato destinato a formare un governo sulla base di un programma concordato; il Gruppo si rifiutò quindi di discutere con l'esploratore i profili programmatici[76]. Anche a livello dottrinale non mancarono dubbi circa il nuovo istituto «in quanto si negava che il Presidente della Repubblica potesse delegare ad altri una parte delle consultazioni, sia pure avvalendosi di altissime cariche dello Stato, quale il Presidente del Senato»[77]; tali rilievi non furono condivisi da altra parte della dottrina, sul presupposto che le consultazioni, non previste dalla Costituzione, potessero avvenire per il tramite di un altro soggetto[78].

Di fatto, alla sua prima applicazione l'istituto evidenziò alcune ambiguità: da un lato, infatti, Merzagora nel giugno 1957 accettò di svolgere l'esplorazione sul presupposto dell'indisponibilità a formare eventualmente il Governo (elemento, questo, che nella prassi successiva sarebbe emerso come proprio solo del preincarico[79]) e successivamente rinunciò ad esso, a seguito della posizione del Pli (ma anche del direttivo della Dc). Minori problemi suscitò nel marzo 1960 il mandato esplorativo a Leone, deciso da Gronchi per cercare di superare le strettoie di una possibile designazione Dc in un contesto alquanto difficile e confuso, che vide incarichi rinunciati *ex ante* da Piccioni, Pella e Moro.

L'istituto solo nei decenni successivi avrebbe assunto la sua configurazione attuale (nel più recente periodo esso ha visto innovazioni significative).

---

76 P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 140.

77 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 134; cfr. anche P. Barile, *I poteri*, cit., pp. 350-351.

78 E. Spagna Musso, *Cronache di una crisi di Governo*, cit., pp. 526-527.

79 G. Pitruzzella, *Artt. 92-93*, cit., p. 83.

Gronchi ricorse anche a un preincarico a Segni il 26 giugno 1955 (preincarico poi prorogato dal Capo dello Stato fino al 2 luglio). Di questo istituto peraltro vi era un precedente nella presidenza Einaudi, allorché il capo dello Stato vi era ricorso nella vicenda poi culminata nella formazione dell'VIII Governo De Gasperi che non ottenne la fiducia iniziale.

7. *Segue*: le innovazioni apportate da Gronchi con riferimento all'incarico

Importante e non priva di un profondo significato istituzionale fu la modifica della prassi relativa all'incarico che Gronchi decise a partire dalle prime consultazioni per la formazione del Governo a partire dall'inizio della III legislatura.

In precedenza, la procedura era scandita come segue:

a) presentazione delle dimissioni del Governo al capo dello Stato che si riservava di accettarle o meno;

b) dopo le consultazioni, conferimento in forma orale dell'incarico; l'incaricato a sua volta si riservava di accettare o meno l'incarico a seguito delle "piccole consultazioni" da quest'ultimo svolte;

c) successiva accettazione dell'incarico da parte del designato;

d) accettazione delle dimissioni del precedente Governo;

e) nomina del nuovo presidente del Consiglio e, su sua proposta, dei ministri ai sensi dell'art. 92 Cost.

In concreto erano adottati tre decreti: uno, retrodatato con il quale erano accettate le dimissioni del precedente Governo e un secondo, in pari data, recante il conferimento dell'incarico controfirmati dal presidente del Consiglio uscente; un terzo con la data dell'effettiva emanazione, recante la nomina del nuovo presidente del Consiglio.

La modifica introdotta da Gronchi che si è radicata fino ad oggi comportava (e comporta) l'adozione dei soli decreti, aventi una data corrispondente a quella dell'effettiva emanazione, recanti l'accettazione delle dimissioni del precedente Governo e la nomina del nuovo presidente del Consiglio.

Pertanto, l'incarico da allora rimane affidato in forma solo orale, dando luogo, come fu detto, a una semplificazione procedurale, giustificata da

Gronchi sul presupposto della necessità di «fare coincidere – con la più rigorosa esattezza – la successione degli atti […] con la cronologia degli avvenimenti»[80] e di superare alcuni problemi e alcune obiezioni che furono rivolte ad esempio a proposito della crisi (poi rientrata) del Governo Zoli, allorché, secondo alcuni, l'incarico (poi senza esito) a Fanfani avrebbe costituito un'implicita accettazione delle dimissioni dell'esecutivo, che avrebbe reso impossibile il successivo rinvio alle Camere (che invece fu deciso).

Si è poi evidenziato che l'innovazione rispondeva allo scopo di evitare la sovrapposizione di due presidenti del Consiglio (il dimissionario ed il nominato)[81]; tuttavia, tale obiezione può essere superata alla luce del fatto che gli organi del governo, compreso il presidente del Consiglio, entrano in carica solo con il giuramento e, quindi, il presidente nominato poteva (o potrebbe) essere considerato un organo provvisorio con poteri limitati alla formazione del Governo[82]; poteri che, seppure avrebbero potuto essere certamente considerati ristretti, sarebbero apparsi, però, come indubitabilmente suoi.

Da un punto di vista pratico-politico, l'unico vantaggio dell'incarico "verbale" (che ha sostituito dalla presidenza Gronchi quello conferito con decreto) appare essere quello «di evitare il ripetersi di atti solenni di nomina che rimangano senza esito»[83].

Peraltro, tale "riforma" aveva anche uno scopo (ancorché ovviamente non dichiarato) assai più rilevante sul piano istituzionale, come è stato osservato da una parte della dottrina: quello di ampliare gli spazi di manovra del capo dello Stato nella procedura di formazione del Governo, anche a costo di indebolire l'incaricato[84].

Come infatti è stato osservato, «la presenza di un vero e proprio decreto [di incarico] contribuiva a conferire un carattere formale all'incarico, attestando la natura impegnativa dell'atto presidenziale, talché, in quel contesto,

---

80 La dichiarazione di Gronchi è contenuta in L. Elia, *Carattere delle dimissioni del Governo Zoli*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1960, p. 370n.

81 L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 688.

82 L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 685.

83 M. Galizia, *Studi*, cit., p. 80.

84 Per tutti, S. Merlini, *I presidenti della Repubblica*, in G. Pasquino (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 97 ss.; A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 93 ss.

quand'anche il capo dello Stato si fosse accorto di aver mal interpretato i reali intendimenti del presidente incaricato circa la formula o il programma, nessuna resipiscenza sarebbe stata possibile pel tramite di una revoca»[85].

In effetti, «l'esistenza di un decreto in forma solenne, ed il fatto che tale decreto, anche se redatto successivamente, veniva per prassi retrodatato, dimostrava il carattere impegnativo erga omnes dell'atto "orale" con cui il presidente della Repubblica commetteva la formazione del ministero»[86]. Si trattava quindi di una procedura che appariva in rotta di collisione con la tesi, sostenuta dal consigliere di Gronchi, Cosentino, secondo la quale l'incarico si sarebbe sostanziato in una mera "credenziale" a trattare con i Gruppi parlamentari[87], «ferme restando le conclusive determinazioni spettanti al Presidente, sia quanto ai nominativi dei Ministri, sia quanto al programma del futuro esecutivo»[88].

Pertanto, «al filo apparentemente sottile» del decreto di incarico «erano quindi legate (o almeno così sembrava in quel momento che fosse) molte *chances* delle tesi "parlamentaristiche" sul potere di nomina»; pertanto,

> eliminare […] quel decreto, come fece Gronchi nel giugno 1958, non significava soltanto togliere di mezzo elementi di irrazionalità nel procedimento di formazione del Governo; voleva anche dire sbarazzarsi di un accidente formale che deponeva più nel senso della completa autonomia del presidente del Consiglio incaricato che in quello del diritto-dovere, rivendicato da Gronchi, di collaborare alla formazione del Governo», in una logica che «sfruttando gli ampi spazi lasciati aperti da una disciplina costituzionale largamente incompleta, tendeva a uno spostamento degli equilibri costituzionali a favore del presidente della Repubblica[89].

Lo stesso Gronchi, in occasione della crisi di Governo che portò alla formazione del controverso esecutivo presieduto da Zoli, rivendicò il diritto-dovere di «collaborare alla formazione del Governo» per rispondere al meglio «alle esigenze del Paese e rispettare l'autorità e il prestigio del Parlamento». Interessante, nella stessa dichiarazione, il passaggio nel quale il capo dello

---

85 A. Reposo, *Lezioni*, cit., p. 133.
86 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 93-94.
87 L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 684.
88 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 133.
89 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 94-95.

Stato sottolineava le differenze con il modello francese; differenze che valorizzerebbero le prerogative del presidente della Repubblica italiano.

> Mentre il Presidente della Repubblica francese nominando il capo del governo lo propone all'investitura del Parlamento, dopo la quale soltanto si può dire formato il Ministero, secondo la Costituzione italiana la scelta del Capo dello Stato costituisce di per sé il Governo nella pienezza dei suoi poteri. Il Parlamento interviene in un secondo momento con il suo necessario voto di fiducia. Basta questo per dire che la responsabilità del Capo dello Stato è alquanto diversa dalla responsabilità di altri capi di Stato. E questo dico non per rivendicare diritti ma per sottolineare dei doveri[90].

I pochi critici di questa procedura hanno rilevato che la prassi dell'incarico ha portato a due conseguenze: la prima è stata che le trattative per la formazione dei Governi sono state spesso condivise fra il presidente incaricato ed il presidente della Repubblica; la seconda è stata quella di aver ridotto (soprattutto nei confronti dei partiti) i già scarsi poteri del futuro presidente del Consiglio, costretto a mediare da una posizione debolissima sia i contenuti del programma che le nomine dei ministri, e ciò in un contesto nel quale è ancora oggi discussa la natura giuridica dell'incarico e delle sue attribuzioni[91].

L'attribuzione in forma meramente orale degli incarichi ha consentito una interpretazione degli stessi da parte dei presidenti della Repubblica (e subito dagli incaricati) nei modi più disparati: dagli incarichi "ampi" a quelli "di formula"; dagli incarichi non vincolati ad un programma a quelli collegati ad una piattaforma programmatica.

Sembra di poter concludere, dunque, che un formale decreto di nomina, oltre ad essere più corrispondente alle prerogative esclusivamente proprie del presidente del Consiglio nella seconda fase di formazione del Governo (scelta del programma, della formula politica, dei ministri) avrebbe rafforzato, anche per la sua solennità e rigidità, il Presidente nominato nei confronti dei partiti politici e dei loro apparati, coinvolgendo la responsabilità del capo

---

90 *Ibidem*.

91 Da ultimo, G. Cavaggion, *La formazione del Governo*, cit., pp. 33 ss.

dello Stato nel solo (ma, in realtà fondamentale) procedimento di scelta della persona del presidente del Consiglio.

È stato però giustamente ricordato che anche i mutamenti introdotti nell'atto di conferimento dell'incarico non produssero, almeno nell'immediato (diverso discorso si potrebbe forse fare per i decenni successivi), un indebolimento costante dell'incaricato[92], anche perché Gronchi non giunse fino al punto di arrivare alla revoca di un incarico già conferito, sebbene, in almeno un caso, la rinuncia dell'incarico sarebbe avvenuta per le condizioni e gli ostacoli frapposti dal Quirinale[93].

8. I condizionamenti di Gronchi nell'ambito della formazione del Governo

Sono stati ampiamente studiati i condizionamenti del capo dello Stato relativi alla composizione del Governo, alla delimitazione della maggioranza, al programma del nuovo esecutivo.

Si tratta dell'aspetto forse più problematico, dato che gli interventi di Gronchi andarono al di là di quanto parte della dottrina riteneva consentito al capo dello Stato[94].

Il punto più alto è nella formazione del Governo Tambroni, nel quale è ormai accertato non solo che il presidente della Repubblica chiese e ottenne

---

[92] Si può ricordare il caso di Segni che, nel caso della formazione del suo primo Governo, iniziò le "piccole consultazioni" prima ancora del conferimento formale dell'incarico (P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 119); all'atto della formazione del suo secondo Governo, accettò poi senza la consueta riserva.

[93] Come si evince dai diari di Segni, la sua rinuncia all'incarico nel marzo 1960 fu determinata anche dalla limitazione all'incarico imposta dal presidente della Repubblica a un Governo tripartito (Dc-Psdi-Pri) con esclusione di voti condizionanti del Psi e dei gruppi di sinistra e di destra. Nei diari sono attestati punti programmatici elaborati dallo stesso Gronchi: A. Segni, *Diario (1956-1964)*, a cura di S. Mura, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 168-169.

[94] In questo senso minori problemi suscitano i richiami senza esito all'attuazione dell'art. 95, comma 3 Cost. anche ai fini della nomina dei ministri senza portafoglio, ad esempio nell'ambito della formazione del primo Governo Segni: P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 120.

la presenza di alcuni ministri a lui vicini, ma che il suo più fidato consigliere, Cosentino, collaborò alla stesura del programma anche se poi il presidente del Consiglio, disattendendo le indicazioni di Gronchi, avrebbe allargato molto gli obiettivi del nuovo esecutivo, cercando in questo modo di ottenere l'attenzione dei diversi gruppi (del Psi ma anche dei gruppi di destra), finendo in tal modo per snaturare la natura "amministrativa" dell'esecutivo stesso. Lo ricorda, tra gli altri, Nenni, denunciando il fatto che Tambroni si era «avventurato in un programma di dieci anni, cioè nella più artificiale delle costruzioni» con ciò favorendo l'incursione del Msi nella maggioranza, pregiudicando una strategia dell'attenzione di Psi, Psdi e Pri (Nenni avrebbe altresì ricordato che Gronchi gli avrebbe riferito che «Tambroni gli è sfuggito di mano come un'anguilla dal momento che ha avuto l'incarico»)[95].

Cosentino poi si adoperò anche per convincere inutilmente il Psdi e il Pri ad appoggiare il Governo.

Il Governo Tambroni e soprattutto le vicende che portarono alla sua caduta costituirono uno spartiacque nella presidenza Gronchi, il cui ruolo nella formazione dei successivi esecutivi (Fanfani III e IV) risultò minore. Anzi, il presidente della Repubblica prima esternò la sua amarezza per l'emarginazione subita nell'ambito della formazione del Governo Fanfani III e quindi discretamente polemizzò per la crisi dello stesso esecutivo, aperta solo durante il semestre bianco, per sottrarsi alla minaccia dello scioglimento anticipato delle Camere. È stato ricordato che Gronchi considerò offensivo questo atteggiamento, pensando di rassegnare le dimissioni. In precedenza, egli si era adoperato per favorire una crisi di Governo o quantomeno un rimpasto, evidenziando «una situazione così confusa e ormai così aspramente controversa da arrecare danno al Paese»[96].

Peraltro, già prima del Governo Tambroni, nell'incertezza della situazione politica, le "incursioni" di Gronchi furono in alcuni casi assai evidenti.

Si è già accennato all'accusa rivolta da Scelba al presidente del Consiglio Zoli di essere un "ciambellano" di Gronchi, tanto che Zoli dovette espressamente negare «interferenze di altri poteri»[97]. Sappiamo però dai diari di

---

95 P, Nenni, *Gli anni del centro sinistra. Diari 1957-1966*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, Milano, SugarCo, 1982, p. 111.

96 A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 185.

97 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 133.

Segni dei «due vicepresidenti imposti da Gronchi anche pubblicamente con telefonata a Ceschi, ad esempio» e del «passaggio a Bo (legato a Gronchi) del ministero delle Partecipazioni» che «mette in mano ad un gruppo leve di comando grandissime»[98]. E i diari di Fanfani attestano pressioni, ad esempio, per la nomina di Pella al Bilancio e Gonella agli Esteri, ripiegando, per quest'ultimo, successivamente, sul Ministero di Grazia e giustizia[99].

In questo contesto, Zoli si vide respingere la lista dei Ministri da parte di Gronchi, che aveva ravvisato nelle proposte del presidente del Consiglio incaricato una preponderanza di esponenti della corrente fanfaniana[100].

Rimane però che le "indicazioni" del Presidente dovettero subire veti e condizionamenti da parte della Dc e delle sue diverse componenti; si tratta di un punto da rimarcare perché il sistema politico-partitico, sia pure in crisi, fu in grado, almeno in parte, di evitare, per dirla con Fanfani, «la prova di intrusioni indebite nella formazione di governo»[101].

Sul programma si è già accennato all'approccio di Gronchi, favorevole a ricevere dalle forze politiche indicazioni relative agli obiettivi prima ancora dei nomi degli incaricati; e ciò in una stagione nella quale le difficoltà politiche potevano trovare in un programma condiviso *ex ante* un presupposto per cementare una possibile coalizione di Governo. Tale impostazione, in sé comprensibile, cozzava però da un lato con l'obiezione che il programma «non può essere stilato che dall'incaricato dal Capo dello Stato»[102], dall'altro che Gronchi in alcuni casi si spinse fino a indicare all'incaricato precisi punti programmatici analiticamente individuati[103]. Rimane il fatto che proprio sulla definizione del programma parte della dottrina ritenne costituzionalmente legittimo l'intervento del presidente della Repubblica[104], sul

---

98 A. Segni. *Diario*, cit., pp. 150-151.

99 A. Fanfani, *Diari*, vol. III, cit., p. 205.

100 P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 133; sul punto, cfr. anche M. Galizia, *Studi*, cit., p. 93, secondo il quale sulla composizione del Governo (e sul programma) il capo dello Stato può fare «rilievi che devono tuttavia essere necessariamente mossi da esigenze sistematiche, a garanzia del sistema nel suo insieme».

101 A. Fanfani, *Diari*, vol. III, cit., p. 208.

102 Ivi, p. 201.

103 Cfr. *supra*, nt. 93.

104 «Negare ciò porterebbe a considerare l'attività che il Presidente della Repubblica esplica nella nomina del Presidente del Consiglio come mera registrazione della volontà

presupposto della «particolare struttura *dualistica* del sistema parlamentare italiano, rivelata dalle competenze del Presidente e del Parlamento»[105].

È peraltro da ricordare anche a livello politico l'interventismo presidenziale formò oggetto di opinioni diverse, se è vero che lo stesso Togliatti nell'aprile 1960, diversamente da quanto sostenuto da Sturzo tre anni prima, riconosceva essere «assurdo considerare il Presidente della Repubblica come una entità non politica» per cui egli non avrebbe potuto non dare all'incaricato «un'indicazione sul modo come egli debba contenersi nel formare il governo e nell'elaborare quello che sarà il programma governativo»[106]. Del tutto opposto, come si è accennato, l'orientamento di Sturzo il quale non mancò di criticare nettamente l'operato del presidente[107] tanto che questi era tentato di dimettersi, «oppure sottoporre il suo operato alle Camere o chiedere una pronunzia della Corte costituzionale»[108].

9. Le anomalie costituzionali dei c.d. Governi amministrativi

La presidenza Gronchi è ricordata anche per due Governi "amministrativi", Zoli e soprattutto Tambroni, che avrebbero derogato alla *conventio ad excludendum* nei confronti del Msi.

Anzitutto, deve essere chiarita l'ambiguità che spesso ricorre intorno a questa figura. Nell'esperienza statutaria, qualche volta furono definiti come

---

del partito, o coalizione, di maggioranza (tesi da respingere) oppure come istituzionalmente dettata solo dalle simpatie personali verso il soggetto incaricato della titolarità dell'ufficio»: A. Predieri, *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in «Rassegna parlamentare», 4, 1960, p. 871.

105 V. Sica, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1956, p. 23.

106 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, III legislatura, seduta antimeridiana del 7 aprile 1960, p. 13567. .

107 Nella seduta del 29 maggio 1957, Sturzo presentò, insieme al sen. Caristia, un ordine del giorno nel quale erano espresse critiche sull'operato del presidente della Repubblica. Tali critiche furono riprese nell'intervento in aula di Sturzo del 27 giugno (*Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II legislatura, seduta pomeridiana del 27 giugno 1957, pp. 22311 ss.).

108 A. Fanfani, *Diari*, vol. III, cit., p. 233.

"amministrativi" Governi nati in funzione antiparlamentare, o per il loro programma o per la loro colorazione politica. Nella più corretta tradizione del Parlamento italiano, per governo amministrativo si intendono, invece, gli esecutivi che nascono in base a particolari condizioni politiche (di solito senza maggioranza precostituita), per cui essi debbono più limitarsi all'ordinaria amministrazione che all'attuazione di un programma.

Nel modello costituzionale repubblicano l'obbligatorietà del programma di Governo e della sua votazione parlamentare con mozione motivata suggeriscono che non è possibile fare a meno di un indirizzo politico di Governo. In base ai principi costituzionali, i Governi "amministrativi" non possono essere altro, dunque, che governi «con un programma limitato, appoggiato conseguentemente ad una maggioranza collegata ad un compromesso estremamente accentuato, al di là di una marcata caratterizzazione politica»[109].

L'ordinaria amministrazione non può costituire, dunque, l'indirizzo politico del Governo, anche perché essa prescinde dal rapporto di fiducia (si pensi alla problematica della latitudine delle prerogative dei governi in attesa di fiducia o dei governi dimissionari[110]).

Durante il periodo repubblicano, e in due occasioni durante la presidenza Gronchi, si è fatto ricorso alla costituzione di Governi "amministrativi" a causa della cronica instabilità delle coalizioni, della litigiosa competitività dei partiti di governo, del difficile passaggio (sempre e totalmente mediato dai partiti) dall'una all'altra formula politica[111].

I problemi che si sono subito posti in occasione della costituzione di tali Governi sono stati, essenzialmente, due: quello del loro programma e quello della loro durata in carica.

Per quanto riguarda la durata in carica, è evidente che la vita di un Governo "amministrativo" non può essere che a termine. Infatti, in una forma di

---

[109] Così, M. Galizia, *Studi*, cit., p. 437.

[110] Sul punto, per tutti, V. Crisafulli, *Il Governo tra nomina e fiducia*, in «Foro amministrativo», 1957, pp. 5 ss.; L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958; A.A. Romano, *Ordinaria amministrazione e continuità funzionale degli organi*, Torino, Giappichelli, 1988.

[111] Non è casuale, da questo punto di vista, che il primo di tali Governi sia stato, prima della presidenza Gronchi, quello, presieduto da Giuseppe Pella, che nacque il 18 agosto 1953 con la caduta della *leadership* di De Gasperi.

governo parlamentare il Governo non può non essere politicamente rappresentativo del Parlamento (ossia, della sua maggioranza), cosicché Governi che abbiano una limitata rappresentatività politica o che dichiarino di essere costituiti al di fuori di qualsiasi formula politica debbono essere considerati un'eccezione.

A ciò si aggiunga che la separazione dei Governi amministrativi rispetto ai partiti politici non può, anch'essa, che essere considerata eccezionale rispetto al «circuito politico primario» che collega i partiti politici al corpo elettorale e questo al Parlamento ed al Governo[112].

Tuttavia, nel caso dei Governi amministrativi la fiducia e quindi la maggioranza parlamentare sono destinate ad emergere solo durante il dibattito parlamentare (come puntualmente avvenuto nei casi di Zoli e Tambroni), o a seguito della replica del presidente del Consiglio (talvolta frutto della diretta elaborazione di quest'ultimo, senza alcun coinvolgimento del Consiglio dei ministri[113]), rendendo possibile non solo l' "incursione" decisiva dei gruppi dell'estrema destra ma anche più in generale, l'emersione di maggioranze politicamente "spurie".

La consapevolezza di tali vincoli costituzionali ha indotto i Governi "amministrativi" a non chiedere mai esplicitamente una fiducia limitata nel tempo (anche se, in concreto, si è fatto, talvolta, riferimento ad un "voto d'attesa"), cosicché si è preferito, di solito, far risaltare, più elegantemente, il limite temporale del Governo in relazione alla limitatezza del programma sottoposto alla approvazione delle Camere.

Questa procedura è, nella sostanza, costituzionalmente corretta, a condizione che, come si è detto poco sopra, un programma di governo, anche se limitato, esista davvero. Da questo punto di vista, le ambiguità dei due Governi "amministrativi" durante la presidenza Gronchi sono evidenti: se Zoli, nonostante le obiezioni di Fanfani, avrebbe voluto svolgere dichiara-

---

112 E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 139 ss.

113 Si pensi alla replica di Zoli in occasione della presentazione del suo governo; circa l'impossibilità che la replica possa condurre a modifiche dell'indirizzo politico contenuto nel programma, cfr., per tutti, M. Galizia, *Studi*, cit., pp. 443 e 445; nei suoi diari Nenni alluse a una possibile apertura del Psi rispetto all'esecutivo Zoli qualora nella replica si fosse impegnato su alcuni punti: *Gli anni del centro sinistra*, cit., pp. 17-18.

zioni programmatiche "impegnative" sul piano politico, per favorire almeno l'astensione del Psi[114], Tambroni, a dispetto delle aspettative di Gronchi (e del suo consigliere giuridico, Cosentino) chiese sì alle Camere un "voto di attesa", esponendo però un programma assai ambizioso, poi, come accennato, del tutto ridimensionato dopo il rinvio alle Camere, seguito alle dimissioni del Governo e alla rinuncia all'incarico da parte di Fanfani[115].

In entrambi i casi la vicenda dei due esecutivi (soprattutto ovviamente del secondo) ha finito per travolgere le aspettative (o forse il disegno politico) del capo dello Stato e della Dc, a dimostrazione del rischio di una "coloritura politica" sopravvenuta di Governi concepiti come transitori e senza una maggioranza precostituita.

---

114 P. Calandra, *I Governi*, cit., p. 134.

115 Per tutti, A. Giacone, *Fernando Tambroni*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, vol. I, Roma-Bari, Laterza, 2022, pp. 254 ss.

LA PRESIDENZA FORTE TRA "GRONCHISMO" E GOLLISMO

Stefano Ceccanti

SOMMARIO: 1. La lettera di Mario Bracci per una prassi presidenzialista della Costituzione nei limiti del testo e della praticabilità politica - 2. I tentativi gronchiani di presidenzializzazione precedenti alla lettera di Bracci per il disgelo costituzionale e l'apertura a sinistra - 3. Il fallimento politico della linea indicata da Bracci: l'apertura a sinistra fallisce con Gronchi e Tambroni e si afferma con Moro e Nenni – 4. Ritorno alle domande: perché pur politicamente sconfitta la tesi costituzionale di Bracci non era una forzatura, dalla Francia 1958 all'Italia 1948 - 5. Conclusione: Gronchi nella legalità costituzionale, anche se sconfitto politicamente

1. La lettera di Mario Bracci per una prassi presidenzialista della Costituzione nei limiti del testo e della praticabilità politica

Per capire nei suoi termini esatti se si può parlare di una forma di pratica gollista delle istituzioni da parte di Gronchi nella sua interpretazione della funzione presidenziale e, in caso affermativo, in cosa essa consista e come debba essere valutata, dobbiamo anzitutto partire da una celebre lettera del giudice costituzionale socialista Mario Bracci a Gronchi.

Bracci, scrivendo in privato nel 1958 qualche settimana dopo il *referendum* che aveva instaurato la Quinta Repubblica (ma non l'elezione popolare diretta del presidente che sarà inserita solo nel 1962), non suggerisce una nuova Costituzione né una revisione costituzionale puntuale sui poteri del presidente italiano, ma solo di utilizzare le virtualità dualiste già presenti nel testo costituzionale. Era convinto (per esempio con Giuseppe Maranini) che la nuova Costituzione francese e il nostro testo del 1948 offrissero entrambe questa possibilità da cogliere.

Questo il punto chiave di quella lettera:

> Bisogna spostare il regime, nei limiti consentiti dall'interpretazione della Costituzione, e, per quanto sia politicamente possibile, dalla tradizionale prevalenza del Parlamento, spesso velleitaria, alla prevalenza del Presidente della Repubblica, verso quel tipo originale di repubblica presidenziale che è reso possibile dalla lettera e dallo spirito della Costituzione[1].

Questo cambiamento dell'asse interpretativo complessivo della Costituzione si sarebbe dovuto concretizzare attraverso l'uso dei seguenti strumenti: interventi sulla formazione del Governo, invio di messaggi alle Camere e interventi di fronte ad esse, utilizzazione del potere di scioglimento anticipato, utilizzazione dei messaggi presidenziali attraverso tv e radio per instaurare un rapporto diretto tra presidente e cittadini[2].

La tesi di Bracci veniva a fornire a Gronchi un nuovo argomento per utilizzare gli elementi dualisti del testo costituzionale. Tale operazione era stata però già in parte tentata da Gronchi precedentemente alla nuova Costituzione francese. Possiamo quindi dire che quest'ultima era utilizzata per rafforzare quei tentativi dando loro un'ulteriore base argomentativa.

2. I tentativi gronchiani di presidenzializzazione precedenti alla lettera di Bracci per il disgelo costituzionale e l'apertura a sinistra

Vari autori da sinistra avevano sperato che l'attivismo presidenziale fosse utilizzato onde favorire il cosiddetto "disgelo costituzionale" (avvio di Corte costituzionale, Csm e Cnel) e a favore delle spinte per l'apertura verso il centrosinistra. Leopoldo Elia, critico da sempre di questo tentativo, con puntuali analisi su «Giurisprudenza Costituzionale» rispetto alla formazio-

---

1 M. Bracci, *Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. Balocchi e G. Grottanelli de' Santi, Firenze, La Nuova Italia, 1981, pp. 729 e 740.

2 Si veda la spiegazione di dettaglio che ne dà C. Fusaro, *Forma di governo e figura del capo dello Stato in Francia e in Italia. Il fascino resistibile delle soluzioni ambigue*, in C. Fusaro (a cura di), *Le radici del semi-presidenzialismo,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, p. 188.

ne dei Governi[3], li avrebbe poi identificati nel 1970 in Leopoldo Piccardi, Guarino e Paolo Barile definendoli come i «presidenzialisti più animosi» che avrebbero cercato di «spingerlo [Gronchi] oltre i limiti non valicabili delle sue attribuzioni» [4].

Perché era accaduto questo? Perché si era aperta questa finestra di opportunità?

Perché sin dai primi anni '50 Gronchi, dato il logoramento della formula centrista, aveva ipotizzato nell'area di sinistra della Dc l'apertura al Partito socialista italiano (in particolare nel corso del congresso Dc di Napoli del 1954). Anche la sua elezione l'anno successivo, avvenuta quando già era presidente della Camera, si era iscritta dentro la prospettiva di logoramento del centrismo, avendo raccolto una maggioranza eterogenea aperta sia a sinistra sia a destra e sconfiggendo il candidato ufficiale del partito, il presidente del Senato Cesare Merzagora. Il discorso di insediamento dell'11 maggio 1955, oltre agli impegni per il disgelo costituzionale, era esplicitamente segnato dalla prospettiva di espansione la base sociale dell'area di maggioranza «a quelle masse lavoratrici ed a quei ceti medi che il suffragio universale ha condotto sino alle soglie dell'edificio dello Stato senza introdurle effettivamente dove si esercita la direzione politica di questo», e lasciava quindi presagire interventi penetranti nella formazione dei Governi[5].

---

[3] S. Ceccanti, *Leopoldo Elia e la palestra di "Giurisprudenza Costituzionale"*, in «Nomos», 1, 2014.

[4] L. Elia, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffré, 1970, p. 661n. La maggior parte di tali autori utilizzò la formula "indirizzo politico costituzionale" per designare la funzione del Presidente della Repubblica, nozione a cavallo tra garanzia e politica, esattamente come quella di "*viva vox Constitutionis*" utilizzata da Calamandrei, e come quella di "arbitro" che dal discorso gaulliano di Bayeux del 1946 transitò poi nell'art. 5 del testo costituzionale del 1958. Sulle prime due formule e la loro costitutiva ambiguità C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 102 e p. 114. Sull'insieme degli autori che sostennero queste tesi cfr. C. Fusaro, *Forma di governo*, cit. pp. 187-191.

[5] R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, Segr. gen. Pr. Rep., 2009, pp. 47 ss.. Pochi mesi dopo, nell'autunno 1955, vi furono discussioni su due discorsi informali davanti ad ambasciatori e prefetti in cui Gronchi enunciò vari indirizzi, enucleando così un primo embrione del potere di esternazione poi stabilizzato, ma che allora provocò anche un'interrogazione in Senato di

Già il mese successivo si ebbe una crisi di Governo con Scelba che si dimise proprio per un dissenso con Gronchi e che fu seguito da Segni, nominato in seguito all'innovazione (riuscita) di un mandato esplorativo. A Segni successe poi Zoli nell'intento di realizzare l'auspicata apertura ai socialisti, resa in teoria possibile in particolare dalla posizione autonomista di Nenni a favore della Rivoluzione ungherese. Zoli però ottiene la fiducia solo grazie ai voti della destra: il Psi non era ancora nel pieno controllo di Nenni, e dopo varie peripezie gestite dal Quirinale (dimissioni, incarico esplorativo al presidente del Senato Merzagora, incarico ad Amintore Fanfani con esito negativo, contestazione di don Sturzo in Aula al Senato, dubbioso sulla correttezza degli interventi di Gronchi), viene rinviato alle Camere e riesce a sopravvivere. Con questo esecutivo a detta di alcuni autori si sarebbe realizzato il «periodo di maggior attivismo del capo dello Stato, in particolare nel campo della politica estera» [6] (interviste sui quotidiani, visita in Iran col Presidente Eni Mattei).

Dopo le elezioni politiche del maggio 1958 ritorna Fanfani col suo secondo Governo. Nell'occasione Gronchi modifica la prassi sopprimendo il decreto di incarico, ritenendo sufficiente solamente un comunicato, in modo da rendere ancora meno autonomo l'incaricato e maggiormente soggetto a condizionamenti sulla scelta dei ministri. Più tardi, nell'autunno, il capo dello Stato inviava diverse lettere per esporre le sue critiche su disegni di legge, finendo in questo modo per logorare i rapporti con Fanfani che nel frattempo non era ancora riuscito ad allargare la maggioranza ai socialisti. Ilsuo Governo viene battuto pesantemente dai franchi tiratori in due occasioni importanti: ai primi di dicembre su un'imposta sulla benzina e giorni

---

don Sturzo, sostenitore di un'interpretazione monista della Costituzione. Cfr. C. Fusaro, *Forma di governo*, cit., p. 188.

[6] A. Giacone, *Il settennato di Giovanni Gronchi,* in «MinervaWeb», 5, 2015. L'autore ricostruisce nel testo tutti i viaggi e le iniziative di politica estera del presidente. Lo stesso autore in uno studio recente, Id., *Gronchi, Segni e Saragat di fronte al gollismo*, 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, pp. 225 ss., segnala comunque che l'ascesa di Gaulle non suscitò particolare simpatia in Gronchi, né politica né istituzionale, anche perché il generale stava ridimensionando in modo decisivo il partito francese Mrp di ispirazione democristiana a cui i dc italiani, particolarmente quelli di sinistra si sentivano particolarmente legati (ivi, p. 230).

dopo sulla riforma dei mercati all'ingrosso. La situazione è di crisi di fatto, rinviata all'anno nuovo.

È appunto in quelle settimane che la Francia instaura con referendum la Quinta Repubblica (28 settembre) e Bracci scrive a Gronchi (15 dicembre) per rilanciare con l'uso dei poteri presidenziali il disegno di apertura a sinistra nel tentativo di stabilizzare un sistema politico debole e confuso.

3. Il fallimento politico della linea indicata da Bracci: l'apertura a sinistra fallisce con Gronchi e Tambroni e si afferma con Moro e Nenni

Dal punto di vista strettamente politico, al netto del successo istituzionale relativo all'attuazione del disgelo costituzionale, gli eventi successivi non andarono affatto nella direzione auspicata da Bracci. Non solo nell'immediato, perché sul momento Gronchi, che avrebbe voluto già indicare Tambroni fu costretto dalla Dc a subire un breve ritorno di Segni, ma perché la crisi anche di quell'esecutivo e la nomina di Tambroni dopo una lunga crisi (incarico esplorativo al presidente della Camera Leone, incarico fallito a Segni, rinunce informali di Moro e Piccioni), non riesce ad ottenere l'auspicata astensione socialista: al contrario, il nuovo Governo passa solo grazie ai voti del Msi con successive dimissioni dei ministri della sinistra Dc. Ne consegue una situazione caotica: dimissioni di Tambroni, incarico fallito di Fanfani (i socialisti sono sul punto di astenersi ma la Dc è divisa), respingimento delle dimissioni, fiducia al Senato (che ancora non l'aveva votata). Il Governo doveva durare fino all'autunno (c'era allora l'emergenza Olimpiadi che si sarebbero tenute a Roma a fine agosto). Ma la situazione dell'ordine pubblico divenne insostenibile (fatti di Genova in occasione del congresso del Msi) e il Governo Tambroni viene costretto a lasciare definitivamente dopo 123 giorni.

Queste vicende travolgono definitivamente anche l'entusiasmo degli studiosi di sinistra nei confronti dell'attivismo presidenziale: non per dissenso verso l'argomento di Bracci, cioè non per un'ostilità a un'interpretazione forte della Costituzione, ma per il radicale dissenso politico sulla formazione del governo Tambroni, la cui formazione aveva finito con lo spingere il sistema a

destra, in direzione opposta, rispetto a quella auspicata[7]. I fatti sembravano dimostrare che, a quel punto, la svolta verso sinistra poteva essere ritentata, come effettivamente accadde, ma solo per iniziative nate e sviluppate dentro i partiti, in particolare grazie a Moro e Nenni. Non era più questione di iniziativa presidenziale.

La tesi di Bracci era stata nel frattempo avallata sul versante moderato da Giuseppe Maranini, come ricostruisce puntualmente Carlo Fusaro[8], nonostante il clima di diffidenza diffusa in quasi tutto l'arco politico nei confronti di de Gaulle, come illustra Roberto Colozza[9].

4. Ritorno alle domande: perché pur politicamente sconfitta la tesi costituzionale di Bracci non era una forzatura, dalla Francia 1958 all'Italia 1948

Torniamo però alle nostre domande iniziali.

Per rispondere ad esse dobbiamo però farcene altre: prima di tutto, di quale gollismo parliamo rispetto al testo originario francese del 1958? A ben vedere la Costituzione del 1958 appare fortemente ambigua, con una banda di oscillazione di interpretazioni potenziali molto vasta, in cui confluirono le diverse interpretazioni degli autori, spostata verso il presidente quella di de Gaulle, verso il primo ministro quella di Debré e verso le tecniche di par-

---

[7] Lo dichiara esplicitamente ad esempio Mario Galizia, pur giuridicamente aperto nel segnalare i tratti dualisti della nostra forma di governo e quindi sintonico istituzionalmente con la linea Bracci, nel 1972. Su questo si veda il mio S. Ceccanti, *Mario Galizia: il senso della storia e della comparazione. Una breve rilettura del testo 1964-1972*, in «Nomos», 3, 2021.

[8] C. Fusaro, *L'Italia e il modello della Quinta Repubblica: dall'odio, all'amore… e al dubbio*, in «Forum di Quaderni costituzionali», [2002]. Paradossalmente, però, scrivendo Maranini subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione e prima della stabilizzazione della pratica presidenzialista, riteneva che il presidente francese, pur rafforzato rispetto alla Quarta, avesse comunque poteri minori di quello italiano, cfr. C. Fusaro, *Forma di governo*, cit., p. 187.

[9] R. Colozza, *Charles de Gaulle visto dall'Italia (1958-2012)*, in «Cahiers d'études italiennes», 1, 2016, pp. 97 ss.

lamentarismo razionalizzato da parte di vari esponenti politici della Quarta Repubblica agonizzante.

Pierre Avril nel suo volume sulle convenzioni della Costituzione segnala in particolare la geniale formula del Presidente arbitro contenuta nell'articolo 5, geniale in quanto genericissima, espressione di uno dei compromessi dilatori segnalati da Carl Schmitt, che hanno il compito di mantenere l'ambiguità finché essa non sia risolta nella pratica costituzionale[10]. E quando si è sciolta in Francia quell'ambiguità a favore del presidente, che Bracci via Gronchi avrebbe voluto riproporre in Italia? In effetti ha cominciato a sciogliersi a vantaggio del presidente da subito con un *imprinting* (prevedibile e previsto) dovuto alle necessità del conflitto algerino per poi essere solennemente confermata e consolidata dal *referendum* sull'elezione popolare diretta del 1962.

Quando Bracci scrive, immagina anche l'*imprinting* di de Gaulle in chiave presidenzialista del testo della Quinta Repubblica che comincia, e pensa che in Italia a testo costituzionale invariato, nel vuoto delle formule politiche disponibili per dar vita Governi stabili ed efficienti, sia possibile un'analoga espansione.

Proprio la nozione di *imprinting* applicata alla Costituzione ci permette di ricostruire e comprendere sia la vicenda francese sia la vicenda italiana. Di quella nozione si avvale in particolare lo scienziato politico Jean Luc-Parodi, così come puntualmente precisa il costituzionalista Philippe Lauvaux che lo definisce il "postulato Parodi"[11]. Secondo l'idea di Parodi, per un sistema politico-istituzionale, *è decisivo "il primo decennio"* di applicazione di un testo costituzionale per inquadrare stabilmente le interpretazioni ammissibili, restringendo le virtualità astrattamente possibili, sulla base dell'interazione che si viene a creare tra le ambiguità inevitabili dei testi, le volontà degli attori e gli effettivi rapporti di forza fra forze politiche e organi costituzionali[12]. Questo spiega perché de Gaulle decide dopo quattro anni di stabilizzare la pratica presidenzialista introducendo l'elezione diretta; altrimenti, a regole

---

[10] P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, Puf, 1997. Si veda anche, più recentemente, Id., *Penser le droit polique,* Paris, Puf, 2018.

[11] P. Lauvaux, *Destins du présidentialisme,* Paris, Puf, 2002, p. 68.

[12] *Ibidem*.

elettive invariate, essa sarebbe stata ancora reversibile come spiega sempre Lauvaux facendo riferimento anche all'elaborazione di Pierre Avril[13].

Là dove il costituzionalista belga è altrettanto illuminante e, ancor più, decisivo rispetto al nostro lavoro *è nella lettura delle ambiguità originarie del nostro testo costituzionale*: a ben guardare il modello italiano «resta più vicino al discorso di Bayeux [di de Gaulle] piuttosto che al monismo radicale della Quarta Repubblica e della Legge fondamentale di Bonn» [14].

In effetti se andiamo a rileggere il celebre discorso costituzionale del generale (1946) ritroviamo non solo la chiave esplicativa della lettura presidenzialista della Quinta Repubblica ma anche vari elementi che sarebbero stati presenti nella nostra Carta: in particolare la figura di un presidente eletto da un collegio più ampio rispetto ai parlamentari ma che comunque li ricomprenda, un presidente che abbia poteri sostanziali nella nascita del Governo (il nostro presidente della Repubblica nomina il Governo che è effettivo col giuramento, anche se in attesa della necessaria fiducia, mentre nella Francia della Quarta e in Germania si limita solo a designare un candidato, che conserva tale limitato *status* fino al voto parlamentare), «arbitro al di sopra delle contingenze politiche sia normalmente con consigli sia… invitando il Paese a far conoscere, attraverso elezioni, la sua volontà sovrana», ossia un presidente titolare del potere di scioglimento[15].

In altri termini esiste un rapporto circolare: Bracci indica a Gronchi quella pratica presidenzialista che de Gaulle stava imprimendo al testo della Quinta Repubblica, ma questa era già possibile nel nostro ordinamento senza alcuna necessità di importazione, grazie alle tracce dualiste presenti nel testo della Costituzione ed esplicitamente esposte dal relatore Tosato in Assemblea costituente (v. in particolare, Assemblea, 19 settembre 1947)[16].

---

[13] Ivi, p. 9. Sulla consapevolezza di de Gaulle che decisiva fosse la pratica del sistema, cfr. C. Fusaro, *Forma di governo*, cit.

[14] P. Lauvaux, *Destins,* cit,, p. 49.

[15] Per una rilettura precisa del discorso cfr. R. Casella, *Alle origini della Quinta Repubblica. Riflessioni sul fallimento del parlamentarismo assembleare,* in C. Fusaro (a cura di), *Le radici*,cit, p. 260.

[16] Secondo Tosato si era rifiutato di fare una scelta univoca sia verso una soluzione dualista piena di presidente governante sia verso una monista di presidente privo di reali prerogative. «Noi abbiamo seguito un'altra concezione del Governo parlamentare, che, in Italia, sembra l'unica possibile. Io non ritengo che, specialmente in Italia, sia possi-

Ora, ricorda Lauvaux, nonostante all'inizio sia prevalsa un'interpretazione monista grazie alla maggioranza assoluta centrista della prima legislatura, il decennio del postulato Parodi non era ancora trascorso quando il centrismo si logorò già nel 1953 e poterono quindi riemergere le virtualità dualiste, prima con l'episodio einaudiano della nomina di Pella senza consultazioni e poi con le iniziative di Gronchi. Dopo il fallimento di Tambroni (e Gronchi) la caduta di quelle virtualità «era comunemente giudicata irreversibile», ma bastò il logoramento della solidarietà nazionale senza una nuova formula pronta, a riaprire i margini interpretativi col presidente Pertini e il Governo Cossiga I del 1980[17]. Per nulla dire delle presidenze successive dopo l'avvio della seconda fase repubblicana (dal 1993 ad oggi).

5. Conclusione: Gronchi nella legalità costituzionale, anche se sconfitto politicamente

Questa ricostruzione spiega la precisa risposta alle nostre domande che ha di fatto fornito l'attuale inquilino del Quirinale Sergio Mattarella, proprio qui a Pontedera il 18 ottobre del 2018, parlando del suo predecessore.

Questo il suo punto di partenza:

> L'instabilità politica che intervenne con la crisi della formula di governo basata sulle forze politiche centriste caratterizzò l'ambito entro cui si trovò ad operare il presidente eletto nel 1955.
> E fu nel pieno di questo stallo che toccò all'antico esponente popolare individuare un ruolo istituzionale sino ad allora non sperimentato nella figura del Presidente della

bile istituire né la prima né la seconda forma di Governo parlamentare. Nella forma di Governo parlamentare, il Capo dello Stato ha, indubbiamente, una sua funzione: questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare effettivamente ad atti di Governo dello Stato, facendo sentire direttamente, ma decisamente, la sua voce. Ha, tuttavia, una funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo il piano costituzionale». Cfr. *Atti parlamentari*, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, p. 338. Si veda la ricostruzione e il commento di C. Fusaro, *Il Presidente*, cit., p. 55.

[17] P. Lauvaux, *Destins,* cit., p. 51.

> Repubblica, utilizzando la "cassetta degli attrezzi" contenuta nella Carta fondamentale, la nostra Costituzione.
> I costituzionalisti furono largamente concordi in un giudizio positivo; non altrettanto alcuni commentatori politici[18].

Ci ricorda quindi il presidente Mattarella che fu il logoramento della formula precedente, quella centrista, e la mancanza immediata di una formula successiva a rendere utilizzabili le virtualità dualiste della Costituzione, non una volontà soggettiva di Gronchi.

Importante anche la conclusione di Mattarella: «Potremmo riassumere, evocando liberamente Paolo Barile, che il Presidente della Repubblica *pro-tempore* è portatore dell'indirizzo di attuazione e di rispetto della Costituzione»[19].

Gronchi fu quindi gollista, ma nel senso delle virtualità dualiste consentite dalla nostra Costituzione e compatibilmente coi margini di manovra consentiti dall'evoluzione del sistema dei partiti, esattamente nei termini già indicai da Bracci «nei limiti consentiti dall'interpretazione della Costituzione, e, per quanto... politicamente possibile».

Perché però l'esito finale non fu lo stesso? Perché poi ritornò la prevalenza del Parlamento o, meglio, dei partiti in Parlamento?

Nel caso francese la questione fu risolta dal referendum del 28 ottobre 1962 perché tutti i partiti riuniti nel fronte del No sembravano uniti solo in negativo e incapaci fuori dai vincoli presidenzialisti di dispiegare un'azione non distruttiva, come peraltro dimostrato dall'approvazione della mozione di sfiducia contro il Governo Pompidou quale ritorsione contro l'indizione del *referendum*.

Viceversa, dopo il fallimento del Governo Tambroni che trascinò con sé parte della popolarità del presidente Gronchi, l'iniziativa politica torna saldamente in mano ai partiti che per piccole tappe, secondo il classico stile moroteo, si muovono nella costruzione del centrosinistra: prima il Fanfani III delle cosiddette "convergenze parallele" aperto sia ai socialisti sia ai mo-

---

[18] *Celebrazione del XL anniversario della morte di Giovanni Gronchi, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, Pontedera, 18 ottobre 2018, Pontedera, Tagete, 2019.

[19] *Ibidem*.

narchici a fine luglio 1960, quindi, dopo il congresso del Psi del marzo 1961 grazie alla regia di Nenni e quello della Dc del gennaio 1962 grazie alla regia di Moro, il Fanfani IV del mese successivo con l'appoggio esterno del Psi, a tre mesi dalla scadenza di Gronchi, quindi in pieno semestre bianco, ossia quando era al minimo dei suoi poteri, privato dello scioglimento.

Come anticipato, con il secondo sistema dei partiti, a causa della debolezza di questi, avremmo visto dopo riemergere con forza e sempre più spesso quelle virtualità dualiste di cui s'è detto. Non a caso, Philippe Lauvaux e Armel Le Divellec, nel loro manuale di diritto comparato avrebbero quindi recuperato, a gloria postuma di Bracci, per qualificare la forma di governo dell'Italia degli ultimi anni, la formula di regime parlamentare "a correttivo presidenziale" sia pure intermittente: formula a suo tempo coniata con riferimento alla Francia dal costituzionalista Jean-Claude Colliard[20]. Spicca la differenza rispetto alla prima edizione dello stesso manuale, allora del solo Lauvaux, allorché il costituzionalista belga aveva segnalato quanto fossero presenti nel testo del 1948 le tendenze dualiste, ma come, fino ad allora, la pratica delle istituzioni ad opera di partiti forti le avessero quasi sempre neutralizzate[21].

---

[20] P. Lauvaux e A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines,* Paris, Puf, 2016, pp. 942-943.

[21] P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines,* Paris, Puf, 1990, pp. 599 ss.

TERZA PARTE

CULTURA COSTITUZIONALE E TRADIZIONI POLITICHE

GIOVANNI GRONCHI E LA CULTURA COSTITUZIONALISTICA ITALIANA: ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE*

Elena Bindi

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La maggioranza che sostenne l'elezione di Giovanni Gronchi a presidente della Repubblica – 3. Il discorso pronunciato al momento del giuramento – 4. L'elaborazione della teoria dell'indirizzo politico costituzionale – 5. L'esercizio dei poteri di intermediazione politica durante il settennato di Gronchi: a) dal Governo Scelba al secondo Governo Fanfani (1955-1959) – 6. *Segue:* b) La formazione degli esecutivi e il parere redatto da Bracci sull'innovazione della prassi nel conferimento dell'incarico – 7. Bracci a fianco di Gronchi nella crisi del secondo Governo Fanfani – 8. Dal secondo Governo Segni alla formazione del quarto Governo Fanfani (1959-1962) – 9. L'attivismo del presidente tra opinione pubblica e dottrina: brevi considerazioni conclusive

1. Premessa

Per comprendere quale sia stato il rapporto tra il presidente della repubblica Gronchi e la cultura costituzionalistica italiana molteplici sono gli aspetti da analizzare; in primo luogo, è opportuno ripartire sia dall'elezione del presidente Gronchi, in particolare dalla maggioranza che lo elesse e che non coincise con la maggioranza di Governo, sia soprattutto dalle speranze che suscitò in alcuni costituzionalisti il suo discorso di insediamento. Tenere sullo sfondo entrambi gli aspetti serve infatti a comprendere meglio quale linea di azione politica costituzionale il presidente Gronchi seguì nell'esercizio delle sue funzioni, con le inevitabili ricadute in termini di rapporto tra quest'ultimo e la cultura costituzionalistica, e più in generale pubblicistica italiana, e non solo con quei giuristi provenienti dalle fila del Partito d'azione, che elaborarono la tesi dell'indirizzo politico costituzionale.

* L'autrice desidera ringraziare il prof. Stefano Moscadelli per i preziosi suggerimenti.

In secondo luogo, la presidenza Gronchi si è soprattutto caratterizzata, fin dalle origini, per la spinta rinnovatrice degli equilibri politici vigenti, attraverso il superamento della formula centrista e l'attuazione della Costituzione non solo mediante la realizzazione della parte istituzionale, ma anche del programma economico e sociale ivi previsto.

Ciò ha avuto indubbie ricadute sul ruolo svolto da Gronchi nell'esercizio dei suoi poteri di intermediazione politica, *in primis* nella formazione degli esecutivi durante il suo settennato. In particolare, ha acceso un dibattito nella dottrina costituzionalistica la sua innovazione nell'*iter* di conferimento dell'incarico di formare il Governo, limitandosi alla sola prima fase relativa al conferimento orale, eliminando la seconda fase che prevedeva il decreto di incarico scritto retrodatato.

Infine, un altro aspetto che ha richiamato l'attenzione della dottrina è l'elaborazione di un vero e proprio potere di esternazione rispetto ai meri suggerimenti cui aveva fatto ricorso il suo predecessore, Luigi Einaudi. Alla messa a punto di tale potere, si è accompagnata la ricerca da parte di Gronchi di un rapporto diretto con l'opinione pubblica, cui si è rivolto come sua naturale interlocutrice.

Per poter esaminare questi aspetti[1], saranno richiamati anche alcuni materiali contenuti nell'"Archivio Mario Bracci", che permettono innanzitutto di chiarire, come vedremo, taluni passaggi della storia costituzionale italiana, come appunto l'importante innovazione nell'*iter* di formazione del governo. Inoltre, questi materiali possono servire a comprendere meglio la relazione tra Gronchi e Mario Bracci, legati da un rapporto di stima reciproca cresciuto a seguito di un percorso che li aveva visti spesso vicini: ad esempio, entrambi ministri nel primo Governo De Gasperi (Gronchi ministro per l'Industria e il commercio, Bracci ministro per il Commercio con l'estero), entrambi protagonisti della nascita della Corte costituzionale, non solo quan-

[1] Non verrà quindi esaminato, se non con qualche breve accenno, il ruolo svolto da Gronchi in politica estera, sebbene la linea da questi elaborata negli anni della guerra fredda, abbia avuto molte ricadute sulla politica interna italiana, con effetti incisivi non solo durante il suo settennato, ma anche negli anni Settanta e Ottanta: basti pensare al suo indubbio contributo nel rilanciare la politica mediterranea e filoaraba. Cfr. al riguardo 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.

do Gronchi era presidente della Repubblica ma anche anteriormente come presidente della Camera, quando nel 1953 il Parlamento in seduta comune, chiamato ad eleggere i 5 giudici costituzionali, non trovò l'accordo sui candidati (importante al riguardo la lettera di Bracci a Nenni del 6 novembre 1953)[2]. E soprattutto assai interessanti sono i documenti che attestano la presenza riservatissima, ma decisiva, di Bracci non solamente nel tessere rapporti tra Gronchi e Nenni, ma nell'agire in prima persona in molti passaggi relativi al potere di intermediazione politica del presidente: sia in occasione della formazione dell'esecutivo che nella risoluzione delle crisi di governo.

2. La maggioranza che sostenne l'elezione di Giovanni Gronchi a presidente della Repubblica

Al fine di ricostruire il percorso che portò all'elezione di Giovanni Gronchi alla presidenza della Repubblica sarebbe opportuno fare un passo indietro, e almeno risalire al congresso della Dc che si tenne a Napoli nel 1954. In questa sede Gronchi prese espressamente posizione a favore dell'apertura a sinistra attraverso l'alleanza con il Partito socialista, e ciò determinò la sua esclusione dalla direzione della Dc, che nel frattempo aveva eletto come segretario Amintore Fanfani.

Le correnti che rimasero in minoranza nel congresso di Napoli dettero pertanto vita al gruppo Concentrazione, di cui facevano parte democristiani del calibro di Andreotti, Gonella, Pella[3], che in seguito assumeranno ruoli di primo piano nei governi formati durante la presidenza Gronchi.

In questo clima di contrapposizione al nuovo corso della segreteria di Fanfani si inserì l'elezione del presidente della Repubblica, che rappresentò un banco di prova per la maggioranza di Governo, dal quale ne uscì alquanto indebolita. La direzione Dc, dopo avere scartato una possibile rielezione del presidente uscente Einaudi, ufficializzò la candidatura del presidente del

---

[2] Cfr. *infra* paragrafo 3, nota 32.

[3] Cfr. G. Di Capua, *Le chiavi del Quirinale. Da De Nicola a Saragat la strategia del potere in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1971, pp. 113 ss.; A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 68.

Senato Merzagora, eletto nelle liste Dc come indipendente e gradito anche agli ambienti laici e industriali del Nord Italia[4].

Già dalla prima votazione questa candidatura mostrò tutta la sua debolezza: le sinistre candidarono Ferruccio Parri, che ottenne 308 voti, mentre Merzagora ne conseguì soltanto 228. La candidatura di Gronchi scaturì in sordina alla seconda votazione[5], conquistando 127 voti, mentre Merzagora si attestò su 225, con le sinistre che votarono scheda bianca. Le elezioni che portarono alla presidenza Gronchi si contraddistinsero, difatti, per il dissenso manifestato attraverso le schede bianche, e non mediante il voto pulviscolare, caratterizzato dalla distribuzione di voti difformi, come avvenne per l'elezione di Einaudi. A partire dal terzo scrutinio i voti socialisti confluirono su Gronchi che raggiunse i 281 voti, superando così Merzagora e inducendo la direzione democristiana a riposizionarsi su Gronchi che divenne il candidato ufficiale, non senza la ferma opposizione di Scelba, allora presidente del Consiglio[6]. Il che fa ben capire perché tra Gronchi e Scelba non vi sia stata in seguito "passione".

Gronchi fu quindi eletto presidente della Repubblica al quarto scrutinio il 29 aprile 1955, con 658 voti su un totale di 833[7], con il sostegno di una coalizione eterogenea, formata dall'intero schieramento di sinistra (Psi e Pci), dalla Dc (soprattutto dal gruppo di Concentrazione), da molti monarchici e da un buon numero di missini, così da sentirsi svincolato da determinate formule politiche[8].

L'amplissima maggioranza che sostenne l'elezione di Gronchi e che non coincise con la maggioranza di Governo (a differenza di quanto avvenuto per Einaudi) assicurò pertanto al presidente Gronchi una certa autonomia, che gli permise «di essere il Capo dello Stato davvero, e non il fiduciario di una

---

4 A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, 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. I, Bologna, il Mulino. 2018, p. 163.

5 M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 143.

6 Ivi, pp. 135 e 148.

7 Cfr., *ex multis*, A. Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 55.

8 Cfr. M. Cecili, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2018, pp. 21 ss.

parte», e ciò lo rese «indipendente da ogni partito e fazione», come affermato da Gronchi stesso, in una intervista rilasciata a Montanelli per il Corriere[9].

Non sono tuttavia mancate voci in dottrina giunte ad affermare che l'elezione di Gronchi «era venuta ad acquistare una colorazione fortemente "oppositiva" fino a proporsi come vera e propria istanza di delegittimazione della coalizione di governo»[10].

Peraltro chi aveva un rapporto da tempo consolidato con Giovanni Gronchi, come il giurista Mario Bracci, aveva fotografato «in anticipo la combinazione parlamentare» che avrebbe portato «all'elezione di Gronchi alla Presidenza un anno dopo», con una descrizione «memorabile e lungimirante»[11], in cui disse a Nenni:

---

[9] I. Montanelli, *Incontri: Gronchi*, in «Corriere della sera», 30 aprile 1955. Cfr. E. Bindi e M. Perini, *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 68-69. Sul punto v. anche M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 126 ss., secondo il quale la non sovrapposizione della maggioranza che elesse Gronchi con la maggioranza di governo, fece sì che si caratterizzasse come presidente delle larghe intese; v. altresì F. D'Onofrio, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, atti del convegno, Messina-Taormina, 25-27 ottobre 1984, Milano, Giuffrè, 1985, p. 124, che sottolinea come l'appoggio all'elezione di Gronchi sia da parte delle sinistre (comunista e socialista), sia da parte della destra (monarchica e neofascista), oltre al sostegno della stessa Dc, abbia permesso il verificarsi di una situazione assai diversa da quella che aveva sorretto la presidenza di Einaudi, la cui base elettorale coincideva con la maggioranza governativa. Gronchi si sentì pertanto legittimato ad assumere un ruolo attivo nella vita politica.

[10] A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 73.

[11] Descrizione che Bracci fece a Nenni dopo avere avuto un colloquio con Gronchi, come ci ricorda L. Nuti, *Mario Bracci e le origini del centro sinistra*, in A. Cardini e G. Grottanelli de' Santi, *Mario Bracci nel centenario della nascita, 1900-2000*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 93. Del resto, come sottolinea Nuti, vi era «una fitta trama di contatti che Bracci aveva con molti esponenti di spicco della Democrazia Cristiana, in particolare con Vanoni, Gronchi e Segni […]: per un motivo o per l'altro, infatti, tutti costoro avevano sviluppato con Bracci un rapporto di notevole confidenza e stima, e sapevano inoltre della vicinanza a Nenni. Bracci finiva perciò spessissimo, volente o nolente, per svolgere il ruolo di personale rappresentante del segretario del PSI in tutta una serie di colloqui che avevano il compito di sondare le posizioni dei due partiti, stabilirne i punti di contatto e prenderne le misure delle reciproche differenze: i diari di Nenni, così come la corrispondenza tra i due, registrano infatti puntualmente tra il 1952 e il 1954 una fitta serie di

> Ma cosa rappresenta Gronchi nell'attuale panorama politico italiano? O è un uomo che ha atteso finora il suo giorno e che adesso si muove a colpo sicuro, secondo un piano studiato da tempo, sapendo di potere contare su forze decisive del proprio partito o è un uomo politicamente in disparte, che sa di non poter contare sul proprio partito e che cerca di divenire presidente soprattutto in virtù della propria accortezza e del PSI; e la disinvoltura e la sicurezza tengono luogo del peso politico che manca[12].

E del resto, sebbene a sostenere l'elezione di Gronchi fosse stata una amplissima maggioranza, trasversale a diverse forze politiche su posizioni nettamente contrapposte, questo «evento fu indiscutibilmente salutato come una vittoria di Nenni e della nuova linea politica di dialogo con la sinistra DC che egli stava faticosamente cercando di attuare»[13].

Quanto detto fa cogliere le ragioni alla base del ruolo di stimolo giocato da Gronchi nell'attuare la Costituzione repubblicana, soprattutto nella parte programmatica che rappresentava quella «rivoluzione promessa», di cui si erano accontentate le forze di sinistra in seno alla Assemblea costituente[14].

---

conversazioni in cui Bracci e Nenni studiano le posizioni degli esponenti della Democrazia cristiana, ne registrano cautamente le offerte e le *avances*, ne esaminano la disponibilità a collaborare su progetti concreti» (pp. 91-92). Al riguardo, in particolare, alla nota 46 vengono citati, tra gli altri documenti, il *Promemoria 13 e 20 giugno 1952 (a proposito di due colloqui con Gronchi)*; la lettera di Bracci a Nenni (su un colloquio con Gronchi), 16 luglio 1953; lettere di Bracci a Nenni, 28 e 30 maggio 1954 (a proposito di alcuni colloqui con Sturzo, Gronchi e Vanoni). Sul punto v. anche P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, Milano, SugarCo, 1981, *passim*.

12 Cfr. il *Promemoria*, 13 giugno 1952, citato in L. Nuti, *Mario Bracci*, cit., p. 93n.

13 Ivi, pp. 93-94. *Contra*, sul punto, A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 74, che sottolineano come, a dispetto degli accenti trionfalistici di Nenni, il vero vincitore fosse stato Enrico Mattei.

14 Come disse efficacemente Calamandrei, le forze di destra si limitarono ad accogliere «nella Costituzione una rivoluzione promessa […] per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata»: cfr. P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori,* saggio già apparso in P. Calamandrei e A. Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra, 1950, ora in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. I, tomo II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 421. Sul punto sia consentito rinviare a quanto sostenuto già in E. Bindi, *Piero Calamandrei e le promesse della Costituente*, in B. Pezzini e S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del paese*, Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 21 ss.

Ma soprattutto fa comprendere quale sia stata la *ratio* sottostante la formula riproposta da Gronchi ad ogni crisi di Governo e mirante ad attrarre i socialisti nell'area di governo: inizialmente limitandosi a sollecitare la loro astensione nelle votazioni sulla mozione di fiducia agli esecutivi (di volta in volta fondati su schemi tripartiti – Dc, Psdi e Pri – o monocolori Dc con maggioranze pendolari), con la speranza poi di giungere ad esecutivi formati con l'appoggio del Psi. Formula, come vedremo, che iniziò a concretizzarsi solamente nei primi mesi del 1962, quando ormai Gronchi era già nel semestre bianco.

3. Il discorso pronunciato al momento del giuramento

L'elezione del presidente Gronchi non poteva quindi che suscitare un clima di fiducia verso il disgelo della Carta costituzionale, proprio per l'amplissima maggioranza che aveva sostenuto la sua elezione e che non aveva coinciso con la maggioranza di governo, la quale aveva fino a quel momento tenuto un atteggiamento definito in dottrina di ostruzionismo di maggioranza[15], sia nell'attuazione degli istituti più innovativi della Carta repubblicana,

---

[15] Parla di «ostruzionismo di maggioranza», con una delle sue più felici espressioni, P. Calamandrei, *Ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», 2, 1953, p. 129 ss., ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo I, pp. 546 ss.; cfr. anche M. Bracci, *Come è nata la Repubblica* (21 gennaio 1950), in Id, *Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. Balocchi e G. Grottanelli de' Santi, Firenze, La Nuova Italia, 1981, pp. 405 ss., dove però si sottolinea che «quello che è stato fatto non è poco»; Bracci, tuttavia, già nel 1952, poneva l'attenzione sulla necessità di guardare all'interno della Democrazia cristiana, tra la sua componente più a sinistra, ove collocava lo stesso Gronchi, per trovare la via del disgelo costituzionale (Id., *L'estremo tentativo*, in «Mondo operaio», 6 gennaio 1952, ora in Id., *Testimonianze*, cit., pp. 453 ss., spec. p. 457). Ricostruiscono le cause del ritardo dell'avvio della Corte come difficoltà non solamente politiche, ma anche istituzionali: L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana,* Bologna, il Mulino, 2004, pp. 98-99; U. De Siervo, *L' istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in P. Carnevale e C. Colapietro (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale,* Torino, Giappichelli, 2008, p. 58, dove si afferma: «Condivido quindi pienamente l' affermazione di Livio Paladin che, nel suo volume postumo sulla nostra recente storia

quali la Corte costituzionale e il *referendum* abrogativo, sia nella realizzazione del modello di Stato sociale delineato nella prima parte della Costituzione.

Un clima di fiducia che si accentuò ancor di più a seguito del discorso pronunciato dal presidente Gronchi al momento del giuramento, l'11 maggio 1955. Nel leggere questo discorso, si colgono alcuni passaggi importanti. Innanzitutto, Gronchi non cela i propri obiettivi politico-istituzionali, e pone soprattutto l'accento sul "suo" modello di costituzione economica: il discorso è infatti soprattutto incentrato sul problema di eliminare la contraddizione tra iniziativa economica privata e intervento dello Stato, ben consapevole che «l'ansia di ricerca di nuove forme di economia non può incidere sull'esercizio delle libertà individuali». Sottolinea, quindi, la chiara percezione che un ciclo decennale si è chiuso e una nuova fase è iniziata. E vuole fin dall'inizio evidenziare il ruolo degli Stati Uniti, rilevando che «la solidarietà concreta a superare il travaglio della nostra economia venne soprattutto (va ricordato con sincera gratitudine) dal popolo americano»[16]. Passaggio questo che non può sorprendere, tenuto conto dell'allarme che aveva suscitato nella diplomazia americana l'elezione a presidente di un democristiano che aveva chiaramente manifestato l'intenzione di favorire l'apertura a sinistra[17].

Tra gli obiettivi politico-istituzionali, solo per citarne alcuni rilevanti, vi sono:

a) l'inserimento delle «masse lavoratrici» e dei «ceti medi» là dove si esercita la direzione politica dello Stato, cioè nel Governo[18];

b) la riduzione della povertà e della disoccupazione attraverso l'utilizzo dell'Iri e una migliore distribuzione della continua espansione del reddito nazionale; anche se Gronchi è ben consapevole – e ne dà

costituzionale […] e proprio nel capitolo intitolato "la prima legislatura repubblicana e il congelamento della Costituzione", afferma che l' adozione nella prima legislatura delle due leggi (costituzionale ed ordinaria) sulla Corte costituzionale fa sì che non sia pienamente convincente lo stesso "assunto del sistematico ostruzionismo di maggioranza"».

16 Cfr. il *Discorso in occasione del giuramento*, 15 maggio 1955, in R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, Segr. gen. Pr. Rep., 2009.

17 Come, ad esempio, sottolinea E. Ortona, *Anni d'America*, vol. II, *La diplomazia: 1953-1961*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 129, l'elezione di Gronchi oltreoceano «venne interpretata come un evento a dir poco apocalittico».

18 Cfr. il *Discorso in occasione del giuramento*, cit.

esplicitamente atto nel discorso per il giuramento – della gradualità della trasformazione economica[19];

c) la convinzione che le intese pattuite con i popoli occidentali servissero per muovere il primo passo per integrazioni più vaste e più complesse. Già in questo discorso emerge difatti la linea che Gronchi seguirà in politica estera, con una particolare attenzione alle scelte di politica energetica (conseguenza questa dei suoi stretti rapporti con Enrico Mattei, presidente dell'Eni); un tema che svilupperà anche in altri successivi interventi[20]. Del resto, la politica estera ben si prestava a sperimentazioni di autonomia presidenziale non mediate dall'interposizione del Governo[21].

---

[19] Emerge qui il parallelismo con quanto più volte affermato da Calamandrei, secondo il quale nella Costituzione italiana non vi è soltanto la polemica contro il recente passato, «vi è altresì, diffusa e affiorante specialmente nelle disposizioni della parte prima, *la polemica contro il presente, e l'impegno per la sua graduale trasformazione*»: così P. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 1952, 221 ss., ora in Id., *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, Morano, 1970, pp. 443 ss., spec. p. 457 (corsivi non testuali). Sulla «magistrale ricostruzione» del diritto di sciopero compiuta da Calamandrei in questo saggio v. C. Mortati, *Presentazione*, ivi, p. XII, dove si evidenzia come «nella legalizzazione dello sciopero, derivata dalla sfiducia dei mezzi di intervento della classe borghese, è vista realizzata l'esigenza di affidarsi alla lotta di classe come strumento necessario all'attuazione dell'imperativo del 2° comma dell'art. 3». Sul diritto di sciopero come leva di trasformazione democratica, per dare attuazione ai contenuti programmatici della Costituzione v. P. Calamandrei, *Importanza costituzionale del diritto di sciopero*, s.l. [Montepulciano], Bibl. Arch. Calamandrei, 2013.

[20] Per una sintesi efficace dei viaggi compiuti da Gronchi all'estero e sulle loro implicazioni nel dibattito politico interno, cfr. A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., pp. 168 ss.

[21] Così A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 84 ss.; sul punto vd. anche G. Delledonne e L. Gori, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 2, 2021, pp. 331-332, che sottolineano come nei suoi interventi Mattarella si soffermi spesso sul ruolo esercitato da Gronchi nel tracciare la linea politica estera dell'Italia. In particolare, nel discorso del 2018 afferma che l'elezione di Giovanni Gronchi «di notevole impulso nel delineare i caratteri dell'iniziativa della Presidenza della Repubblica in questo ambito, con una visione globale del ruolo dell'Italia e con una sensibilità lungimirante, […] coincise con la definitiva liquidazione dell'eredità bellica che vedeva l'Italia in condizione di minorità rispetto alle potenze vincitrici. L'ingresso alle Nazioni Unite [...] sanciva l'apertura di una fase di maggior dinamismo in politica estera,

d) l'attuazione dei vari istituti costituzionali (tra cui Csm, Corte costituzionale, Cnel) rimasti sulla carta.

In sintesi, il presidente precisa che il suo ruolo non è quello di «segnare dettagliati programmi», ma indicare «orientamenti generali» al Parlamento, il quale convenendo su queste indicazioni svolgerà «una insostituibile funzione per far sì che l'ordinamento giuridico venga impegnato nell'accompagnare senza intralci e senza ritardi […] le trasformazioni economiche e sociali». Ed anche nella chiusura del discorso sottolinea: «Io compirò quanto la Costituzione mi impone […] mi sia vicino il Parlamento»[22].

Il messaggio di Gronchi non poteva quindi non suscitare un grande entusiasmo nella dottrina costituzionalistica, che fin da subito aveva iniziato a combattere in difesa della attuazione della Costituzione nella quale erano stati trasfusi gli ideali della Resistenza. Primo fra tutti Piero Calamandrei, che a seguito del discorso d'insediamento, definì Gronchi *viva vox Constitutionis*[23], in aperta risposta a coloro che invece se ne erano allarmati, senza

della quale si sarebbe reso interprete lo stesso presidente Gronchi»: cfr. *Celebrazione del XL anniversario della morte di Giovanni Gronchi, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, Pontedera, 18 ottobre 2018, Pontedera, Tagete, 2019..

[22] Cfr. il *Discorso in occasione del giuramento*, cit.

[23] P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in «Il Ponte», 6, 1955, pp. 809 ss., ora in Id., *Opere giuridiche*, cit., pp. 597 ss. Sulle speranze che aveva suscitato il discorso d'insediamento del neoeletto presidente della Repubblica Gronchi e sulla fiducia nel ruolo che avrebbe esercitato anche al fine di un rinnovamento della classe politica italiana cfr. M. Bracci, *Lettera a Giovanni Gronchi presidente della Repubblica,* in Id., *Testimonianze*, cit., pp. 727-745, lettera già edita in M. Bracci, *Presidente e presidenzialismo*: *crisi e riforma dello Stato*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1, 1970, p. 23 ss.; sul punto v. F. Colao, *I giuristi universitari a Siena tra diritto e politica (1938-1958)*, in M. Cavina (a cura di), *Giuristi al bivio. Le Facoltà di giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Bologna, Clueb, 2014, pp. 204 ss.; M. Volpi, *L'attuazione dinamica della Costituzione,* in S. Merlini (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista*, Firenze, Firenze University Press, 2019, p. 131. Sul ruolo del presidente della Repubblica v. anche P. Calamandrei, *La responsabilità militare che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato*, in Id., *Opere giuridiche*, cit., 417-418, scritto nel quale Calamandrei attribuisce al presidente «una posizione di moderatore, di mediatore», mettendo l'accento sul suo «diritto ad avere informazioni e il diritto di dare consigli su tutti gli affari dello Stato», pur sempre «con discrezione e secondo correttezza costituzionale», rimarcando la sua «imparzialità».

comprendere né quali fossero i reali poteri del presidente, né il momento che stava vivendo il paese[24].

Calamandrei, già con lo scritto *La festa dell'Incompiuta*, a tre anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, ne denunciava l'inattuazione di alcune sue parti, tanto più grave in quanto concerneva «gli organi di garanzia costituzionale, destinati a proteggere la Costituzione contro la stessa maggioranza»[25].

L'anno successivo, nell'importante saggio sul *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, Calamandrei riaffermava con vigore che nella Costituzione italiana non vi è soltanto la polemica contro il recente passato, «vi è altresì, diffusa e affiorante specialmente nelle disposizioni della parte prima, *la polemica contro il presente, e l'impegno per la sua graduale trasformazione»* quella stessa «gradualità della trasformazione economica»[26], su cui

---

[24] P. Calamandrei, *Viva vox*, cit., p. 597, dove si legge testualmente: «chi, dopo aver letto il messaggio del nuovo presidente della Repubblica al popolo italiano, se n'è allarmato come di uno straripamento dai limiti delle attribuzioni presidenziali e come di un'invasione delle attribuzioni di indirizzo politico riservate al governo, ha dimostrato con ciò di non essersi reso conto né di quelle che sono in realtà le funzioni presidenziali nella nostra Costituzione, né del momento di vera e propria "emergenza costituzionale" in cui il messaggio è stato lanciato, come un appello di S.O.S. destinato a richiamare l'attenzione di tutti gli italiani sul naufragio che attende la nostra democrazia se continua a navigare con questi dissennati piloti».

[25] P. Calamandrei, *La festa dell'Incompiuta,* in «Il Ponte», 6, 1951, pp. 565-566, ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, tomo I, cit., pp. 485-486. Ma nel far ciò cercava, in modo costruttivo, di comprendere le difficoltà pratiche alla base della mancata attuazione della parte programmatica, come i diritti sociali, mentre era assai critico sul fatto che il Governo si fosse «deliberatamente astenuto dal portare a compimento la parte organica, […] la cui attuazione fu affidata alla prima legislatura repubblicana». E ciò era tanto più grave perché l'inattuazione concerneva «gli organi di garanzia costituzionale, destinati a proteggere la Costituzione contro la stessa maggioranza». A fronte di istituti costituzionali rimasti formule inerti, temeva pertanto il verificarsi di «gravi infarti costituzionali, come avviene nei tessuti del cuore allorquando il sangue cessa di affluire». Ed anche in *Viva vox,* cit., si legge «la Costituzione è oggi, di fatto, incompiuta: e che in questa situazione di fatto vi è una ragione di più per dare importanza all'organo che ha l'ufficio di controllarne e di stimolarne l'integrale compimento».

[26] P. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero,* cit., p. 457 (corsivi non testuali).

si soffermerà l'anno successivo Gronchi stesso – come si è visto – nel suo discorso d'insediamento.

Del resto, Calamandrei aveva già iniziato a nutrire speranze nell'attuazione della Costituzione e fiducia nella ripresa di una più sincera vita democratica, come sottolinea anche Bobbio[27], a seguito delle elezioni politiche del 7 giugno 1953, nelle quali non era scattato il premio che avrebbe attribuito alla maggioranza di governo i numeri per riformare la Costituzione, e quindi modificare il patto espressione degli ideali della Resistenza senza coinvolgere le minoranze[28].

---

[27] Cfr. N. Bobbio, *Introduzione* in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo I, p. XXII.

[28] Il 1953 segna, difatti, una tappa importante nell'evoluzione del pensiero di Calamandrei; non soltanto era stato messo a punto il sistema di accesso alla Corte costituzionale (legge n. 87 del 1953), ma era anche mutato il clima politico a seguito del mancato scatto del premio di maggioranza previsto dalla c.d. legge truffa (cfr. il discorso pronunciato da Calamandrei alla Camera dei deputati il 12 dicembre 1952, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legislatura, seduta del 12 dicembre 1952, pp. 43646 ss.; discorso con il quale Calamandrei denunciò la legge che introduceva il premio di maggioranza. Questo discorso fu ristampato integralmente col titolo *Ragioni di un'opposizione*, in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, cit., 302 ss.; sul punto v. anche Id., *Incoscienza costituzionale*, in «Il Ponte», 9, 1952, pp. 1177 ss., ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, tomo I, cit., pp. 516 ss.). Questo tentativo, come è noto, fallì a causa del mancato raggiungimento dei voti necessari per far scattare il premio di maggioranza, che non fu ottenuto grazie anche alla battaglia compiuta da Calamandrei e dagli altri pontieri, i quali uscirono dal Psdi formando un nuovo partito, Unità popolare. E fu proprio questo partito che, presentandosi alle elezioni politiche del 7 giugno 1953 e pur non riuscendo a far eleggere alcuno dei propri candidati, ottenne il risultato importantissimo di impedire che scattasse il premio di maggioranza, grazie ai pochi voti raccolti, sottratti però alle forze politiche che avevano approvato la riforma elettorale. Sull'adesione alla tesi di Calamandrei avversa al premio di maggioranza da parte di Costa e Codignola, adesione a seguito della quale verranno espulsi dal Psdi (tanto che Codignola nel febbraio del 1953 dette vita al partito Autonomia socialista) v. N. Bobbio, *Il pensiero politico*, in P. Barile (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande Maestro*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 226, nonché F. Lanchester, *I partiti e il sistema elettorale nel pensiero di Calamandrei*, ivi, pp. 448-449. A proposito dei risultati elettorali del 7 giugno 1953, che non fecero scattare il premio di maggioranza, v. P. Calamandrei, *La resistenza ha resistito*, in «Il Ponte», 6, 1953, pp. 741 ss., ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, tomo II, cit., pp. 1 ss.; nonché C. Galante Garrone, *Vita e opinioni di Alessandro Prefetti*, Milano, FrancoAngeli, 1992, pp. 87 ss.

Il discorso del presidente della Repubblica Gronchi (la *viva vox Constitutionis*) non poteva quindi che infondere a Calamandrei la speranza di vedere finalmente attuata la Costituzione Nel commentare tale discorso definì il presidente «garante o tutore dell'osservanza costituzionale», ma con poteri incisivi sull'indirizzo politico: primo fa tutti il potere di scioglimento delle Camere «non solo per l'impossibilità di formare una maggioranza, ma anche quando il governo, pur espressione di una maggioranza solida, *non attua la Costituzione»;* precisa Calamandrei che tale potere «può essere esercitato, non solo nel caso in cui appaia la incapacità del Parlamento ad esprimere un governo, come concordemente ritengono i costituzionalisti»; ma anche, in una Costituzione rigida come la nostra, quando

> il Parlamento non riesca ad esprimere da sé quegli organi che la Costituzione ha prefissato come indispensabili per il proprio funzionamento. [...] Sembra evidente, dunque, che nella nostra Costituzione, il presidente della Repubblica non è un organo di pura cerimonia, che, anche quando si accorge che il governo manda la Costituzione alla rovina, possa rimanere inerte ed agnostico. *Il presidente ha l'ufficio di vigilare che in ogni materia la politica governativa corrisponda alle norme programmatiche della Costituzione*[29].

Il presidente è dunque un organo che ha il potere per agire «contro una politica governativa di sistematico oblio dei doveri costituzionali, contro l'immobilismo costituzionale di una maggioranza che si sottrae al dovere di istituire gli organi indispensabili voluti dalla Costituzione per il proprio funzionamento». Calamandrei non mancò quindi di ironizzare che

> il messaggio del nuovo presidente, nel quale si esprime un'onesta ed energica volontà di raddrizzamento del timone costituzionale […], sia potuto apparire a certi benpensanti conservatori come una voce sovversiva. Sì, perché questo è l'assurdo della situazione italiana: che chi si richiama alla Costituzione, fa la figura di essere un sovversivo, che la questura ha l'ordine di tener d'occhio[30].

---

[29] Cfr. P. Calamandrei, *Viva vox,* cit., p. 597 (corsivi non testuali).

[30] Ivi, pp. 597-598, dove si legge: «quando si parla di garanzie costituzionali, viene subito in mente la Corte costituzionale: quella Corte costituzionale che dovrebbe esservi e non v'è, e la cui assenza costituisce una delle più sconcie e ridicole vergogne della nostra attuale situazione politica».

Infine, Calamandrei colse l'importanza dell'attribuzione al presidente della Repubblica nel testo costituzionale, oltre ai poteri specifici, anche di un potere più generico, quello di inviare i messaggi alla Camere, che può essere utilizzato in modo molto incisivo per «intervenire preventivamente a raddrizzare il corso di una politica anticostituzionale»[31].

Le aspettative suscitate dal discorso d'insediamento di Gronchi non furono tradite, se di lì a pochi mesi fu finalmente attuata la Corte costituzionale. Ne dà testimonianza Bracci stesso, che il Psi aveva candidato alla Corte e sul quale, pochi mesi dopo l'elezione di Gronchi, confluirono anche i voti del Pci e di una parte della Dc[32]. La Corte, scrive qualche anno più tardi Bracci

---

[31] Ivi, pp. 598-599, dove si legge testualmente: «ma accanto a questi poteri specifici, limitati a una singola legge o a un singolo disegno di legge, il presidente ha il potere generico di intervenire preventivamente a raddrizzare il corso di una politica anticostituzionale, mediante quella facoltà, che gli è riconosciuta in ogni caso, di "inviare messaggi alle Camere" (art. 87 secondo comma); la quale gli è data non per mandare alle Camere espressioni di augurio o di benevolenza o di compiacimento patriottico, ma proprio per ricordare le strade che la Costituzione ha segnato verso l'avvenire al parlamento e al governo. In questo senso si può veramente dire che la Costituzione parla attraverso il presidente della Repubblica: come il Montesquieu diceva che i giudici sono la "bouche de la loi", così si può dire che attraverso l'ammonimento dei messaggi presidenziali parla nel nostro ordinamento la Costituzione: contro ogni smarrimento costituzionale, contro ogni deviazione, contro ogni inerzia, il presidente della Repubblica può essere, se vuole, la *viva vox Constitutionis*».

[32] Bracci fu difatti eletto giudice costituzionale il 16 novembre 1955: cfr. P. Nenni, *Tempo di guerra fredda,* cit., pp. 714 ss. Bracci già in una lettera a Nenni del 7 dicembre del 1949 aveva dato la propria disponibilità a essere il candidato del Psi alla Corte costituzionale. In una successiva lettera a Nenni del 6 novembre 1953 (citata in L. Nuti, *Mario Bracci e le origini del centro-sinistra,* in «Studi senesi», 2015, p. 325, nt. 59), aveva svolto, tra le altre, alcune considerazioni sul ruolo svolto da Gronchi, allora presidente della Camera dei deputati, durante le votazioni dei giudici costituzionali. In questa lettera, infatti, Bracci scrive, a Nenni che gli «è sembrato, per ciò che si può intuire da lontano, che siansi intrecciate varie manovre particolari, quali ad esempio quella probabile di Gronchi diretta a ristabilire, in assenza di Pella, un principio di consenso quadripartitico con apertura a sinistra, presupposto necessario per la sua successione alla Presidenza del Consiglio – e voi lo avete aiutato come avete potuto –». Sull'attivismo politico di Gronchi al fine di prepararsi la strada per diventare presidente del Consiglio, cfr. A. Fanfani, *Diari*, vol. II, *1949-1955*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2011, pp. 426 ss. Sulla vicenda che aveva portato all'insuccesso delle votazioni dei giudici costituzionali, nell'ottobre-no-

> ebbe vita effettiva in Italia nel 1955, per un particolarissimo gioco di circostanze favorevoli, vale a dire: [per] un risoluto presidente della Repubblica, […] deciso a fare nascere quest'organo; per un presidente del consiglio, […] che voleva del pari la Corte costituzionale; per l'intelligente abilità politica di un leader della sinistra parlamentare che portò l'opposizione a votare, senza condizioni e senza corrispettivo, un giudice candidato della maggioranza, riuscendo in tale modo ad iniziare con successo l'elezione dei giudici. Ma queste circostanze favorevoli, legate a singoli uomini piuttosto che a situazioni politiche, non modificarono il clima che nei riguardi della Corte costituzionale, dall'estrema destra all'estrema sinistra, era prevalentemente, sia pure per opposti motivi, se non di ostilità, quanto meno di diffidenza se non d'indifferenza[33].

Determinante, quindi, al fine del superamento dell'*impasse*, oltre al «risoluto» presidente della Repubblica Gronchi, fu l'indispensabile contributo dato dal socialista Pietro Nenni, con la regia di Bracci, all'elezione a giudice costituzionale di Gaspare Ambrosini, candidato della maggioranza. Dopo l'elezione di Ambrosini, il Parlamento trovò agevolmente l'accordo sul giudice designato dai socialisti, ovvero Mario Bracci, dopodiché il meccanismo rischiò d'incepparsi nuovamente a lungo, fino a quando il Partito comunista non rinunciò alla candidatura di Crisafulli e designò al suo posto Nicola Jaeger; vicenda che permise ai comunisti di ottenere di fatto il quinto giudice costituzionale di nomina parlamentare a scapito dell'estrema destra. Il Parlamento riuscì, infine, ad eleggere tutti e cinque i giudici di sua competenza:

---

vembre 1953, v. S. Moscadelli, *Mario Bracci allo specchio delle sue carte. Una nota archivistica e alcuni documenti a 60 anni dalla morte*, in «Bullettino senese di Storia patria», 2019, p. 401n, che sottolinea: «il 31 ottobre 1953 Camera e Senato in seduta congiunta erano stati chiamati a votare per l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare. Nelle due votazioni effettuate nessun candidato raggiunse però la maggioranza dei tre quinti dei membri del Parlamento richiesta dalla legge. Al termine il presidente della Camera Giovanni Gronchi decise il rinvio delle votazioni a data da destinarsi. Dell'episodio si legge un resoconto nell'«Avanti!» del 1° novembre 1953, accompagnato da un commento di Franco Gerardi (*Una giornata movimentata*) e da un articolo di fondo di Pietro Nenni significativamente intitolato *Uno scandalo*». Infine in una lettera a Nenni del 27 novembre 1955, poco prima della votazione finale, Bracci dubita ancora della possibilità che l'elezione vada a buon fine (cfr. L. Nuti, *Mario Bracci*, cit., p. 95n).

[33] Così M. Bracci, *Crisi della Corte costituzionale*, testo manoscritto inedito, senza data ma riconducibile al dicembre 1958-gennaio 1959 (una copia in Archivio di Stato di Siena, Archivio Mario Bracci, d'ora in poi Amb, 29, n. 7).

due democristiani (Ambrosini e Giuseppe Cappi), un liberale (Giovanni Cassandro), un socialista (Bracci) e un comunista (Jaeger).

4. L'elaborazione della teoria dell'indirizzo politico costituzionale

Se il discorso d'insediamento aveva stimolato reazioni così entusiastiche in Calamandrei, tanto da indurlo a ricostruire il ruolo del capo dello Stato come *viva vox Constitutionis*, ben diversa era stata la sua lettura dei poteri presidenziali durante il settennato di Einaudi. Sei anni prima, difatti, aveva attribuito al presidente «una posizione di moderatore, di mediatore», mettendo l'accento sul suo «diritto ad avere informazioni e il diritto di dare consigli su tutti gli affari dello Stato» pur sempre «con discrezione e con correttezza (la "correttezza costituzionale")», rimarcando la sua imparzialità[34].

Questa nuova lettura del ruolo del presidente, chiamato a vigilare sull'attuazione del programma costituzionale, può trovare una spiegazione anche nell'evoluzione del pensiero di Calamandrei in tema di giuridicità delle norme programmatiche[35], il quale in passato aveva sostenuto una tesi divergente rispetto a Barile[36].

---

[34] 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 e della Francia* (discorso tenuto da Calamandrei al Centro di alti studi militari e pubblicato a cura del medesimo centro), Roma, Casm, 1949-1950, pp. 1 ss., ora in Id., *Opere giuridiche,* vol. III, pp. 417-418.

[35] Cfr. G. Delledonne e L. Gori, *Le presidenze della Repubblica*, cit., pp. pp. 338-339; e pp. 341-342, che richiamano il discorso del presidente Mattarella del 18 ottobre 2018, il quale si sofferma sulla teoria dell'indirizzo politico costituzionale elaborata da Barile durante la presidenza di Gronchi, sulla scia del suo maestro Calamandrei.

[36] Per la verità, nel 1945 entrambi sottolineavano che nelle Carte costituzionali democratiche alla protezione delle libertà civili e politiche doveva accompagnarsi anche la tutela delle libertà dal bisogno. Come dice Barile stesso, Calamandrei, prima di entrare in Assemblea costituente, sembrava ormai convinto in punto di giuridicità dei diritti sociali, nel senso che essi dovessero figurare nella Costituzione, in quanto «premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche». In seguito, tuttavia, ne caldeggiò l'inserimento in un preambolo, in quanto formule contenenti nient'altro che auspici, temendo che la loro previsione nel testo costituzionale determinasse il discredito di tutta la Carta costituzionale (25 ottobre 1946), ma poi con-

Come noto, la posizione assunta da Calamandrei in Assemblea costituente risentì del suo culto per la necessaria azionabilità dei diritti secondo l'insegnamento di Chiovenda, tanto che anche successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, quando ormai le norme programmatiche erano state inserite nel testo costituzionale, non mancò di esprimere perplessità sulle tesi di Barile contenute nel volume *La Costituzione come norma giuridica*[37], il quale ricorda come a seguito di questa pubblicazione del 1951, Calamandrei lo avesse soprannominato «nichilista del diritto»[38] (perché in questo libro Barile sosteneva che la norma costituzionale in tanto vale ed è osservata in quanto sia sorretta di continuo dal consenso delle forze politiche dominanti, e finanche l'interpretazione è soggetta a mutamenti in relazione al perenne mutare degli indirizzi politici). Ma solo un anno dopo, a seguito di quanto sostenuto nelle conferenze messicane del 1952[39], Calamandrei do-

---

vinto da Togliatti – per il quale era compito dei costituenti anche quello di illuminare la strada di coloro che verranno (citando Dante: «come quei che va di notte –, che porta il lume dietro e sé non giova, ma dopo sé fa le persone dotte») – ritirò l'emendamento. Salvo poi ritornare nuovamente sui suoi passi nel famoso discorso del 4 marzo 1947 e votare contro l'inserimento dei diritti sociali. Quando ormai fu palese ai suoi occhi che la "rivoluzione" sarebbe stata rinviata e le norme costituzionali sui diritti sociali sarebbero rimaste sulla carta, pur cogliendone le potenzialità, preferì votare contro proprio lui che già nel 1945 aveva scritto il testo del secondo comma dell'art. 3 Cost.: cfr. il discorso pronunciato all'Assemblea costituente il 4 marzo 1947, poi pubblicato come P. Calamandrei, *Chiarezza nella Costituzione,* Roma, Camera dei deputati, 1947, ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. II, pp. 24 ss. Sul punto v. le considerazioni di P. Barile, *Calamandrei e l'Assemblea costituente*, in P. Barile (a cura di), *Ventidue saggi*, cit., pp. 338 ss.

[37] Cfr. P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, Barbèra, 1951, le cui premesse teoriche si trovano già nel saggio scritto insieme a Predieri nel 1950: cfr. P. Barile e A. Predieri, *Efficacia abrogante delle norme della Costituzione*, in P. Calamandrei e A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, Barbèra, 1950, pp. 69 ss.

[38] Cfr. P. Barile, *Lavorare con lui (Frammenti)*, in «Il Ponte», suppl. al n. 11, 1958, p. 155.

[39] Cfr. P. Calamandrei, *Processo e democrazia,* Padova, Cedam, 1954, ora in E. Bindi, T. Groppi, G. Milani, A. Pisaneschi (a cura di), *Processo e democrazia. Le conferenze messicane di Piero Calamandrei*, Pisa, Pacini, 2019. Sulle conferenze messicane, v. E. Bindi, *L'insegnamento delle conferenze messicane: il giudice quale motore di trasformazione sociale*, in «Democrazia e diritti sociali», 1, 2024, pp. 39 ss.

vette ammettere di fronte a Barile di essersi ormai convertito ad una visione realistica della vita di una società in movimento[40].

Calamandrei, dunque, su questo tema riguardo al quale aveva assunto posizioni contrapposte rispetto a Barile, non esita a farsi persuadere dalla bontà della tesi dell'allievo. E in funzione dell'attuazione di queste norme programmatiche ma dotate di efficacia giuridica, su questa nutrita serie di princìpi fortemente innovatori rispetto all'esistente, sia sul piano delle garanzie dei diritti fondamentali che su quello dell'assetto democratico delle istituzioni, dovevano essere letti i poteri degli organi di garanzia, chiamati a svolgere un ruolo propulsivo e di stimolo alle grandi riforme economiche e sociali.

In questi anni pertanto e proprio con riferimento alla presidenza Gronchi, Barile elaborò la tesi dell'*indirizzo politico costituzionale*, e fu in occasione del suo saggio del 1958 sui poteri del presidente della Repubblica, che Barile utilizzò per la prima volta l'aggettivo "costituzionale", nel distinguere la funzione di *indirizzo politico generale (o costituzionale)*, a cui partecipano tutti gli organi costituzionali, dall'attività governativa di maggioranza di cui sono partecipi solo alcuni di essi (il Parlamento e il Governo). E se tutti gli organi costituzionali sono "compartecipi" della funzione di indirizzo politico generale o costituzionale, anche il capo dello Stato partecipa istituzionalmente (in quanto organo costituzionale) a questa funzione ed «ha per suo precipuo compito quello di controllare l'indirizzo di maggioranza, ed eventualmente di correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali»[41]. In sintesi, Barile vede nel presidente della Repubblica un organo titolare di un potere di indirizzo politico costituzionale, che gli consente non soltanto di stimolare l'intero sistema politico ed istituzionale nella direzione dell'attuazione della Costituzione ma anche di correggerne le deviazioni nella corretta interpretazione dei principi e delle norme costituzionali. E le conclusioni cui giunge nell'inquadrare i poteri presidenziali nell'ambito della funzione di indirizzo politico costituzionale sono il precipitato del valore giuridico delle norme costituzionali, di «tutte le norme costituzionali, comprese quelle che conten-

---

40 Cfr. P. Barile, *Lavorare con lui*, cit., p. 156.

41 Così, P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1958, pp. 307-308.

gono l'enunciazione di principi più che di regole puntuali», affermato con forza già a partire dalla sua opera del 1951[42].

In linea con la tesi di Barile, si pone anche Bracci (con il quale Barile lavorò in stretto contatto essendo entrambi docenti nell'Ateneo senese)[43], in particolare con la lettera scritta a Gronchi il 15 dicembre 1958[44].

---

[42] Sul punto vd. A. Morrone, *Il presidente della Repubblica in trasformazione*, in «Rivista Aic», 2, 2013, pp. 13-14, il quale sottolinea che Gronchi si fece «portatore di "indirizzi e orientamenti generali", riguardanti l'attuazione della Costituzione e talvolta incidenti sulle politiche di governo», nobilitati sul piano scientifico dalla teoria di Paolo Barile sull'indirizzo politico costituzionale: non, però, portatore di un'unità maggioritaria diversa da quella consentita dai rapporti di forza tra i partiti egemoni, sia pure nel difficile contesto di una progressiva (e da Gronchi auspicata) apertura ai socialisti (cfr. anche Id., *Il "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. Barbera, M. Cammelli, P. Pombeni (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 91 ss.). Per approfondimenti al riguardo sia consentito rinviare a E. Bindi, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 431 ss.

[43] Barile, in quanto docente nell'Ateneo senese, ebbe occasione in quegli anni di elaborare la sua tesi anche confrontandosi quotidianamente con Bracci: cfr. sul punto G. Grottanelli de' Santi, *Ricordo di Mario Bracci,* in A. Cardini e G. Grottanelli de' Santi (a cura di), *Mario Bracci nel centenario della nascita*, cit., p. 144 e F. Colao, *I giuristi universitari a Siena*, cit., p. 205, che ricorda a pp. 209-210, che fu proprio in una lezione tenuta a Siena il 16 gennaio 1958 che Barile ribadì le «caratteristiche specialissime» della Costituzione italiana, nella quale l'onnipotenza del Parlamento e del capo del Governo viene limitata dagli «amplissimi poteri che ha il capo dello Stato»: cfr. P. Barile, *La costituzione italiana nel suo nascere e nel suo divenire*, in «Studi senesi», 1958, ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 251 ss.

[44] Cfr. M. Bracci, *Lettera a Giovanni Gronchi,* cit., pp. 23 ss. Oltre alla lettera a Gronchi, vi sono alcuni appunti nell'Archivio Bracci, dove Bracci sviluppa la tesi del presidente della Repubblica e della Corte costituzionale quali titolari di un indirizzo politico costituzionale: cfr. ad esempio, M. Bracci, *Sul potere politico della Corte costituzionale*, in Amb, 29, n. 15.1. Sul punto cfr. anche G. Grottanelli de' Santi, *Ricordo*, cit., p. 147. In particolare, sulla lettera a Gronchi, oltre alla bibliografia citata alla nota 23, L. Elia, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, presidente della Repubblica,* in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi,* Milano, 2007, pp. 267 ss. Inoltre, in questo volume, approfonditamente v. il contributo di Stefano Ceccanti in questo volume. Per ulteriori riferimenti alla lettera a Gronchi cfr. anche C. Fusaro, *Forma di governo e figura*

In questa lettera Bracci riprese già alcune riflessioni sviluppate in un saggio del 1946[45], in un momento in cui si stavano elaborando proposte e orientamenti utili al dibattitto in Assemblea costituente.

Questa lettera del 1958, però costituisce un *unicum* ,come sottolinea Leopoldo Elia nel 2007, non essendoci altre lettere così impegnative indirizzate da un giudice costituzionale ad un presidente della Repubblica[46]. Ma del resto, come vedremo grazie a quanto emerge dai documenti presenti nell'Archivio Bracci, molti sono i consigli dati dal giudice Bracci a Gronchi in occasione delle crisi di governo con un peso, in termini di incidenza sulle scelte compiute dal presidente, che va ben al di là di questa lettera.

Il pensiero espresso da Bracci in questa lettera è chiaro: ritiene preferibile un accrescimento del ruolo del presidente della Repubblica piuttosto che del presidente del Consiglio e pone l'accento sul dettato costituzionale italiano che attribuisce già poteri e funzioni «vastissimi, secondo la Costituzione, sia pure allo stato potenziale e indeterminato, e facilmente controllabili dalla Corte costituzionale»[47].

Per fare funzionare Parlamento e Governo «occorre che il presidente della Repubblica possa *integrare* col proprio potere la volontà della maggioran-

---

del Capo dello Stato in Francia e in Italia. Il fascino resistibile delle soluzioni ambigue, in Id. (a cura di), *Le radici del semi-presidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, pp. 186 ss.; Id., *L'Italia e il modello della Quinta Repubblica: dall'odio, all'amore… e al dubbio*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 10, 2007; Id., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 2015, pp. 431 ss.; M. Perini, *Il capo dello Stato nelle repubbliche parlamentari in tempo di crisi: una fisiologica espressione dualista del sistema*, in «Ianus», 7, 2012, pp. 89 ss.; R. Colozza, *Charles de Gaulle visto dall'Italia (1958-2012)*, in «Cahiers d'études italiennes», 1, 2016, pp 97 ss.; G. Caporali, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in «Federalismi.it», 1, 2019; M. Cecili, *"Esploratori" nella giungla della crisi*, in «Federalismi.it», 12, 2019; F. Lanchester, *Intervista a Giuseppe Guarino. Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: dallo Stato nazionale accentrato alla globalizzazione*, in «Nomos», 2, 2020, pp. 1 ss.; E. Furno, *Il presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Napoli, Esi, 2021, p. 125.

45 Cfr. M. Bracci, *Il presidente della Repubblica: notaio o custode della Costituzione?*, in M. Bracci, *Testimonianze*, cit., pp. 413 ss.

46 «Almeno a quello che è dato di sapere»: così L. Elia, *La "lettera" di Mario Bracci,* cit., p. 267.

47 M. Bracci, *Lettera a Giovanni Gronchi*, cit., p. 741.

za che sia insufficiente o che addirittura manchi». Bracci poi si domanda se «il presidente ha i poteri necessari a questo scopo»; e la risposta è sì. In Italia non c'è difatti bisogno di modificare la forma di governo parlamentare prevista in Costituzione per permettere al presidente di svolgere una funzione d'indirizzo politico. I poteri del presidente dovrebbero servire soltanto «ad integrare o meglio a chiarire e a consolidare l'indirizzo politico che sia andato definendosi nel più potente raggruppamento del Parlamento, cioè devono servire a definire e a rendere efficace una maggioranza incerta»[48].

Bracci, è vero, non lo chiama indirizzo politico costituzionale, ma lo distingue dall'indirizzo politico di maggioranza (del «più potente raggruppamento del Parlamento») e afferma testualmente che l'indirizzo politico del presidente può fungere soltanto a integrare o meglio chiarire e consolidare l'indirizzo politico della maggioranza.

Altrettanto interessante è la lunghissima lettera, molto densa, che Bracci stesso definisce «interminabile» e che scrisse ad Antonio Segni il 20 febbraio 1959, pochi giorni dopo la formazione del secondo Governo Segni[49], in cui vengono riprese e sviluppate molte riflessioni già esposte nella lettera a Gronchi.

Il punto su cui insiste Bracci è la salvaguardia del

> prestigio del presidente della Repubblica. […] Parlo dell'organo più che dell'uomo: poiché – sottolinea Bracci – nell'ipotesi dell'affievolirsi dell'autorità del Parlamento e del progressivo sfaldarsi della DC – due aspetti, del resto, della stessa eventualità – i poteri per proteggere il sistema democratico li ha soprattutto il presidente[50].

---

[48] Ivi, p. 743. Di questi poteri si tratta «di farne un uso rigorosamente costituzionale eppure forte e determinato» a fronte del «pericoloso logoramento dei leaders politici dinanzi ad una fiacchezza che potrebbe rasentare l'impotenza o all'esercizio più o meno arbitrario del potere legislativo».

[49] Secondo Governo Segni: 16 febbraio 1959 - 24 febbraio 1960. Questa lettera fu scritta pochi giorni dopo la formazione del secondo Governo Segni, quando ancora il nuovo esecutivo era in attesa della fiducia. Cfr. Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959) – in Amb 16, n. 380, pubblicata in S. Moscadelli, *Mario Bracci allo specchio delle sue carte,* cit., pp. 410 ss. –, con il quale Bracci strinse un rapporto di amicizia negli anni in cui fu docente nell'Ateneo di Sassari, dal 1924 al 1928.

[50] Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959), cit., p. 418. Un altro aspetto su cui si pone l'accento è, altresì, l'approvazione al più presto possibile da parte del Parla-

Bracci, scrivendo a Segni molto spesso in conflitto con Gronchi[51], richiama dunque la sua attenzione sull'*organo* presidente della Repubblica, più che sull'uomo Gronchi, la cui politica di apertura al centrosinistra avrebbe potuto spaccare la Dc, senza la cui unità sarebbe stata introvabile una qualsiasi maggioranza parlamentare e sarebbero così venute «a mancare le condizioni necessarie per il funzionamento più o meno regolare del Parlamento»[52]. Pericolo questo non così remoto, come vedremo nell'affrontare il tema dell'esercizio dei poteri di intermediazione politica durante il settennato di Gronchi e le riflessioni che suscitò nella dottrina costituzionalistica.

Inoltre, Bracci richiama l'attenzione di Segni su un secondo punto nel quale sviluppa quanto già sostenuto nella lettera a Gronchi, ponendo l'accento sulla Corte costituzionale, come "contropotere" al presidente della Repubblica:

> bisogna – dice infatti Bracci – che tutti gli organi costituzionali dal presidente della Repubblica al capo del governo e al Parlamento circondino di particolari cure la Corte costituzionale. È questa che dà al nostro sistema costituzionale una caratteristica particolare ed è per l'esistenza della Corte costituzionale e dei poteri presidenziali che il sistema costituzionale italiano ha assunto originali aspetti tipicamente occidentali, è moderno, flessibilissimo ed è retto da un equilibrio dinamico che gli consente d'assorbire senza danno anche gli urti violenti degli avvenimenti eccezionali. In Italia ciò che è avvenuto in Francia non potrebbe accadere con la stessa facilità, finché fosse intatta l'autorità della Corte costituzionale che sola può impedire al presidente della Repubblica o ad una semplice maggioranza parlamentare di superare i limiti della Costituzione[53].

In sintesi, non bisogna temere che il presidente della Repubblica, dotato di poteri vastissimi, superi i limiti fissati in Costituzione, fintanto la Corte costituzionale sia posta nella possibilità di svolgere efficacemente i propri compiti.

---

mento delle norme per il referendum sulle leggi di revisione della Costituzione *ex* art. 138 e per il *referendum* abrogativo *ex* art. 75 della Costituzione

[51] Basti pensare alla vicenda della lettera ad Eisenhower, sulla quale v. *infra* la nota 131.

[52] Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959), cit., p. 411.

[53] Ivi, p. 418.

5. L'esercizio dei poteri di intermediazione politica durante il settennato di Gronchi: a) dal Governo Scelba al secondo Governo Fanfani (1955-1959)

Come anticipato in via di premessa, il settennato di Gronchi si è soprattutto contraddistinto fin dalle origini per la spinta rinnovatrice degli equilibri politici vigenti, attraverso il superamento della formula centrista. In questi anni stava, infatti, concludendosi il periodo caratterizzato da tale formula, senza peraltro che i tempi fossero ancora maturi per la definitiva apertura a sinistra. Il ruolo che riuscirà a ritagliarsi Gronchi sarà quello di preparazione al centrosinistra, che si affermerà quando ormai il presidente era alla fine del suo mandato ed era ormai messo da parte nella scena politica[54].

Per il suo ruolo incisivo nella formazione dei Governi in dottrina c'è chi lo ha annoverato tra i presidenti impositivi («le cui decisioni sono riuscite a definire gli esiti di più processi di formazione dei governi»), insieme a Saragat e Scalfaro, quindi né astensionisti («la cui azione vincolante nei confronti dei partiti risulta nulla o comunque assai limitata») come Einaudi, Segni e Leone, né antagonisti («capaci di apporre vincoli alle scelte dei partiti senza però contrastarne la preminenza»), come Pertini e Cossiga[55].

Del resto, il presidente Gronchi, in una sua esternazione aveva ben chiarito che

---

[54] Cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit. pp. 63 ss., spec. 65 ss.; V. Spini, *Sul colle più alto. L'elezione del presidente della Repubblica dalle origini a oggi*, Milano, Solferino, 2021, p. 62; A. Pertici, *Presidenti della Repubblica*, cit., p. 65 ss.; G. Passarelli, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 22, sul punto cfr. anche A. Russo, *L'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato nella storia repubblicana: da De Nicola a Mattarella (bis). Considerazioni a partire da alcuni recenti volumi sul tema*, in «Nomos», 2022, 2, pp. 1 ss.

[55] M. Tebaldi, *Il Presidente*, cit., pp. 178 ss.; sulla presidenza Gronchi v. spec. pp. 200 ss. *Contra* al riguardo L. Elia, *La "lettera"*, cit., p. 272, che dubita che la classificazione elaborata da Tebaldi con riferimento alle crisi di governo, «tra presidenti astensionisti, antagonisti e impositivi sia del tutto esatta e se, soprattutto, i nomi dei Capi dello Stato inclusi nelle tre caselle siano sempre corrispondenti a una ricostruzione storica appena agli inizi».

> quello che importa non sono le formule, le quali devono essere considerate strumenti per raggiungere delle finalità, e le finalità secondo me sono due: rispondere alle esigenze del paese e rispettare l'autorità e il prestigio del Parlamento […]. L'opera mia non si può limitare a dare un presidente del Consiglio al paese, ma *deve collaborare alla formazione del governo* perché esso risponda alle due cennate finalità[56].

Che il Governo dovesse non solo corrispondere alle aspettative e ai bisogni nazionali, ma che dovesse essere coerente agli orientamenti e agli indirizzi del presidente della Repubblica, emerge fin da subito, ossia al momento della presentazione da parte del Governo in carica, presieduto da Scelba, delle dimissioni di cortesia[57].

Le dimissioni di cortesia, come noto, non aprono a crisi di Governo[58] e, in quanto atti di ossequio al neo-presidente della Repubblica[59], quest'ultimo è tenuto a respingerle, salvo l'ipotesi in cui la maggioranza che sostiene l'elezione non coincida con la maggioranza di Governo, ma al contrario «determini o rifletta la frattura della coalizione di governo e l'enuclearsi di una nuova maggioranza»[60].

Questo, come abbiamo visto, fu proprio lo scenario che permise a Gronchi di essere eletto. E in tale contesto particolare, sorse una forte tensione tra il presidente del Consiglio in carica Scelba e il neo-presidente Gronchi nel momento in cui Scelba rassegnò le dimissioni come atto formale di ossequio

---

56 Cfr. G. Gronchi, Discorso del 13 giugno 1957, in D. Bartoli, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano, Longanesi, 1961, p. 205 (corsivo non testuale). Su questa comunicazione fatta alla stampa dal presidente Gronchi il 13 giugno 1957 v. *infra* la nota 73 e ivi le considerazioni di Barile; sul punto, v. anche A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit. p. 80, nt. 27 e p. 88.

57 Le "dimissioni di cortesia" è formula presente per la prima volta nel comunicato del Quirinale datato 13 giugno 1974, v. C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, p. 672, che le definisce «di mera correttezza». Cfr. sul punto M. Cecili, *Le declinazioni,* cit., pp. 21 ss.; Id., *Presidente della Repubblica e crisi di governo*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 116 ss., e la bibliografia ivi citata.

58 G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 345.

59 E secondo parte della dottrina non sono «costituzionalmente obbligatorie»: cfr. A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica,* Milano, Giuffrè, 1990, p. 28.

60 Cfr. A. Ruggeri, *Le crisi di governo*, cit. p. 26.

al nuovo capo dello Stato[61]. Tanto che il presidente Gronchi non respinse, secondo la formula impiegata da Einaudi, ma decise di «non accettare» le dimissioni, come sottolineato tanto dall'Ufficio stampa del Quirinale che da quello di Palazzo Chigi, quasi a voler evidenziare che il Governo Scelba fosse ormai indebolito a seguito delle difficoltà che stava attraversando la maggioranza. Del resto, non passò che poco più di un mese dall'elezione di Gronchi e Scelba il 22 giugno 1955 rassegnò le dimissioni, dopo un tentativo fallito di rimpasto[62].

Dopo le dimissioni di Scelba, la Dc si trovò ancora divisa al suo interno e non in grado di indicare al capo dello Stato un candidato alla presidenza del Consiglio: molti i nomi che circolarono, oltre allo stesso Scelba, vi erano Vanoni, Segni e Zoli, quest'ultimo vicino a Gronchi. Prevalse alla fine la candidatura di Segni che incontrava il favore di non solo del Psdi e del Pri, ma anche di Nenni[63].

Nel conferire l'incarico a Segni, Gronchi volle mettere al centro il programma, anziché la formula politica, in modo di avere più margini di manovra e favorire l'apertura a sinistra. Come emerge dal comunicato ufficiale «il Presidente della Repubblica ha ritenuto opportuno che si compia un ulteriore esame degli orientamenti delle varie forze parlamentari rispetto al

---

61 Il colloquio, assai conflittuale, tra Scelba e Gronchi si può leggere in M. Cervi e I. Montanelli, *Storia d'Italia. L'Italia dei due Giovanni*, Milano, Rizzoli, 2001, pp. 17-18, dove si afferma che, a fronte delle dimissioni di cortesia presentate da Scelba e le obiezioni di Gronchi che di vere dimissioni si trattava, Scelba obiettava che nella Costituzione non c'era scritto nulla al riguardo e la prassi nella prima Repubblica non si era ancora formata (a meno di non volere richiamare la prassi statutaria). Concludeva quindi il colloquio, suggerendo al presidente Gronchi di leggere l'art. 94 Cost.: «il governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Quindi è chiaro: la fiducia me l'hanno data le Camere e le Camere me la debbono revocare. È venuta per caso meno? Solo loro, caro Presidente, possono costringermi a dare le dimissioni e non tu. Quindi il mio è un atto formale d'ossequio e niente più».

62 Cfr. *Le incognite per il governo*, in «Stampa sera», 22 giugno 1955.

63 Cfr. A. Pertici, *Presidenti della Repubblica,* cit., pp. 60 ss., che sottolinea che il primo Governo Segni del 1955 incontrò anche il favore di Nenni, a differenza del Governo Segni II (febbraio 1959- febbraio 1960), come vedremo *infra* in questo paragrafo.

programma di governo, sulla base degli elementi di giudizio emersi e delle posizioni assunte dai rappresentanti politici durante le consultazioni»[64].

Anche durante il primo Governo Segni[65], Bracci, dato il rapporto di notevole confidenza sviluppato con lui durante gli anni sassaresi, ebbe un ruolo rilevante nel fare approvare importanti riforme con il voto favorevole o l'astensione del Psi e soprattutto nel superare lo stallo per l'elezione dei giudici costituzionali, grazie alla collaborazione tra Dc e Psi[66].

Del resto, come si è visto nella teoria dell'indirizzo politico costituzionale elaborata da Barile, il presidente della Repubblica trae legittimazione dalla «totalità del programma costituzionale», a fronte della «parzialità del programma della maggioranza»[67]. Un programma che per Gronchi doveva mirare ad attuare la Costituzione, come già delineato nel suo discorso di insediamento (con riferimento sia alla parte istituzionale sia alla parte programmatica, specialmente i diritti sociali).

Ma l'attivismo di Gronchi si manifestò anche nella composizione della lista dei ministri, che includeva uomini della corrente di Concentrazione (che aveva favorito la sua elezione, tra cui Andreotti al dicastero delle Finanze e Gonella al ministero per la Riforma dell'amministrazione e l'attuazione della Costituzione), nonché Tambroni, a lui molto vicino, nella carica di ministro dell'Interno, e Angelini ministro dei Trasporti.

Un ruolo incisivo nella scelta della compagine di governo, Gronchi lo eserciterà anche nella formazione del Governo Zoli[68], che succederà a Segni, addirittura respingendo la prima lista presentata da Zoli perché vi erano troppi ministri vicini a Fanfani[69], anche se fu invece respinto il suo tentativo

---

64 Cfr. il comunicato del Quirinale, riportato in M. Nardini, *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in «Federalismi.it», 15, 2013, p. 5.

65 Primo Governo Segni: 6 luglio 1955 - 18 maggio 1957.

66 Cfr. L. Nuti, *Mario Bracci*, cit., p. 95, che ricorda, ad esempio, l'approvazione della riforma fiscale del ministro Tremelloni e la disciplina della giurisdizione dei tribunali militari.

67 Così A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit. p. 103.

68 Governo Zoli: 19 maggio 1957 - 1° luglio 1958.

69 P. Calandra, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 133.

di dare un volto progressista a tale governo, mediante l'imposizione di Gonella, al posto di Pella, quale vicepresidente del Consiglio[70].

6. *Segue:* b) La formazione degli esecutivi e il parere redatto da Bracci sull'innovazione della prassi nel conferimento dell'incarico

Dopo le critiche di cui fu oggetto il presidente Gronchi per la indubbia influenza esercitata nella scelta di alcuni ministri del Governo Zoli, il suo consigliere Francesco Cosentino[71] sostenne la tesi secondo la quale la formazione del Governo è «la risultante di una intensa collaborazione tra il capo dello Stato – che ne assume la responsabilità morale, in maggiore o minore grado a seconda delle situazioni politiche contingenti obbiettivamente valutate – e la persona che ha ricevuto l'incarico». Ne consegue che il presidente della Repubblica, tenuto conto del fatto che il Governo dovrà ottenere la fiducia delle Camere, potrà stabilire «condizioni» e proporre «suggerimenti» al soggetto incaricato, il quale può comunque respingerli, ma solamente rifiutando l'incarico[72].

Quanto sostenuto da Cosentino, fu sostanzialmente condiviso anche dallo stesso Gronchi che negli stessi giorni ribadì alla stampa che rientra nei poteri del presidente della Repubblica condizionare la formazione del Governo[73].

---

[70] Cfr. E. Ragionieri, *Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi*, vol. IV, tomo III, *La storia politica e sociale*, Torino, Einaudi, 1976, p. 2606..

[71] Francesco Cosentino, durante la presidenza Gronchi, ricoprì il ruolo di capo dell'Ufficio Rapporti con il Parlamento e con il Governo dal 1° giugno 1955 al 27 febbraio 1957, e di capo del Servizio Rapporti con il Parlamento ed il Governo dal 28 febbraio 1957 al 4 febbraio 1961: le informazioni sono tratte da *L'amministrazione. I Consiglieri dei Presidenti della Repubblica*, in www.archivio.quirinale.it.

[72] F. Cosentino, *I poteri del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio*, lettera pubblicata su «La Stampa» del 15 giugno 1957.

[73] Cfr. la comunicazione fatta alla stampa dal presidente Gronchi il 13 giugno 1957 (v. il relativo comunicato Ansa) e ripetuta in un'intervista concessa a «La Nazione», pubblicata il 18 agosto 1957, citata in P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., p. 348n. 150. Tale A. esprime critiche su quanto sostenuto da Gronchi in questa intervista: «a mio sommesso avviso, non può condividersi la tesi che il Capo dello Stato possa imporre che un governo sia o non sia "il governo di una corrente"; che debba offrire "un minimo di garanzie politiche a tutte le parti del Parlamento" (le quali hanno modo e veste per tutelarsi da sé in

Questa tesi fu criticata in dottrina[74], in particolare da Elia, secondo il quale «l'atto di incarico rappresenta una cesura netta nel corso del procedimento e segna il confine tra il periodo che sbocca nella scelta dell'incaricato e in cui ha il libero svolgimento la funzione interpretativa del presidente della Repubblica, e il periodo in cui è *dominus*, a sua volta, l'incaricato di comporre il ministero»[75].

Se l'incaricato ha successo, ne discende «il dovere […] di procedere alla formazione dei relativi decreti di nomina». Pertanto, la possibilità di revoca dell'incarico – prosegue Elia – concerne la sola ipotesi d'insuccesso dell'incaricato entro il termine assegnatogli o comunque entro un congruo numero di giorni[76].

Condivide le riflessioni di Elia anche Barile, esponendo apertamente il suo «dissenso» alla tesi di Cosentino, proprio nel saggio in cui teorizza la teoria dell'indirizzo politico costituzionale. In questo saggio si legge testualmente: «non credo che il Capo dello Stato abbia il diritto di ritiro del preincarico: una volta conferito, vi può essere solo o la rinunzia ad esso da parte del designato oppure l'accettazione. E se vi è accettazione, essa non può essere sottoposta a condizioni relative al programma da proporre alle camere

---

sede di fiducia), e se è invero un'aberrazione il negare al Capo dello Stato la "*facoltà*" di "collaborare" alla formazione del governo, lo non lo è il negargli il potere di *condizionare* la formazione stessa, né il negare che il suo "prestigio" possa essere impegnato nelle sorti del nuovo Governo» (corsivi testuali, p. 348).

74 Per un giudizio critico su questa tesi, oltre alla dottrina citata nelle note seguenti cfr. L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 683 ss. In particolare p. 686 in cui Paladin definisce essere «un'opinione estrema» la tesi di Cosentino sostenuta nella lettera pubblicata su «La Stampa» del 15 giugno 1957, cit., secondo la quale «l'incaricato conserverebbe la veste di privato cittadino e sarebbe quindi vincolabile dal Capo dello Stato, sia nella preparazione del programma di Governo, sia nella scelta dei vari ministri; ma questa tesi risulta infondata nelle sue conclusioni non meno che nel punto di partenza. Quanto al programma, la definizione di esso non compete, giuridicamente, né all'incaricato né al Capo dello Stato, bensì alle decisioni collegiali del governo. Quanto alle nomine dei ministri, si tratta degli unici atti del Presidente della Repubblica per i quali la Costituzione richieda espressamente una proposta del Presidente del Consiglio».

75 L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 6, 1957, pp. 1170 ss., spec. p. 1185.

76 Ivi, p. 1193.

perché, ripeto, queste sono il solo organo titolare del giudizio in merito […]. Conseguentemente, a mio parere, il Capo dello Stato può ben dare suggerimenti e consigli, ma non mai dettare condizioni in senso tecnico; l'incaricato, una volta caduta su di lui la scelta del Capo dello Stato ha diritto a conservarla: non può il Capo dello Stato revocarla o subordinarla a condizioni che non trovano alcuna base nella Costituzione»[77].

Tuttavia, per contribuire a rafforzare la tesi "presidenzialista", ossia di un ruolo incisivo del capo dello Stato nella formazione degli esecutivi, Gronchi procedette all'importante innovazione della prassi in occasione dell'incarico a Fanfani di formazione del suo secondo Governo.

Anteriormente, il procedimento di conferimento dell'incarico constava di due fasi, la prima, con il conferimento orale, accompagnato dal comunicato della Presidenza della Repubblica; la seconda, successiva all'accettazione dell'incarico, con un decreto di incarico scritto retrodatato alla data del conferimento orale. Ma nel giugno del 1958, Gronchi eliminò questa seconda fase e si limitò a conferire a Fanfani l'incarico orale[78]: una innovazione della prassi indubbiamente rilevante, in quanto permetteva al capo dello Stato di partecipare alla scelta dei ministri[79].

Dai documenti presenti nell'Archivio Bracci emerge che fu proprio Bracci a redigere un parere che fu recapitato a Gronchi tramite Cosentino, in cui consigliava al presidente di limitarsi a conferire l'incarico oralmente[80].

---

77 P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., pp. 347-348. Saggio uscito nel fascicolo di aprile-giugno 1958 per cui Barile non tiene conto dell'innovazione della prassi ad opera di Gronchi. Barile nel richiamare espressamente L. Elia, *Appunti*, cit. p. 24, nt. 57, sottolinea: «nessuna collaborazione in questa fase è ipotizzabile fra il Capo dello Stato e il Presidente designato, perché la Costituzione non ne parla e i principi generali non l'ammettono; e correlativamente nessuna responsabilità, neppure morale, grava sul Capo dello Stato in merito alle vicende dell'incaricato e neppure del Governo da lui nominato. Naturalmente, egli *deve* valutare le probabilità di successo parlamentare del futuro governo: ma ciò egli deve valutare solo *in limine* all'atto della scelta del Presidente del Consiglio».

78 A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 93.

79 Cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale,* cit., p. 134.

80 Cfr. la minuta del parere, autografo di Bracci poi dattiloscritto ai fini dell'invio al presidente Gronchi, il cui *incipit* recita *Il re aveva il potere statutario di scegliere i propri ministri*, si conserva in Amb 6, n. 6. Inoltre, nelle Carte Grottanelli de' Santi si legge, su una delle copie dattiloscritte di questo documento, un appunto autografo firmato «G.

In questo testo, Bracci, dopo avere ricostruito i poteri del presidente della Repubblica durante l'*iter* di formazione del Governo come delineati in Costituzione, mettendone in luce anche le differenze rispetto ai poteri del re previsti dallo Statuto[81], sottolinea che

> finché l'incaricato non è Presidente responsabile davanti al Parlamento le operazioni sono e non possono essere che preliminari alla nomina del Presidente del Consiglio cioè sotto il pieno controllo del Presidente della Repubblica, responsabile di fronte al Paese, che può subordinare la scelta del Presidente al programma, alla composizione del gabinetto, all'orientamento politico soltanto in quanto – ben inteso – ciò sia ritenuto da lui necessario perché la crisi sia risolta felicemente e il Governo goda d'una fiducia duratura. Nominato il Presidente ogni ingerenza cessa salvo come consiglio[82].

Grottanelli de' Santi»: «questo p.m. [pro memoria] del professore recapitato al presidente Gronchi tramite Cosentino da me come molti altri nel periodo nel quale il presidente si consultava spesso con Bracci su questioni costituzionali».

81 Cfr. M. Bracci, *Il re aveva il potere statutario di scegliere i propri ministri*, cit., dove si legge testualmente: «il re aveva il potere statutario di scegliere i propri ministri. Perciò poteva conferire ad altri l'incarico di sceglierli in tutto o in parte. Il Presidente della Repubblica non ha questo potere perché l'iniziativa (proposta) spetta al Presidente del Consiglio. Perciò conservare "l'incarico" è un non senso: il Presidente della Repubblica incarica un uomo politico di scegliere i ministri che questi come Presidente ha il dovere di scegliere!». Inoltre, la fase preliminare di formazione del Governo concerne «una realtà che non è sottoposta ad una disciplina formale. Difatti, dalla presentazione delle dimissioni del Governo fino alla nomina del Presidente del Consiglio non c'è nulla. Si tratta evidentemente di attività politica retta da regole di correttezza costituzionale. Se di procedimento si deve parlare questo, se mai, comincia con la nomina del Presidente del Consiglio. […]. La frattura del cosiddetto procedimento al punto di conferimento dell'incarico è basata sull'esigenza giuridica (dedotta dall'articolo 92/2), che il Presidente del Consiglio sia libero di scegliere i suoi collaboratori e che sia autonomo (ex art. 94 e 95) di formare insieme ai Ministri il programma politico sul quale si pronunzierà il Parlamento.Perciò il Presidente della Repubblica non dovrebbe ingerirsi nell'attività dell'incaricato. L'incaricato non è il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri è di là da venire. Perciò per il desiderio di diminuire poteri del P. R. si preferisce lasciare piena libertà ad un semplice parlamentare che invece che dal P. R. sarà guidato dalle direzioni dei partiti».

82 *Ibidem*.

Perciò sarebbe opportuno «abolire l'incarico scritto, sostituire una formula verbale da comunicarsi pubblicamente del tipo, già usato, "invito ad accertarsi se vi sia possibilità di formare un Governo con una maggioranza omogenea"».

Gronchi eliminò, dunque, il decreto di incarico scritto retrodatato, e tutto ciò avvenne – come ha sottolineato Elia – senza «alcun commento né al Senato né alla Camera in sede di dibattito sulla fiducia al Governo Fanfani»[83].

Sembra inoltre che il presidente Gronchi, in questa occasione, avesse voluto abbassare i toni del dibattito sulla natura e sui limiti della collaborazione del capo dello Stato alla risoluzione delle crisi di Governo[84]. Pertanto, aveva affermato ufficialmente che l'innovazione della prassi era soltanto un modo per fare «coincidere – con la più rigorosa esattezza – la successione degli atti […] con la cronologia degli avvenimenti», oltre a perseguire il fine di rimediare al grave inconveniente «di una vera e propria soluzione di continuità nella vita dell'esecutivo dato che il decreto di accettazione delle dimissioni, contestuale a quello di incarico, precedeva di alcuni giorni quello della nomina del nuovo

---

[83] L. Elia, *La nuova prassi in ordine alle modalità dell'incarico di formare il governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1960, p. 371. Sui motivi tecnici allegati da Gronchi per giustificare l'eliminazione del decreto cfr. ivi, p. 370n, dove si richiama la dichiarazione del presidente Gronchi rilasciata ai giornalisti in data 23 giugno 1958, e la successiva nota di chiarimento diramata dagli uffici della Presidenza della Repubblica. Alla luce di questo chiarimento, con la nuova prassi si perseguiva il fine di rimediare al grave inconveniente «di una vera e propria soluzione di continuità nella vita dell'esecutivo dato che il decreto di accettazione delle dimissioni, contestuale a quello di incarico, succedeva di alcuni giorni quello della nomina del nuovo presidente del consiglio».

[84] *Ibidem*, laddove si richiama la suddetta dichiarazione del 23 giugno 1958, nella quale si afferma: «circa un anno addietro, nel salutarvi al termine della consueta non lieve fatica delle consultazioni, ebbi modo di esporvi il mio pensiero sulla natura e sui limiti della collaborazione del Capo dello Stato alla risoluzione delle crisi ministeriali.Non sono in grado di affermare – e sinceramente me ne duole – che lo spirito delle mie parole sia stato allora rettamente interpretato. Aggiungerò oggi che ritengo un fattore essenziale per l'installazione di una consapevole democrazia nel nostro Paese e per il consolidamento delle istituzioni su cui riposa la concezione di quello Stato di diritto a cui la Corte costituzionale intende dar vita, che di problemi del genere sia investita la pubblica opinione e che se ne discuta in Parlamento e altrove».

Presidente del Consiglio»[85]. E ciò ha permesso alla dottrina, come vedremo, di ridimensionare la portata innovativa di questa soluzione[86].

7. Bracci a fianco di Gronchi nella crisi del secondo Governo Fanfani

Molto attivo fu il presidente Gronchi anche con riferimento all'altro potere di intermediazione politica, ossia la risoluzione delle crisi di Governo, il cui esercizio è in realtà speculare alla formazione del Governo.

Del resto, ogniqualvolta le dimissioni del governo non sono conseguenza di una mozione di sfiducia *ex* art. 94 Cost., il presidente della Repubblica può ritenere opportuno che il Governo dimissionario non cessi la sua attività e può chiedergli di ritirare le dimissioni e presentarsi alle Camere. Ciò permette di rafforzarlo con un voto di fiducia o, più limitatamente, di trasformare la crisi da extraparlamentare in parlamentare, in modo che la discussione delle Camere dia un quadro più completo della situazione politica al fine di esercitare le proprie prerogative costituzionali. Tuttavia, sempre alla luce dell'art. 94 Cost., il Governo può confermare le dimissioni e non può essere obbligato a rimanere in carica, nonostante l'espressa richiesta del presidente[87].

Per la verità, la dottrina costituzionalistica non è unanime sul punto, a fronte di chi sostiene che non sussiste un dovere costituzionale del Governo di rimanere in carica e recarsi alle Camere[88], altra parte della dottrina sostiene l'esistenza di un vero obbligo giuridico a carico di quest'ultimo di

---

85 Cfr. ancora quanto riporta Elia con riguardo ai motivi tecnici allegati da Gronchi per giustificare l'eliminazione del decreto, richiamando non solo la dichiarazione di Gronchi del 23 giugno 1958 (citata alle note precedenti) ma anche la successiva nota di chiarimento diramata dagli uffici della Presidenza della Repubblica (ivi, p. 371).

86 Cfr. quanto sostenuto da Paladin, sul quale *infra* il paragrafo 9, e la nota 136.

87 Cfr. M. Cecili, *Le declinazioni*, cit., pp. 6-7, che sottolinea come «in tutti i casi in cui non sia espressamente deliberata la sfiducia ex art. 94 Cost., il Presidente della Repubblica può trovare conveniente che resti in carica il Governo dimissionario. Fondamentale per questa formula è l'accordo con l'Esecutivo, perché non è immaginabile un governo *malgré lui*, cioè contro la volontà dello stesso Presidente del Consiglio»; Id., *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 48-49.

88 Cfr. M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 372-373.

presentarsi di fronte al Parlamento[89]. Non è un caso che proprio colui che in dottrina aveva elaborato la teoria dell'indirizzo politico costituzionale, contribuisse a dare fondamento teorico alla tesi dell'obbligo giuridico per il Governo di presentarsi alle Camere (in modo da rafforzare il ruolo del presidente nell'ambito della risoluzione delle crisi di Governo).

Un caso esemplare si verificò proprio durante il settennato di Gronchi in occasione della crisi del secondo Governo Fanfani aperta nel dicembre 1958[90]. Il presidente della Repubblica invitò, difatti, il governo dimissionario a presentarsi alle Camere «per un dibattito politico chiarificatore»[91].

Come emerge dal comunicato della presidenza della Repubblica del 3 febbraio 1959, il presidente della Repubblica, dopo aver constatato: «[…] che nessun orientamento non soltanto prevalente, ma neppure sufficientemente concreto per una decisione di tanta importanza politica per il Paese è emerso dalle consultazioni concluse nei giorni scorsi e testé completate, per sommo scrupolo, con ulteriori accertamenti», ha invitato il Governo a presentarsi al Parlamento[92].

Un comunicato assai denso in cui il presidente ribadisce, ancora una volta, l'importanza del programma e non della formula politica: «la Costituzione di un governo è un problema non soltanto di scelta di uomini, ma anche di programma in funzione delle forze politiche che possono dare la fiducia a

---

89 Cfr. P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1962, p. 114, il quale parla in proposito di «dovere»; P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2005, p. 207. *Contra* sul punto M. Cecili, *Le declinazioni*, cit., pp. 6-7, non ritiene configurabile un obbligo giuridico. «L'invito del Presidente della Repubblica ha piuttosto un valore meramente sollecitatorio e il Governo, a parte i vincoli derivanti dalla correttezza, è giuridicamente libero di accoglierlo o meno».

90 L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 128. Antecedentemente, il presidente del Consiglio Pella nel 1954 si rifiutò, nonostante la richiesta da parte di Einaudi, di portare avanti il suo esecutivo.

91 S. Tosi, *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, a cura di L. Sturlese e G. Giovannetti, Firenze, Le Monnier, 1990, pp. 67-68.

92 Comunicato del presidente della Repubblica Gronchi, *Respinte le dimissioni Fanfani*, Ansa, 3 febbraio 1959, pubblicato in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1960, pp. 372 ss., con osservazioni di M. Bon Valsassina, *Le dimissioni del Governo Fanfani e la nomina del Governo Segni*, spec. p. 373n. Per un commento della vicenda cfr. anche Id., *Osservazioni a margine di una recente crisi di Governo*, in «Foro italiano», 4, 1959, pp. 82 ss., cui si rinvia per i riferimenti alla stampa dell'epoca.

questi uomini e sorreggerli per la realizzazione del programma». Dopodiché dopo avere constato che «la situazione politica è assai difficile», non manca di rilevare che il presidente vigilerà «attentamente» su di essa e «non consentirà mai che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana di cui egli è il supremo custode e responsabile». Infine, richiama il Parlamento ad assumersi «la propria responsabilità in modo che il popolo italiano possa comprendere i termini e le ragioni effettive della crisi».

Questo comunicato, che esprime chiaramente una visione del ruolo del presidente della Repubblica con poteri incisivi nella formazione del Governo, come emerge dai documenti presenti nell'Archivio Bracci, fu scritto da Bracci stesso e divulgato ufficialmente dal presidente Gronchi senza pressoché alcuna modifica[93].

Come suggerito da Bracci e sottolineato in dottrina

> è la prima volta nella storia istituzionale della nostra Repubblica […] che con un comunicato del Quirinale si decise di riportare una crisi extra parlamentare nella sua sede istituzionale (il Parlamento), perché da essa emerg[essero] indicazioni

[93] Cfr. M. Bracci, [*Incipit*:] *L'Italia ha bisogno di un governo,* in Amb 6, n. 12, testo senza titolo, autografo. Due sole le differenze di mera forma si trovano l'una nel passaggio in cui il comunicato del presidente afferma «la situazione politica, che oggi è assai difficile, è attentamente vigilata dal Capo dello Stato, il quale non potrà mai consentire che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana di cui egli è il supremo custode e responsabile», mentre nel testo di Bracci si legge «la situazione politica è grave e difficile ed è attentamente vigilata dal Presidente della Repubblica che non consentirà mai che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana di cui egli è il supremo custode e responsabile». L'altra nel passaggio in cui il testo del presidente afferma: «ma ora è necessario che il Parlamento assuma la propria responsabilità in modo che il popolo italiano possa comprendere nei loro effettivi termini, le ragioni determinanti della crisi», mentre nel manoscritto di Bracci si legge: «ma ora è necessario che il Parlamento assuma la propria responsabilità in modo che il popolo italiano possa comprendere i termini e le ragioni effettive della crisi». Con riferimento all'importante ruolo svolto da Bracci durante la crisi del secondo Governo Fanfani, già Grottanelli de' Santi segnalava che Bracci si trovava «riservatissimamente, a fianco del Presidente nella crisi del governo Fanfani dei primi di febbraio 1959»: cfr. G. Grottanelli de' Santi, *Ricordo,* cit., 147.

politiche tali da consentire al Presidente di svolgere il suo ruolo nel pieno esercizio dei poteri a lui affidati dalla Costituzione[94].

Con ciò anticipando la tendenza alla parlamentarizzazione delle crisi che verrà sviluppata e messa a punto durante la presidenza Pertini, in modo che la discussione delle Camere desse un quadro più completo della situazione politica in ordine alla formazione di un nuovo esecutivo[95].

---

[94] Cfr. ancora G. Grottanelli de' Santi, *Ricordo,* cit., 147. M. Bon Valsassina, *Le dimissioni*, cit., pp. 373-374n, non condivide invece la tesi secondo la quale: «quel passo del comunicato in cui si afferma che non essendo state le dimissioni ministeriali provocate da un formale voto di sfiducia da parte del Parlamento, il Capo dello Stato ha ritenuto opportuno respingerle e indirizzare ecc., potrebbe interpretarsi come una nuova ed autorevole condanna delle crisi extra-parlamentari sotto il profilo della costituzionalità». Tuttavia, secondo Bon Valsassina, «non sembra plausibile una siffatta interpretazione del testo ed è preferibile leggervi la semplice enunciazione di una circostanza di fatto, che il Capo dello Stato ha ritenuto sottolineare per mettere in evidenza la regolarità e correttezza costituzionale del proprio rifiuto di accettare le dimissioni e del conseguente invito indirizzato al Governo, anziché una loro pretesa doverosità», respingendo così la tesi di chi, come Barile, parlava di un dovere costituzionale del Governo di presentarsi di fronte alle Camere: vd. *supra* la nota 89. Del resto, prosegue Bon Valsassina, «fra due possibili interpretazioni dei giudizi e propositi formulati ufficialmente da uno dei supremi organi dello Stato in ordine ad eventi costituzionalmente rilevanti, i quali provocano l'esercizio di una sua potestà, deve scegliersi quella conforme alla prassi consolidata, quella che chiarisce da agevola il normale funzionamento delle istituzioni. L'altra ipotetica ricostruzione ermeneutica, da cui risulterebbe contraddetto e censurato un irreversibile orientamento della società politica odierna – quello per cui i partiti assurgono a fattori determinanti della politica nazionale, e quindi anche della costituzione e della dissoluzione dei governi – non può essere attribuita all'autore delle dichiarazioni, bensì alla fantasia di qualche interprete».

[95] Cfr. sul punto anche A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 10n che sottolinea la differenza tra la parlamentarizzazione delle crisi durante il settennato di Pertini e quello di Gronchi. Infatti, la «prassi diretta alla "parlamentarizzazione" della crisi introdotta da Pertini nel 1979 (e ripetuta nel corso del suo mandato), mediante il rifiuto delle dimissioni e il rinvio del IV governo Andreotti alle Camere» fu «innovativa», «anche se l'esito allora ottenuto fu soltanto un passaggio parlamentare, senza voto e per il solo svolgimento di "comunicazioni del governo"». Si trattò di «un fatto "*praeter constitutionem*" di "rigetto di una concezione meramente notarile"», «nel quale Pertini istituiva un collegamento tra il proprio ruolo di "commissario alla crisi" e l'esigenza di rivitalizzare il Parlamento». Una prassi che «ha segnato un *trend* poi ripetuto

Una tendenza di cui indubbiamente il presidente Gronchi gettò le basi proprio in occasione della crisi del secondo Governo Fanfani, in cui chiese al Governo di presentarsi alle Camere, per spiegare le ragioni della crisi extraparlamentare, dimostrando di prestare molta attenzione nel valutarne la sussistenza delle condizioni giustificative.

Fanfani non volle tuttavia accogliere la richiesta del presidente Gronchi, e dopo aver chiesto un po' di tempo per riesaminare la situazione[96], preferì confermare le dimissioni[97].

A differenza del suo predecessore Zoli, che aveva accolto l'invito a ritirare le dimissioni[98], Fanfani, dopo avere riflettuto sull'invito, non volle recedere dalle dimissioni. E il presidente Gronchi non poté che prenderne atto, dal momento che «il Quirinale non ha poteri ingiuntivi che gli consentano di rimuovere le riluttanze» del Governo, il quale «insiste nelle dimissioni e declina l'invito presidenziale»[99].

in seguito, anche se con alterne modalità». Viceversa, non riuscì a innovare la prassi la richiesta di Gronchi di presentarsi alle Camere, stante il «rifiuto di Fanfani di assecondare un'analoga richiesta di Gronchi il 3 febbraio del 1959 e alla tesi, allora affermata, circa la non obbligatorietà per il governo di presentarsi alle camere per esplicitare le ragioni delle proprie dimissioni».

96 Cfr. comunicato del Quirinale, 4 febbraio 1959, reperibile sul sito della Presidenza della Repubblica nel quaderno dei *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei Governi*, marzo 2021, p. 116.

97 «Il Capo dello Stato ha ricevuto stamattina il presidente del Consiglio, on. Fanfani, il quale gli ha comunicato con suo vivo rammarico che egli non giudica di poter recedere dalle dimissioni ed ha illustrato i motivi anche personali che lo inducono a questa decisione», comunicato del Quirinale, 5 febbraio 1959, reperibile *ibidem*.

98 Invito formulato dal presidente Gronchi il 22 giugno 1957.

99 S. Tosi, *La Repubblica alla prova*, cit., pp. 67-68.

8. Dal secondo Governo Segni alla formazione del quarto Governo Fanfani (1959-1962)

Il secondo Governo Fanfani ebbe quindi vita breve[100] e ad esso succedette il secondo Governo Segni[101]. Anche in questo caso, Gronchi avrebbe preferito dare l'incarico di formare il Governo a Tambroni, ma la Dc si ricompattò sul nome di Segni che dette vita ad un Governo monocolore democristiano[102].

Si deve ancora a Bracci il documento in cui è predisposto il contenuto del comunicato relativo alle consultazioni svolte dal presidente Gronchi che portarono al secondo Governo Segni, il quale succedette al secondo Governo Fanfani[103]. Anche in questo caso, Gronchi, su suggerimento di Bracci, sottolinea che non è soltanto emersa una formula politica (era stata accertata «l'esistenza non soltanto di indicazioni nominative»), ma anche il programma di Governo (cioè, «quegli elementi programmatici concreti la cui mancanza era stata causa della risoluzione presidenziale di rinviare alle Camere il governo dimissionario»). Le consultazioni hanno consentito pertanto «al Capo dello Stato di affidare l'incarico ad un uomo politico che, sulla base degli orientamenti programmatici prospettati, [avesse] ragionevole probabilità di ottenere in Parlamento una maggioranza sufficientemente ampia e stabile»[104].

---

[100] Il secondo Governo Fanfani ebbe quindi vita dal 1° luglio 1958 al 15 febbraio 1959. Sul punto cfr. E. Ragionieri, *Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi*, cit., p. 2606.

[101] Secondo Governo Segni: 16 febbraio 1959 - 24 febbraio 1960.

[102] Il secondo Governo Segni, oltre ai voti della Dc, includeva anche il Pli, i monarchici e i missini, i cui voti non furono, tuttavia, determinanti: cfr. A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit. p. 177.

[103] Come risulta dal materiale presente nell'Archivio Gronchi, depositato presso l'Istituto Sturzo, I versamento, 5. Presidenza della Repubblica, 1. Pratiche in ordine cronologico, n. 200, *Crisi gennaio-febbraio 1959. Proposte Segni per un ministero monocolore*, fascicolo disponibile in rete, dove si trova il testo di Bracci di sintesi delle consultazioni effettuate da Gronchi in occasione della formazione del secondo Governo Segni e il testo redatto da Cosentino.

[104] Cfr. il testo redatto da Cosentino, che riprende sul punto i passaggi del testo di Bracci presenti nell'Archivio Gronchi, fascicolo citato alla nota precedente.

Inoltre, fu in questo contesto di passaggio tra il secondo Governo Fanfani e il secondo Governo Segni che si collocano sia la lettera che Bracci inviò a Gronchi, scritta in piena crisi del Governo Fanfani, sia quella che inviò a Segni, quando il suo Governo era in attesa della fiducia.

Entrambe le lettere sono rilevanti, oltre che per i profili già analizzati sul ruolo del presidente della Repubblica titolare di una funzione di indirizzo politico costituzionale, perché in esse Bracci mette ben in luce quale avrebbe dovuto essere la linea politica del Psi.

Una linea politica di dialogo con la Dc, che Bracci aveva suggerito a Nenni già da molti anni e che aveva portato, tra le altre cose, come si è visto, a superare l'*impasse* sull'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento. Come scrive nella lettera a Gronchi, l'opposizione del Psi doveva «essere concreta e realistica, in modo che ad ogni impostazione e soluzione di problemi, presentate dalla maggioranza, altre se ne contrappongono di possibile attuazione, con lo stesso senso di responsabilità col quale verrebbe fatta una politica di governo». Doveva altresì «mirare al progressivo chiarimento e alla progressiva semplificazione della lotta politica nel paese e nel Parlamento, […] ponendo decisamente il proprio programma e la propria forza politica come unica alternativa di governo e puntando decisamente verso la conquista della maggioranza»[105].

Anche nella lettera a Segni, centrale rimane la necessità che la Dc non si spezzi: l'unità della Dc è indispensabile affinché «vi sia nel Paese un'effettiva alternanza politica»[106]. Per Bracci alla maggioranza guidata dalla Dc – che doveva rimanere un partito conservatore moderno – doveva contrapporsi in futuro il Psi, come maggior partito di opposizione. Non considera affatto la possibilità di una alleanza tra Dc e Psi già prospettata da Fanfani segretario della Dc, nel Consiglio nazionale di Vallombrosa nel 1957. E di ciò già con riferimento alla lettera a Gronchi si sorprende Leopoldo Elia, pur ammettendo che «il processo del passaggio dal centrismo al centrosinistra fu piuttosto lungo e si protrasse per almeno quattro anni (1958-1962)»[107].

---

105 Cfr. M. Bracci, *Lettera al Presidente Gronchi,* cit., p. 735.

106 Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959), cit., p. 411.

107 L. Elia, *La 'lettera' di Mario Bracci,* cit., p. 271 dove si legge testualmente: «sul piano strettamente politico (l'analisi di Bracci si sofferma a lungo sui rapporti tra le mag-

In effetti, come giustamente sottolineato in dottrina, il percorso che poi si delineerà chiaramente nel 1963, non era ancora nitido e non si dovrebbe pertanto «confondere il Psi del 1963 con quello del 1953-55 o anche del 1958», quando ancora il progetto socialista manteneva «saldo quel rapporto con il Pci che Nenni e Bracci ritenevano indispensabile per compiere la necessaria trasformazione della società italiana»[108].

In questi anni, tuttavia, il Psi, pur mantenendo ancora rapporti con il Pci, sviluppò una linea politica volta a contrastare non soltanto «il crescente immobilismo della DC», ma anche «l'opposizione aprioristica e altrettanto immobilistica del PCI», una linea politica che stava dando i suoi frutti come confermato dalla crescita del partito alle elezioni del 1958 e dal successo ottenuto dalla corrente autonomistica nel congresso di Napoli del gennaio 1959[109]. Ma il successo della corrente autonomista non implicava ancora che il Psi fosse pronto ad appoggiare il Governo, come dimostrerà in particolare la nascita del Governo Tambroni.

Le dimissioni del secondo Governo Segni, infatti, dischiusero al periodo più problematico per il settennato di Gronchi. Quest'ultimo ebbe un ruolo decisivo nella risoluzione della crisi del secondo Governo Segni, cercando, per quanto possibile, di formare un Governo che si reggesse sulle astensioni dei socialisti. Sfumata la possibilità di un'apertura a sinistra, anche a causa della netta opposizione delle gerarchie ecclesiastiche, dopo una serie di tentativi falliti, con Fanfani e con Segni, il presidente fu costretto a inviare, non senza esitazione, il Governo Tambroni al Senato per completare l'*iter* della fiducia. In tal modo cercava di ovviare alla situazione di stallo in cui si trovarono le forze di maggioranza, *in primis* la Dc, che non volevano tornare alle urne, ma non indicavano soluzioni alternative al

giori forze partitiche in un periodo ancora dominato dalla *conventio ad escludendum*) può sorprendere che venga trascurata la possibilità di alleanza tra DC e PSI, già prospettata dall'onorevole Fanfani, segretario politico della DC, nel Consiglio Nazionale di Vallombrosa (1956), mentre per Bracci alla maggioranza guidata dalla DC doveva contrapporsi il PSI, come maggior partito di opposizione costituzionale; ma va aggiunto che il processo del passaggio dal centrismo al centrosinistra fu piuttosto lungo e si protrasse per almeno quattro anni (1958-1962), dopo il Congresso di DC di Napoli».

108 Così L. Nuti, *Mario Bracci,* cit., p. 87.

109 Ivi, pp. 100-101.

Governo Tambroni, che aveva già ottenuto la fiducia alla Camera dei deputati grazie al voto determinante del Msi.

La genesi del Governo Tambroni suscitò un ampio dibattito nella dottrina costituzionalistica, che ancora non è sopito. La dottrina parlò fin da subito di «un governo palatino»[110], slegato dalla volontà dei partiti e sostenuto dai voti del Msi e dei monarchici, che invece di rafforzare la svolta presidenziale minò il consenso nei confronti del capo dello Stato presso l'opinione pubblica[111].

Si è, difatti, sostenuto da alcuni che gli effetti positivi discendenti dalle sollecitazioni alle quali Gronchi sottopose il sistema politico (si poté infatti navigare nelle acque più tranquille delle "convergenze parallele"), non sono sufficienti a «giustificare il rischio a cui Gronchi espose il paese con l'avventato rinvio dell'on. Tambroni dinanzi al Senato»[112]. Ed anche recentemente con riferimento a questa esperienza, è stato detto in dottrina che Gronchi «con un certo cinismo» varò il «governo Tambroni mandato allo sbaraglio per dimostrare l'ineluttabilità dell'apertura a sinistra» [113].

Per contro, secondo altra parte della dottrina, Gronchi esitò a lungo prima di inviare il Governo Tambroni al Senato per completare l'*iter* della fiducia, e cercò in tutti i modi una soluzione che si reggesse anche sulla astensione dei socialisti, ma che fosse gradita alla Dc, soluzione che si scontrò – come si è detto – con la netta opposizione della Curia romana, che arrivò a prospettare una spaccatura della Dc stessa in due partiti cattolici[114].

---

110 Cfr. L. Elia, *I «ruoli» del presidente della Repubblica*, in «Giustizia e Costituzione», 1-2, 1973, p. 89. V. anche A. Morrone, *Il presidente della Repubblica*, cit., pp. 9 ss., spec. nt. 37 sul Governo Tambroni come il Governo palatino di Gronchi; V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, in «Rivista Aic», 2018, n. 3, p. 6.

111 Cfr. A. Mastropaolo, *Il presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2022, p. 155, che sottolinea come nel settennato di Gronchi vi fu anche un altro «governo del Presidente», con a capo Adone Zoli, personaggio non di spicco della Dc, ritenuto, come poi Tambroni, malleabile.

112 Cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 100.

113 Cfr. P. Armaroli, *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Lucca, La Vela, 2022, p. 97.

114 Cfr. A. Giacone, *Giovanni Gronchi,* cit., p. 180.

La stampa creò, tuttavia, un'altra narrativa, ed anche la dottrina, perfino recentemente, continua ad esprimere per lo più giudizi molto critici[115].

Il Governo Tambroni ebbe tuttavia vita breve[116]. Fu principalmente la direzione della Dc a contrastare con fermezza l'attività del Governo, soprattutto in conseguenza dei gravi eventi del luglio 1960, che sfociarono in tutta Italia in scontri tra forze dell'ordine e manifestanti, fino ad annunciare il 18 luglio 1960 la formazione di una nuova maggioranza di Governo. Ne seguirono, il giorno successivo, le dimissioni del Governo Tambroni, determinando «l'esaurimento delle mire ambiziose del Presidente della Repubblica»[117].

L'influenza di Gronchi sulle vicende politiche che seguirono agli avvenimenti del luglio 1960 fino al termine del suo mandato fu minima. Se il ruolo di Gronchi fu decisivo nella risoluzione della crisi del secondo Governo Segni e la nascita del Governo Tambroni, la sua influenza fu notevolmente ridimensionata durante la crisi del Governo Tambroni, la settima crisi gestita da Gronchi, il cui esito sarà la nascita del terzo Governo Fanfani, un governo monocolore Dc, che giurò il 27 luglio 1960[118] e fu definito da Moro delle «convergenze parallele». Un Governo, peraltro, sostenuto grazie all'astensione non negoziata dei socialisti, nella cui formazione Gronchi non aveva esercitato alcun ruolo e dal quale erano stati esclusi gli uomini a lui più vicini[119].

---

115 Cfr., *ex multis*, A. Mastropaolo, *Il presidente della Repubblica*, cit., p. 155; P. Armaroli, *Mattarella*, cit., p. 97. *Contra* A. Pertici, *I presidenti della Repubblica*, cit., p. 73, dove si legge: «di questa Presidenza non bisogna comunque dimenticare la grande attenzione per l'attuazione della Costituzione, il suo decisivo contributo al suo scongelamento, a partire dal suo risolutivo intervento per l'attuazione della Corte costituzionale, capace di liberare l'ordinamento da quelle norme introdotte nel periodo fascista e incompatibile col nuovo ordinamento, che il Parlamento, dominato dal conservatorismo, faticava a cancellare».

116 Governo Tambroni: 25 marzo 1960 - 26 luglio 1960.

117 Cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 136. Cfr. anche C. Pinelli, *Cinquant'anni dopo: Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», 2010, 4, p. 757 ss.

118 Terzo Governo Fanfani: 27 luglio 1960 - 21 febbraio 1962.

119 Se si eccettua Folchi ministro del Turismo.

Al terzo Governo Fanfani seguì il 21 febbraio 1962 il quarto Governo Fanfani[120], sostenuto da Dc, Psdi e Pri, con l'appoggio esterno determinante dei socialisti[121]. Un Governo che sancì l'avvio del progetto di centro sinistra quando ormai il presidente della Repubblica, entrato nel semestre bianco, era fuori dalla scena politica[122].

Gronchi avrebbe voluto essere rieletto, ma non aveva più l'appoggio dei socialisti che non avevano dimenticato l'esperienza del Governo Tambroni. E quando terminò il suo mandato, Nenni gli inviò una lettera in cui scrisse: «se penso alle difficoltà del tuo settennato mi pare che puoi accogliere la conclusione con serena soddisfazione. Hai fatto la tua parte ed aperto una via»[123].

Erano passati soltanto tre anni dalla morte di Bracci e mancava già quel suo saper tessere una rete di rapporti tra Gronchi e Nenni e dare consigli ad entrambi. Come ricorderà quest'ultimo, all'indomani della scomparsa di Bracci, il 16 maggio 1959: «è una perdita grave per la nazione. Lo è in particolare per me, che avevo in lui un amico e un consigliere impareggiabile. Era l'ape maestra della Corte costituzionale. Senza mettersi in mostra, esercitava una notevolissima influenza sulla vita pubblica. Gronchi si avvaleva molto del suo consiglio, Segni lo ascoltava, in tutti gli ambienti politici era tenuto in gran conto»[124].

9. L'attivismo del presidente tra opinione pubblica e dottrina: brevi considerazioni conclusive

L'attivismo di Gronchi non si rivela soltanto nell'esercizio dei poteri di intermediazione politica ma anche nel rapporto con l'opinione pubblica che diventa la sua naturale interlocutrice.

Se già con il discorso d'insediamento, il presidente Gronchi non esita a mostrare chiaramente quale sia la sua linea di azione politico-costituziona-

---

120 Quarto Governo Fanfani: 21 febbraio 1962 - 21 giugno 1963.

121 Cfr. V. Spini, *Sul colle più alto*, cit., pp. 61-62.

122 M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 201 s.

123 Lettera di Nenni a Gronchi, 8 maggio 1962, citata da A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 185.

124 P. Nenni, *Gli anni del centro sinistra*, cit., pp. 58.

le[125], continuerà poi per tutto il suo mandato a manifestare pubblicamente il suo pensiero, con sempre maggiore frequenza. Nel far ciò, individuerà come sua naturale interlocutrice l'opinione pubblica, a differenza di Einaudi che aveva scelto come suo interlocutore il governo, attraverso un serrato, ancorché riservato, dialogo con i presidenti del Consiglio e con i ministri. Queste esternazioni molte volte sono state capaci di influenzare in modo rilevante l'opinione pubblica, la quale già in quegli anni stava mostrando di poter svolgere un significativo ruolo prodromico alla decisione politica, oltre contribuire a sollecitare alcune linee di intervento del presidente della Repubblica nei diversi settori di sua pertinenza.

Nacque così la categoria giuridica delle esternazioni presidenziali, e su di essa si concentrò l'attenzione della dottrina costituzionalistica che proprio nel 1957 dedica il primo contributo scientifico alle esternazioni presidenziali, individuando a fondamento di tale potere la natura rappresentativa dell'unità nazionale: art. 87, comma 1, Cost.[126]. Anche se poi sarà durante la presidenza Pertini che il potere di esternazione attirerà l'interesse della dottrina costituzionalistica. Fu, difatti, con riferimento alla presidenza Pertini che Barile svolse una acuta disamina del potere di esternazione, mettendo in luce un fondamentale nuovo profilo: il ricorso al potere di esternazione e

---

[125] Cfr. A. Mastropaolo, *Il presidente della Repubblica*, cit., p. 151 che sottolinea come «sin dal discorso di insediamento fu evidente l'anelito programmatico, più adatto a un *leader* politico che a un'istituzione regolatrice. Gronchi sembrava già qui volersi accreditare come centro di legittimazione concorrente rispetto alla maggioranza di governo e, approfittando delle difficoltà che incontrava l'azione politica di quest'ultimo, per la prima volta, avviava il tentativo di instaurare un dialogo diretto con l'opinione pubblica»; con rimando (p. 151n) a U. Terracini, *I poteri del presidente della Repubblica*, in «Montecitorio», 1-2, 1964, p. 83, secondo il quale «una parola del presidente pesa sulla bilancia più di mille parole di ognuno di noi». Lo stesso Mastropaolo prosegue: «In questo passaggio storico la potenziale forza politica dell'istituzione cominciava a manifestarsi esteriormente e a strutturarsi con strategie ed obbiettivi politici non coincidenti con quelli dei partiti». Analogamente sul punto già A. Mastropaolo, *Il dualismo rimosso. la funzione del presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in «Rivista Aic», 4, 2013.

[126] Cfr. G. Motzo, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in «Archivio giuridico Serafini», 1-2, 1957, pp. 19 ss., su cui v. L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 222.

l'instaurazione di un rapporto diretto con il popolo, anche in funzione critica delle inadempienze di Governo e Parlamento[127].

Con riferimento alla presidenza Gronchi molto interessanti sono i discorsi di fine anno, nei quali, come disse Gronchi stesso, il presidente ha la possibilità di stabilire un contatto diretto con gli italiani. E già il discorso degli auguri agli italiani del 1955, per quanto conciso, mette ben in luce l'intento del presidente di elevare l'opinione pubblica a sua naturale interlocutrice[128].

Dal primo discorso di auguri del 1955, assai breve, passa poi a discorsi che si si allungano sempre di più, almeno fino agli anni di maggior rafforzamento del suo ruolo (1957-1958), per poi contrarsi un poco nuovamente e ritornare ad allungarsi in occasione dell'ultimo discorso di auguri del 31 dicembre 1961, in cui traccia un breve consuntivo del settennato che volge al termine, pur consapevole che altre sedi saranno più appropriate per fare un bilancio della sua presidenza. Quest'ultimo discorso di auguri fu comunque occasione per polemizzare con le forze politiche, soprattutto di maggioranza, alle quali chiese di affrettare il cambiamento politico perché «il tempo – dice Gronchi– non ha rispetto degli irresoluti e degli incapaci», pur non mancando di evidenziare i notevoli progressi economici fatti dall'Italia negli ultimi anni[129].

Del resto, in tutti i suoi discorsi, e non solo in quelli di fine anno, centrale è sempre stato il richiamo all'attuazione dello Stato sociale[130], per cui

---

127 Cfr. P. Barile, *Presidente della Repubblica. La prassi di Pertini*, in «Quaderni costituzionali», 2, 1981, pp. 365 ss.

128 Cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 76.

129 Discorso tenuto quando il presidente era ormai fuori dalla scena politica. I discorsi di fine anno del presidente Gronchi, citati anche nelle note seguenti, sono ora reperibili in R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi*, cit., pp. 223 ss., *passim*.

130 Nel 1957, ad esempio, concludeva il proprio discorso ponendo l'accento sulle sfide dello Stato sociale: «il problema dell'inserimento di questi nuovi valori nell'antico schema dello stato di diritto è il problema di oggi. Problema che noi, e coloro che verranno dopo di noi, sono chiamati ad avviare a soluzione se non a risolvere compiutamente […]. La Costituzione della Repubblica pone dei presupposti e delle premesse. Attuarne i principi, tradurre le norme in regole di coscienza e di condotta anziché di conformistico ossequio, è il compito che sta dinanzi a tutti noi; compito che in un giorno come questo io sento di dover ricordare a tutti». E anche nel discorso del 1958 concludeva sottolinean-

al termine del proprio mandato non poteva non soffermarsi sull'indubbio sviluppo economico che aveva caratterizzato il quinquennio precedente, in modo da valorizzare l'azione di stimolo da lui stesso esercitata. In parallelo, nei suoi discorsi, sono significativi i passaggi che ricordano le scelte di politica estera, le quali devono tendere alla solidarietà e alla collaborazione, presupposti della pace tra i popoli. Difatti, nel discorso di fine anno del 1956, Gronchi richiamò «l'Europa ad una unità di intenti». E poco dopo nel 1957, il 25 marzo, come è noto, fu firmato il trattato di Roma, o più precisamente, i due trattati con cui si istituirono la Cee e l'Euratom[131].

Gronchi è quindi ben consapevole che durante il suo settennato, sebbene molti istituti previsti in Costituzione fossero stati finalmente attuati, molto vi era ancora da fare lungo la via delle grandi riforme economiche e sociali (per le quali si dovrà attendere la fine degli anni '60). E non mancherà di ricor-

---

do: «io sono certo che nessuno mancherà di collaborare perché migliore e più sicuro sia reso questo avvenire per il nostro popolo; primo fra tutti, il Parlamento. Esso, con pieno senso di responsabilità, approntera alacremente gli strumenti legislativi per completare l'edificio costituzionale e per attuare i programmi economici e sociali destinati ad agevolare e rafforzare il nostro sistema produttivo, a creare nuove e più stabili occasioni di lavoro, e con esse maggiori possibilità di una più larga ed equa ripartizione del reddito». Richiamando altresì «la primaria importanza da attribuirsi ai provvedimenti che intendono dare alla scuola un assetto più confacente alle esigenze di oggi e più atto a favorire la preparazione tecnica e culturale dei lavoratori, migliorando le loro capacità ed il loro rendimento a beneficio di loro stessi e della comunità nazionale». E che «il cammino è ancora lungo - tutti ne abbiamo chiara coscienza - e molte e importanti e complesse sono le opere cui occorre ancora provvedere per raggiungere quelle *mete di giustizia, di piena libertà*, di elevazione del nostro popolo» (corsivi non testuali).

[131] Anche se il presidente Gronchi fu volutamente estromesso dal Governo dai negoziati che portarono alla stipula dei trattati. Come sottolinea ancora A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 171, nel marzo del 1956 sorse un conflitto fra Gronchi e il presidente del Consiglio Segni, a causa di una lettera scritta dallo stesso Gronchi al presidente degli Stati Uniti, Eisenhower e bloccata dal ministro degli Esteri Martino, d'accordo con il Governo. Questo scontro istituzionale, che ebbe una grande eco anche sulla stampa, scoppiò proprio nei giorni della firma dei Trattati di Roma. «Il capo dello Stato non ebbe alcun ruolo nei negoziati che portarono alla nascita della Cee e dell'Euratom. Il giorno della firma, il Quirinale non fu sede di nessuna cerimonia, malgrado le richieste di Paul-Henri Spaak e Konrad Adenauer. Del resto, Gronchi non fu entusiasta del risultato dei negoziati, in particolar modo per l'associazione alla Cee del territorio algerino, di cui prevedeva già l'indipendenza».

darlo in ogni occasione di dibattito pubblico, che fossero interviste rilasciate ai giornalisti, interventi televisivi o discorsi ufficiali, accrescendo così la sua popolarità grazie anche alle sue grandi doti oratorie.

Questi costanti richiami, lungo tutto il corso del suo mandato, all'attuazione della Costituzione proprio con riguardo alle norme programmatiche, tra cui il principio di eguaglianza sostanziale, espressione dello stato sociale, oltre a farlo apprezzare dall'opinione pubblica con la quale interagiva frequentemente, non potevano non infiammare gli animi di chi in dottrina aveva sempre invocato quella rivoluzione sociale da fare, sia ben chiaro, con le armi del diritto[132].

E questo anelito verso le mete di giustizia sociale si trasforma, nei comunicati del presidente divulgati durante l'*iter* di formazione degli esecutivi, come si è visto, in un riferimento costante al programma anziché alla formula politica: non solo per stimolare il Parlamento ad approntare «gli strumenti legislativi per completare l'edificio costituzionale e per attuare i programmi economici e sociali destinati ad agevolare e rafforzare il nostro sistema produttivo», ma anche per correggere le deviazioni dall'attuazione del programma costituzionale.

In effetti, la parte della dottrina che aveva elaborato la tesi dell'indirizzo politico costituzionale ravvisava nel rafforzamento del ruolo del presidente lo strumento per realizzare le promesse scritte nel testo costituzionale: un ruolo quindi non soltanto di stimolo dell'intero sistema politico ed istituzionale nella direzione dell'attuazione della Costituzione, ma anche di integrazione dell'indirizzo politico di maggioranza e di correzione delle deviazioni nella corretta interpretazione dei principi e delle norme costituzionali. Inoltre, sia per Bracci che per Barile che per Calamandrei, tale rafforzamento non do-

---

132 Cfr. P. Calamandrei, *Un discorso ai giovani sulla Costituzione*, discorso pronunciato a Milano il 26 gennaio 1955, ora in Id., *Lo stato siamo noi,* a cura di G. De Luna, Milano, Chiarelettere, 2011, p. 4, il quale, pur invocando con passione l'attuazione degli istituti previsti nella Carta costituzionale, preferiva però non usare il termine Costituzione «rivoluzionaria, perché per rivoluzione nel linguaggio comune s'intende qualche cosa che sovverte violentemente. La Costituzione italiana è invece una costituzione rinnovatrice, progressiva», che mira alla trasformazione della società «in cui può accadere che, anche quando ci sono, le libertà giuridiche e politiche, siano rese inutili dalle disuguaglianze economiche». Occorreva pertanto dare a questa attuazione attraverso lo strumento legislativo, per mantenere le promesse in essa scritte.

veva essere temuto bensì auspicato, purché anche l'altro garante, la Corte costituzionale, fosse posta in grado di funzionare.

La dottrina costituzionalistica maggioritaria, invece, in quegli anni respingeva con fermezza ogni tentativo di rafforzamento del ruolo del presidente della Repubblica, offrendo ricostruzioni sistematiche tese a neutralizzarne la carica e a relegarla, tutt'al più, alla funzione di garante "imparziale" della Costituzione. Anche chi, come Esposito[133], sosteneva che il presidente della Repubblica dovesse assumere poteri reali di comando in situazioni di gravissima crisi istituzionale, al di fuori delle grandi crisi continuava a ritenere che il capo dello Stato dovesse in ogni suo atto procedere in collaborazione con il Governo, lasciando la decisione finale a chi era chiamato ad assumersi al responsabilità degli atti presidenziali. Come ha detto giustamente Elia, se è vero che le riflessioni di Esposito non criticavano espressamente il presidente Gronchi, nondimeno «rispecchiavano gli sforzi di arginamento degli interventi presidenziali tentati con alterno successo dal Presidente del Consiglio Segni e dal Ministro degli esteri De Martino»[134].

Inoltre, quando il presidente Gronchi, su suggerimento di Bracci, innovò la prassi eliminando il decreto di incarico scritto retrodatato, non è mancato chi in dottrina ha voluto ridimensionare la portata innovativa di questa soluzione ricordando che il presidente stesso aveva precisato essere soltanto un modo per fare «coincidere – con la più rigorosa esattezza – la successione degli atti […] con la cronologia degli avvenimenti»[135]. E a fronte di questa affermazione ufficiale, ne ha dedotto, da un lato, che la soppressione del decreto di incarico non tendesse a «sminuire o snaturare la funzione dell'incaricato». Dall'altro lato, sul piano politico, che innovazioni del genere non possano «alterare la forza rispettiva dei partiti, dell'incaricato e del Capo dello Stato». Infine, giuridicamente ne ha evinto che «la norma dell'articolo 92, comma 2, continua a costituire il fonda-

---

133 Cfr. C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 224 ss., spec. pp. 237 ss; Id., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 285 ss., spec. 292-293.

134 Cfr. L. Elia, *La "lettera"*, cit. p. 272.

135 Cfr. la nota di chiarimento diramata dagli uffici della Presidenza della Repubblica, cit., p. 371. Sul punto vd. *supra* il paragrafo 7, spec. la nota 85.

mento, il potere del Presidente del Consiglio incaricato (e a circoscrive la competenza del Presidente della Repubblica), indipendentemente dall'esistenza o dalla mancanza di una specifica documentazione dell'incarico»[136].

Una interpretazione del ruolo del presidente, anche quest'ultima, che conferma come la dottrina maggioritaria sia estremamente compatta nella neutralizzazione politica del ruolo del presidente. E sembra avvalorare l'ipotesi che Gronchi non aveva travalicato i limiti costituzionali dei poteri presidenziali[137], ne aveva semmai dato una lettura diversa rispetto alla cultura costituzionalistica dominante in quegli anni[138].

Del resto, la lettera di Bracci a Gronchi – come ha detto giustamente Elia – conteneva alcune intuizioni che hanno trovato riscontro nell'esperienza di alcuni presidenti della Repubblica, già a partire dalla presidenza Pertini (per non parlare di Scalfaro, Napolitano e anche Mattarella)[139]. Pertanto, sembrano ormai superate sul punto le considerazioni di Paladin secondo il quale «erano e sono infondate le ipotesi di chi – come Bracci – partiva dall'estrema vastità dei poteri presidenziali». In realtà ipotesi del genere – prosegue Paladin – potevano sembrar connaturali a certe ambizioni di Gronchi, che però sono risultate velleitarie[140].

Fintanto che i partiti politici avevano la forza di opporsi ad una lettura della Costituzione volta a rafforzare il ruolo del presidente, tale ruolo è stato

---

136 Cfr. L. Paladin, *Governo italiano*, cit. p. 688.

137 Cfr. l'intervento di Stefano Ceccanti in questo volume, dove si evidenzia che Gronchi operò «sostanzialmente nella legalità costituzionale, anche se fu sconfitto politicamente».

138 Inoltre, come ricorda A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., pp. 187-188, con gli occhi del presente, oggi nessuno più dubiterebbe che molti degli atti rimproverati a Gronchi rientrino nelle prerogative del presidente della Repubblica, quali la convocazione dei prefetti e ambasciatori e l'invio di lettere a capi di Stato esteri. In realtà, il suo presidenzialismo è rimasto allo stato potenziale, non avendo Gronchi voluto "sfruttare", come invece suggerito da Bracci, le potenzialità insite nel testo costituzionale, quali il rinvio delle leggi e lo scioglimento anticipato delle Camere.

139 Cfr. L. Elia, *La "lettera"*, cit. pp. 272-273, al quale «sembra innegabile che, sia pure nel quadro di una funzione di ultima garanzia del sistema, Pertini e Scalfaro abbiano utilizzato vie e mezzi molto simili a quelli indicati da Bracci».

140 L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 237. Assai critico nei confronti della tesi di Bracci anche, G. D'Orazio, *Riflessioni sulla crisi presidenziale nella derazionalizzazione del sistema*, in «Giurisprudenza costituzionale», 3, 1992, p. 2502, che ritiene la posizione di Bracci qualificata da «una elevata dose di massimalismo ermeneutico».

neutralizzato; appena tale forza è venuta meno, il testo costituzionale ha mostrato tutte le potenzialità insite in un modello dotato di notevole elasticità: si può dire che se in passato certe letture dei poteri presidenziali non hanno fatto la storia, alla fine la storia ha dato loro ragione.

GIOVANNI GRONCHI E LA CULTURA POLITICA DEI CATTOLICI ITALIANI

Maurizio Serio

SOMMARIO: 1. Una sfida interpretativa – 2. Tra princìpi e tatticismi – 3. Responsabilità e regole della democrazia – 4. Moralità e prassi della politica estera gronchiana

1. Una sfida interpretativa

La figura e l'attività pubblica del presidente Giovanni Gronchi costituiscono una forte sfida interpretativa per lo studioso del pensiero politico, che può analizzarle collocandole all'interno di uno schema culturale preciso, quello del cattolicesimo politico italiano. A tal fine, occorre evitare un equivoco: non si tratta affatto di "incasellare" un personaggio autorevolissimo e dalla produzione intellettuale feconda all'interno di una "corrente" – sebbene il mondo popolare prima e democristiano dopo, cui egli appartenne, fosse senza dubbio un mondo di correnti; ciò tuttavia vuol semplicemente dire che si trattava di un mondo plurale, che assumeva il conflitto come cifra di una sana competizione democratica. Dove non c'è conflitto, infatti, non c'è politica, ma solo dinamiche di potere, di comando e ubbidienza, anche passiva o dissimulata all'interno di superate concezioni organiciste e autoritarie.

Del resto, proprio sulla base della sua professione di fede democratica, lo stesso Gronchi coltivava una visione tutt'altro che irenista dei processi politici. Sin dalla giovinezza, lo troviamo infatti impegnato nel dramma della politica italiana su posizioni di avanguardia, quando non di aperta contestazione ai paradigmi vigenti. E ciò vale per ogni fase della sua prestigiosa carriera politica: all'interno del movimento cattolico, del Partito popolare (dalla sua fondazione nel 1919 al suo scioglimento nel 1926), del mondo sindacale (quale presidente della Confederazione italiana dei lavoratori dal 1920 al 1922 e poi nel 1926), dello stesso Governo fascista, di cui fu per breve tempo sottosegretario all'Industria e commercio (dal 31 ottobre 1922 al 27 aprile 1923) come rappresentante del Ppi; e ancora, nella Democrazia

cristiana (che contribuì a fondare a partire dal settembre 1942), negli anni della Resistenza (fu membro del Comitato di liberazione nazionale) come in quelli della Ricostruzione (ministro dell'Industria, commercio e lavoro dal 1944 al 1946 e presidente del Gruppo parlamentare democristiano all'Assemblea costituente) – e nelle stesse altissime cariche istituzionali che ebbe a ricoprire: la presidenza della Camera (1948-1955) e quella della Repubblica (1955-1962).

In tutti questi frangenti, Gronchi occupò una posizione che penso di poter qualificare come "eccentrica", cioè distinta e distante dalle posizioni centrali del suo stesso partito. Per capire la natura e la pratica stessa di questa "eccentricità", è necessario comprendere il suo pensiero e la sua azione all'interno della cultura politica dei cattolici italiani – che, a sua volta, contempla un insieme di posizioni ideali, di atteggiamenti e di orientamenti di valore molto meno omogenei di quel che a prima vista potrebbe sembrare. Una certa storiografia del passato, anche recente, spesso ha preferito liquidare il cattolicesimo politico come un blocco di influenza o di potere monolitico, per idealtipizzarlo quale antagonista dialettico, secondo il dettato di ideologie facilmente identificabili[1]; oppure, dalla sponda opposta e con intenti spesso autoassolutori, per ribadirne l'impermeabilità rispetto a pratiche o a princìpi giudicati estranei al codice morale di quella tradizione culturale. Nell'uno o nell'alto caso, in sostanza, si è operato un riduzionismo che, semplicemente, non aiuta a capire.

Credo che una delle chiavi possibili per disarticolare questo vizio interpretativo risieda nella nozione di "potere". Usualmente, il potere politico è assunto come la prerogativa di decidere per gli altri con atti vincolanti e, per quanto possibile, legittimati da procedure di legge – almeno se assumiamo come contesto quello della moderna democrazia rappresentativa. Per il cristiano, però, il potere è anche altro, è anzitutto *servizio* alla comunità nel rispetto di quattro criteri fondamentali che sono alla base di ciò che chiamiamo dottrina sociale della Chiesa: dignità della persona, bene comune,

[1] Sull'intrinseca pluralità del cattolicesimo politico, si vedano ad esempio le diverse matrici culturali di alcuni suoi autorevoli esponenti, così come indagate dalla storiografia contemporanea e in particolare nel periodo che va dall'epoca fascista alla stagione costituente e repubblicana: cfr. C. Giorgi, *Cultura cattolica ed elaborazione costituzionale*, in «Mondo contemporaneo», 2-3, 2018, pp. 75-84.

sussidiarietà e solidarietà. Sono criteri d'azione e princìpi ideali che formano la costellazione di riferimento di ogni cittadino – e a maggior ragione – di ogni politico cristiano. E, al tempo stesso, in virtù di una certa naturale indeterminatezza, costituiscono una griglia che ci permette di distinguere e connotare in maniera ancor più stringente individui e gruppi che ad essa fanno riferimento. Parlo di indeterminatezza *naturale* perché naturalmente non esiste una soluzione o interpretazione cristiana per così dire "autentica" a problemi di natura temporale. Il valore e la preminenza della coscienza personale, che il Concilio Vaticano II ribadirà poi con chiarezza anche sulla scorta dei fermenti culturali e di una sensibilità maturata negli anni precedenti, sono cioè il punto di partenza e allo stesso tempo il *locus*, spesso drammatico, di ogni atto umano.

2. Tra princìpi e tatticismi

Dunque quali sono le declinazioni di questi princìpi nella cultura politica dei cattolici del tempo e quale ne è la personale rielaborazione esperita da Gronchi?

Rimanendo sul piano della coscienza istituzionale cattolica, possiamo osservare anzitutto il contraddittorio passaggio da una prospettiva corporativa[2] (con i suoi interpreti a vario titolo: Giuseppe Toniolo, papa Leone XIII, padre Agostino Gemelli e il primo Fanfani) ad una statocentrica (statalista e assistenzialista), che rappresenta una vera e propria rivoluzione copernicana all'interno della politica fatta dai cattolici. Val la pena identificare le premesse, gli esiti e il collante di questo processo.

Anzitutto, le sue *premesse* consistono da un lato nel progressivo abbandono della diffidenza verso l'istituzione statale e dell'ostilità nei confronti del liberalismo (cioè verso il "linguaggio" della politica del primo '900), e, dall'altro, nella familiarità crescente con quegli *arcana imperii* propri della concezione ancora elitaria della politica ottocentesca: in altre parole, l'ingresso pur faticoso dei cattolici nei meccanismi della democrazia rappresen-

[2] Cfr. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. III, *La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 245-269.

tativa e del costituzionalismo, che si compirà poi pienamente soltanto sotto la guida di Alcide De Gasperi.

I suoi *esiti* successivi sono invece il moltiplicarsi proprio della presenza statale, attraverso il proliferare di enti e di istituzioni di intervento pubblico; l'elefantiasi burocratica anche sotto pretesto di una gestione più efficiente delle politiche sociali; il ruolo ambiguo del capitalismo di Stato (non a caso la vicenda Eni e l'avventura di Mattei nascono sotto gli auspici e gli aiuti prestati dallo stesso Gronchi[3]): forse le patologie più gravi ereditate dall'esperienza della Dc al potere.

Infine, il *collante* di questo passaggio è il personalismo cristiano, cioè quel particolare modo di guardare ai rapporti tra il singolo individuo e le formazioni sociali (tra le quali i gruppi politici), nei quali questi si trova inserito.

Premesse, *esiti* e *collante*, come li ho qui chiamati, sono i volti che i princìpi del bene comune, della sussidiarietà, della solidarietà e della dignità umana assumono lungo tutto l'arco cronologico dell'esistenza di Gronchi. Egli stesso si spende intorno a questa contraddizione, vive fino in fondo questa metamorfosi; in certo qual modo ne è l'"alfiere silente". *Alfiere* perché le sue rivendicazioni sociali, prima da leader sindacalista e poi da parlamentare (e persino da presidente della Repubblica) sono avanzatissime e condotte in nome di una interpretazione della *Rerum novarum* filtrata attraverso la lettura meditata degli scritti di Sorel (!) e l'esperienza delle Leghe bianche nelle lotte contro "i padroni"[4]. *Silente* perché, tutto sommato, il suo ruolo nel partito democristiano è marginale, tanto (impraticabilmente) alternativo alla politica degasperiana, quanto illusorio nella sua pretesa di surrogare il ben più affascinante e mistico utopismo dei professorini di Dossetti[5], dai quali si differenzia nutrendo una visione "tecnica" ma al tempo stesso "tattica" della dottrina sociale della Chiesa.

---

[3] Cfr. A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, 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*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 173.

[4] Cfr. U. Spadoni, *Giovanni Gronchi nell'Azione Cattolica, nel Partito Popolare, nella Confederazione Italiana dei Lavoratori*, vol. I, *1904-1922*, Firenze, The Courier, 1992.

[5] Cfr. tra gli altri anche A. Piana, *De Gasperi e Dossetti negli anni del centrismo*, in «Nuova Antologia», 4, 2022, pp. 15-46.

In che senso oso parlare di "tattica"? Nel senso che per il politico di Pontedera i temi della democrazia economica e della giustizia sociale costituiscono un grimaldello per direzionare il compromesso costituzionale in modo sostanzialmente diverso dalle intenzioni di tanti suoi colleghi di partito. Un modo, se si vuole, anche per distinguersi da quanti sono radicati in reti più visibili, riconoscibili e influenti. Traducendo questo intento in una formula politica, Gronchi persegue l'obiettivo di allargare l'area di governo al Partito socialista, includendovi – come afferma nel suo celebre e programmatico giuramento presidenziale – «quelle masse lavoratrici e […] quei ceti medi che il suffragio universale ha condotto sino alle soglie dell'edificio dello Stato senza introdurle effettivamente dove si esercita la direzione politica di questo»[6]. Un intento peraltro chiaramente annunciato l'anno prima al congresso democristiano di Napoli (26-29 giugno 1954), quando aveva difeso la strategia dell'apertura a sinistra, da raggiungersi naturalmente con un'alleanza con i socialisti[7].

Dal momento che la sfida si presenta ardua, in costanza di un'opposizione che viene dal suo stesso partito come da autorevoli ambienti ecclesiastici (oltre che dagli alleati transatlantici), Gronchi si profonde in un'intensa attività volta a scardinare anzitutto le posizioni di base dei suoi avversari politici. Ma attenzione a risolvere questo processo nella descrizione, ancorché puntuale, di quello che molti definiscono "attivismo presidenziale"[8]. Se quel che è in alto non si può reggere senza ciò che è in basso, come si recita nell'*Imitazione di Cristo*[9], cioè il testo d'orientamento per gli sforzi ascetici e per la pratica religiosa di tutta quella generazione che stiamo studiando, allora è necessario adottare quanto meno un'ottica di medio periodo per comprendere la genesi nel tempo delle stesse posizioni gronchiane. Non credo, cioè, che

---

6 G. Gronchi, *Giuramento e messaggio del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, ora in Id., *Discorsi parlamentari*, Roma, Senato della Repubblica, 1986, p. 484, Parlamento in seduta comune dell'11 maggio 1955.

7 Cfr. G. Gronchi, *Una politica nuova*, ora in Id., *Per una storia della Democrazia cristiana. Una politica sociale. Scritti e discorsi scelti (1948-1954)*, Bologna, il Mulino, 1962, pp. 91-157.

8 Cfr. l'attenta ricostruzione operata nel cap. 5 di A. Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 55-74.

9 «Nam summum non stat sine infimo», *De imitatione Christi*, II, X, 4.

esse possano essere adeguatamente valutate ricorrendo soltanto ai consueti topos storiografici ben noti a tutti, quali:

i) la polemica e velleitaria contesa con De Gasperi per la leadership democristiana[10] (e che in realtà cova già almeno a partire dagli ultimi anni del Ppi[11]);

ii) l'opposizione mai ambigua verso l'orientamento liberale dei primi governi repubblicani, e in genere verso i modelli di produzione ispirati all'economia di mercato, condotta anche agitando retoricamente quel "mito della democrazia sociale" che ho cercato di analizzare altrove[12];

iii) le riserve ostentate di fronte all'adesione al Patto atlantico, anche per crearsi uno spazio di manovra politica con altre forze, ideologicamente ben più ostili ai termini dell'alleanza con gli Usa[13];

iv) l'aperta ostilità alla "intronizzazione" di Fanfani nella dirigenza della Dc, aderendo a quel gioco delle correnti che caratterizzerà il partito e che

---

[10] Già a partire dal Consiglio nazionale democristiano del dicembre 1946, «Gronchi mirava ad essere l'oppositore ufficiale di De Gasperi», osserva G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti. 1954/1964*, Firenze, Vallecchi, 1974, p. 142.

[11] È in questo senso esplicita e degna di nota la "narrazione" divulgata dal direttore del quotidiano della corrente gronchiana «La Libertà» Luigi Somma nel suo *De Gasperi o Gronchi*, Roma, Corso, 1953. Più tardi emergeranno le reciproche divergenze sia intorno all'identità e all'organizzazione della nuova formazione politica erede del Ppi (cfr. G. Fanello Marcucci, *Alle origini della Democrazia cristiana 1929-1944. Dal carteggio Spataro-De Gasperi*, Brescia, Morcelliana, 1982), sia riguardo alla stessa forma che avrebbe dovuto assumere lo Stato italiano postfascista quando, «nei serrati dibattiti tra i partiti antifascisti che componevano il Comitato di liberazione nazionale, De Gasperi insistette su una linea che fosse il meno rivoluzionaria possibile, mentre una parte dei suoi compagni di partito (come Gronchi) assunse una posizione più nettamente antimonarchica» (G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia cristiana. 1943-1993*, Bologna, il Mulino, 2023).

[12] Cfr. M. Serio, *Il mito della democrazia sociale. Giovanni Gronchi e la cultura politica dei cattolici italiani (1902-1955)*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2009.

[13] Cfr., tra gli altri, G. Formigoni, *La sinistra cattolica italiana e il Patto Atlantico (1948-1949)*, in «Il Politico», 4, 1985, pp. 631-668; V. Capperucci, *La sinistra democristiana e la difficile integrazione tra Europa e America (1945-1958)*, in P. Craveri e G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 71-93.

egli, almeno in una prima fase, non seppe forse sfruttare fino in fondo (benché indubbiamente è ad esse che egli dovette l'elezione al Colle da *outsider* e il conseguente spazio politico ove tentare di affermare il suo protagonismo[14]).

Tutti questi non sono altro che "momenti", pur nella loro complessità e ricorrenza nella trama politico-partitica di quella lunga stagione.

L'orientamento interpretativo che intendo proporre all'attenzione vorrebbe invece inquadrare l'epoca che grosso modo corre dal 1943 al 1962 in un modo che non consenta più di cadere nella mera ricostruzione evenemenziale delle prime legislature (e di concedere un esorbitante rilievo a categorie quali "centrismo", "centro-sinistra" e simili); e di evitare una focalizzazione troppo schiacciata sullo studio dei giochi di potere interni alla galassia democristiana.

Piuttosto, una ricostruzione in chiave di "storia delle idee" può aiutare lo studioso a rintracciare le radici della stessa grande trasformazione populista che la democrazia rappresentativa sta *oggi* vivendo. E a rafforzarci nella convinzione che la dicotomia più pregnante nel definire una cultura politica non passi da categorie contingenti quali sono quelle ideologiche di destra/sinistra, conservatori/progressisti, moderati/radicali, riformisti/massimalisti, ma dalla interpretazione prevalente che ogni tempo e ogni cultura politica offre delle due dimensioni basiche della democrazia: quella sostanziale e quella procedurale. *Le culture politiche cattoliche* del Novecento – e sia finalmente lecito usare il plurale – possono essere, cioè, distinte e discriminate a seconda della diversa accezione di democrazia che intendono sposare[15]. Capiremo allora come il populismo sia sempre generato da un'opposizione alle istanze della democrazia procedurale e da una ipertrofia dell'elemento sostanziale.

Cosa c'entra tutto questo con Gronchi e con i suoi contemporanei? Non stiamo parlando di un fenomeno recente? Tutt'altro, se subito dopo la sua elezione al Quirinale Giuseppe Saragat lo aveva etichettato ironicamen-

---

[14] Cfr. V. Di Porto e A. Piana, *Giovanni Gronchi: il desiderio di essere protagonista*, in «Nuova Antologia», 2, 2024, pp. 15-52.

[15] Ho affrontato tale questione in M. Serio, *La democrazia delle regole nella cultura politica dei cattolici italiani*, in A. Lo Presti e G. Malgeri (a cura di), *Storia e prospettiva del buon governo. Scritti in onore di Rocco Pezzimenti*, Roma, Studium, 2024, pp. 222-234.

te come "il Peròn di Pontedera"[16] e se proprio il suo primo messaggio al popolo da neopresidente aveva suscitato in un grande studioso come Piero Calamandrei (peraltro assai distante dal Nostro sul piano politico e culturale), l'affermazione secondo la quale il capo dello Stato sarebbe la *viva vox Constitutionis*[17] – una formula che agli occhi del politologo appare quanto meno ardita in una repubblica parlamentare, e francamente ambigua, se non pericolosa, in un eventuale assetto presidenziale che, in diverse stagioni, molti, anche da parte cattolica, hanno auspicato per il nostro Paese. Nel contesto del pensiero giuridico, tale formula può forse apparire neutra, ma ci pare connoti il ruolo del presidente come quello di un *player* più che di mero arbitro del sistema politico; e qualora si accompagnasse in dottrina alla non meno celebre immagine del potere "a fisarmonica"[18], finirebbe col conferirgli in fin dei conti una discrezionalità che sul piano della teoria politica si presta ad essere declinata come attribuzione di un potere discriminante e decidente *ultimo* – e al tempo stesso profondo, ossia radicato nel cuore del patto che istituisce una comunità politica. In altre parole, si tratterebbe di una legittimazione *di diritto e di fatto* di un potere che si autoafferma su altri poteri con cui pure dovrebbe condividere quote di sovranità all'interno di un sistema politico moderno.

Al di là di questo scrupolo, che può rimanere confinato a mesta prerogativa di una certa sensibilità liberaldemocratica, resta che «il mandato gronchiano fu tuttavia una tappa molto importante nel processo di politicizzazione della presidenza della Repubblica […] Gronchi difese un disegno preciso, ispirato anche alla sua esperienza sindacale: mettere fine all'alleanza tra la Dc e i liberali, ritenuti espressione dei ceti conservatori, e favorire quella tra le masse democristiane e socialiste, dopo aver staccato il Psi dall'abbraccio con i comunisti. Se il progetto era estremamente chiaro, la strategia fu spesso

[16] Cfr. G. Giovannetti, *Verso il colle più alto: storie politiche e vicende istituzionali nelle elezioni dei Presidenti della Repubblica*, in *Quaderno n.23* dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Seminari 2012-2015*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 102.

[17] Cfr. P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in «Il Ponte», 11, 1955, pp. 809-814.

[18] Così G. Amato, *Dal garantismo alla democrazia governante*, in «Mondoperaio», 6, 1981, pp. 17 ss.

ambigua, con il ricorso ad alleanze pendolari o a personalità avversate dal suo stesso partito»[19].

3. Responsabilità e regole della democrazia

Su queste basi possiamo forse meglio comprendere il senso della dura critica mossa da don Sturzo al tanto innovativo quanto disinvolto stile gronchiano di conduzione della presidenza, peraltro caratterizzata, sin dai suoi esordi, da uno sganciamento dall'equilibrio politico del momento, perimetrabile tra la fine dell'esperienza degasperiana e la svolta impressa alla Dc dalla segreteria Fanfani[20]. Per esempio, Nicola Antonetti racconta come «Sturzo, con interpellanze e interrogazioni parlamentari, stigmatizz[asse] l'eccessiva (per quei tempi!) estensione da parte di Giovanni Gronchi del "potere di esternazione", cosa che, al contrario, riceveva il consenso delle sinistre»[21]. Ritenendo quello del presidente di una Repubblica parlamentare un «potere completivo e necessario, ma non responsabile»[22], Sturzo richiamava Gronchi a rispettare i limiti del suo ruolo.

Proprio Sturzo, custode, innovatore e al tempo stesso forse ultimo vero epigono del cattolicesimo liberale, è stato in campo cattolico la figura più attenta alle procedure della democrazia rappresentativa[23]. E credo non debba in fondo sorprendere una così ampia differenza di vedute col suo vecchio

---

19 A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 186.

20 Cfr. M. Nardini, *I primi passi della Presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in «Federalismi.it», 15, 2013, p. 3.

21 N. Antonetti, *Luigi Sturzo e la Costituzione repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, p. 122. Cfr. anche Id., *Luigi Sturzo e il problema dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Il Parlamento Italiano 1954-1958*, Roma, Nuova Cei, s.d. [1992].

22 L. Sturzo, *Discorso sulle dichiarazioni del governo*, seduta del 27 giugno 1957, ora in Id., *Scritti di carattere giuridico. Discorsi e attività parlamentare (1946-1959)*, vol. III, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 215.

23 Mi permetto di rinviare a M. Serio, *Luigi Sturzo e la democrazia delle regole nella cultura politica cattolica*, in A. Porras (a cura di), *Fede e Ragione. Le luci della verità*, Roma, Edusc, 2012, pp. 395-403. Ma soprattutto cfr. anche F. Felice, *I limiti del popolo. Democrazia e autorità politica nel pensiero di Luigi Sturzo*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2020.

discepolo e compagno nell'avventura del Partito popolare. Non tanto perché Gronchi avesse assunto nel 1922 una posizione inizialmente possibilista nei confronti del primo governo fascista, quanto perché, come una dura legge della pedagogia sembra spesso insegnarci, l'educazione ricevuta da un maestro non dissuade comunque i discepoli dal seguire altre strade, con inevitabili frizioni quando non fratture anche sul piano personale.

Del resto, ciò non si era verificato a sua volta, *mutatis mutandis*, anche nei rapporti tra lo stesso Sturzo e il suo maestro Romolo Murri? Murri, del quale Gronchi rivendicava apertamente l'eredità politica, fondando la prima democrazia cristiana negli ultimi anni dell'Ottocento aveva inteso compendiare «le aspettative di quella stagione, evidenziando l'urgenza che i cattolici cooperassero, assieme ai socialisti, a risolvere l'"antitesi storica della democrazia politica e della democrazia sociale"»[24] in assoluta ostilità allo Stato liberale, al suo ceto politico e alle sue istituzioni, affermando che occorresse «lasciare al loro destino gli istituti statutari "avviati alla rovina"»[25].

Se fossimo seguaci di una lettura dialettica della storia, il *momento* gronchiano potrebbe rappresentare la *sintesi* superiore della *tesi* murriana e dell'*antitesi* sturziana, ma sarebbe ridicolo arrendersi ad una tale semplificazione – quasi che la cultura politica dei cattolici crescesse per sedimentazione progressiva. Certo, potremmo addebitare questo abbaglio all'equivoca genesi storica di quest'ultima, che nell'Ottocento aveva preso le mosse da una posizione di partenza sostanzialmente antidemocratica, sebbene interclassista. E aveva poi incontrato sul proprio cammino teorico gli aspetti procedurali della democrazia, inizialmente ignorandoli, subordinandoli ad astratti princìpi etici, o contrapponendo ad essi sfumature alternative, come quelle che si appellavano al solo contenuto "sostantivo" del discorso democratico. Una volta giunta ad essere dottrina di governo nella nuova Repubblica italiana, la cultura politica dei cattolici non rifletteva più un contesto omogeneo come quello del XIX secolo, e la sua differenziazione in opzioni politiche alternative e concorrenziali segnava una nuova fase nel confronto con gli aspetti procedurali. Da qui la nascita di così diversi incroci di queste prospettive (a loro volta espressione di gruppi e anche di singole personalità

---

[24] N. Antonetti, *Cattolici e cultura costituzionale*, in A. Melloni (a cura di), *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato. 1861-2011*, Roma, Enc. italiana, 2011, pp. 747-754.
[25] *Ibidem*.

come Sturzo, De Gasperi, Dossetti, Gedda, Fanfani, Moro – molto distanti tra loro anche sul piano della mera espressione lessicale e simbolica) *all'interno dello spazio d'azione* concesso dalle regole democratiche ai loro progetti politici, personali e di gruppo[26].

E ritorniamo a quella che ho definito "eccentricità" di Gronchi, il quale, di fronte a queste dinamiche e in concorrenza con le figure che ho brevemente richiamato, ponendosi «quasi al limite» del suo stesso partito, come osserva Baget Bozzo[27], articola una sua originale concezione di democrazia – da far valere in ogni contesto come propria carta di identità politica. "Originale" anzitutto perché declinante in senso piuttosto restrittivo, se non angusto, la tradizionale posizione interclassista della cultura politica cattolica[28]. E utilizzabile "in ogni contesto" perché esplicitata non solo nelle sedi istituzionali come il Parlamento o reiterata nell'appello all'opinione pubblica, ma anche ribadita alla stessa presenza del pontefice allora regnante, Pio XII – nonostante il formale e ostentato ossequio culminato nella discussa genuflessione profusa durante l'udienza del 6 dicembre 1955[29].

A tal proposito, come ha ben notato Michele Marchi analizzando i resoconti preparatori di questo incontro tra Gronchi e papa Pacelli, «emerge che la vera questione sul terreno non è quella della concreta realizzazione o meno dell'apertura a sinistra, quanto quella del complesso e complessivo rapporto tra religione e politica nel contesto nazionale»[30]. Alla contrarietà, insieme dottrinaria e politica, mostrata da Pio XII in relazione all'apertura a sinistra, Gronchi «si limita ad affermare che "l'apertura a sinistra che egli intendeva attuare non era nel suo intendimento se non un'apertura sociale più vasta, ma da attuarsi sempre nell'ambito e secondo i princìpi ispiratori

---

26 Cfr. M. Serio, *Il mito della democrazia sociale,* cit., pp. 135n-136n.

27 G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra. La D.C. di Fanfani e Moro. 1954/1962*, Firenze, Vallecchi, 1977, p. 36.

28 «L'esigenza vitale del movimento non è di mantenere l'interclassismo senza limiti né condizioni, bensì di subordinare a un concetto e a un metodo di solidarietà ogni interesse particolare di gruppo o di classe sotto il segno di una sostanziale democrazia economica e sociale», G. Gronchi, *Prospettive: note sull'interclassismo*, in «Politica sociale», 29 dicembre 1946.

29 Cfr. V. Gorresio, *Il sesto Presidente*, Milano, Rizzoli, 1972, pp. 127-128.

30 M. Marchi, *Politica e religione dal centrismo al centro-sinistra. Luigi Gedda, i Comitati civici, l'Azione cattolica e la Santa Sede*, in «Mondo contemporaneo», 1, 2013, p. 62.

del Vangelo e di tutta la sociologia cristiana"»[31]. Una formulazione, questa, che egli dovette in cuor suo ritenere sufficientemente chiara per dissipare i timori del suo alto interlocutore, ma che inevitabilmente si presta ad un'accusa di vaghezza, mancando di una indicazione sul modo concreto in cui egli intendesse attuarla.

In realtà, lo strumento politico che Gronchi immagina a servizio di questa enunciazione ideale è l'intervento massivo dello Stato nella regolazione del mercato, ben oltre le necessità contingenti della ricostruzione postbellica, come argomenta in sede di Assemblea costituente: «[…] non si può negare l'utilità sociale dell'intervento dello Stato […]. Non si può misconoscere che nella complessità della vita moderna lo Stato acquista poteri sempre più ampi, funzioni sempre più grandi, perché solo allo Stato è demandato ultimamente il compito di difendere la collettività e quello che si chiama il bene comune dagli interessi particolari che si manifestano. […] appunto perché la natura umana è quella che è, è necessario l'intervento dello Stato tutelatore degli interessi comuni, per correggere gli eccessi degli interessi particolari»[32]. Si tratterebbe, allora, «di regolare e avviare la nostra vita interna verso una sintesi fra l'autorità e la libertà nel campo politico, nel campo sociale e nel campo economico; sintesi che non è il compromesso, che non è la conciliazione dell'inconciliabile, ma l'esplicazione più concreta e più realistica della funzione dello Stato e, nella nostra ideologia, della funzione di un partito nella vita moderna, cioè non assenza dello Stato, non Stato agnostico, non Stato che lascia abbandonate a sé le forze economiche, ma Stato che sente la sua funzione sociale, piaccia o non piaccia […]»[33].

In definitiva, lo Stato come vertice sintetico dell'organizzazione umana, cioè lo Stato che determina i fini della vita sociale *contro* la considerazione dello Stato quale mera «organizzazione politica della società umana» sostenuta invece da Sturzo[34]. Come argomenta sempre Baget Bozzo, con Gron-

---

31 *Ibidem*.

32 G. Gronchi, *Sulle comunicazioni del Governo (fiducia al 4° Governo De Gasperi)*, Assemblea costituente, seduta del 20 giugno 1947, ora in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., p. 286.

33 Ivi, pp. 286-287.

34 L. Sturzo, *Riforma statale e indirizzi politici* (1923), ora in Id., *Il Partito Popolare Italiano*, Roma, Edizioni di Storia e letteratura, 2003, p. 110. Cfr. anche Id., *Nazionalismo e*

chi infatti «il problema ideologico era ricondotto direttamente al problema dell'assetto sociale. E qui l'iniziativa pubblica, in particolare l'Iri, vengono indicate come le vie di soluzione del problema dell'uguaglianza reale dei cittadini»[35]. È noto che su questi punti la posizione gronchiana (peraltro coerente e conseguente alle battaglie condotte nella sua esperienza sindacale in nome della compartecipazione dei lavoratori «nella gestione, negli utili e nella proprietà» delle imprese[36]) non è poi così isolata all'interno del partito – sebbene debba scendere a patti con progettualità sociali parzialmente differenti, come quelle espresse nel *Codice di Camaldoli* (piuttosto freddo, ad esempio, nei confronti del tema dell'azionariato del lavoro). Tuttavia, qui il punto di incontro viene trovato nell'adesione pressoché uniforme e talvolta entusiastica ai precetti del keynesismo[37] che diventa, anche nel nostro Paese, dottrina economica *mainstream*. Sicché è ancora una volta Sturzo a condurre una campagna solitaria per le buone ragioni del liberalismo politico ed economico[38], a dimostrare che il primo richiede il secondo per potersi dire pienamente realizzato. Non è una battaglia di retroguardia, tutt'altro, ma così viene e verrà percepita per lungo tratto dagli ambienti intellettuali, politici ed ecclesiastici – che finiranno così per prestare il fianco a letture parziali e falsate della complessità e dell'eterogeneità interna della cultura politica dei cattolici italiani.

4. Moralità e prassi della politica estera gronchiana

A conclusione di questa sintetica ricognizione, resta da esplorare ancora un campo di intervento in cui la «persistente, talvolta quasi ossessiva, ricerca di maggiore autonomia»[39] da parte del presidente Gronchi si manifesta

internazionalismo (1946), Bologna, Zanichelli, 1971, p. 13.

35 G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra*, cit., p. 37.

36 Cfr. S. Beretta, *Giovanni Gronchi e la democrazia aziendale*, in «Il Politico», 1-2, 1993, pp. 213-227.

37 Cfr. A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 162.

38 Cfr. L. Sturzo, G. La Pira, *Cattolici e mercato: la grande polemica*, a cura di D. Antiseri, Roma, Ideazione, 1996.

39 G. Mammarella e P. Cacace, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 67.

con forte evidenza e altrettanto dirompenti conseguenze: la politica estera[40]. Anche qui, intendiamo sottrarci alla trappola storiografica dell'apposizione ad ogni costo di un'etichetta riassuntiva di uno stile di *policy* (neoatlantista? neutralista? terzaforzista?) – una concettualizzazione che nella prospettiva politologica di questo contributo appare tanto più vana quanto più il suo referente empirico (il comportamento e il progetto presidenziale in campo internazionale) risulta essere in definitiva ambiguo, ondivago e a tratti macchiettistico. Viceversa, ai nostri fini conta comprendere se e sotto quale forma i princìpi di sussidiarietà, solidarietà e bene comune appaiano ancora le coordinate ideali dell'azione gronchiana.

Certamente, «fin dal suo messaggio presidenziale, [Gronchi] aveva parlato di coesistenza competitiva, di sviluppo dei paesi afroasiatici, di iniziativa sullo scacchiere internazionale. Enunciazioni che avevano trovato avvio con i viaggi presidenziali negli Stati Uniti, in Canada, nei paesi della Comunità europea [Francia, Germania], [in Svizzera], in Inghilterra, nel Medio Oriente [in Iran], in America Latina» e da ultimo nello «sfortunato viaggio in Russia»[41] del febbraio del 1960 (peraltro figlio di un non meno goffo tentativo di smarcamento diplomatico nelle relazioni con i sovietici, azzardato già nel 1956[42]). E che erano state accompagnate da «numerosi contatti con rappresentanti dei Paesi non allineati dell'Africa e dell'Asia»[43]. In tutti questi casi, è stato notato, «si venne delineando […] un vero e proprio indirizzo politico presidenziale grazie al quale Gronchi si propose talora sulla scena internazionale più come capo dell'esecutivo che come presidente di un re-

---

40 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. Per la parte documentale, cfr. il capitolo *La Presidenza di Giovanni Gronchi* in S. Cruciani, M. Ridolfi, A. Varsori (a cura di), *I Presidenti della Repubblica e il ruolo internazionale dell'Italia. Dal Trattato di Pace al Trattato di Maastricht (1947-1992)*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

41 M. Neiretti, *Gronchi e Pella in uno sfortunato viaggio in Russia*, in «L'impegno», 1, 2010, p. 6. Per una ricostruzione più dettagliata, cfr. B. Bagnato*, Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica 1958-1963*, Firenze, Olschki, 2003, pp. 161-280.

42 Cfr. M. Luciolli, *Diciotto mesi al Quirinale con il presidente Giovanni Gronchi*, in E. Serra (a cura di), *Professione: diplomatico*, Milano, FrancoAngeli, 1988, pp. 112-135.

43 A. Giacone, *Il settennato di Giovanni Gronchi*, in «MinervaWeb», 5, 2015.

gime parlamentare»[44], manifestando così «fin dalla sua elezione l'intenzione di svolgere un ruolo attivo nella definizione dell'assetto istituzionale della Repubblica anche qualora questo avesse potuto portare a una non perfetta coincidenza di vedute con l'esecutivo»[45]. In sintesi, il desiderio ostinato di Gronchi era di ascrivere all'Italia il compito di raggiungere una meta assai ardua nel mondo diviso della Guerra fredda: l'autonomia (o almeno la discrezionalità) di iniziativa nel bacino mediterraneo. E, in virtù di questa, la conquista di una posizione morale di orgogliosa distinzione dall'alleato americano, fino a proporsi come mediatrice nella risoluzione dei grandi conflitti internazionali come di quelli su scala regionale.

Come dicevo dianzi, tuttavia, al di là delle ineccepibili constatazioni di una ormai consolidata storiografia[46], il mio sospetto è che qui si annidi un ulteriore elemento di tensione interno alla cultura politica dei cattolici, benché stavolta declinato in chiave esclusivamente individualistica. E arrischio, pertanto, l'ipotesi che queste "provocazioni" siano state per il politico di Pontedera un modo per proseguire con altri mezzi la guerra contro l'eredità degasperiana, che sull'atlantismo e sui suoi valori aveva fatto leva anche per la stessa strutturazione della propria politica domestica. A livello psicologico, si potrebbe parlare dell'espressione di una sorta di "bisogno di riconoscimento" di uno stile di conduzione della politica, che pubblicamente era stato sconfitto dall'evoluzione del sistema internazionale verso un confinamento dell'Italia in una posizione di inevitabile subalternità alla *leadership* degli Usa. In altre parole, Gronchi sembra proporre una visione della moralità delle relazioni internazionali, e una conseguente attitudine tattica, ispirata ad una assiologia che differisce da quella dell'occidentalismo *mainstream*[47], e nella quale il Nemico da logorare e auspicabilmente sopraffare è prima di

---

[44] A. Mastropaolo, *Il dualismo rimosso. La funzione del presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in «Rivista Aic», 4, 2013, p. 19.

[45] F. Niglia, *Capo dello Stato e potere estero nell'Italia repubblicana. La presidenza Gronchi in retrospettiva*, in «Ricerche di Storia politica», 1, 2023, p. 28.

[46] Cfr. G. Formigoni, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, Bologna, il Mulino, 2016; M. Del Pero, *L'alleato scomodo*, Roma, Carocci, 2001; A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

[47] Cfr. le acute considerazioni di V. Capperucci, *Il partito dei cattolici: dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 366.

tutto interno (una posizione culturale che oggi sembra invero aver trovato maggior fortuna, almeno a livello di opinione pubblica). In realtà, alla fine il vero sconfitto sarà sempre il presidente, trovandosi «nell'incapacità di forzare il sistema dal punto di vista normativo e della prassi istituzionale»[48].

Ad ogni modo, su tutti questi punti si manifesterà una «forte differenziazione interna alla Democrazia cristiana, [con] le peculiari posizioni di Gronchi e Fanfani e la connessione stretta fra motivi ideali della loro politica, proiezioni interne e internazionali, fra universalismo e particolarismo arabo e mediterraneo. [Emerge] peraltro una convergenza inaspettata fra le posizioni di Gronchi e Fanfani da un lato e quelle di Giuseppe Pella dall'altro […] sorretto da un evidente e nostalgico nazionalismo»[49]. Senza dimenticare la tradizionale prudenza della Santa Sede e il sincero occidentalismo di tanta parte del partito, che considera la stessa costruzione europea (cui Gronchi, sempre arroccato su posizioni di rifiuto del bipolarismo, non partecipa attivamente) come una prosecuzione della alleanza atlantica sotto altre forme[50]; e senza neppure dimenticare il *favor* stesso di tanta parte del mondo cattolico nei confronti del sogno americano o viceversa, e sempre più, verso movimenti di radicale contestazione della politica estera italiana[51]. Insomma, un mosaico composito di interessi e timori, considerazioni realiste e pose utopiste, in cui ancora una volta il fattore culturale si rivela dirimente per scommettere su chi si troverà dalla parte giusta nel tribunale della Storia.

---

48 F. Niglia, *Capo dello Stato e potere estero nell'Italia repubblicana*, cit., p. 42.

49 R. Leonardi, *Tra atlantismo e scelta araba. Democrazia cristiana e Medio Oriente nell'età del centrismo*, Roma, Aracne, 2015, p. 5.

50 Cfr. P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera Dc: nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, il Mulino, 2013.

51 Cfr. G. Formigoni, *Il mondo cattolico italiano e la "scelta occidentale" dopo le elezioni del 1948*, in B. Vigezzi (a cura di), *La dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel dopoguerra (1947-1949)*, Milano, Jaca, 1987, pp. 191-280.

LA DESTRA E GRONCHI

Giuseppe Parlato

SOMMARIO: 1. Capo del "Governo di salute pubblica"? – 2. Presidente della Repubblica – 3. Tambroni e Gronchi

1. Capo del "Governo di salute pubblica"?

Il 21 gennaio 1951 sulla rivista «Asso di Bastoni», a firma di Concetto Pettinato usciva un curioso articolo nel quale si proponeva la necessità di un "Governo di salute pubblica": il maresciallo Rodolfo Graziani, già ministro della Difesa nazionale in Repubblica sociale, veniva indicato come capo dello Stato, Giovanni Gronchi era individuato come capo del Governo, mentre come ministri si proponevano diversi nomi di uomini politici, alcuni dichiaratamente fascisti, altri estranei a tale ambiente[1].

Si trattava evidentemente di una provocazione, che rimase ovviamente tale; è comunque significativo che l'unico nome di grande rilievo estraneo

---

[1] C. Pettinato, *Governo di salute pubblica!*, in «Asso di Bastoni», 21 gennaio 1951. Questi i titolari dell'esecutivo pensato da Pettinato: tra i fascisti Renato Ricci, già capo della Guardia nazionale repubblicana in Rsi, il già sottosegretario alle bonifiche durante il regime, Arrigo Serpieri, il già capo della Decima Mas, Junio Valerio Borghese, l'allora segretario del Movimento sociale italiano (Msi), Augusto De Marsanich, il diplomatico e storico Attilio Tamaro, e tre intellettuali significativi del periodo fascista, Ardengo Soffici, Pietro De Francisci e Gioacchino Volpe. Fra gli estranei all'ambiente fascista vi erano: Giuseppe Pella e Guido Corbellini, artefice della ricostruzione ferroviaria nel dopoguerra, per la Dc; l'economista liberale Epicarmo Corbino; l'industriale Alberto Pirelli; l'indipendente eletto nelle liste Dc, Cesare Merzagora; il generale D'Antoni, capo della polizia con Scelba; il capo della Difesa civile di Scelba, gen. Pièche; Achille Lauro e Alessandro Lessona del Partito monarchico popolare. Il figlio di Volpe, Giovanni, ringraziò Pettinato per avere inserito nell'elenco lo storico abruzzese (Archivio Fondazione Spirito-De Felice [d'ora in poi, Afus], *Fondo Pettinato*, b. 24, fasc.111).

all'ambiente del neofascismo fosse quello di Gronchi, proposto come capo del governo e in quel momento presidente della Camera dei deputati.

Può essere interessante, ai fini del nostro discorso, cercare di comprendere – al di là della *boutade* di Pettinato – perché il giornalista siciliano avesse inserito il nome di Gronchi. Nell'articolo non si danno motivazioni: possiamo immaginare che ve ne fossero almeno due, una umana e l'altra politica. In merito alla prima, Gronchi, secondo Pettinato, era estraneo al clima dei primi scandali della Repubblica[2]. Dal punto di vista politico, la vicinanza con Gronchi ruota sull'antiatlantismo e sulla sua diffidenza verso la linea liberista in politica economica, temi entrambi condivisi da Pettinato e dalla sinistra del Movimento sociale italiano. Non erano passati inosservati, nell'ambiente missino, diverse prese di posizione del politico toscano: la difesa della dignità nazionale in politica estera[3]; quel «peculiare populismo nazionale», così definito da Craveri; l'astensione di parte del gruppo gronchiano in sede di voto di ratifica sul Patto Atlantico[4]; il suo dissenso nei confronti dei due ministri centristi, Sforza e Pacciardi, accusati di essere ultra atlantisti[5]; la minaccia di dimissioni dal governo, il 9 maggio 1945, in merito alle pretese di Tito sulla Venezia Giulia[6]; infine, le critiche di Gronchi in merito alla collaborazione con i comunisti, fin dal dicembre 1946[7].

---

2 C. Pettinato, *Fiera degli scandali*, in «Meridiano d'Italia», 11 giugno 1950. Nell'articolo, definisce Gronchi colui «che fra tutti i democristiani è quello che qui esce meglio da questa vera e propria fiera degli scandali».

3 Id., *Qualcosa succederà*, in «Asso di Bastoni», 4 marzo 1951.

4 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, seduta pomeridiana del 16 marzo 1949, p. 6977. Com'è noto, alcuni gronchiani (Tambroni, Tosatti, Del Bo, Gui, lo stesso Moro in una delle votazioni del 18 marzo 1949, si astennero o non votarono (P. Craveri, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 383-384).

5 C. Pettinato, *Noi e la guerra altrui* e *Chiesa contro U.S.A.,* in «Meridiano d'Italia», rispettivamente 21 gennaio 1951 e 23 aprile 1951. Sul dissenso di Gronchi rispetto ai due ministri degli Esteri e della Difesa si veda G. Galli e P. Facchi, *La sinistra democristiana*, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. 378-381.

6 A.G. Ricci, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, Donzelli, 1996, p. 89.

7 Sulla opposizione alla presenza dei comunisti al governo si veda P. Craveri, *De Gasperi,* cit., pp. 267 e 302; sulla sua posizione nazionale e antiamericana, ivi, pp. 371-372.

Non erano poi estranee motivazioni, per così dire, "sentimentali": Gronchi era stato sottosegretario nel primo governo Mussolini e di quel periodo aveva parlato tutto sommato bene – suscitando polemiche a sinistra – nel discorso di insediamento alla presidenza della Camera[8]. In quella occasione il Msi aveva votato scheda bianca e da quel momento iniziava la strategia dell'attenzione missina verso Gronchi.

Si trattava di un'attenzione molto più sviluppata nella "sinistra nazionale", la componente di sinistra del partito che aveva cercato di condurre il Msi verso posizioni terzaforziste e neutraliste rispetto ai blocchi internazionali. Di questa componente, Pettinato era forse il *leader* culturale riconosciuto, insieme con Giorgio Pini, Francesco Palamenghi Crispi ed Ernesto Massi, mentre Almirante ne era stato il riferimento politico, non sempre affidabile; contraria a ogni alleanza con i monarchici e con i liberali, questa componente rivendicava il retaggio della Repubblica sociale e, in particolare, dei provvedimenti sociali realizzati o tentati in quel periodo, come la socializzazione delle imprese o la riforma sindacale. Nata contestualmente alla costituzione del Msi, questa corrente si dissolse nel 1956, quando, in piena Guerra fredda, era diventato particolarmente difficile sostenere l'equidistanza tra Est e Ovest, soprattutto presso un elettorato sicuramente anticomunista[9].

Essa prefigurava un dialogo con i socialisti (ci aveva provato Alberto Giovannini con la rivista «Rosso e nero» nel 1946[10]; ci riprovò Pettinato con un

---

8 In quella occasione Gronchi affermò: «Anche nella prima fase di questo regime, comunque si giudichi il tentativo iniziale di collaborazione, che fu compiuto per un supremo tentativo di salvare la libertà di tutti e soprattutto la libertà delle organizzazioni operaie, si può affermare con esattezza storica che il Parlamento italiano è stato sempre il presidio delle libertà civili» (*Atti parlamentari,* Camera dei deputati, I legislatura, seduta pomeridiana dell'8 maggio 1948, pp. 8-9). Anni dopo, Almirante mostrò di apprezzare quel discorso perché, seppure chiarissimo nella condanna della dittatura fascista, Gronchi non aveva fatto riferimento alla Resistenza (G. Almirante, *Processo al Parlamento*, vol. I, Roma, CEN, 1969, pp. 264-265).

9 Sulla sinistra nazionale si veda G. Parlato, *La sinistra fascista. storia di un progetto mancato,* Bologna, il Mulino, 2000, pp. 323 ss. Su una delle testate più significative della corrente della sinistra del Msi, «Asso di Bastoni» si veda G. Pardini, *Fascisti in democrazia. Uomini, idee, giornali (1946-1958)*, Firenze, Le Lettere, 2008, pp. 79 ss.

10 Sulla vicenda si vedano le memorie di U. Zatterin, *Al Viminale con il morto. Tra lotte e botte l'Italia di ieri*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996, pp. 149 ss. e di A. Giovannini, *La*

tentativo di dialogo con Nenni tra il 1952 e il 1953[11]) e con i "gronchiani". Se il rifiuto socialista fu netto, con Gronchi, almeno per un breve periodo, ci furono contatti reciproci, sempre informali e mai ammessi.

Le figure centrali in questo "dialogo" furono, da un lato, Luigi Somma, stretto collaboratore di Gronchi e direttore de «La Libertà d'Italia», un quotidiano che uscì dal 1948 al 1952, e dall'altro Alberto Giovannini, giornalista, anche lui orientato verso la sinistra della galassia neofascista. Al quotidiano di Somma, secondo la memoria di un dirigente missino, Luigi Battioni, collaborarono sotto falso nome diversi giornalisti di area missina, a cominciare da lui stesso e dallo stesso Giovannini[12].

Somma ha dettagliatamente spiegato le motivazioni che animarono Gronchi e il suo gruppo in questa apertura verso gli ex o neofascisti: da un lato recuperare le istanze nazionali dell'elemento giovanile e non marginalizzarle in un ghetto che sarebbe potuto diventare eversivo; dall'altro impedire che altre forze politiche (in particolare il Pci) potessero fare altrettanto, portando questi ambienti giovanili su posizioni di sinistra estrema, come era già successo con l'esperienza di Stanis Ruinas e della sua rivista, «Il pensiero nazionale», finanziato direttamente da Botteghe Oscure.

Il terreno d'incontro era rappresentato dalla politica economica – nel quale il corporativismo dei neofascisti non risultava così distante dalla dottrina sociale delle Chiesa in funzione antiliberista – e la politica estera, che per la sinistra missina (e soprattutto per l'elemento giovanile) era contrassegnata dall'antiamericanismo e dalla centralità dell'interesse nazionale[13].

---

vera storia di "Rosso e Nero", in «Rosso e Nero», 15 febbraio 1948.

11 Sui rapporti con i socialisti si veda *Pietro Nenni e Concetto Pettinato: tentativi di dialogo*, a c. di G. Parlato, in «Annali della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice», 2, 2024, pp. 159-183.

12 L. Battioni, *Memorie senza tempo. Quando fondammo il MSI*, Roma, Fergen, 2009, pp. 122-123 e 150. Battioni incorre, nel ricordo, in un errore, confondendo «La Libertà d'Italia», il quotidiano cui collaborò, con «La Piazza d'Italia», il settimanale missino di Franz Turchi. Tutti i giornalisti di area missina firmavano «con pseudonimi improbabili». Anche Baget Bozzo conferma la collaborazione di Giovannini al quotidiano di Somma (G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra. La Dc di Fanfani e di Moro. 1954/1962*, Firenze, Vallecchi, 1977, p. 30).

13 L. Somma, *De Gasperi o Gronchi*, cit., pp. 89-95; per un'analisi del pensiero di Gronchi in termini di "antiliberalismo" si veda M. Serio, *Il mito della democrazia sociale.*

Per realizzare questo "ponte", il gruppo di Gronchi, nel 1949, aveva promosso una serie di incontri pubblici tra giovani di sponde opposte per discutere, senza demonizzare, di proposte politiche che miravano a recuperare, in chiave democratica, le pulsioni dei giovani neofascisti che del fascismo non avevano responsabilità: tra questi, il più significativo fu quello fra Ezio Daquanno, figlio di Ernesto, uno dei fucilati di Dongo, e Matteo Matteotti, figlio di Giacomo, incontro che suscitò grande interesse e grandi speranze per il superamento delle divisioni della guerra civile[14].

Un altro elemento decisivo per l'avvicinamento dei missini più vicini al cattolicesimo era la dichiarata adesione di Gronchi e del suo gruppo alla dottrina sociale della Chiesa[15]: non a caso Edmondo Cione richiamava il libro di Gronchi, *Torniamo alle origini*[16] per sottolineare la denuncia dell'esponente democristiano nei confronti del sistema liberale, in campo economico, in quello politico e soprattutto in quello della politica religiosa[17].

Certamente, vi era nel gruppo di Gronchi, anche un'altra esigenza, e cioè quella di allargare la zona di influenza della corrente, allo scopo di bilanciare il recupero che De Gasperi e la componente moderata della Dc stavano facendo nei confronti dei missini moderati, per altro con scarsi risultati in ambito politico ma con ottimi esiti nell'ambito della pubblica amministrazione. Al di là del problema del recupero dei fascisti, Gronchi, in termini di cultura politica, riteneva di dovere allargare il campo d'azione della sua componente allo scopo di offrire, – «con originalità e spregiudicatezza», come rileva

Giovanni Gronchi e la cultura politica dei cattolici italiani (1902-1955), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 86 ss.

14 L. Somma, *De Gasperi o Gronchi*, cit., p. 92.

15 P. Craveri, *De Gasperi*, cit., p. 575.

16 G. Gronchi, *Torniamo alle origini*, Roma, Politica Sociale, 1952.

17 E. Cione, *Gronchi dice: democrazia in crisi*, in «Lotta politica», 5 aprile 1952. In realtà, nello stesso articolo, Cione non sottovalutava il pericolo rappresentato dalla volontà di Gronchi di sciogliere il Msi; un pericolo che due anni dopo si traduceva in opposizione allo statista di Pontedera, accusato di operare in termini di «sinistrismo folle» (Id., *Cattolicesimo e laicismo*, in «Rivista romana», settembre 1954, pp. 18-19; sul punto si veda D. Bernardini, *Per una destra cattolica e nazionale. Il caso di Edmondo Cione (1943-1960)*, Pisa, Pacini, 2022, pp. 126 e 182).

Serio – un'alternativa in termini di democrazia sociale alla linea moderata e liberista di De Gasperi[18].

In questa ottica si può spiegare la collaborazione di uno dei più vicini collaboratori di Gronchi, Quinto Tosatti, antifascista cristiano, alla rivista di Edmondo Cione, la più filo cattolica tra le riviste di area missina; nel primo numero della rivista, Tosatti prendeva posizione contro la legge Scelba[19].Tosatti dalla metà del 1951 si era spostato su posizioni di destra moderata nel gruppo cosiddetto dei "vespisti"[20]: con questi ultimi e con i gronchiani aveva preso parte a un Comitato centrale di studi corporativi che aveva dato l'avallo scientifico a un volume a più mani dal titolo *Verso un corporativismo democratico*[21] . Infatti, come ha ricordato Baget Bozzo, nella corrente di Gronchi

> non mancavano i giovani usciti dall'esperienza fascista che, come l'on. De Cocci, desideravano non far passare in seconda linea rispetto a uomini di assoluta intransigenza antiventennale alcune conquiste sociali che la realtà italiana considerava acquisite[22].

Tra il 1952 e la sua elezione a capo dello Stato, non mancarono le occasioni nelle quali il Msi (o alcuni suoi esponenti) espressero a Gronchi adesione, solidarietà o comunque vicinanza.

Nel febbraio 1952, nel corso di un acceso dibattito su questioni procedurali relative alla legittimità del voto a scrutinio segreto sulle mozioni di sfiducia, si trovarono di fronte, a sostenere tesi opposte, Gronchi e Leone: fu uno scontro al calor bianco fra due vertici della Camera – uno presidente,

---

18 M. Serio, *Il mito della democrazia sociale,* cit., p. 99.

19 *Come si difende la democrazia*, in «Nazionalismo sociale», 15 marzo 1951. Su Tosatti, si veda D. Bernardini, *Per una destra cattolica*, cit., pp. 88-91 e 115; la voce di G. Tassani, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988,* vol. XV, *1948-1949, De Gasperi e la scelta occidentale. La strategia del centrismo,* Milano, Nuova Cei, 1991, p. 76.

20 G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti. 1945/1954*, Firenze, Vallecchi, 1975, p. 332.

21 Il volume fu edito da Cacucci a Bari nel 1951 e uscì a cura del senatore Dc Canaletti Gaudenti e del professor De Simone, dell'Università di Bari (G. Tassani, *Le destre e il fascismo risorgente: i temi della legge Scelba (1947-1952)*, in P. L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 253-254).

22 G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, cit., p. 88.

l'altro vicepresidente – peraltro appartenenti al medesimo partito di maggioranza, nel quale, alla fine, prevalse a maggioranza la tesi di Leone sulla quale il governo aveva posto la fiducia.

Il discorso non riguardava soltanto un problema procedurale, bensì il (presunto) tentativo da parte del governo di modificare, snellendolo in termini di funzionalità, il regolamento parlamentare. Comunisti, socialisti e le destre sostennero la tesi di Gronchi. Dopo l'intervento del missino Roberti, che sottolineò come Gronchi era riuscito a difendere la dignità del Parlamento dal «sopruso» della maggioranza[23], Gronchi lasciò l'aula e fu sostituito alla presidenza da Gaetano Martino. Il 6 febbraio, Gronchi inviava una lettera alla Camera nella quale deprecava lo scontro istituzionale, rilevava la scorrettezza istituzionale di Leone e concludeva che per lui non vi erano più le condizioni per continuare a presiedere la Camera. Le dimissioni di Gronchi furono respinte direttamente dai deputati seduta stante: votarono a favore le forze di governo e le destre, mentre socialisti e comunisti si astennero, pur dichiarandosi solidali con il presidente della Camera[24]. Nel pomeriggio del 6, Gronchi, vista la corale manifestazione di solidarietà, ritirava le dimissioni riprendendo posto in Aula[25]. Qualche giorno più tardi, giungeva anche l'elogio dell'organo ufficiale del Msi, all'«imparziale difensore dei diritti del parlamento e del Regolamento della Camera»[26].

Anche in occasione della proroga della discussione dei patti agrari, nel gennaio 1955, la posizione di Gronchi – che si era posto in dissenso da quella del governo – era stata molto apprezzata dal giornale del Msi e da Roberti, in un suo intervento alla Camera[27]. Solo due giorni dopo, scoppiava l'inci-

---

23 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 1° febbraio 1952, pp. 35192-35193.

24 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta antimeridiana del 6 febbraio 1952, pp. 35297-35301.

25 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta pomeridiana del 6 febbraio 1952, p. 35304.

26 «Lotta politica», 9 febbraio 1952.

27 *Il 50% dei deputati Dc hanno preso posizione contro Scelba e Fanfani*, in «Il Secolo d'Italia», 21 gennaio 1955. Secondo il quotidiano missino, alla riunione dei presidenti dei gruppi parlamentari del 19 gennaio, Gronchi, che presiedeva una riunione dedicata alle pensioni di guerra, consentì che la riunione dei capigruppo discutesse sulla modalità di voto, per appello nominale o segreto. Il presidente del Consiglio e il gruppo Dc si oppose-

dente provocato dal deputato missino De Marzio contro il comunista D'Onofrio, vicepresidente della Camera. Quest'ultimo, già dal marzo 1948 era stato accusato di avere fatto propaganda filocomunista presso i prigionieri italiani in Russia, cercando di "rieducarli" politicamente[28]. Dalla questione venne la proposta di una commissione d'inchiesta che Gronchi sollecitò, ricevendo i consensi della destra[29].

Pochi giorni prima delle elezioni per il Quirinale, Gronchi e Merzagora furono elogiati dal Msi per i rispettivi discorsi fatti nei due rami del Parlamento in occasione del decennale della Liberazione. In particolare, Gronchi affermò:

> noi possiamo ben accomunare in piena sincerità a questo pensiero riverente anche gli altri morti, tutti gli altri morti, che sono caduti al loro posto di dovere nella consapevole e disinteressata volontà di servire non una parte politica ma una loro idealità attraverso questa idealità, la Patria[30].

---

ro accusando Gronchi di volere complottare contro il governo. Sia in quella occasione, sia in un'altra analoga, sui patti agrari, lo scontro fra governo e Gronchi fu particolarmente duro e Roberti, capogruppo del Msi, si schierò nettamente in favore di Gronchi. Inoltre, rifiutò un rinvio chiesto dalla Dc motivandolo con l'argomentazione che «la Camera non può trasformarsi in un ufficio di cancelleria dei partiti politici»; la battuta antipartitocratica era molto piaciuta a destra.

28 Si veda la lettera di un reduce dalla Russia che accusava D'Onofrio di violenze psicologiche contro i prigionieri («Risorgimento liberale», 7 marzo 1948). Successivamente era anche emersa una documentazione che comprovava le accuse. Il Tribunale, dopo la denuncia di diffamazione da parte del deputato comunista, assolveva i reduci ritenendo valide le accuse contro D'Onofrio.

29 Invece, sulla medesima questione, un altro foglio missino ritenne responsabile Gronchi di non avere dato corso a una proposta della Dc del 1954 che prevedeva la decadenza della cittadinanza italiana per quei comunisti che avevano chiesto e ottenuto la cittadinanza sovietica durante la guerra. In questo caso, D'Onofrio e altri, non avrebbero potuto sedere in Parlamento (*Il caso Gronchi*, in «Meridiano d'Italia», 30 gennaio 1955).

30 *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legislatura, seduta pomeridiana del 22 aprile 1955, p. 17962. Si veda il positivo commento de «Il Secolo d'Italia», *Merzagora e Gronchi*, 23 aprile 1955, dedicato a entrambi i presidenti dei due rami del Parlamento. Merzagora, da parte sua, ribadì che si trattò di una guerra civile nella quale una parte della gioventù combatté contro un'altra parte della gioventù «(anche al di sotto della leva militare) la cui buona fede e il cui sacrificio nessuno vuole contestare» (*Atti parlamentari,* Senato della Repubblica, II legislatura, seduta del 22 aprile 1955, p. 11362).

Un altro passo trovò d'accordo non tanto il Msi quanto le destre cattoliche, liberali e monarchiche, laddove si precisava il senso dell'unità della Resistenza:

> Tali sono le ragioni per le quali la Resistenza non può servire come occasione di appello a una unità fittizia, dovei sottintesi di volontà egemoniche e di conseguenti teorizzazioni della necessità di sacrificare ad esse la libertà e la democrazia dell'ordinamento civile rendano vano il proposito proclamato e dissimulino l'insidia del reciproco tradimento. La Resistenza può fare un appello unitario soltanto per uno sforzo concorde verso forme, istituti, costumi di democrazia sostanziale che si fondino sulla libertà e sulla giustizia, sole condizioni di convivenza ordinata dei ceti sociali; sulla tolleranza delle opinioni, sull'impero della legge, sulla rivalutazione costante di quei valori nazionali che nulla hanno a che fare con le infatuazioni nazionalistiche, ma che costituiscono il solo terreno fecondo e l'atmosfera vivificatrice per ogni progresso[31].

Naturalmente, Merzagora e Gronchi erano i due candidati alla presidenza della Repubblica e può essere lecito anche il sospetto che a sei giorni dall'elezione i due concorrenti avessero cercato di catturare i voti della destra missina.

2. Presidente della Repubblica

Il Msi nelle elezioni presidenziali appoggiò assai presto la candidatura di Gronchi, inserendosi così nel complesso percorso che portò alla sua elezione a presidente. Com'è noto, Scelba puntava sulla conferma di Einaudi, mentre Fanfani puntava su Merzagora, una candidatura di centro-destra che poteva essere gradita alla destra e che avrebbe messo in difficoltà i liberali, visti i rapporti tra Merzagora e gli ambienti confindustriali[32]. In realtà, vi era un terzo soggetto, la cosiddetta "Concentrazione", un gruppo interno alla Dc guidato da Pella, da Gonella e da Andreotti: si trattava di un gruppo di destra

---

[31] *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, II legislatura, seduta pomeridiana del 22 aprile 1955, p. 17965.

[32] S. Berardi, *Cesare Merzagora. Un liberale europeista tra difesa dello Stato e anti-partitocrazia*, Milano, Luni, 2021, pp. 55 ss., 85 ss. 179-180.

che, dopo un iniziale appoggio a Einaudi, si risolse a sostenere Gronchi, considerato ostile sia a Scelba, sia a Fanfani. In sostanza, la Concentrazione voleva evitare che il nuovo capo dello Stato fosse espresso dalla segreteria del partito, e cioè da Fanfani. I socialisti, dopo il congresso di Torino, avevano aperto alla collaborazione con i cattolici, seguendo la linea di Rodolfo Morandi e puntavano su un candidato democristiano che potesse aprire a sinistra facendo leva sull'antifascismo come collante: il nome di Gronchi, dopo la candidatura di bandiera di Parri, diventava d'obbligo[33].

Tuttavia, affinché la candidatura di Gronchi fosse plausibile, occorreva che le arrivasse l'appoggio delle destre esterne alla Dc, i monarchici di Covelli[34] (Lauro seguì le indicazioni di Scelba e votò per Einaudi) e il Movimento sociale. I contatti con il partito della Fiamma furono tenuti segretamente dai democristiani di destra e più direttamente dallo stesso Gronchi attraverso il collaudato rapporto con Alberto Giovannini e con Lando Ferretti, quest'ultimo amico personale di Gronchi, essendo entrambi di Pontedera. C'era però il problema del voto delle sinistre, che anch'esse si stavano inserendo nel gioco presidenziale e naturalmente il Msi non voleva accodarsi alle scelte della sinistra. Così il Msi votò scheda bianca nei primi due scrutini[35], insieme con le sinistre, ma già alla terza votazione fece confluire i voti su Gronchi; i socialisti fecero lo stesso, mentre i comunisti continuarono a votare scheda bianca, per poi confluire nel quarto e decisivo scrutinio sul Presidente della Camera[36].

Subito dopo il voto, Michelini si premurò di sottolineare in una dichiarazione che «i larghi e unitari consensi che hanno confortato l'elezione di Giovanni Gronchi, tolgono a questa designazione ogni possibilità di caratterizzazione politica di parte»[37].

---

33 P. Nenni, *Gli anni del centro sinistra. Diari 1957-1966*, Milano, SugarCo, 1982, pp. 655-658. Alla data del 15 aprile, il segretario socialista, riferendosi a Fanfani e a Gronchi, commentò: «In fondo l'antifascismo non è tutto, ma è molto».

34 Sui contatti con i monarchici si veda A. Fanfani, *Diari*, vol. II, *1949-1955*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 550, alla data del 15 aprile 1955.

35 *Maggioranza irresponsabile*, in «Il Secolo d'Italia», 29 aprile 1955.

36 G. Roberti, *L'opposizione di destra in Italia 1946-1979*, Napoli, Gallina, 1988, pp. 91-94, dove sono espressi grandi apprezzamenti a Gronchi.

37 *Dichiarazione di Michelini*, in «Il Secolo d'Italia», 30 aprile 1955.

Non fu facile, all'interno della destra, convincere tutti a votare Gronchi. Un deputato missino, Cesare Pozzo, eletto a Trieste e ferito durante i disordini del 1952, si rifiutò di votarlo considerandolo di sinistra e non volendo accettare la giustificazione di Michelini, secondo la quale si trattava di qualificare in senso nazionale quella candidatura[38]. Enzo Erra ruppe con il partito dopo l'elezione di Gronchi[39]; allo stesso modo, giudizi negativi vennero ai deputati del Msi da parte di Artieri, uno dei giornalisti più vicini al mondo monarchico e missino[40].

Il sostegno missino a Gronchi faceva parte della strategia del'inserimento dei missini nel sistema politico portata avanti da Michelini, secondo il quale, nella crisi del centrismo, potevano emergere spazi di manovra per fare diventare indispensabile il partito della Fiamma. Attraverso i tanti contatti pregressi, di cui si è parlato, il segretario del Msi riteneva che per un partito di limitate possibilità elettorali l'unica soluzione poteva essere quella di diventare indispensabile a qualche maggioranza chiusa a sinistra; restava il problema che Gronchi voleva a tutti i costi l'apertura a sinistra, ma questo interessava fino a un certo punto Michelini, il quale sapeva che i notabili Dc non l'avrebbero mai appoggiata e tanto meno l'avrebbe sostenuta Gedda, con il quale il segretario del Msi era in stretto contatto.

La sinistra neofascista confermò l'apprezzamento a Gronchi: «che l'avvento di Gronchi abbia acceso delle speranze nel paese è fuor di dubbio», scriveva in una lettera privata Pettinato a Nenni[41].

Anche le reazioni della stampa ufficiale del Msi davano il senso che l'elezione di Gronchi fosse una svolta storica: il popolo italiano, sosteneva «Il Secolo d'Italia», «attende come mai prima d'ora in questo dopoguerra, dal mutamento avvenuto al Quirinale, qualche cosa di nuovo nella vita del paese,

---

38 C. Pozzo, *I gatti ci salveranno*, in «Tabula rasa», marzo 1956. Pozzo, insieme con altri (Buscaroli, Dragoni e R. Baldoni), fu responsabile di una scorribanda automobilistica sotto l'abitazione privata di Gronchi, al canto di *All'armi siam fascisti* (A. Carioti, *I ragazzi della Fiamma. I giovani neofascisti e il progetto della grande destra 1952-1958*, Mursia, Milano, p. 167).

39 E. Erra, *Aria di resa*, in «Occidente», maggio 1955. Anche successivamente Erra continuò a considerare un errore l'appoggio missino a Gronchi (A. Carioti, *I ragazzi della Fiamma,* cit., p. 168).

40 G. Artieri, *Quarant'anni di repubblica*, Mondadori, Milano 1987, p. 133.

41 Afus, *Fondo Pettinato*, b. 11, fasc. 63. La lettera è del 15 maggio 1955.

una schiarita di ottimismo nell'orizzonte nazionale»[42]. Di nuovo, per il Msi, c'era il presidenzialismo, una tendenza che Gronchi avrebbe sicuramente interpretato, come volle sottolineare Almirante un paio di mesi più tardi:

> Gronchi sta garbatamente introducendo un metodo nuovo nella difficile arte del presiedere la Repubblica italiana. Vogliamo dire francamente che a noi un metodo del genere non dispiace: respiriamo volentieri l'atmosfera della repubblica presidenziale, cui molti di noi si erano assuefatti dal 1943 al 1945[43].

È solo da notare di sfuggita come il Msi (e in particolare Almirante), nel momento in cui sembra ottenere spazi di manovra politica – come nel caso delle elezioni di Gronchi – non smetta di sottolineare elementi identitari i quali, se positivi per il consenso della base del partito, non rappresentavano esattamente la dimostrazione di un passato da consegnare alla storia.

Tuttavia, la complessa e disinvolta tattica di Michelini sembrò riuscire, almeno sui tempi brevi. Al posto di Gronchi venne eletto a presidente della Camera Giovanni Leone, con i voti delle destre; dopo le amministrative del maggio 1956 Fanfani inaugurava il centrismo aperto alle destre nelle giunte locali (a Roma, Milano e Genova la Dc si alleò con il Msi)[44]; Gronchi, seppure non entusiasta, un anno dopo conferiva l'incarico a Zoli, il quale compose un governo che si fondava sul controverso appoggio esterno del Msi[45]; due anni più tardi, il secondo Governo Segni rappresentò una svolta significativa nell'inserimento del Msi nel sistema e nell'avvio di una sua parziale

---

42 *Promemoria per Giovanni Gronchi*, in «Secolo d'Italia», 10 maggio 1955. Due giorni dopo, lo stesso quotidiano esaltava l'interventismo del presidente nella vita politica, giungendo a sottolineare che erano «evidenti i segni del permanere in lui d'una dottrina corporativa che, per alcuni decenni, ha appartenuto anche ad altra classe dirigente italiana» (*Promettente inizio*, in «Secolo d'Italia», 12 maggio 1955).

43 G. Almirante, *Quirinale controluce*, in «Secolo d'Italia», 2 luglio 1955. Nel seguito dell'articolo, tuttavia Almirante metteva in evidenza le difficoltà di Gronchi nel liberarsi dell'abbraccio socialista.

44 G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra*, cit., pp. 73 e 78.

45 Sulla nascita del governo Zoli e sull'atteggiamento del Msi rimando a G. Parlato, *Dieci anni: la prima attuazione*, in F. Bonini, V. Capperucci e P. Carlucci (a cura di), *La Costituzione nella storia della Repubblica. Sette decennali: 1957-2018*, a cura di F. Bonini, V. Capperucci e P. Carlucci, Roma, Carocci, 2020, pp. 43 ss.

legittimazione, mentre il governo Tambroni avrebbe dovuto rappresentare il definitivo inserimento del partito nel sistema, sancito dal mai tenuto sesto congresso del luglio 1960[46]. In realtà, sui tempi medio-lunghi il pragmatismo del segretario missino si sarebbe scontrato sul fatto che Gronchi avrebbe realizzato, nel 1960, il primo grande esperimento di apertura a sinistra, il che, nella cultura politica di Gronchi, non si poteva considerare certamente una sorpresa.

Al di fuori del partito della Fiamma, ma in un ambiente fortemente intriso di nazionalismo come quello degli esuli giuliani e dalmati, all'epoca della crisi di Suez vi fu una insolita apertura a Gronchi, in funzione arabo-mediterranea e anti-israeliana, da parte del Centro Studi Adriatici, un centro culturale di notevole importanza nel mondo degli esuli. Si plaudiva, in questi articoli, alla posizione "eretica" di Gronchi rispetto agli Alleati occidentali (in particolare a Gran Bretagna e Francia, accusate di avere compromesso con il Trattato di Pace del 1947 ogni possibilità che le terre della "Zona B" dell'Istria potessero tornare all'Italia) e alla sua posizione a favore dell'interesse nazionale italiano e, di conseguenza, di Nasser[47].

3. Tambroni e Gronchi

Non è questa la sede per ripercorrere le vicende del governo Tambroni, già oggetto di numerose analisi storiografiche. Piuttosto può essere utile vedere come si dipana il rapporto tra Gronchi e la destra e soprattutto, in termini di cultura politica, come si sviluppò il progetto che fallì nel luglio 1960.

Sicuramente Gronchi e Fanfani sono in gara per intestarsi l'apertura a sinistra, fidandosi della disponibilità del partito di Nenni. Fino al 23 marzo

---

[46] Il Msi ebbe per la prima volta rappresentanti nel Parlamento europeo e nel Consiglio superiore della Magistratura. Sul punto e sulla vicenda del luglio 1960 rimando a G. Parlato, *La destra neofascista*, in F. Amatori e G. Melis (a cura di), *Luglio 1960. Le tensioni del cambiamento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2023, pp. 346-347; sul congresso di Genova e sull'atteggiamento del partito, *ivi*, pp. 358 ss.

[47] *Verso la chiarificazione*, in «Bollettino del Centro Studi Adriatici», 7 maggio 1956; *Lettera al Presidente della Repubblica*, in «Bollettino del Centro Studi Adriatici», 6-13 ottobre 1956.

1960, Gronchi auspicava l'astensione socialista, la vera chiave di volta per la formazione di un governo per la prima volta aperto a sinistra[48].

Una operazione che per alcuni (Moro e lo stesso Gronchi) avrebbe avuto come esito l'isolamento dei comunisti.

Ma il 23 marzo Pertini si oppose all'astensione, di fronte a un Nenni possibilista ma sempre meno convinto. Tambroni fu lanciato nella mischia da Gronchi e si trovò senza astensione socialista ma con il voto (determinante politicamente, non numericamente) a favore del Msi e con le conseguenti dimissioni di tre ministri Dc[49]. La situazione si complicò improvvisamente sfuggendo di mano al presidente della Repubblica: l'11 aprile la direzione della Dc approvava una pregiudiziale antifascista alla quale il Msi rispondeva minacciando il ritiro dell'appoggio alle decine di giunte Dc che si reggevano con il voto determinante del Msi, ritiro che si concretizzò solo nel caso genovese. Le dimissioni di Tambroni conclusero questo ciclo e Gronchi si comportò come in occasione della crisi del governo Zoli, disponendo cioè un giro di consultazioni da parte del presidente incaricato. Fanfani il 22 aprile esaurì il proprio tentativo e Gronchi – come con Zoli – rimandò alle Camere Tambroni.

In quei giorni, per il Msi si aprirono possibilità politiche ed economiche e nuovi spazi di azione: la relazione di Gonella al Consiglio nazionale della Dc, durissima contro l'apertura a sinistra, e il Convegno indetto dai Centri Sturzo

---

[48] Sull'ottimismo di Gronchi si veda P. Nenni, *Gli anni del centro sinistra,* cit., p. 101, alla data del 2 marzo 1960.

[49] Sull'intera vicenda si vedano A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, 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. I, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 159 e ss.; G. Melis, *Tambroni e gli altri*, in *Luglio 1960*, cit., pp. 59 ss; A. Giacone, *Fernando Tambroni*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'età repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2022, pp. 247 ss.; A. Giacone e M. Franzinelli, *1960. L'Italia sull'orlo della guerra civile*, Milano, Mondadori, 2020. Sui rapporti fra Gronchi e le destre si vedano G. Cavera, *Il Ministero Tambroni, primo "governo del Presidente"*, in «Nuova storia contemporanea», 3, 1999, pp. 85-112; Id., *Un conflitto istituzionale dietro la «crisi Tambroni». Carteggio Giovanni Gronchi-Cesare Merzagora (luglio 1960)*, in «Nuova storia contemporanea», 6, 1998, pp. 105-131; si veda anche J. Cellai, *Genova cinquant'anni dopo. L'inserimento mancato: il Msi dalle origini al congresso del 1960*, Firenze, Sassoscritto, 2010.

all'Angelicum di Roma, che vide la partecipazione di Gedda, Romualdi, degli ex partigiani Pacciardi e Giacchero, e di Mario Tedeschi, direttore di «Il Borghese», furono due eventi, entrambi nel maggio 1960, che fecero pensare a una strategia politica di più ampio respiro. In realtà, Gedda – che aveva rinunciato all'ultimo momento a varare un secondo partito cattolico nell'autunno del 1959, grazie all'insistenza di Siri – pensava di realizzare una collaborazione fra destra Dc, Azione cattolica e destre monarchiche e missine in nome di un progetto cattolico-nazionale di cui si era fatto portatore Gianni Baget Bozzo dalle colonne della rivista «L'ordine civile», da lui stesso diretta e di proprietà dei geddiani Comitati Civici. Il progetto di Gedda, di Michelini e di Baget Bozzo non escludeva affatto la sinistra cattolica, in particolare quella neocorporativa vicina a Gronchi (Canaletti Gaudenti, Quinto Tosatti, De Cocci e altri), in una visione cattolico sociale dove erano preminenti i toni antiliberali e neocorporativi in una chiave rigidamente anticomunista[50].

In realtà, la soluzione di un governo a due (Dc-Msi), tollerata dal segretario Moro che non fece nulla per impedirla, fu osteggiata proprio dalla destra Dc che la riteneva molto pericolosa, preferendo un governo di centro-destra come il secondo esecutivo Segni. Ma a quest'ultima ipotesi Moro e Fanfani erano contrari perché paradossalmente preferivano un governo debole con il solo Msi che si sarebbe esaurito rapidamente dando poi vita a un governo aperto a sinistra, come poi avvenne[51].

La mobilitazione per impedire il congresso del Msi a Genova fu condotta dalle sinistre e, significativamente, anche dai repubblicani e dai liberali in nome della lotta contro il "clericofascismo", che costituì l'elemento evocato costantemente per supposte derive salaziariane e franchiste. Di qui l'antifascismo come unico elemento collante in una chiave pregiudiziale ed etica tale da costituire l'elemento legittimante di ogni nuova esperienza politica. Quella frattura tra fascismo e antifascismo che lo stesso Gronchi aveva in animo di superare attraverso la libera circolazione delle idee, veniva riproposta e cristallizzata in condizioni di fronte alle quali non era possibile dissentire.

---

50 Rimando sul punto a G. Parlato, *La destra neofascista*, cit., pp. 348-352.

51 G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra,* cit., pp. 250-251.

Dopo la vicenda genovese non risultano rapporti significativi tra Gronchi e la destra, variamente intesa. Finita la "sinistra nazionale" di Massi, uscita dal Msi dopo il congresso di Milano nel 1956, ormai esaurita la vecchia sinistra nazionale di Pettinato e Pini, il Msi dopo Genova resta emarginato sempre più dalla politica nazionale e lo stesso Michelini, che governerà il partito fino alla sua morte, nel 1969, non trova più gli spazi di manovra che avevano caratterizzato il periodo del centrismo. La svolta del centro sinistra e l'ancor più significativa svolta nella Chiesa di Giovanni XXIII e soprattutto di Paolo VI tolsero al Msi quelle possibilità di accordo e di mediazione con gli esponenti moderati della Dc, mentre gli uomini come Gronchi, che dopo Genova iniziò una fase declinante del suo mandato[52], non ebbero alcuna necessità di interloquire con una destra ormai marginale e sempre più identitaria.

I contatti riservati con esponenti politicamente lontani costituirono uno dei più rilevanti momenti nei quali il Msi cercò di fare politica, nel vano tentativo di legittimarsi. Tali contatti, in ogni caso, davano conto di una significativa e non banale volontà, da entrambe le parti, di superare vecchie barriere nella convinzione che – con motivazioni e fini differenti – dopo la fine della guerra la prospettiva politica si fondasse su una rinnovata capacità di dialogo e sulla costruzione di un sistema inclusivo e veramente pluralista.

[52] A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 181.

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 Aguilasocho).

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).

Volume pubblicato nel mese di settembre 2025