

2016  
16/1

 Online 1  
P.viste anno 2948

«Diritto & questioni  
pubbliche»  
di Giorgio Maniaci, Giorgio Pino, Aldo  
Schiavello

codice ISSN 1825-0173

Privacy &amp; Cookie

Codice etico

webarchitecture .terzopunto.it  
webmaster rospe@  
provider aruba.it  
in rete maggio 2001



## SOMMARIO

Teorie costituzionalistiche del diritto:  
prospettive europee

• a cura di Giorgio Maniaci, Giorgio Pino e Aldo Schiavello

• comitato di redazione: Marco Brigaglia (coordinamento), Giulia Borgna, Francesca Ciulla,  
Maria Ferrara, Dario Ippolito, Paolo Magro, Fabrizio Mastromartino, Andrea Merlo, Eileen  
Quinn, Giuseppe Roché, Serena Romano, Giulia Sajeve, Matija Žgur

• **sommario**• **monografica**

Teorie costituzionalistiche del diritto: prospettive europee  
/ Constitutional Theories of Law: European Perspectives  
a cura di Francesco **BELVISI**

• Francesco **BELVISI**Presentazione

pp. 9-11

• F. Javier **ANSUATEGUI ROIG**

La propensione cosmopolita del costituzionalismo  
/ *The cosmopolitan inclination of constitutionalism*

pp. 13-27

• Thomas **GUTMANN**Constitutionalism and the Justification of Norms

pp. 29-38

• Stefano **BERTEA**

Giuspubblicismo inglese e concezione costituzionalista del diritto.  
Materiali per uno studio comparato delle idee

/ *Legal Constitutionalism in English Public Law.*Preliminary Remarks for a Comparative Law Perspective

pp. 39-53

• Athanassios **GROMITSARIS**Pluralism, Secularism and New Constitutionalism:On Art. 3 of the Constitution of Greece

pp. 55-72

• M. Carmen **BARRANCO AVILÉS**The Legitimacy of the Judge in the Constitutional State

pp. 73-82

• Aldo **SCHIAVELLO**Il c.d. neocostituzionalismo e la conoscenza del diritto/ *The so called neo constitutionalism and legal knowledge*

pp. 83-97

• Baldassare **PASTORE**Costituzionalismo ed ermeneutica/ *Constitutionalism and Hermeneutics*

pp. 99-114

• **studi**• Daniele **ANSELMO**La Cittadinanza tra teoria e prassi.Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana/ *Citizenship Between Theory and Practice.*Short Reflections from the Italian Administrative Law

pp. 117-131

• Carlos **BERNAL PULIDO**Intenzionalità collettiva e struttura ontologica del diritto/ *Collective Intentionality and the Ontological Structure of the Law*

pp. 133-148

• Enrico **MAESTRI**Giustizia ecologica. Un confronto tra la teoria di Rawls e la teoria di Nussbaum/ *Environmental Justice. A Comparison between Rawls's Theory and Nussbaum's**Theory.*

pp. 149-176

• Matias **PARMIGIANI**¿Hacia una fórmula objetiva de la emergencia jurídica?

*/ Towards an objective formula of legal emergencies?*  
pp. 177-199

• Dennis **PATTERSON**  
Theoretical Disagreement and Interpretation  
pp. 201-209

• Mario **PERINI**  
Il capo dello Stato nella c.d. "prima" Repubblica:  
dal modello costituzionale all'avvento del centro-sinistra  
*/ The Head of the State from the Constitutional Model until the Sixties*  
pp. 211-232

• Aljs **VIGNUDELLI**  
"Quant'è bella correttezza, che si fugge tuttavia..."  
Parte prima. Presupposti teorici e metodologici  
*/ "Quant'è bella correttezza, che si fugge tuttavia..."*  
Part one. Theoretical and Methodological Assumptions  
pp. 233-274

---

• recensioni e discussioni

• Lucia **BRUSCO**  
Il dilemma morale del carrello. Una vivace ricostruzione storica  
pp. 277-283

---

MARIO PERINI

*Il capo dello Stato nella c.d. “prima” Repubblica:  
dal modello costituzionale all’avvento del centro-sinistra*

*The Head of the State from the Constitutional Model until the Sixties*

#### ABSTRACT

Il periodo che la pubblicistica denomina comunemente “prima” Repubblica e che va dall’entrata in vigore della Costituzione alle elezioni del 1994 fa emergere una multiformità di ruoli impersonati dal presidente della Repubblica, che confermano come le poche disposizioni costituzionali su questo organo, formulate con un linguaggio *open texture*, siano in grado, alla prova dei fatti, di manifestare una pluralità di modelli espressivi della nostra forma di governo e che denotano come la razionalizzazione del parlamentarismo italiano sia stata solo abbozzata. D’altronde, in una prima fase della nostra storia repubblicana, di questa multiformità di ruoli è possibile cogliere solo alcuni accenni, prevalendo nettamente quelle modalità espressive “notarili” – tipiche di un parlamentarismo monista *English style* – venutesi a forgiare sull’esperienza concreta della prima presidenza Einaudi, ma che peraltro mai hanno fatto apparire il presidente come un mero “fainéant”.

The constitutional period which is commonly defined as “First Italian Republic”, which goes from the adoption of the Italian Constitution in 1947 to the general elections in 1994, reveals how the President of the Republic can express many different constitutional roles. The few constitutional provisions about the President, formulated with an open texture language, can adapt to different expressions of the parliamentary system which has been only sketched in the Italian Constitution. However until the mid Sixties, the Head of State had played mainly a rather symbolical role, Bagehot’s style, following the path traced by Luigi Einaudi, first president of the Italian Republic.

#### KEYWORDS

Italia, diritto costituzionale, storia costituzionale, “prima repubblica”, capo di stato, forma di governo

Italy, constitutional law, constitutional history, Italian Republic; head of state; system of government

MARIO PERINI\*

*Il capo dello Stato nella c.d. “prima” Repubblica:  
dal modello costituzionale all’avvento del centro-sinistra*

1. *Il presidente della Repubblica in Italia: norme e fattori extranormativi*
2. *Il centrismo e le prime manifestazioni del ruolo presidenziale: un capo di stato English style*
3. *Una lenta transizione politica accompagnata da presidenti sempre più autonomi.*

1. *Il presidente della Repubblica in Italia: norme e fattori extranormativi*

Con questo saggio si intende proseguire l’esame dell’evoluzione che il capo dello Stato ha subito in Italia dal periodo monarchico<sup>1</sup> a quello repubblicano, passando per le diverse costituzioni provvisorie<sup>2</sup>. In particolare, si intende esaminare come il modello tracciato in Costituzione si sia inverato nella prima fase della nostra storia repubblicana, istituzionalmente guidata da esecutivi energici e politicamente caratterizzata da un partito di centro forte di consensi e di coesione interna, ma ben presto destinata ad entrare in una crisi che si risolverà solo con un nuovo assetto politico-istituzionale.

La comprensione del ruolo del presidente della Repubblica – organo nuovo, per i tempi nei quali cominciò a operare, e originale, rispetto alle esperienze comparate – non sarebbe possibile se ci si limitasse ai meri dati testuali contenuti in Costituzione, la quale se ne occupa (parte II, titolo II) subito dopo il Parlamento (parte II, titolo I) e immediatamente prima del governo (parte II, titolo III), dunque topograficamente tra i due organi dell’indirizzo politico.

Il testo costituzionale, infatti, con riferimento al capo dello Stato, si caratterizza per una pluralità di disposizioni, spesso assai sintetiche e costruite a trama aperta<sup>3</sup>, venendo a evidenziare – come nel corso dei decenni la dottrina ha scritto – una figura “sfumata”, con “caratteristiche volutamente vaghe”<sup>4</sup> e a tratti “incoerente”<sup>5</sup> o che addirittura sembra espressione di “segrete ambivalenze”<sup>6</sup> e titolare di poteri “formalmente mal definiti”<sup>7</sup>; risultando tributaria di «un enigmatico coacervo di poteri non omogenei» che si contraddistinguono per la loro “flessibilità”<sup>8</sup>, “duttilità”<sup>9</sup> e “utile elasticità”<sup>10</sup>, in

\* Professore associato in diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Siena: [mario.perini@unisi.it](mailto:mario.perini@unisi.it).

<sup>1</sup> Cfr. PERINI 2013a.

<sup>2</sup> Cfr. PERINI 2013b.

<sup>3</sup> Da ultimo FUSARO 2013, 48 ss.

<sup>4</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 26.

<sup>5</sup> Cfr. PALADIN 1986, 237; nonché Luciani, in LUCIANI, VOLPI 1997, 11.

<sup>6</sup> Cfr. MARANINI 1957, 19 ss.

<sup>7</sup> Cfr. TEBALDI 2005, 10.

<sup>8</sup> Cfr. ALLEGRETTI 2012b, 20 e nota 76.

<sup>9</sup> Cfr. BALDASSARRE 2011, 19 s.

grado di operare “a fisarmonica”<sup>11</sup> nell’ambito di una sistema di governo che – nonostante le intenzioni espresse (e in larga parte disattese) nell’o.d.g. Perassi – appare flessibilissimo e retto da un equilibrio assai dinamico.

Questa flessibilità è principalmente il frutto della sintesi raggiunta in Assemblea Costituente dove, dopo l’emersione di forti contrasti circa il ruolo da assegnare al capo dello Stato<sup>12</sup>, si giunse ad un compromesso che lasciava spazio a molte possibilità espressive e che bene è stato espresso dalle parole dell’on. Tosato, secondo cui il presidente della Repubblica è un

«organo che non concorre a determinare positivamente e sostanzialmente le decisioni politiche del Governo, e d’altra parte non è nemmeno un organo puramente decorativo, con funzione simbolica, se teniamo presente che secondo questa nostra Costituzione, il Presidente ha compito fondamentale, sebbene non esclusivo – è prevista infatti la Corte costituzionale – di salvaguardare e di tutelare l’osservanza della Costituzione nello svolgimento dell’attività degli organi costituzionali»<sup>13</sup>.

Non è un caso, allora, che i primi commentatori della Costituzione, in assenza di contesti definiti e prassi consolidate, fossero assai incerti sul ruolo e sui poteri da riconoscere al presidente<sup>14</sup>: organo neutrale, arbitro, garante, notaio, oppure organo politico, di indirizzo, custode, reggitore?

Il concreto contenuto del ruolo e dei poteri presidenziali sembra allora essere il risultato dei pochi ed elastici dati testuali contenuti nella Carta, da un lato, e di un insieme molto vasto di altri fattori, dall’altro: dal contesto storico e politico nel quale il capo dello Stato è venuto a operare, a quello normativo-istituzionale, che può sintetizzarsi con l’espressione “forma di governo”; dai condizionamenti derivanti da prassi e precedenti posti in essere dai passati organi posti a capo dello Stato, alle prassi e dai precedenti che via via i diversi presidenti hanno messo in atto<sup>15</sup>; dall’indole personale dei singoli uomini che hanno ricoperto l’incarico, a quelli che la Corte in seguito definirà “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale in grado di colorare l’intero assetto dei poteri<sup>16</sup>.

Di questi ultimi principi è bene dare conto subito e, tra essi, due paiono quelli più significativi emersi già nel periodo transitorio e codificati nella Costituzione: la forma di Stato *repubblicana* e la *superiorità giuridica* della Costituzione. Essi attengono sì alla forma di Stato piuttosto che a quella di governo, ma è da essi che pare corretto partire per una ricostruzione – astratta, per adesso, dal contesto storico-istituzionale – del capo dello Stato, in quanto, da un lato, si tratta di principi testualmente codificati in Costituzione (artt. 1, 134, 136, 138 e 139), al contrario di quanto attiene alla forma di governo che, invece, è stata completamente lasciata all’opera ricostruttiva della dottrina e delle forze politiche; e dall’altro lato, è noto che i principi che reggono i rapporti tra governanti e governati, cioè la forma di Stato, condizionano il concreto assetto nel quale i poteri si relazionano tra loro, cioè la forma di governo.

Pare alquanto limitata l’analisi *giuridica* svolta sul senso del termine Repubblica, sul valore prescrittivo dell’affermazione per cui l’Italia sia una Repubblica (art. 1, Cost.) e sulla portata normativa

<sup>10</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 14; nonché FUSARO 2013, 184.

<sup>11</sup> Cfr. TEBALDI 2005.

<sup>12</sup> Cfr. BINDI 2015.

<sup>13</sup> Cfr. Assemblea Costituente, seduta plenaria antimeridiana del 23/10/1947, resoconto stenografico, 1480.

<sup>14</sup> Cfr., ad es., BASCHIERI 1949, 324; MARCHI 1950, 114 ss.

<sup>15</sup> In questo senso, di recente si è ritenuto che, se si vuole ricostruire il ruolo complessivo di un organo costituzionale e in genere una forma di governo, «lo studio non solo delle *regole* ma anche quello delle *regolarità*, cioè della prassi, non solo assume rilevanza: diviene una vera e propria necessità» (enfasi dell’autore), FUSARO 2013, 48.

<sup>16</sup> Cfr., ad es., Corte costituzionale, sentenze nn. 30 e 31 del 1971, 12 e 195 del 1972, 175/1973, 1/1977, 16/1978, 16 e 18 del 1982, 1146/1988, 203/1989, 347/2007 e 238/2014.

della disposizione per cui tale forma repubblicana non sia suscettibile di revisione (art. 139, Cost.)<sup>17</sup>. Questa espressione, invero, sembra in grado di esprimere una molteplicità di significati: da quello, più comune, di rigetto del principio monarchico a quello, più complesso, di necessaria e continua aderenza da parte dei cittadini ai principi fondanti l'ordinamento. Da un punto di vista giuridico, peraltro, l'accezione più significativa in cui una Repubblica può declinarsi attiene alla necessaria elettività e temporaneità di tutte le cariche, tanto che, fin dal suo primo apparire nel linguaggio e nell'uso giuridico moderno, essa denotava una «forme de gouvernement, dans lequel le peuple en corps ou seulement une partie du peuple, a la souveraine puissance»<sup>18</sup> e, vale a dire, serviva «to distinguish such elective forms of government from hereditary monarchies»<sup>19</sup>. Questo significato si riconnette al tema della responsabilità di tutti gli organi costituzionali e, dunque, al rifiuto di un Sovrano, *legibus solutus*<sup>20</sup>. In questo senso, pare forse di qualche utilità rilevare che l'affermarsi del primo regime repubblicano moderno negli Stati Uniti d'America si accompagni alla considerazione della necessità che il presidente «did not stand above the laws and to do away with the English notion that “the king can do no wrong”»<sup>21</sup>.

L'opzione *repubblicana* sembrerebbe introdurre, allora, rispetto al precedente regime monarchico, un generale principio di responsabilità anche per il capo dello Stato, salvo le limitazioni, a carattere eccezionale, derivanti dall'art. 90, Cost. Quest'ultima disposizione non rileva tanto per la parte che esclude la responsabilità (giuridica) del presidente della Repubblica nell'esercizio delle funzioni, quanto per quella che l'afferma, nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione, e la presuppone, sempre, al di fuori dell'esercizio delle funzioni<sup>22</sup>.

La forma repubblicana in Italia si caratterizza peraltro per la sua natura democratica (art. 1, Cost.) che viene a manifestare riflessi su tutta l'organizzazione statale, nel senso che il principio legittimante di ogni potere non può che risiedere nel popolo. Si tratta di una conferma del rigetto di ogni diversa forma di legittimazione del potere e, in particolare, del precedente principio tradizionale-sacrale che autonomamente fondava il potere e il ruolo del capo dello Stato nel regno d'Italia<sup>23</sup>. Le specifiche forme in cui si manifesta il principio democratico sono rimesse alla Costituzione (art. 1, II co., Cost.) e non si limitano alla rappresentanza parlamentare e ai (pochi) istituti di democrazia diretta, investendo tutti i livelli territoriali<sup>24</sup> e tutti gli organi di vertice dello Stato, presidente della Repubblica compreso (art. 83 e 87, I co., Cost.).

Riflessi del principio democratico sul capo dello Stato sembrano ritrovarsi sia al momento della preposizione alla carica sia durante lo svolgimento dell'incarico.

Sotto il primo profilo, il presidente è eletto da parte di un collegio estremamente rappresentativo, anzi, dal principale organo rappresentativo del paese, integrato da delegati delle principali autonomie territoriali (art. 83, Cost.): un'elezione tale da distinguerne nettamente la posizione e il ruolo da quello del re nel precedente ordinamento, che si fondava su di un autonomo principio di legittimazione tradizionale-sacrale. La Costituzione, inoltre, tace circa la rieleggibilità o meno del presidente della Repubblica e dunque sulla possibilità che, tramite un voto al termine del mandato, possa esprimersi un giudizio (politico) sul suo operato. I meri dati costituzionali relativi alla preposizione alla carica, pertanto, se astratti dal contesto nel quale si sono trovati ad operare, possiedono incisive virtualità

<sup>17</sup> Oltre agli interventi contenuti nei commentari alla Costituzione, di particolare interesse sono i lavori di ALLEGRETTI (1989, 2012a, 2012b).

<sup>18</sup> Cfr. DIDEROT et al. 1751-1765, vol. 14, 150.

<sup>19</sup> Cfr. SKINNER 2002, vol. 2, 28.

<sup>20</sup> Cfr. PERINI 2013b, par. 3.

<sup>21</sup> Cfr. STORY 1833, vol. 2, 278.

<sup>22</sup> Sul punto, cfr. Corte cost., sentenze nn. 154/2004 e 1/2013.

<sup>23</sup> Cfr. PERINI 2013a.

<sup>24</sup> Così Corte cost., sentenze nn. 106 e 306 del 2002.

quanto alla possibile investitura politica e democratica del presidente e alla valutazione politica del suo operato al termine del mandato. Come meglio si dirà in seguito, la natura indiretta dell'elezione – anziché di secondo grado, come quella del presidente americano o di quello francese nel periodo 1958-1962 –, così come la non rielegibilità, sono state il frutto di contingenze politiche, rapporti di forza, prassi, dottrine, credenze e convenzioni, cioè di un contesto teorico e fattuale specifico che va però tenuto distinto dai possibili significati del testo costituzionale.

Sotto il secondo profilo, quello che, con terminologia anglosassone potremo definire *responsiveness*, cioè la capacità di interpretare la “corrente popolare” e di fungere da “termometro” dell'opinione pubblica<sup>25</sup>, sembrerebbe emergere nella previsione dell'art. 87, I co., Cost., nella parte in cui stabilisce che il presidente rappresenti l'unità nazionale: elemento che, salvo rare eccezioni, tutti coloro che si sono occupati di questo organo hanno evidenziato, anche se con sfumature diverse e nell'ambito di ricostruzioni assai divergenti. Anche con riferimento a questo profilo, i meri dati testuali letti alla luce dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale sarebbero suscettibili di innumerevoli potenzialità espansive del ruolo del capo dello Stato senza che, non solo le singole disposizioni, ma neppure lo spirito complessivo della Carta venga leso. La costruzione del ruolo del presidente e, in particolare, la compressione dei suoi poteri e delle sue potenzialità espressive sembrerebbe dunque avvenuta non tanto in forza di specifiche previsioni costituzionali, ma tramite l'operare di fattori extra-testuali, quali le prassi attuative, le ricostruzioni dottrinali, i rapporti di forza tra i vari attori istituzionali, nonché grazie ad una sapiente scelta, da parte dei partiti, dei personaggi cui affidare la più alta carica dello Stato.

L'altro principio supremo, già emerso nel periodo transitorio e poi codificato nella Carta (artt. 134, 136 e 138 Cost.), è quello dei limiti giuridici a ogni pubblica autorità e, cioè, del carattere giuridico della Costituzione posta al vertice dell'ordinamento (*legalità costituzionale*). Ciò sembra determinare, non solo, una serie di vincoli (legali) per ogni potere costituito, ma pare implicare, cosa ben più importante, che ogni potere di vertice debba essere da essa costituito e delineato nelle sue attribuzioni, con la conseguenza che il superamento di tali limiti e delle norme giuridiche che ne descrivono l'ossatura determini una reazione giuridica diretta a ripristinare l'ordine costituzionale violato. La legalità costituzionale sembra permettere di affermare che ogni attribuzione presidenziale debba trovare il suo fondamento in norme giuridiche e da esse venga limitata, con la conseguenza che la loro violazione produce – se non una sanzione giuridica, limitata ai soli due casi dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.) – certamente una reazione giuridica dell'ordinamento diretta a riportare nell'alveo costituzionale il presidente, attraverso, principalmente, lo strumento del conflitto fra poteri dello Stato.

Da questo punto di vista, allora, le capacità potenzialmente espansive del ruolo presidenziale derivanti dai principi repubblicano e democratico, non ostacolate dal testo della Carta, trovano un chiaro limite giuridico nella legalità costituzionale affermata dalla Costituzione e dagli strumenti da essa codificati per assicurare la prevalenza del diritto sulla politica. Alla luce di questi principi supremi, il capo dello Stato ben potrà essere legittimato a incarnare un ruolo meramente notarile, proprio del parlamentarismo monista, come pure muoversi verso modelli più spiccatamente dualisti, ma sempre e comunque nei limiti posti dalla Costituzione e soggetto agli strumenti posti a garanzia di quest'ultima. Neppure lo stato di necessità potrà mai – in assenza di una specifica previsione costituzionale – legittimare il presidente a porsi come reggitore dello Stato in momenti di crisi.

Prima di passare a esaminare l'evoluzione concreta dell'organo di vertice del nostro ordinamento e dunque le prassi, i precedenti, le convenzioni e i rapporti di forza che hanno dato contenuto e colore all'abbozzo delineato in Costituzione, pare opportuno fare cenno anche a quei fattori normativo-

<sup>25</sup> Così on. Bozzi in Assemblea Costituente, seduta plenaria antimeridiana del 23/10/1947, resoconto stenografico, 1473.

istituzionali in grado di condizionarne il ruolo e i poteri. A questo riguardo, si potrebbe parlare sinteticamente di «formule politiche istituzionalizzate»<sup>26</sup> o, più ampiamente, di “contesto istituzionale” nel quale il presidente si trova a operare. Si fa riferimento non solo ai (pochi) dati normativi che hanno attuato l’ordine del giorno Perassi sulla “razionalizzazione” del governo parlamentare, ma anche, in generale, agli altri organi costituzionali e alle loro attribuzioni, le quali costituiscono altrettanti (contro)limiti ai poteri e al ruolo del capo dello Stato, e cioè a quell’insieme di soggetti, competenze e interazioni che è qualificato come “forma di governo”, ma anche e soprattutto a tutte le altre istituzioni, pubbliche e private, in grado di incidere sull’agone politico e in grado di determinare il «tipo di dislocazione del potere effettivo nei luoghi istituzionali»<sup>27</sup>.

Sotto questo profilo, il ruolo del presidente è condizionato, ad esempio, dal sistema politico e partitico esistente (bipartitico, moderatamente multipartitico e a multipartitismo estremo<sup>28</sup>) e da quello più latamente democratico affermatosi (democrazia decidente/consensuale<sup>29</sup>), nonché dalla forza e dalla vitalità che in un determinato periodo storico queste forze sono in grado di esercitare sul sistema. Proprio l’evidenziata flessibilità e la costruzione a maglie larghe delle disposizioni costituzionali sul presidente (nonché, in generale, sulla forma di governo) rendono il contesto istituzionale tanto importante da spingere parte della dottrina a formulare la nota metafora dei poteri presidenziali “a fisarmonica”. La capacità di azione del capo dello Stato diviene, infatti, una variabile dipendente dalla – o, per meglio dire, una funzione inversamente proporzionale alla – forza e vitalità delle altre istituzioni pubbliche (Parlamento e governo, *in primis*) e private (partiti e sindacati, *in primis*) che agiscono sul palcoscenico politico.

Sempre nel contesto istituzionale occorre annoverare quell’insieme di regole, a carattere non giuridico, regolarità, convenzioni, prassi e precedenti che nei manuali è di solito confinato a poche righe, ma che sembra viceversa aver contribuito grandemente a forgiare i poteri e i ruoli che il presidente ha di volta in volta esercitato nel corso dell’evoluzione della nostra Repubblica. Peraltro, il dare spazio e valore alle *regolarità* istituzionali<sup>30</sup> nello studio di un organo in un sistema a Costituzione rigida e garantita non significa sminuire il dato normativo costituzionale né appiattare il dover essere costituzionale al ciò che accade istituzionale purché, come si è tentato di fare in queste note, il punto di partenza sia proprio il testo costituzionale, le cui disposizioni possono essere sì variamente interpretate e attuate, ma debbono certamente costituire un limite invalicabile all’azione sia della politica che della dottrina. Queste *regolarità* sono utili nella ricostruzione della forma di governo quando *secundum legem* o se servano a integrarla nel caso assurgano agli onori di vere e proprie consuetudini *praeter Constitutionem*, purché rispettose del suo spirito; nessuno spazio potrà ovviamente darsi a quelle prassi e usi *contra Constitutionem*. Il disconoscere valore e utilità a queste regolarità istituzionali, nella convinzione che la ricostruzione di un sistema debba unicamente fondarsi sui dati normativi disponibili – pur ammettendo per assurdo che ciò fosse possibile – al fine di valorizzare il dover essere del diritto rispetto all’essere delle istituzioni, sembra spesso nascondere la sostituzione o, nella migliore delle ipotesi, l’integrazione di una prescrittività (normativa) con una prescrittività (dottrinale/giurisprudenziale) e, in definitiva, la sostituzione dell’interprete al legislatore.

Come esempio dell’importanza di tali regolarità, si potrebbe pensare alle prassi inaugurate da De Nicola – in larga parte suggerite dalla burocrazia presidenziale, in continuità di personale con quella della real casa, e ispirate alle consuetudini e agli usi vigenti nel regno – e che tracciarono una linea

<sup>26</sup> Cfr. LOMBARDI 1986, 69 ss.

<sup>27</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 3.

<sup>28</sup> Cfr. ELIA 1970, 634 ss.

<sup>29</sup> Cfr. LIJPHART 1984.

<sup>30</sup> Su cui ad es. cfr. RUGGERI 2000; RUGGERI 2002.



ancora oggi seguita: le consultazioni prima della formazione del governo o la parlamentarizzazione delle sue crisi (a partire da quella del maggio 1947), ecc. Come ebbe a scrivere l'allora capo dello Stato, con una certa preveggenza, «si è dovuta creare così, giorno per giorno, una nuova prassi che potrà essere osservata anche in avvenire in armonia con le nuove norme costituzionali»<sup>31</sup>.

Si consideri, poi, che la sterilizzazione delle potenzialità politiche espansive del capo dello Stato è in larga parte riconducibile a precedenti, prassi e convenzioni che non trovano riscontro in disposizioni giuridiche.

La qualificazione del Parlamento in seduta comune come mero seggio elettorale e la conseguente esclusione della possibilità di un dibattito sui candidati sono il frutto di una decisione (discrezionale) presa dalla prima assemblea elettorale, a semplice maggioranza<sup>32</sup>, già messa in parziale crisi nella successiva tornata<sup>33</sup>, e fortemente contestata anche nelle successive elezioni<sup>34</sup> tanto da far giungere, nella seduta del 13-25 maggio 1992, ad uno dei più aspri dibattiti della storia repubblicana, ammantato sotto le spoglie di richiami al regolamento<sup>35</sup>.

È probabilmente riconducibile a una convenzione l'esclusione di qualsiasi dibattito in occasione della lettura del messaggio successivo al giuramento da parte del capo dello Stato neoeletto e che sembra manifestare la volontà di neutralizzare la figura presidenziale, come peraltro conferma anche la prassi di non aprire discussioni con riferimento ai messaggi liberi ex art. 87, II co., Cost., spesso addirittura del tutto ignorati dalle camere, proprio per evitare che ne emerga un indirizzo politico distinto da quello del governo-parlamento<sup>36</sup>.

Sempre di mera prassi – che era forse stata sopravvalutata ritenendola evoluta in consuetudine<sup>37</sup> – e non certo di disposizioni scritte o principi immanenti si tratta con riferimento al preteso divieto di rielezione del presidente, che peraltro contrastava con il precedente di De Nicola, rieletto capo provvisorio il 26/6/1947, e ora definitivamente superata dalla rielezione di Napolitano il 20/4/2013. Peraltro tale prassi, già prima di quest'ultima vicenda istituzionale, non era certo accolta pacificamente, se si pensa sia alle ricandidature più o meno ufficiali di molti presidenti sia ai disegni di legge costituzionale tesi a introdurre tale divieto.

Ancora di convenzione si tratta con riferimento all'esclusione di critiche al presidente da parte dei partiti, in modo da sottrarlo alle vicende politiche contingenti. Una convenzione, peraltro, che oggi è stata abbandonata da molte forze<sup>38</sup>.

Queste e altre *regolarità* hanno determinato, finché sono durate, un complessivo contesto istituzionale teso a neutralizzare la carica politica del presidente – potenzialmente espansiva, secondo quanto s'è sostenuto a inizio paragrafo – e a relegarlo per molti decenni a un ruolo di garante imparziale del

<sup>31</sup> Cfr. appunto manoscritto di De Nicola, riprodotto in MAMMARELLA, CACACE 2011, 24.

<sup>32</sup> Cfr. Parlamento seduta comune, Discussioni, seduta dell'11/5/1948, resoconto stenografico, 9 s.

<sup>33</sup> Cfr. Parlamento seduta comune, Discussioni, seduta del 28/4/1955, resoconto stenografico, 10.

<sup>34</sup> Cfr. in part. l'ampio dibattito originato dal Partito Radicale nel 1978: Parlamento seduta comune, Discussioni, seduta del 29 giugno – 8 luglio 1978, resoconto stenografico, 3 ss.

<sup>35</sup> Peraltro, di recente, prima dell'elezione dell'ultimo capo dello Stato, il presidente del Parlamento in seduta comune ha sostenuto che sia giusto che tutti i grandi elettori siano coinvolti nella discussione sulla scelta del Presidente della Repubblica, riconoscendo l'importanza che «ci sia un dibattito all'interno dei gruppi e che sia aperto il più possibile» in quanto «il parlamento non può essere solo un'assemblea di ratifica»: cfr. intervista rilasciata a Rai News 24 dall'on. Laura Boldrini e reperibile all'indirizzo: <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/presidente-della-camera-laura-boldrini-quirinale-elezione-presidente-repubblica-rainews-intervista-dcdfdb1f-693b-47c4-a873-5ba7e656ebda.html> (consultato il 15 aprile 2016).

<sup>36</sup> Sul punto cfr. ad es. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 198 ss.

<sup>37</sup> Cfr. Comunicato del Quirinale del 3/5/2006 e lettera del capo dello Stato al quotidiano *Pubblico* del 28/9/2012.

<sup>38</sup> Cfr. ad es. le critiche dell'IDV e, poi, in modo assai più insistente e penetrante, del M5S a Napolitano nel periodo 2011-2013 o anche la mozione votata dal Congresso radicale nell'ottobre 2012.

sistema. Questa costituisce una, ma non l'unica, delle possibili letture del testo costituzionale, sicuramente la più coerente con quel parlamentarismo monista che i costituenti avevano in mente.

Un ulteriore fattore istituzionale che è stato capace di delimitare il ruolo del presidente della Repubblica è costituito dall'opinione pubblica e da quella sua qualificata parte, rappresentata dalla dottrina giuridica. Già nell'immediato dopoguerra, infatti, una larghissima maggioranza della popolazione (circa il 62%) era favorevole a un capo di Stato dai poteri limitati<sup>39</sup>. Inoltre, fin dai primissimi anni repubblicani, la dottrina assolutamente maggioritaria, dando peso alla dogmatica delle forme di governo forse ancora più che al testo costituzionale, ha forgiato modelli ricostruttivi – “crittotipi”<sup>40</sup> – tesi a neutralizzare la carica politica del presidente, esaltandone le sue funzioni di garante “neutrale” della Costituzione, peraltro secondo un’accezione di “neutralità” ben lontana da quella originariamente elaborata dal Constant<sup>41</sup> e utilizzata come sinonimo di imparzialità. La dottrina, operando probabilmente in senso dogmatico-prescrittivo piuttosto che sul piano teorico-ricostruttivo, ha evidenziato nella trama costituzionale alcuni profili a discapito di altri, contribuendo, essa stessa, a contenere il ruolo e le funzioni del capo dello Stato. Tali crittotipi, rafforzati da una solida opera sistematica dottrinale, si sono diffusi a livello politico, giungendo a pervadere la stessa presidenza, la quale in più occasioni ha affermato che il capo dello Stato sia «una figura neutra, politicamente imparziale, [...] estranea al conflitto tra le forze politiche e tra le correnti ideologiche»<sup>42</sup> o che il «Presidente della Repubblica è garante della Costituzione»<sup>43</sup>. I modelli ricostruttivi elaborati dalla dottrina hanno anche penetrato la giurisprudenza costituzionale, la quale ha affermato che il presidente sia un «organo super partes, “rappresentante dell’unità nazionale”, estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell’indirizzo politico-governativo»<sup>44</sup>. Indipendentemente, allora, dal preciso significato giuridico da attribuire a questo fattore culturale, la sua rilevanza nel plasmare e delimitare il ruolo e le funzioni presidenziali pare indubbia e tuttora – almeno nel dibattito politico generale e forse a livello di opinione pubblica, ma non più a livello di dottrina giuridica, dove invece si manifestano diverse crepe – quella del “garante imparziale” fa parte delle idee neutralmente «tranquille, che si possono cioè tranquillamente avere, che vanno sempre bene perché abbiamo tutti»<sup>45</sup>.

Come si cercherà di mettere in luce nel presente scritto e in quello che seguirà dedicato alla seconda parte della “prima” Repubblica, la grande flessibilità del modello costituzionale, da un lato, e la variabilità del contesto e dei singoli fattori condizionanti, dall’altro, hanno permesso che singole attribuzioni presidenziali e il ruolo complessivo del presidente potessero mutare nel tempo<sup>46</sup>, anche in modo sensibile, andando dall’estremo notarile di un governo parlamentare monista, o come anche si disse del “fainéant”<sup>47</sup>, a quello di un capo di Stato forse più congeniale a un governo dualista semi-presidenziale. E la dottrina, in modo sempre più diffuso negli ultimi anni, ha saputo cogliere queste diverse sfumature, anche se spesso – dando la prevalenza ora all’una ora all’altra – ha continuato a fornire ricostruzioni per lo più monodimensionali del ruolo presidenziale anziché riconoscerne le molteplici modalità espressive, riconducibili alla flessibilità del testo costituzionale, unita alla variabilità del contesto politico-istituzionale.

<sup>39</sup> Cfr. DI CAPUA 1971, 38 s.

<sup>40</sup> Cfr. SACCO 1989, 39 ss.

<sup>41</sup> Cfr. in questo senso CHESSA 2010, 145 ss.

<sup>42</sup> Cfr. Intervento del presidente Napolitano a Pordenone il 30/5/2012.

<sup>43</sup> Cfr. Messaggio del presidente Mattarella in occasione del giuramento del 3/2/2015.

<sup>44</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 200/2006, par. 7.1, considerato in diritto.

<sup>45</sup> Cfr. MASTROCOLA 2011, 9.

<sup>46</sup> Cfr. BRACCI 1958.

<sup>47</sup> Cfr. Intervento on. Vittorio Emanuele Orlando, in Assemblea Costituente, adunanza plenaria, seduta del 10/3/1947, resoconto stenografico, 1937.

## 2. *Il centrismo e le prime manifestazioni del ruolo presidenziale: un capo di stato English style*

La rilevanza del contesto storico-politico rende forse utile strutturare l'esame della figura presidenziale calandola nelle diverse fasi politico-costituzionali che hanno caratterizzato la nostra storia repubblicana, intendendo per fasi politiche-costituzionali quelle tendenze politico-istituzionali programmatiche di lungo periodo<sup>48</sup>.

La prima di queste fasi è costituita dal cosiddetto "centrismo", cioè da quella tendenza, che trova i suoi antefatti nelle vicende della primavera del 1947 e si manifesta nell'assoluta prevalenza parlamentare di un solo partito, la Democrazia Cristiana, e nel suo *leader* De Gasperi, fino alle elezioni del 1953. Si tratta di una situazione per molti versi eccezionale e irripetibile, determinata dalle vicende successive e connesse all'inizio della c.d. "guerra fredda", quando la polarizzazione del sistema mondiale si ripercuote all'interno della politica italiana, facendo spostare molti voti dai partiti più piccoli ai due raggruppamenti maggiori, e – grazie sia all'*appealing* esercitato dagli Stati Uniti attraverso le sue proposte di ricostruzione, di cui la DC si fa portatrice, sia alle forti pressioni determinate dalla mobilitazione del mondo cattolico – il partito di De Gasperi riesce a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi nella prima legislatura repubblicana. È la stessa guerra fredda che fa emergere, a livello istituzionale, la *conventio ad excludendum* come accordo tra le forze di centro diretto a escludere la sinistra comunista e la destra postfascista dai governi nazionali, anche se non dalla gestione della cosa pubblica in generale. Si tratta di quel progetto, destinato a colorare la vita politica nazionale per molti decenni, di una tripartizione concettuale tra un centro, ago della bilancia, che si propone di dividere gli altri due blocchi, a destra e sinistra, per dialogare con i partiti minori ora dell'una ora dell'altra parte.

In questa fase politico-costituzionale, peraltro, è lo stesso sistema dei partiti a essere estremamente forte e vitale, nonostante sia nato da (relativamente) pochi anni. I partiti sono al loro apice funzionale, soprattutto i tre principali (DC, PCI, PSI)<sup>49</sup>. La loro diffusione a livello sociale e territoriale, sebbene attraverso meccanismi e sistemi diversi a seconda degli schieramenti, diviene pervasiva tanto da far ormai parlare anche in Italia di "partiti di organizzazione di massa", i quali cominciano fin da subito anche a penetrare l'apparato pubblico.

Di questi partiti, nelle elezioni per la prima legislatura, la DC, pur ottenendo la maggioranza assoluta dei seggi sia alla Camera (305 su 574) sia al Senato (130 su 237) e guidata da una sicura *leadership*, decide di perseguire il suo progetto di tripartizione del sistema politico e di costituire governi assieme a partiti minori vicini al centro. Si tratta di ripetere gli schemi compromissori della precedente fase<sup>50</sup>, seppur escludendo le ali estreme, e di rifiutare un modello dell'alternanza proprio delle democrazie decidenti.

Il contesto internazionale, la forza dei partiti e tra essi della DC, ancora non disarticolata dalle tensioni centrifughe delle divisioni interne, la forte *leadership* del partito di maggioranza, la *conventio ad excludendum* verso i partiti più radicali e dunque verso i loro programmi di rinnovamento, oltre a diversi altri fattori che qui non è possibile esaminare, determinano l'ibernazione del modello costituzionale, sia dal punto di vista della forma di Stato, cioè del grande programma di riforma sociale iscritto nei primi 54 articoli della Carta, sia dal punto di vista della forma di governo, vale a dire di quei profili della razionalizzazione del modello parlamentare che, a dispetto di quanto approvato con l'o.d.g. Perassi, riguardano principalmente istituti e strutture estranee al circuito diretto parlamento-governo e, cioè, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura, referendum, regioni ed enti locali, presidente della Repubblica.

<sup>48</sup> Cfr. BONINI 2007.

<sup>49</sup> Cfr. GALLI 2004.

<sup>50</sup> Sulla quale cfr. PERINI 2013b.

Per quanto concerne quest'ultimo organo, l'ibernazione del modello costituzionale e delle sue potenzialità comporta la sterilizzazione dei suoi poteri e del suo ruolo, la quale peraltro è anche assecondata sia dall'interpretazione prevalente emersa nel dibattito costituente sia da quelle convinzioni diffuse nell'opinione pubblica ed evidenziate dai sondaggi al momento del referendum istituzionale.

La scelta del primo presidente riflette chiaramente questo contesto ed esprime le linee di sviluppo politico-costituzionale destinate a sopravvivere a lungo, venendosi a plasmare per la prima volta in modo compiuto la materia costituzionale. La DC, proprio in attuazione del suo progetto tripolare, è orientata verso un esponente di un partito di minoranza, ma sono ragioni politiche discendenti dalla *conventio ad excludendum* e non preclusioni derivanti da disposizioni costituzionali che impediscono di far convergere i voti verso un candidato comune anche i comunisti, determinando quella convenzione che qualifica il Parlamento in seduta comune, con l'aggiunta dei delegati regionali, come un mero seggio elettorale e dunque incapace di ricevere candidature ufficiali e discutere sui possibili candidati e suoi loro programmi. Arrivati, infatti, alla fine del terzo scrutinio senza che né Carlo Sforza né De Nicola riescano a raggiungere la maggioranza dei 2/3, emerge la candidatura di Einaudi che, per i suoi meriti alla Banca d'Italia e poi al Ministero del tesoro, sembrerebbe in grado di ricevere anche l'appoggio delle sinistre. Queste chiedono, prima di passare al quarto scrutinio, per il quale è necessaria la sola maggioranza assoluta, di poter sospendere la seduta «per dar modo ai gruppi di consultarsi»<sup>51</sup>, ma il netto rifiuto della DC, giustificato sulla base della considerazione che «qui non siamo una adunanza o un'assemblea, ma [...] siamo soltanto un seggio elettorale»<sup>52</sup>, è in verità dovuto alla chiara e netta volontà della DC di impedire alle sinistre di concorrere all'elezione del nuovo capo dello Stato. Il richiamo che l'on. Dossetti fa ai «termini della Costituzione» pare un'evocazione retorica o comunque uno dei molteplici significati enucleabili dalla Carta piuttosto che l'unico precetto ricavabile con certezza dal dettato costituzionale, il quale testualmente richiede la costituzione di una specifica assemblea, determinate maggioranze e lo scrutinio segreto (art. 83, Cost.). Quest'ultimo istituto, infatti, in via generale, non impedisce<sup>53</sup> né aveva impedito nel passato regime liberale<sup>54</sup> l'espressione dei motivi del proprio voto, attraverso succinte dichiarazioni di voto. L'esclusione di un dibattito in occasione dell'elezione del capo dello Stato sembra il frutto di un determinato rapporto di forza tra i partiti presenti nel primo Parlamento repubblicano piuttosto che un'univoca implicazione logico-giuridica derivante dall'interpretazione delle disposizioni costituzionali vigenti. La convenzione e la conseguente prassi – forse ormai trasformata in vera e propria consuetudine – consistente nel ritenere l'assemblea deputata a eleggere il capo dello Stato un mero seggio elettorale e che impedisce, ancora oggi, di fornirgli una chiara legittimazione politica iniziale, sembra il frutto del contesto politico-istituzionale in cui si sono svolte le prime elezioni presidenziali e non sembra discendere, *more geometrico*, da pretesi vincoli o principi costituzionali.

La forza e la vitalità delle altre istituzioni repubblicane, in rapporto inversamente proporzionale con il peso del capo dello Stato, e il contesto politico, culturale e istituzionale di questo periodo fanno emergere, tra i diversi modelli possibili iscritti nelle disposizioni costituzionali, un presidente della Repubblica che, a prima vista, pare quasi un notaio, che agisce per garantire la Costituzione e il riparto delle funzioni da essa fissate, senza esercitare alcun potere politico attivo, ma al più controbilanciando

<sup>51</sup> Cfr. Parlamento in seduta comune, richiesta dell'on. Donati, appoggiata dall'on. Togliatti, I Legislatura, seduta dell'11/5/1948, resoconto stenografico, 9.

<sup>52</sup> Cfr. Parlamento in seduta comune, intervento dell'on. Dossetti, I Legislatura, seduta dell'11/5/1948, resoconto stenografico, 10.

<sup>53</sup> Cfr., ad esempio, artt. 70, 81, 88 e 98, Reg. Camera 1949; art. 83, II co., Reg. Senato 1949; artt. 50, Reg. Camera vigente e art. 109, Reg. Senato vigente.

<sup>54</sup> Cfr., ad esempio, artt. 65, III co., 88, 96 e 104, Reg. Camera 1900.

quelli di Parlamento e governo, allorché si pongano in stridente contrasto con la Carta, la quale, nelle parole dello stesso presidente, lo «ha fatto tutore della sua osservanza»<sup>55</sup>.

L'aurea di organo imparziale e neutrale è anche favorita dal profilo personale di Einaudi e dal suo comportamento schivo. Vengono così congelati i poteri d'intermediazione politica (formazione del governo e scioglimento delle camere) e d'influenza (messaggi formali ed esternazioni). In particolare, tenuto conto della forza dei partiti e della compattezza della maggioranza attorno a De Gasperi, la capacità del presidente di intervenire sul processo di formazione dei governi – tre se ne succedono in questa prima fase – è sostanzialmente annullata.

Si manifestano, viceversa, quelli di garanzia e di controllo (promulgazione delle leggi, emanazione degli atti aventi forza di legge, autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, ecc.), in quanto operanti chiaramente come meccanismi non destinati a imprimere un moto politico, ma a regolare e trasmettere, frenandolo o arrestandolo, il moto da altri organi generato.

Peraltro, il capo dello Stato non rinuncia a svolgere quell'opera – tipica dei capi di Stato nei sistemi parlamentari monisti – d'informazione, stimolo e consiglio o, per dirla con Bagehot, «the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn»<sup>56</sup>. Questo compito, Einaudi lo svolge principalmente attraverso un continuo dialogo con il governo<sup>57</sup>, che però rimane sconosciuto agli altri soggetti istituzionali e al paese in generale. Gli interventi del capo dello Stato, infatti, si svolgono o in forma orale, a quattr'occhi con il diretto interessato, oppure con note riservate inviate all'attenzione di un ministro o del presidente del consiglio, normalmente senza che di questi contatti venga data notizia all'esterno, in modo formale o informale. Il suo riserbo è tale che quando sente la necessità di indirizzare al popolo il suo pensiero, al di là degli interventi di etichetta, lo fa sotto pseudonimo<sup>58</sup>.

Nel suo complesso, allora, il sistema che ne esce, con un Parlamento forte e, al suo interno, una maggioranza salda e guidata da un governo condotto da un *leader* indiscusso, sembra funzionare secondo gli schemi tipici di un parlamentarismo monista, basato sul principio di maggioranza, anche se non dell'alternanza, che si è vista del tutto esclusa dalla *conventio ad excludendum*. Questo schema di funzionamento pare del tutto condiviso dallo stesso capo dello Stato che vi si adegua attraverso i suoi concreti comportamenti, tanto da farlo ritenere sì garante, ma nell'accezione di garante dell'unità della maggioranza<sup>59</sup>. La maggior parte delle innovazioni introdotte nella Carta e di quei meccanismi di razionalizzazione della forma parlamentare, comprese le molteplici potenzialità espressive della presidenza della Repubblica, sono congelate per il rischio che si possano trasformare in altrettante breccie per l'ingresso delle forze di sinistra o delle loro legittime istanze nell'apparato pubblico. Parallelamente e correlativamente all'espressione parlamentare monista del sistema, si manifesta allora anche quell'«ostruzionismo di maggioranza»<sup>60</sup> il quale – sebbene sarà superato nelle sue espressioni più evidenti proprio per merito di un successivo presidente – è tuttora iscritto nel codice genetico delle forze politiche che di legislatura in legislatura si sono alternate al potere sino a oggi senza aver mai dato compiuta attuazione a tutte le previsioni costituzionali, tra cui, tra l'altro, agli artt. 8 e 19, sul modo di porsi dello stato nei confronti del fenomeno religioso, all'art. 13, con riguardo alla funzione rieducativa della pena, all'art. 28, relativamente ad una piena ed effettiva responsabilità di tutti i funzionari pubblici, all'art. 39, in tema di sindacati, all'art. 49, in materia di partiti politici, e via dicendo.

<sup>55</sup> Cfr. Discorso del presidente Einaudi successivo al giuramento in Parlamento, in Parlamento in seduta comune, I Legislatura, seduta del 12/5/1948, resoconto stenografico, 18.

<sup>56</sup> BAGEHOT 1867, 60.

<sup>57</sup> Cfr. EINAUDI 1956.

<sup>58</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 43, nota 12.

<sup>59</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985.

<sup>60</sup> Cfr. CALAMANDREI 1953.

La dottrina, a sua volta, pone un suggello a questa modalità di funzionamento puramente monista del sistema, trovando in essa una conferma del ruolo che (alcuni) costituenti avevano pensato per il capo dello Stato<sup>61</sup>. Si formula compiutamente la tesi della funzione di controllo giuridico-costituzionale e del ruolo di garante<sup>62</sup>, destinata a trasformarsi in breve in una delle opinioni dominanti non solo a livello dottrinale, ma soprattutto politico e istituzionale e a condizionare, a sua volta, l'azione dei futuri presidenti<sup>63</sup>.

La “neutralità” che viene così costruita attorno al capo dello Stato assume un significato affatto diverso da quello originario di potere politico, distinto dagli altri tre poteri, ma partecipe di ognuno «perché la sua azione si applichi necessariamente dovunque sia necessario che sia applicata»<sup>64</sup>. Essa diviene sinonimo di “imparzialità” e di apoliticità; una neutralità, come anche è stato detto, di tipo “sacerdotale”<sup>65</sup>, destinata a costituire per moltissimi anni uno dei vincoli contenitivi più tenaci alle molteplici (e costituzionalmente legittime) possibilità espressive del capo dello Stato e la maschera più comune indossata dalle presidenze repubblicane le quali, però, mai si sono pienamente conformate a quel ruolo.

D'altronde, anche in questa prima fase costituzionale, il presidente della Repubblica non è mai stato un “fainéant” e neppure, in verità, un mero notaio, come peraltro già si potrebbe desumere dalla consistenza del suo apparato servente.

Egli esercita ampiamente e autonomamente quei poteri di garanzia e controllo già richiamati, nonostante la previsione costituzionale che sembrava stabilire che tutti i suoi atti dovessero avere un'origine governativa: l'art. 89, Cost., infatti, impone, per la validità di “tutti” gli atti presidenziali, la controfirma del ministro “proponente”. In particolare, Einaudi ritiene un'attribuzione di sua iniziativa esclusiva il rinvio alle Camere delle deliberazioni legislative *ex art. 74, Cost.*; si considera competente a controllare ed eventualmente a rinviare atti aventi forza di legge e disegni di legge governativi<sup>66</sup>; dopo il “no” di Toscanini, riesce ad affermare, contro i tentativi del governo e del Senato di appropriarsene, il monopolio presidenziale sulla scelta dei senatori a vita; probabilmente gioca un ruolo non secondario nella travagliata vicenda che porterà all'approvazione dell'art. 4, l.n. n. 87/1953, con cui si ridisegnano i rapporti tra governo e capo dello Stato, attribuendo a quest'ultimo, in via esclusiva, la scelta dei 5 giudici costituzionali di nomina presidenziale, relegando la controfirma del ministro “competente” a un mero controllo successivo sulla decisione presidenziale<sup>67</sup>.

D'altronde, sembra possibile dubitare dell'assoluta imparzialità e apoliticità del presidente in questa prima fase costituzionale, che, sebbene non si concretizzi mai nell'esercizio di specifiche attribuzioni, pare emergere fin dal discorso successivo al giuramento dove il riferimento ai valori liberali è assolutamente evidente quando il capo dello Stato individua nella Carta due principi cardine:

<sup>61</sup> Cfr. vedi *supra* nota 12.

<sup>62</sup> Cfr. GALEOTTI 1949.

<sup>63</sup> Questa tesi della funzione di controllo giuridico-costituzionale e del ruolo di garante del presidente viene costantemente ripetuta, anche da quei capi di Stato che sono stati più lontani da questo modello. Ad esempio, il presidente Napolitano – ad oggi unanimemente ritenuto uno dei più interventisti della storia repubblicana – ha affermato che «in questi sei anni ho rafforzato la convinzione, che era precedente, che i nostri costituenti nel 1946-47, in quello straordinario sforzo di equilibrio, di unità, di sintesi e di lungimiranza, diedero una soluzione al problema del capo dello Stato profondamente motivata: avere al vertice dello Stato una figura neutra, politicamente imparziale, che restasse estranea al conflitto tra le forze politiche e anche tra le correnti ideologiche. Avere cioè un capo dello Stato che svolgesse funzioni di moderazione e garanzia in un atteggiamento di costante e assoluta imparzialità» (Intervento del Presidente Napolitano al Consiglio Comunale di Pordenone del 30/5/2012).

<sup>64</sup> Cfr. CONSTANT 1806, 64; sul punto ampiamente CHESSA 2010, 145 ss.

<sup>65</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 23.

<sup>66</sup> Cfr. EINAUDI 1956, 237 e 435.

<sup>67</sup> Su tale vicenda, cfr. ampiamente BARTOLE 2004, 87 ss.

la garanzia della persona umana contro l'onnipotenza dello Stato e la prepotenza privata, da un lato, e «la maggiore uguaglianza possibile nei punti di partenza», dall'altro<sup>68</sup>.

### 3. *Una lenta transizione politica accompagnata da presidenti sempre più autonomi*

Il periodo che prende vita con le vicende legate all'avvio della II legislatura e che si chiude con il III governo Fanfani è per molti versi estremamente significativo, tra l'altro, per l'emergere di un ruolo presidenziale ben distinto da quello che aveva caratterizzato i primi 5 anni della nostra storia repubblicana e che tuttora, però, costituisce il modello rappresentativo privilegiato dalla dottrina giuridica, dall'opinione pubblica e dalla cultura politica dominanti. Anche questa nuova modalità espressiva della presidenza della Repubblica è in gran parte il frutto del contesto politico-istituzionale (internazionale e interno) del tempo, oltre che della personalità del secondo capo dello Stato, cioè di quegli "accidents of personality", il cui rilievo nella ricostruzione di questo organo monocratico «rimane, ad ogni buon conto, innegabile»<sup>69</sup>.

Gli equilibri politici emersi dalle prime elezioni per il Parlamento nazionale erano stati per molti versi eccezionali, dopati dalle apocalittiche evocazioni di contrapposti fantasmi – il comunismo liberticida, da un lato, e il capitalismo che affama e incatena i deboli, dall'altro – che avevano spinto l'elettorato a esprimere un "voto utile" concentrandolo sui due maggiori schieramenti e permettendo così alla DC di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi nelle due camere, senza però che ciò corrispondesse all'effettivo sentire della base elettorale, assai più frazionata.

Nel corso della I legislatura, accadono molte importanti cose, a livello internazionale e interno, che rendono la situazione politica italiana estremamente fluida e destinata a rimanere tale per molti anni a venire.

Alla fine degli anni '40, lo scacchiere mondiale è ormai definitivamente spartito tra Stati Uniti e URSS, la quale, dal 1949, possiede la bomba atomica, dando così avvio al c.d. "equilibrio del terrore". Le destre a livello internazionale avanzano, soprattutto a seguito dell'elezione del repubblicano Eisenhower – 34° presidente americano – la quale seguiva a un clima di estrema tensione originato dalla campagna anticomunista avviata negli Stati Uniti dal senatore McCarthy e dal Tydings-Committee. La situazione americana ha immediate ripercussioni in Italia dove viene spedita l'ambasciatrice Claire Boothe Luce, strenua partigiana di questa campagna e che non lesina interventi nelle vicende politiche interne. Negli stessi anni, il Vaticano di Pio XII accentua il suo tradizionalismo e le sue spinte anticomuniste, realizzando un'ingerenza nella vita politica interna che viene parzialmente contenuta soprattutto grazie all'opera di De Gasperi, il quale, però, si giuoca la fiducia del Vaticano, quando si oppone al progetto di alleanza con le destre nelle amministrative dei primi anni '50.

Peraltro, questa situazione internazionale rimane estremamente mutevole nel corso degli anni '50. È proprio l'"equilibrio del terrore", infatti, che permette paradossalmente una dialettica politica relativamente più libera all'interno dei paesi occidentali, così come accadrà, anche nei paesi orientali, a seguito della morte di Stalin (1953) e della denuncia dei suoi crimini (1956), durante il XX Congresso del PCUS da parte di Chruščëv. Anche l'influenza della Chiesa muta nel corso degli anni '50 a causa delle profonde trasformazioni subite dalla società italiana, sempre meno disposta ad accettare e seguire acriticamente le indicazioni della gerarchia cattolica, come dimostra un famoso episodio legato alla condanna morale espressa dal vescovo di Prato contro due parrochiani, definiti "pubblici peccatori e concubini", per aver contratto un matrimonio col solo rito civile e le seguenti

<sup>68</sup> Cfr. Parlamento in seduta comune, I Legislatura, seduta del 12/5/1948, resoconto stenografico, 18.

<sup>69</sup> Cfr. RUGGERI 2011, 6.

reazioni della società, fino all'epilogo giudiziario della condanna dell'ordinario diocesano stesso<sup>70</sup>. Sul finire degli anni '50, poi, all'interno della stessa Chiesa si manifestano profondi mutamenti con la salita al soglio pontificio di Giovanni XXIII e il successivo Concilio Vaticano II.

L'allentamento della pressione esterna – sia da parte della Chiesa cattolica sia da parte delle superpotenze che ormai si spartiscono lo scacchiere mondiale, determinando una maggiore libertà di schieramento nell'elettorato nazionale – porta a una situazione di estrema fluidità a livello politico-istituzionale interno, che già si manifesta nei risultati delle elezioni amministrative del 1951-1952, che vedono un netto arretramento dei quattro partiti della coalizione di governo (DC, PLI, PRI e PSDI) e un incremento delle formazioni minori e dei partiti posizionati sulle ali estreme, che spinge il partito di maggioranza a tentare, con la c.d. “legge truffa” (l.n. 31 marzo 1953, n. 148), un colpo di mano – che non riuscirà – traghettando nella II legislatura una situazione partitica assai frazionata, con la DC che perde la maggioranza assoluta, ma mantiene la consistenza di partito di maggioranza relativa. Questa condizione d'incertezza dentro le aule parlamentari è oltremodo accentuata dall'uscita di scena della sicura leadership di De Gasperi all'indomani delle elezioni del 1953 e, soprattutto, dalla divisione in correnti sempre più influenti all'interno della DC, la quale viene così fortemente condizionata nella scelta degli schieramenti con i quali formare i governi. Ne consegue un alternarsi al governo di alleanze a destra e a sinistra, che caratterizzano questo periodo di transizione fino alla definitiva affermazione della formula di centro-sinistra nella successiva fase politico-costituzionale. Ancora maggiore instabilità viene impressa agli organi di indirizzo politico dalle vicende legate al terzo partito al vertice del sistema politico, cioè il PSI, il quale avvia il suo lento cammino che da fedele alleato del PCI – e dunque soggetto alla *conventio ad excludendum* – lo riavvicinerà prima al PSDI e poi a formare, nella successiva fase costituzionale, governi di centro-sinistra.

D'altronde, l'instabilità governativa, la moltiplicazione dei partiti e dei gruppi parlamentari, il loro frazionamento fra correnti interne, non significano assolutamente una loro debolezza. Tutt'al contrario, i partiti sono estremamente forti e vitali, al centro della vita politica, e proprio in questi anni, con la crescita esponenziale dell'amministrazione pubblica, penetrano all'interno degli apparati pubblici e danno l'avvio a quel sistema di spartizione, che costituisce l'aspetto degenerativo della “democrazia consensuale”<sup>71</sup> e del principio consensualistico che si sviluppa in Italia fin dalla guerra di liberazione nazionale<sup>72</sup>. Anzi, non pare superfluo rilevare che la *conventio ad excludendum* riguarda unicamente l'area di governo, laddove in parlamento e soprattutto nel resto degli apparati pubblici, le forze politiche non hanno mai smesso di dialogare e collaborare. Come si vedrà, questa vitalità dei partiti ha risvolti assai importanti con riferimento al presidente della Repubblica, al quale, che pur si vede costretto a intervenire più intensamente sugli organi di indirizzo politico per cercare di garantire un governo al paese, è impedito di manifestare a pieno le sue potenzialità espansive, come invece è stato in grado di fare negli ultimi anni proprio a causa del venire meno di quella forza e vitalità<sup>73</sup>.

È proprio durante e in dipendenza dell'accennata situazione di fluidità politica che si avverte, a livello apicale del nostro ordinamento, un mutamento del ruolo, quasi “notarile”, fino allora tenuto dal capo dello Stato e che si manifesta in alcuni importanti eventi istituzionali, successivi alle elezioni amministrative del 1951-1952 e alle politiche dell'anno seguente. Il presidente, infatti, fino allora immobilizzato dalla stabilità governativa e dalla *leadership* di De Gasperi, è costretto dagli eventi a esporsi “politicamente”, facendo venire alla luce poteri e funzioni rimasti latenti, i quali risultano comunque conformi al dettato costituzionale. Sarà poi il successivo presidente a evidenziare

<sup>70</sup> Cfr. ROMANO 2005, 107 ss.

<sup>71</sup> Cfr. LIJPHART 1988.

<sup>72</sup> Cfr. PERINI 2009.

<sup>73</sup> Cfr. PERINI 2013c.



l'avvenuto passaggio a una nuova fase politico-costituzionale, quando, già nel suo discorso di insediamento, rileverà «la percezione precisa nella coscienza pubblica che un ciclo decennale si è chiuso, ed una nuova fase si inizia»<sup>74</sup>.

Le vicende legate all'approvazione della “legge truffa” sembrano mettere in tensione la dominante ricostruzione del ruolo del capo dello Stato e fanno emergere alcune attribuzioni fino ad allora rimaste silenziose. Questa legge è un tentativo da parte dei partiti di governo – ormai in affanno nel paese come avevano dimostrato le elezioni amministrative – di garantire una stabilità governativa, trasformando la formula politica del centrismo in un meccanismo di assegnazione dei seggi e assicurando, alla Camera, il 65% a quella “coalizione”, si direbbe con linguaggio di oggi, che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. I temi sul tavolo sono due: da un lato, le modalità assolutamente “insolite” di approvazione della legge che evidenziano un violentissimo scontro, mai verificatosi in precedenza, e la probabile invalidità, se non proprio inesistenza, dell'approvazione finale da parte del Senato<sup>75</sup>; dall'altro lato, il merito della legge sembra porsi in stridente contrasto, se non con il testo della Costituzione, con il suo spirito<sup>76</sup>: ciò che bene era stato sottolineato nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente con l'approvazione dell'o.d.g. Giolitti secondo il quale «l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale»<sup>77</sup>. Entrambi questi profili sono oggetto di un fortissimo scontro fuori e dentro il Parlamento, ma il presidente della Repubblica procede immediatamente alla promulgazione della legge e quattro giorni dopo scioglie entrambe le camere, nonostante il Senato abbia ancora un anno di vita in base all'originaria previsione dell'art. 60, I co., Cost., che fissava la sua durata in sei anni.

La scelta di promulgare senza indugio e di non rinviare la legge alle camere, se forse comprensibile per la parte che si giustifica sulla teoria degli *interna corporis acta* – risalente al precedente ordinamento liberale, ma destinata a cadere di lì a breve come un “antico feticcio”<sup>78</sup> –, sembra peraltro poco coerente con quel ruolo di garante della Costituzione che ormai si proclama a gran voce per il capo dello Stato. Lo stesso «atteggiamento di costante e assoluta imparzialità» sembra messo in crisi, soprattutto se si tiene conto che la (strettamente connessa) decisione di sciogliere anticipatamente il Senato non sembra determinata da ragioni tecniche, ma da ben più significativi motivi politici che vedono il presidente coinvolto in prima persona<sup>79</sup>.

Questa vicenda potrebbe mettere in chiaro per la prima volta la possibilità che il presidente, nel suo agire, sia mosso da ragioni che esulano dalla pura garanzia istituzionale e si inseriscono più correttamente nel circuito politico. Al tempo stesso, essa rende visibile il potere di scioglimento anticipato che rappresenta un'importantissima attribuzione costituzionale, propriamente classificabile tra i poteri di “intermediazione politica”<sup>80</sup>, facendo emergere, nella sua pratica attuazione, la distanza dai regimi a parlamentarismo monista puro, dove il capo dello Stato si limita a recepire le indicazioni provenienti dal governo (o dal primo ministro). Fin da questo primo scioglimento anticipato, infatti, diviene a tutti chiaro che il ruolo del presidente, se non proprio esclusivo, risulta certamente comprimario nella decisione.

Ancora più significativo del mutare del ruolo del presidente è quanto accade all'indomani delle elezioni politiche del 1953 che consegnano un Parlamento privo di chiare maggioranze, non essendo

<sup>74</sup> Cfr. Discorso di Giovanni Gronchi in occasione del giuramento, in Parlamento in seduta comune, II Legislatura, Discussioni, seduta dell'11/5/1955, resoconto stenografico, 2.

<sup>75</sup> Cfr. GUARINO 1953.

<sup>76</sup> In questo senso, cfr. ad es. on. Calamandrei, in Camera dei deputati, I Legislatura, seduta pom. del 12/12/1952, resoconto stenografico, 43650.

<sup>77</sup> Cfr. Assemblea Costituente, plenaria, seduta del 23/9/1947, resoconto stenografico, 441.

<sup>78</sup> Cfr. BARILE 1959.

<sup>79</sup> In questo senso, cfr. CARLASSARE 1983, 43 ss.

<sup>80</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 17 ss.

scattato il meccanismo della “legge truffa”, a causa del mancato raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti validi da parte della coalizione legata alla DC. Dopo alcuni infruttuosi tentativi di formare un governo, nasce, a ferragosto del 1953, il primo “governo del presidente”. Einaudi convoca Pella e, senza aver esperito le rituali consultazioni, gli affida l’incarico, chiarendo a un giornalista che «la Costituzione non parla di consultazioni e si affida al criterio del capo dello Stato, e il mio criterio mi dice che in questo momento quello che è necessario è un governo»<sup>81</sup>. Con il venir meno di una chiara *leadership* e in un momento di incertezza politica, anche il potere presidenziale di formazione del governo muta i caratteri rispetto alla precedente fase costituzionale, mettendo in luce l’autonomia e l’amplissima discrezionalità del capo dello Stato nella scelta del primo ministro e dunque la formula di governo. Anche al termine della vita del governo Pella, il presidente ha modo di rimarcare con estrema fermezza il ruolo svolto nella formazione dei governi. A causa delle tensioni interne alla DC, infatti, viene impedito al *premier* di operare un rimpasto da lui voluto per mantenere in vita il proprio governo. Einaudi allora convoca i presidenti dei gruppi DC di Camera e Senato (Ceschi e Moro) e legge loro una nota in cui si afferma che la Costituzione (art. 92) attribuisce al solo presidente del consiglio il potere di formare la lista dei ministri e che non sia ammissibile «una proposta condizionata da una esclusiva pronunciata da chi la Costituzione non delega a siffatto ufficio»<sup>82</sup>. Così facendo, il presidente riafferma il suo ruolo esclusivo nella nomina del premier e la sua partecipazione alla formazione della lista dei ministri.

Anche sul fronte internazionale, si cominciano a manifestare chiari segni di intervento presidenziale con la questione di Trieste. Sia osservatori stranieri sia membri del Parlamento sia la stessa opinione pubblica riconoscono che il presidente della Repubblica, lungi dal rimanere dietro le quinte, ha attivamente sostenuto l’accordo dell’ottobre 1954<sup>83</sup>, fra i governi d’Italia, Regno Unito, Stati Uniti d’America e Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia. E questo interesse alla politica internazionale emerge chiaramente anche dalle pagine del diario del presidente<sup>84</sup>.

L’influenza presidenziale sulla politica estera e di difesa, emerge più in generale anche dalle vicende legate all’attività e alla disciplina del Consiglio supremo di difesa, la cui presidenza è affidata, dall’art. 87, Cost., al capo dello Stato. Sia la Costituzione sia la successiva legge istitutiva del 1950 (n. 624), poi sostituita nel 1990, dettano disposizioni laconiche e ambigue, che hanno permesso a questo organo di strutturarsi, di volta in volta, in base al contesto politico e istituzionale,

«da organo partecipe dell’indirizzo politico di sicurezza a organo con funzioni amministrative; da organo con poteri istruttori e consultivi a organo capace di determinare le più importanti questioni di sicurezza nazionale e imporle al governo tramite l’adozione di direttive politiche vincolanti»<sup>85</sup>.

La flessibilità del modello organizzativo ha anche determinato, al suo interno, una forte variabilità del ruolo del suo presidente, il quale – a seconda delle condizioni, personali, politiche e istituzionali – è stato in grado di esercitare poteri ora decisionali veri e propri ora meramente consultivi, ma mai irrilevanti sul piano dell’indirizzo politico.

Einaudi manifesta questa capacità d’intervento nella politica estera e di difesa già al momento della redazione del regolamento interno del Consiglio supremo di difesa, adottato a cavallo tra il 1951 e il

<sup>81</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 53.

<sup>82</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 57.

<sup>83</sup> Cfr. Senato della Repubblica, II legislatura, Aula, seduta dell’8/10/1954, resoconto stenografico, 7506 ss.; KOGAN 1968, 108. Per l’opinione pubblica, si vedano le reazioni popolari alla visita di Einaudi a Trieste il 4/11/1954 riportate dai quotidiani di quei giorni.

<sup>84</sup> Cfr. EINAUDI 1956, libri II e III.

<sup>85</sup> Cfr. BELLANDI 2011, 178.

1952, in base a un accordo, paritario, tra presidente della Repubblica e quello del consiglio<sup>86</sup>. Questo regolamento attribuiva al capo dello Stato tutte le tipiche attribuzioni del presidente di un organo collegiale, quali il potere di stabilire l'ordine del giorno, i soggetti da convocare, la data delle sedute, la sottoposizione del segretario al solo presidente per lo svolgimento dell'attività preparatoria e istruttoria, il potere di dirigere la discussione, il potere di vigilare sulla corretta esecuzione delle decisioni collegiali, il potere di esplicitare le conclusioni e fissare il contenuto finale delle deliberazioni in atti che non richiedevano la controfirma del primo ministro, ma solo quella del segretario del consiglio supremo, ecc. La prassi evidenzia che Einaudi, soprattutto dopo il 1953, tende a utilizzare questo organo come un «collegio partecipe dell'indirizzo politico di sicurezza con funzioni preparatorie e consultive rispetto al governo»<sup>87</sup> e dunque ad affermarsi come uno degli organi in grado di incidere sull'indirizzo politico, almeno nel settore specifico della politica estera e di difesa.

Infine, una conferma dell'ampliamento dei poteri presidenziali in questa seconda fase costituzionale che si apre sotto la presidenza Einaudi si ha dall'esame dell'apparato servente della presidenza, a favore del quale, proprio intorno agli anni 1953-1954, si evidenzia un chiaro incremento dei trasferimenti pubblici<sup>88</sup>. La caduta del regime monarchico ha fatto venir meno tutte quelle molteplici strutture simboliche tipiche di una monarchia e ha lasciato un apparato che si occupa di svolgere solo effettive funzioni istituzionali. Si può allora ritenere che l'incremento della dotazione presidenziale sia in un rapporto di proporzionalità diretta con l'ammontare delle attività poste in essere dal Quirinale, con la conseguenza che i periodi di maggior incremento rispecchiano l'aumento di prestazioni da parte del capo dello Stato. E, a scanso di equivoci, è bene chiarire che le decisioni sull'organizzazione interna e sul personale sono riservate, fin dalla l.n. 1077/1948, allo stesso capo dello Stato, che agisce su proposta del suo segretario e non di un qualche ministro (art. 3, III co., l. cit.). Lo sviluppo degli apparati amministrativi, come quello avvenuto a cavallo tra il 1953 e il 1954, può ben denotare, allora, un maggior grado di autonomia raggiunto dal presidente e una più significativa capacità di disporre pienamente dei poteri costituzionalmente previsti.

I frutti, ancora acerbi, dell'ultimo periodo della presidenza Einaudi tendenti a scoprire le potenzialità iscritte nel testo costituzionale con riferimento alle funzioni e al ruolo del capo dello Stato vengono colti e fatti maturare dal successore. Già l'elezione garantisce a Gronchi una certa autonomia, a differenza di quanto accaduto al predecessore, il quale era stato espressione dell'area di governo e garante della sua unità. L'ampissima maggioranza che investe il secondo presidente della Repubblica e che non coincide con la maggioranza di governo gli consente «di essere il capo dello Stato davvero, e non il fiduciario di una parte», in quanto lo «rende indipendente da ogni partito e fazione»<sup>89</sup>. Sempre fin dall'avvio del suo settennato, Gronchi evidenzia di avere obiettivi politico-istituzionali ben precisi: inserimento delle «masse lavoratrici» e dei «ceti medi» là dove si esercita la direzione politica dello Stato<sup>90</sup>, cioè nel governo; riduzione della povertà e della disoccupazione attraverso l'utilizzo dell'IRI e una migliore distribuzione della continua espansione del reddito nazionale; l'attuazione dei vari istituti costituzionali (CSM, Corte costituzionale, CNEL, adeguamento della legislazione) rimasti sulla carta; ecc. Più in generale il presidente chiarisce assai bene il suo ruolo che non è quello di «segnare dettagliati programmi», ma certamente quello di indicare, anche al Parlamento, degli «orientamenti generali» da perseguire<sup>91</sup>. Questa funzione che si riconosce il capo dello Stato viene in seguito

<sup>86</sup> Cfr. BELLANDI 2011, 45.

<sup>87</sup> Cfr. BELLANDI 2011, 196.

<sup>88</sup> Cfr. TEBALDI 2005, 81 ss.

<sup>89</sup> Cfr. GRONCHI 1955.

<sup>90</sup> Cfr. Discorso di Giovanni Gronchi in occasione del giuramento, in Parlamento in seduta comune, II Legislatura, Discussioni, seduta dell'11/5/1955, resoconto stenografico, 2 s.

<sup>91</sup> *Ibid.* 3.

ricostruita dalla dottrina come “indirizzo politico-costituzionale”, per distinguerla appunto dall’indirizzo politico *tout court*<sup>92</sup>, anche se rimarrà sempre di difficile delimitazione in concreto e di incerta classificazione teorica<sup>93</sup>. Essa però manifesta uno iato nella dottrina – fino allora compatta nella neutralizzazione politica del ruolo del presidente – il quale risulta estremamente significativo nell’emersione di nuove sfumature da esso assunte.

Non è solo con il discorso al momento del giuramento che il nuovo presidente esce allo scoperto, ma durante tutto il suo settennato le pubbliche manifestazioni di pensiero e di opinioni si fanno più frequenti. Alcune di esse sono dirette a indicare una precisa linea di azione politico-costituzionale nell’esercizio delle sue funzioni, ma molte altre rappresentano lo sforzo del presidente di sostenerle pubblicamente. Il capo dello Stato inizia così a individuare come suo naturale interlocutore non più il governo, come aveva fatto Einaudi col suo continuo e riservato dialogo coi ministri, ma l’opinione pubblica in generale. Nasce la categoria giuridica delle esternazioni presidenziali<sup>94</sup>, che una parte della dottrina fonda sulla natura rappresentativa (dell’unità azionale: art. 87, I co., Cost.) del presidente<sup>95</sup>, ma che Gronchi fin da subito rivendica come attributo connaturale al suo ruolo. Queste manifestazioni di pensiero assumono in molteplici occasioni un’obiettivo connotazione politica, non tanto perché suscettibili direttamente di produrre modificazioni giuridiche rilevanti, ma in quanto capaci di incidere significativamente sull’opinione pubblica che è prodromica alla decisione politica. Tali esternazioni contribuiscono a definire un vero e proprio programma che trova concreta attuazione nei diversi settori di pertinenza presidenziale e nell’esercizio dei principali poteri del capo dello Stato.

Nell’esercizio delle attribuzioni di cui all’art. 92, II co., Cost., Gronchi trasforma i suoi indirizzi, esternati fin dal messaggio d’insediamento, in veri e propri vincoli nella formazione dei governi i quali – seppur non riescono a imporre una determinata formula politica non in sintonia con la volontà delle forze politiche di maggioranza – si sostanziano in un’ampia autonomia nella scelta del presidente incaricato (si pensi a Zoli oppure a Tambroni) e in una fattiva cooperazione nella scelta dei ministri (come nel caso di Tambroni nel governo Segni), fino a influire sull’istituzione di nuovi dicasteri (Partecipazioni statali con il governo Segni I). Questa maggiore influenza nella formazione dei governi si manifesta giuridicamente nella nuova prassi, inaugurata nel 1958, di non emanare più, al momento dell’accettazione (con riserva), il decreto di nomina del presidente del consiglio incaricato, ma di conferire un incarico in forma esclusivamente orale. I tre decreti – di nomina del presidente del consiglio e dei ministri nonché di accettazione delle dimissioni del governo uscente – sono emanati al momento dello scioglimento della riserva e della presentazione della lista dei ministri. Questa prassi garantisce al capo dello Stato una più ampia capacità d’ingerenza proprio nella formazione della compagine ministeriale, fissando vincoli scritti solo al termine dell’intera procedura.

Anche un altro potere presidenziale, quello di scioglimento, assume caratteristiche di spiccata autonomia rispetto al governo e, in particolare, al primo ministro. Se ne trova conferma nelle affermazioni di quest’ultimo in occasione di un dibattito parlamentare che investe (anche) l’opportunità di uno scioglimento anticipato del Senato per farlo coincidere, vigente ancora la precedente disciplina costituzionale della durata sfasata tra le due camere, con la vita della Camera dei deputati. In tale occasione, il presidente del consiglio Zoli riconosce che

<sup>92</sup> Cfr. BARILE 1958.

<sup>93</sup> Tanto che la tesi che distingue un indirizzo politico-costituzionale da un indirizzo politico è stata poi abbandonata dal suo stesso autore: cfr. BARILE 1998, 112 s.

<sup>94</sup> Categoria oggi accolta dalla stessa Corte costituzionale in sentenza n. 54/2004, par. 6, considerato in diritto.

<sup>95</sup> Cfr. MOTZO 1957.

«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 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 posso far niente, non ho diritto di far niente»<sup>96</sup>.

Anche gli altri poteri e funzioni presidenziali assumono un grande peso e una spiccata coloritura di autonomia, in questo periodo di fluidità politica e istituzionale.

Nella politica estera, ad esempio, Gronchi si muove con grande disinvoltura che si manifesta in molteplici episodi che evidenziano l'emergere di comportamenti ufficiali del tutto atipici se inseriti nel contesto politico e raffrontati alla politica estera portata avanti dagli esecutivi del tempo e dalle loro maggioranze, spesso non in sintonia con gli indirizzi espressi dal capo dello Stato e che, perciò, richiedono interventi del governo di copertura successiva delle autonome iniziative presidenziali. Non si tratta solo di mere esternazioni contenenti autonomi disegni di politica estera, quali il sostegno all'ingresso della Cina nella NATO nel febbraio del 1956 oppure, nello stesso anno, l'appoggio alle posizioni filo-egiziane nella crisi di Suez, ma di veri e propri comportamenti ufficiali quali la convocazione di ambasciatori e ministri al Quirinale per discutere, nel novembre del 1955, di temi di politica estera oppure i discorsi ufficiali resi dinanzi a organi costituzionali di altri paesi nel corso dei suoi innumerevoli viaggi.

Questa autonomia di azione, peraltro, non significa affatto avocazione da parte del presidente della Repubblica di poteri altrui. Se si richiama, ad esempio, il settore della politica estera, su cui è risultato assai incisivo l'interventismo di Gronchi, ma che in via primaria pertiene alla sfera dell'esecutivo, si nota come il capo dello Stato sia rimasto una comparsa, ingombrante quanto si vuole, ma non in grado certamente di assumere un ruolo da protagonista. Molteplici gli episodi che confermano questa tesi, uno dei più noti essendo quello verificatosi in occasione della crisi di Suez nel 1957 quando Gronchi prepara in tutta autonomia una lettera per il presidente americano Eisenhower contenente precisi indirizzi e programmi di politica estera, la quale viene però bloccata dal ministero degli esteri. Il capo dello Stato, lungi dallo svolgere (solamente) il ruolo imparziale del notaio o quello neutrale del garante, manifesta con Gronchi una sua spiccata connotazione politica, senza che ciò implichi l'usurpazione di attribuzioni altrui o l'invasione di sfere di competenza di altri organi. Per chiarire il ruolo del capo dello Stato che con Gronchi viene alla luce, si potrebbe chiosare quanto il presidente dimissionario Segni dichiara all'Ansa il 26/2/1960 circa il «diritto dovere del capo dello Stato di esprimere al governo il suo pensiero sui maggiori problemi, lasciando ad esso di accogliere o meno tali valutazioni nella responsabilità politica che gli è propria»<sup>97</sup>.

Anche i poteri di garanzia sono ormai saldamente nelle mani del presidente che li esercita in autonomia rispetto ai ministri controfirmanti. Gronchi, peraltro, non si limita a esercitare queste specifiche attribuzioni presidenziali, come nel caso della nomina dei cinque giudici costituzionali, ma riesce a rendere operative quelle istituzioni di garanzia – quali, anzitutto, la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura – fino ad allora rimaste silenti a causa dell'ostruzionismo di maggioranza. Per raggiungere questo obiettivo, peraltro, il presidente sperimenta strumenti innovativi e per certi versi fuori dalla stretta testualità costituzionale, come nel caso della lettera del 3/4/1957, non controfirmata e diretta ai presidenti delle due camere, con cui si invita a non procedere all'elezione dei giudici dell'alta corte per la regione Sicilia, o come nel caso di quei veri e propri negoziati politici per sbloccare l'elezione dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Cfr. Dichiarazioni del presidente Zoli, in Senato della Repubblica, II legislatura, seduta n. 595 del 13/11/1957, resoconto stenografico, 24910.

<sup>97</sup> Cfr. BON VALSASSINA 1960, 387.

<sup>98</sup> Cfr. BINDI 2010, 16 ss.

Appare peraltro paradossale come questo ruolo di garante e di primo promotore dell'attuazione costituzionale – che gli fa tributare l'epiteto di *viva vox constitutionis*<sup>99</sup> – sia conseguito (anche) attraverso attività connotata da una spiccata politicità, in netto contrasto con la connotazione neutrale che continua a essere predicata dalla dottrina maggioritaria, la quale è comunque costretta ad aggiustare il tiro e a riconoscere una spiccata autonomia del ruolo presidenziale e a farne pertanto un quarto potere dello Stato.

Parallelamente alla maggiore esposizione mediatica del capo dello Stato, all'emancipazione del suo ruolo e all'autonomia della sua azione, emerge con evidenza anche il tema della sua responsabilità. Se da un lato la dottrina maggioritaria continua a sostenere la tesi del potere neutrale e a-politico e nega che vi possa essere spazio per una responsabilità politica del presidente, la quale risulterebbe totalmente assorbita dalla controfirma ministeriale (art. 89 Cost.) ed esclusa, di conseguenza, dall'immunità di cui all'art. 90, Cost., secondo una ricostruzione che in fondo è condivisa anche da quelle correnti dottrinali minoritarie che iniziano a riconoscere un ruolo autonomo e in qualche modo "politico", anche se politico-costituzionale, del capo dello Stato, le quali però lo ritengono vincolato dalla Costituzione e privo di vera libertà politica e pertanto di responsabilità, dall'altro lato, la formulazione *open texture* dell'art. 90, Cost., e l'intima consapevolezza che, in un ordinamento repubblicano, non vi sia spazio per poteri sacri e inviolabili, permettono l'emersione di profili probabilmente riconducibili a forme di responsabilità politica *diffusa*: si pensi, da questo punto di vista, all'interrogazione parlamentare al presidente del consiglio, presentata dal sen. Sturzo e riguardante l'azione del capo dello Stato<sup>100</sup>; alle posizioni fortemente critiche del segretario di uno dei partiti dell'allora maggioranza, il PLI di Malagodi, che coinvolgono il capo dello Stato per il suo viaggio in URSS e che conducono alla crisi del secondo governo Segni nel 1960; alla stessa mancata rielezione di Gronchi, peraltro da più parti sostenuta.

Questa fase costituzionale, che segna il definitivo tramonto del centrismo e si caratterizza per l'affermarsi di una fluidità politica tra e all'interno dei partiti, se ha permesso l'emergere di un ruolo forte della presidenza della Repubblica, favorita anche dalla spiccata personalità di Gronchi, denota ancora un'estrema vitalità dei veri protagonisti della vita istituzionale del nostro paese e del loro rappresentante istituzionale: i partiti e il Parlamento guidano le principali decisioni politiche, anche se le molteplici divisioni interne impediscono governi stabili e forti. La forma di governo sembra allontanarsi sempre più da quel modello di parlamentarismo monista puro apparso nella precedente fase istituzionale e, con l'avvio dell'attuazione costituzionale, sembra affermarsi quella razionalizzazione, voluta dal costituente, unitamente a una spiccata autonomia presidenziale, che molti punti di contatto sembra evidenziare con la prima parte della V repubblica francese, in vita dal 1958 al 1962.

<sup>99</sup> Cfr. CALAMANDREI 1955.

<sup>100</sup> Cfr. Senato della Repubblica, II legislatura, seduta n. 341 del 24/11/1955, resoconto stenografico, 14019.

*Riferimenti bibliografici*

- ALLEGRETTI U. 1989. *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- ALLEGRETTI U. 2012a. *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in «Rivista AIC», 4, 2012, 1 ss.
- ALLEGRETTI U. 2012b. *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in «Rivista AIC», 2, 2012, 1 ss.
- BAGEHOT W. 1867. *The English Constitution*, ed. by P. Smith, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C. 1985. *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Bari-Roma, Laterza, 1985.
- BALDASSARRE A. 2011. *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in ID., SCACCIA G. (eds.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2011, 19 ss.
- BARILE P. 1958. *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1958, 297 ss.
- BARILE P. 1959. *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 4, 1959, 240 ss.
- BARILE P. 1998. *Intervento* in AINIS M., RUGGERI A., SILVESTRI G., VENTURA L. (eds.), *Indirizzo politico e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1998.
- BARTOLE S. 2004. *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004.
- BASCHIERI G. 1949. *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze, Nocchioli, 1949.
- BELLANDI R. 2011. *Il consiglio supremo di difesa: storia, organizzazione, attività*, Bologna, il Mulino, 2011.
- BINDI E. 2010. *La garanzia della Costituzione: chi custodisce il custode?*, Torino, Giappichelli, 2010.
- BINDI E. 2015. *Il dibattito sul capo dello stato in Assemblea Costituente*, in BINDI E., PERINI M. (eds.), *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2015, cap. 3.
- BON VALSASSINA M. 1960. *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo ministero Segni e la sua soluzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 5, 1960, 384 ss.
- BONINI F. 2007. *Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi*, Roma, Carocci, 2007.
- BRACCI M. 1958. *Lettera al Presidente Gronchi del 15/12/1958*, pubblicata in «Studi Parlamentari», 10, 1970, 23 ss., col titolo *Presidente e Presidenzialismo*.
- CALAMANDREI P. 1953. *L'ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», 1, 1953, 129 ss.
- CALAMANDREI P. 1955. *Viva Vox Constitutionis*, in «Il Ponte», XI, 6, 1955, 809 ss.
- CARLASSARE L. 1983. *Art. 90*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (eds.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1983, 159 ss.
- CHESSA O. 2010. *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010.
- CONSTANT B. 1806. *Principi di politica*, Roma, Editori riuniti, 1970 (trad. it. di S. De Luca).
- DI CAPUA G. 1971. *Le chiavi del Quirinale*, Milano, Feltrinelli, 1971.
- DIDEROT D., D'ALEMBERT J., LE ROND (eds.) 1751-1765, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Paris, Briasson-David-Le Breton-S. Faulche, 1751-1765.
- EINAUDI L. 1956. *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956.

- ELIA L. 1970. *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 19, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.
- FUSARO C. 2013. *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2013, 48 ss.
- GALEOTTI S. 1949. *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, 1949.
- GALLI G. 2004. *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, Bur, 2004.
- GRONCHI G. 1955. *Intervista rilasciata a Montanelli I.*, *Incontri: Gronchi*, in «Corriere della sera», del 30/4/1955, 3 ss.
- GUARINO G. 1953. *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in «Foro italiano», parte IV, 1953, coll. 98 ss.
- KOGAN N. 1968. *L'Italia del dopoguerra: storia politica dal 1945 al 1966*, Bari, Laterza, 1968.
- LIJPHART A. 1984. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 1988 (*Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University, 1984, trad. it. di M.T. Brancaccio).
- LOMBARDI G. 1986. *Premessa al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986.
- LUCIANI M., VOLPI M. (eds.) 1997. *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997.
- MAMMARELLA G., CACACE P. 2011. *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- MARANINI G. 1957. *Le istituzioni costituzionali*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, Cappelli, 1957, 1 ss.
- MARCHI T. 1950. *Il capo dello Stato*, in CALAMANDREI P., LEVI A. (eds.), *Commentario sistematico alla Costituzione Italiana*, vol. II, Firenze, Barbera, 1950, 114 ss.
- MASTROCOLA P. 2011. *Togliamo il disturbo*, Parma, Guanda, 2011.
- MOTZO G. 1957. *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in «Archivio giuridico "F. Serafini"», CLII, 1957, 19 ss.
- PALADIN L. 1986. *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 35, Milano, Giuffrè, 1986, 165 ss.
- PERINI M. 2009. *Le regole del potere. Primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, Giappichelli, 2009.
- PERINI M. 2013a. *Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo*, in «Diritto & questioni pubbliche», 13, 2013, 621 ss.
- PERINI M. 2013b. *Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Il re è nudo*, in «Diritto & questioni pubbliche», 13, 2013, 697 ss.
- PERINI M. 2013c. *Il Presidente della repubblica in tempo di crisi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1, 2013, 99 ss.
- ROMANO S. 2005. *Libera Chiesa. Libero Stato?*, Milano, Longanesi, 2005.
- RUGGERI A. 2000. *La crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in «Politica del diritto», 1, 2000, 27 ss.
- RUGGERI A. 2002. *I giudizi di costituzionalità tra riforma delle norme integrative e autoriforma della giurisprudenza*, in «Politica del diritto», 1, 2002, 3 ss.
- RUGGERI A. 2011. *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in ID. (ed.), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2011.



SACCO R. 1989. *Crittotipo*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, vol. 5, Torino, UTET, 39 ss.

SKINNER Q. 2002. *Visions of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

STORY J. 1833. *Commentaries on the Constitution of the United States*, Cambridge Mass., Brown, Shattuck and Co, 1833.

TEBALDI M. 2005. *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2005.