

## **La Presidenza forte tra “gronchismo” e gollismo. Gronchi per una pratica “gollista” delle istituzioni con l’intento di aprire al centro-sinistra? Tra legittimità costituzionale sostanzialmente rispettata e fallimento politico \***

STEFANO CECCANTI\*\*

---

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

**Data della pubblicazione sul sito:** 17 febbraio 2023

### **Suggerimento di citazione**

S. CECCANTI, *La Presidenza forte tra “gronchismo” e gollismo. Gronchi per una pratica “gollista” delle istituzioni con l’intento di aprire al centro-sinistra? Tra legittimità costituzionale sostanzialmente rispettata e fallimento politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo rappresenta un intervento del convegno “Giovanni Gronchi e l’attuazione della Costituzione. Istituzioni, culture politiche e costruzione dell’identità repubblicana”, organizzato dalla Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa e dal Centro “Giovanni Gronchi” per lo studio del movimento cattolico di Pontedera (Pontedera, 24-25 febbraio 2023). L’autore ringrazia il prof. Carlo Fusaro e il dott. Gian Marco Sperelli per i preziosi suggerimenti.

\*\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Indirizzo mail: [stefano.ceccanti@uniroma1.it](mailto:stefano.ceccanti@uniroma1.it).

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

Per capire nei suoi termini esatti se si può parlare di una forma di pratica gollista delle istituzioni da parte di Gronchi nella sua interpretazione della funzione presidenziale e, in caso affermativo, in cosa essa consista e come debba essere valutata<sup>1</sup>, dobbiamo anzitutto partire da una celebre lettera del giudice costituzionale socialista Mario Bracci a Gronchi.

---

<sup>1</sup> Al di là dei testi puntualmente citati nelle note successive, in materia vanno considerati BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 90; F. BONINI, *Il settennato italiano e le sue dinamiche*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale – Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 205-227; F. CLEMENTI, *Il Capo dello Stato*, in T. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 181-210; G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale. Da De Nicola a Saragat – La strategia del potere in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1971, pp. 105-132; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, VI volume, 1960; A. FANFANI, *Diari - Vol. III (1956-1959)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica – Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018, Vol. I, pp. 159-188; M. GERVASONI, *Le armate del Presidente – La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 2014, in particolare pp. 49-50; M. LUCIOLLI, *Diciotto mesi al Quirinale con il Presidente Gronchi*, in E. SERRA (a cura di) *Professione diplomatico*, FrancoAngeli, Milano, 1988; P. MEOLA, *Giovanni Gronchi, un “popolare” al Colle*, in O. GIACALONE, S. SEPE (a cura di), *Il colle e i palazzi. Il presidente della Repubblica italiana e la formazione dei governi (1946-1971)*, Editoriale Scientifica, Roma, 2021, pp. 133-143; G. MARANINI, *Il tiranno senza volto. Lo spirito della Costituzione e i centri occulti del potere*, Bompiani, Milano, 1963, in particolare pp. 105-106; A. MORRONE, *Il “Giano bifronte” del Colle più alto. I contributi di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, FrancoAngeli, Milano, 1999; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio giuridico*, 1-2, 1957; S. MURA, *Antonio Segni - La politica e le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2017, in particolare capitoli V, VI e VII; M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato nella Costituzione italiana*, F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale – Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 303-327; G. ORSINA, *Introduzione*, in G. ORSINA, *Storia delle destre nell'Italia Repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014, pp. 9-14; G. PASSARELLI, *Presidenti della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2010; G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Giappichelli, Torino, 2022; M. SCALBA, *Per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni cinque lune, Roma, 1990, pp. 119-120. A. SEGNI, *Diario (1956-1964)*, a cura di S. MURA, Il Mulino,

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

Questo il punto chiave di quella lettera:

“Bisogna spostare il regime, *nei limiti consentiti dall'interpretazione della Costituzione, e, per quanto sia politicamente possibile,* dalla tradizionale prevalenza del Parlamento, spesso velleitaria, alla prevalenza del Presidente della Repubblica, verso quel tipo originale di repubblica presidenziale che è reso possibile dalla lettera e dallo spirito della Costituzione”<sup>2</sup>.

Questo cambiamento dell'asse interpretativo complessivo della Costituzione si sarebbe dovuto concretizzare attraverso l'uso dei seguenti strumenti: interventi sulla formazione del Governo, invio di messaggi alle Camere e interventi di fronte ad esse, utilizzazione del potere di scioglimento anticipato, utilizzazione dei messaggi presidenziali attraverso TV e radio per instaurare un rapporto diretto tra presidente e cittadini<sup>3</sup>.

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

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

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

---

Bologna, 2012, pp. 113-150; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti – Crisi ed evoluzione di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 345-346.

<sup>2</sup> M. BRACCI, *Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. BALOCCHI, G. GROTTANELLI DE' SANTI, La Nuova Italia, Firenze, 1981, pp. 729 e 740.

<sup>3</sup> Si veda la spiegazione di dettaglio che ne dà C. FUSARO, *Forma di governo e figura del Capo dello Stato in Francia e in Italia. Il fascino resistibile delle soluzioni ambigue*, in ID. (a cura di), *Le radici del semi-presidenzialismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, p. 188.

Costituzionale” rispetto alla formazione dei Governi<sup>4</sup>, li avrebbe poi identificati nel 1970 in Leopoldo Piccardi, Marino e Paolo Barile definendoli come i “presidenzialisti più animosi” che avrebbero cercato di “spingerlo [Gronchi] oltre i limiti non valicabili delle sue attribuzioni”<sup>5</sup>.

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

Perché sin dai primi anni '50 Gronchi, dato il logoramento della formula centrista, aveva ipotizzato nell'area di sinistra della Dc l'apertura al Partito Socialista Italiano (in particolare nel corso del Congresso Dc di Napoli del 1954). Anche la sua elezione l'anno successivo, avvenuta quando già era Presidente della Camera, si era iscritta dentro la prospettiva di logoramento del centrismo, avendo raccolto una maggioranza eterogenea aperta sia a sinistra sia a destra e sconfiggendo il candidato ufficiale del partito, il Presidente del Senato Cesare Merzagora. Il discorso di insediamento dell'11 maggio 1955, oltre agli impegni per il disgelo costituzionale, risentendo della sua formazione associativa e sindacale, era esplicitamente segnato dalla prospettiva di espansione la base sociale dell'area di maggioranza “a quelle masse lavoratrici ed a quei ceti medi che il suffragio universale ha condotto sino alle soglie dell'edificio dello Stato senza introdurle effettivamente dove si esercita la direzione politica di questo”, e lasciava quindi presagire interventi penetranti nella formazione dei Governi<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> S. CECCANTI, *Leopoldo Elia e la palestra di Giurisprudenza Costituzionale*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 1/2014, disponibile all'indirizzo <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/10/NOMOS2014.pdf>.

<sup>5</sup> L. ELIA, *Governo (Forme di)*, in AA. VV., *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Giuffrè, Milano, nota 120, p. 661. La maggior parte di tali Autori utilizzò la formula “indirizzo politico costituzionale” per designare la funzione del Presidente della Repubblica, nozione a cavallo tra garanzia e politica, esattamente come quella di “viva vox Constitutionis” utilizzata da Calamandrei, e come quella di “arbitro” che dal discorso gaulliano di Bayeux del 1946 transitò poi nell'art. 5 del testo costituzionale del 1958. Sulle prime due formule e la loro costitutiva ambiguità C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 102 e p. 114. Sull'insieme degli Autori che sostennero queste tesi cfr. C. FUSARO, *Forma di governo e figura del Capo dello Stato*, cit. pp. 187-191. Sui significati della formula “indirizzo politico costituzionale” cfr. E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?* in D. PARIS (a cura di) *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 431-454.

<sup>6</sup> [https://presidenti.quirinale.it/page/3/gro\\_a\\_insediamento.html](https://presidenti.quirinale.it/page/3/gro_a_insediamento.html). Pochi mesi dopo, nell'autunno 1955, vi furono discussioni su due discorsi informali davanti ad ambasciatori e prefetti in cui Gronchi enunciò vari indirizzi, enucleando così un primo embrione del potere di esternazione poi stabilizzato, ma che allora provocò anche un'interrogazione in Senato di don Sturzo, sostenitore di un'interpretazione monista della Costituzione. Cfr. C. FUSARO, *Forma di governo e figura del Capo dello Stato*, cit., p. 188. Per una ricostruzione storica complessiva del periodo cfr. P. POMBENI, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra 1953-*

Già il mese successivo si ebbe una crisi di Governo con Scelba che si dimise proprio per un dissenso con Gronchi e che fu seguito da Segni, nominato in seguito all'innovazione (riuscita) di un mandato esplorativo. A Segni successe poi Zoli nell'intento di realizzare l'auspicata apertura ai socialisti, resa in teoria possibile in particolare dalla posizione autonomista di Nenni a favore della Rivoluzione ungherese. Zoli però ottiene la fiducia solo grazie ai voti della destra: il Psi non era ancora nel pieno controllo di Nenni, e dopo varie peripezie gestite dal Quirinale (dimissioni, incarico esplorativo al Presidente del Senato Merzagora, incarico ad Amintore Fanfani con esito negativo, contestazione di don Sturzo in Aula al Senato, dubbioso sulla correttezza degli interventi di Gronchi), viene rinviato alle Camere e riesce a sopravvivere. Con questo esecutivo a detta di alcuni autori si sarebbe realizzato il “periodo di maggior attivismo del capo dello Stato, in particolare nel campo della politica estera”<sup>7</sup> (interviste sui quotidiani, visita in Iran col Presidente Eni Mattei).

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

---

1963, Il Mulino, Bologna, 2022. Per il profilo del settennato cfr. A. GIACONE, *Giovanni Gronchi* in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 159 e ss. Per una ricostruzione degli esecutivi del periodo si vedano i capitoli contenuti nel primo dei due volumi su *La nascita dei Governi della Repubblica 1946-2021* usciti nel 2022 per Giappichelli, curati da B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO: E. MAINARDI su Scelba, M. NARDINI su Segni I, B. TABACCHI su Zoli, G. CANALE su Fanfani II, E. IANNARIO su Segni II, C. REDI su Tambroni, I. BERNARDINI su Fanfani III e I. BERNARDINI su Fanfani IV (pp. 154-326).

<sup>7</sup> A. GIACONE, *Il settennato di Giovanni Gronchi*, in *MinervaWeb*, n. 71/2023, disponibile all'indirizzo [https://www.senato.it/3182?newsletter\\_item=1770&ne](https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1770&ne). L'Autore ricostruisce nel testo tutti i viaggi e le iniziative di politica estera del Presidente. Lo stesso Autore in uno studio recente, *Gronchi, Segni e Saragat di fronte al gollismo*, Viella, Roma, 2022, segnala comunque che l'ascesa di Gaulle non suscitò particolare simpatia in Gronchi, né politica né istituzionale anche perché il Generale stava ridimensionando in modo decisivo il partito francese Mrp di ispirazione democristiana a cui di Dc italiani, particolarmente quelli di sinistra si sentivano particolarmente legati (*Ivi*, p. 230).

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

È appunto in quelle settimane che la Francia instaura con referendum la V Repubblica (28 settembre) e Bracci scrive a Gronchi (15 dicembre) per rilanciare con l'uso dei poteri presidenziali il disegno di apertura a sinistra nel tentativo di stabilizzare un sistema politico debole e confuso. Che fosse confuso, peraltro, lo dimostrò negli stessi giorni l'avvio del cosiddetto "milazzismo" in Sicilia, ossia l'elezione il 30 ottobre a Presidente della Giunta regionale siciliana del Dc dissidente Silvio Milazzo (che fu prontamente espulso dal partito, determinandone così una scissione) con i voti sia del Msi sia del Pci.

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

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

Queste vicende travolgono definitivamente anche l'entusiasmo degli studiosi di sinistra nei confronti dell'attivismo presidenziale: non per dissenso verso l'argomento di Bracci, cioè non per un'ostilità a un'interpretazione forte della Costituzione, ma per il radicale dissenso politico sulla formazione del governo Tambroni la cui formazione aveva finito con lo spingere il sistema a destra, in direzione opposta, rispetto a quella auspicata<sup>8</sup>. I fatti sembravano dimostrare che,

---

<sup>8</sup> Lo dichiara esplicitamente ad esempio Mario Galizia, pur giuridicamente aperto nel segnalare i tratti dualisti della nostra forma di governo e quindi sintonico istituzionalmente con la linea Bracci, nel 1972. Su questo si veda il mio *Mario Galizia: il senso della storia e della comparazione. Una breve rilettura del testo 1964-1972*, in *Nomos*, n. 3/2021,

a quel punto, la svolta verso sinistra poteva essere ritenuta, come effettivamente accadde, ma solo per iniziative nate e sviluppate dentro i partiti, in particolare grazie a Moro e Nenni. Non era più questione di iniziativa presidenziale.

La tesi di Bracci era stata nel frattempo avallata sul versante moderato da Giuseppe Maranini, come ricostruisce puntualmente Carlo Fusaro<sup>9</sup>, nonostante il clima di diffidenza diffusa in quasi tutto l’arco politico nei confronti di de Gaulle, come illustra Roberto Colozza<sup>10</sup>.

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

Torniamo però alle nostre domande iniziali.

Per rispondere ad esse dobbiamo però farcene altre: prima di tutto, di quale gollismo parliamo rispetto al testo originario francese del 1958? A ben vedere la Costituzione del 1958 appare fortemente ambigua, con una banda di oscillazione di interpretazioni potenziali molto vasta, in cui confluirono le diverse interpretazioni degli autori, spostata verso il Presidente quella di de Gaulle, verso il Primo Ministro quella di Debré e verso le tecniche di parlamentarismo razionalizzato da parte di vari esponenti politici della Quarta Repubblica agonizzante.

Pierre Avril nel suo volume sulle convenzioni della Costituzione segnala in particolare la geniale formula del Presidente arbitro contenuta nell’articolo 5, geniale in quanto genericissima, espressione di uno dei compromessi dilatori segnalati da Carl Schmitt che hanno il compito di mantenere l’ambiguità finché essa non sia risolta nella pratica costituzionale<sup>11</sup>. E quando si è sciolta in Francia

---

disponibile all’indirizzo [https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/02/Ceccanti\\_mario-galizia-il-senso-della-storia\\_3\\_2021.pdf](https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/02/Ceccanti_mario-galizia-il-senso-della-storia_3_2021.pdf).

<sup>9</sup> C. FUSARO, *L’Italia e il modello della Quinta Repubblica: dall’odio, all’amore... e al dubbio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all’indirizzo [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/773.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/773.pdf).

Paradossalmente, però, scrivendo Maranini subito dopo l’entrata in vigore della Costituzione e prima della stabilizzazione della pratica presidenzialista, riteneva che il Presidente francese, pur rafforzato rispetto alla Quarta, avesse comunque poteri minori di quello italiano, cfr. C. FUSARO, *Forma di governo e figura del Capo dello Stato*, cit., p. 187.

<sup>10</sup> R. COLOZZA, *Charles de Gaulle visto dall’Italia (1958-2012)*, in *Cahiers d’études italiennes*, 22, 2016, disponibile all’indirizzo <https://journals.openedition.org/cei/2892?lang=it#ftn19>.

<sup>11</sup> P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Paris, 1997. Si veda anche, più recentemente, dello stesso autore, *Penser le droit politique*, Puf, Paris, 2018. In senso analogo

quell'ambiguità a favore del Presidente che Bracci via Gronchi avrebbe voluto riproporre in Italia? In effetti ha cominciato a sciogliersi a vantaggio del presidente da subito con un *imprinting* (prevedibile e previsto) dovuto alle necessità del conflitto algerino per poi essere solennemente confermata e consolidata dal referendum sull'elezione popolare diretta del 1962.

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

Proprio la nozione di imprinting applicata alla Costituzione ci permette di ricostruire e comprendere sia la vicenda francese sia la vicenda italiana. Di quella nozione si avvale in particolare lo scienziato politico Jean Luc-Parodi, così come puntualmente precisa il costituzionalista Philippe Lauvaux che lo definisce il "postulato Parodi"<sup>12</sup>. Secondo l'idea di Parodi, per un sistema politico-istituzionale, è decisivo "il primo decennio" di applicazione di un testo costituzionale per inquadrare stabilmente le interpretazioni ammissibili, restringendo le virtualità astrattamente possibili, sulla base dell'interazione che si viene a creare tra le ambiguità inevitabili dei testi, le volontà degli attori e gli effettivi rapporti di forza fra forze politiche e organi costituzionali<sup>13</sup>. Questo spiega perché de Gaulle decide dopo quattro anni di stabilizzare la pratica presidenzialista introducendo l'elezione diretta; altrimenti, a regole elettive invariate, essa sarebbe stata ancora reversibile come spiega sempre Lauvaux facendo riferimento anche all'elaborazione di Pierre Avril<sup>14</sup>.

Là dove il costituzionalista belga è altrettanto illuminante e, ancor più, decisivo, rispetto al nostro lavoro è nella lettura delle ambiguità originarie del nostro testo costituzionale: a ben guardare il modello italiano "resta più vicino al discorso di Bayeux [di de Gaulle] piuttosto che al monismo radicale della Quarta Repubblica e della Legge Fondamentale di Bonn"<sup>15</sup>.

In effetti se andiamo a rileggere il celebre discorso costituzionale del generale (1946) ritroviamo non solo la chiave esplicativa della lettura presidenzialista della Quinta Repubblica ma anche vari elementi che sarebbero stati presenti nella nostra Carta: in particolare la figura di un Presidente eletto da un collegio più ampio rispetto ai parlamentari ma che comunque li ricomprenda, un Presidente che abbia

---

G. VEDEL, *Le hasard et la nécessité*, in *Pouvoirs*, n. 50/1989, pp. 15-30, leggibile qui [https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs50\\_p15-30\\_hasard\\_necessite.pdf](https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs50_p15-30_hasard_necessite.pdf).

<sup>12</sup> P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, Puf, Paris, 2002, p. 68.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 9. Sulla consapevolezza di de Gaulle che decisiva fosse la pratica del sistema, cfr. C. FUSARO, *Forma di governo e figura del Capo dello Stato*, cit.

<sup>15</sup> P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, cit., p. 49.

poteri sostanziali nella nascita del Governo (il nostro Presidente della Repubblica nomina il Governo che è effettivo col giuramento al Quirinale, anche se in attesa della necessaria fiducia, mentre nella Francia della Quarta e in Germania si limita solo a designare un candidato, che conserva tale limitato status fino al voto parlamentare a cui segue, in caso di esito positivo la nomina, nel caso tedesco col giuramento davanti al Bundestag), “arbitro al di sopra delle contingenze politiche sia normalmente con consigli sia... invitando il Paese a far conoscere, attraverso elezioni, la sua volontà sovrana”, ossia un Presidente titolare del potere di scioglimento<sup>16</sup>.

In altri termini esiste un rapporto circolare: Bracci indica a Gronchi quella pratica presidenzialista che de Gaulle stava imprimendo al testo della Quinta Repubblica, ma questa era già possibile nel nostro ordinamento senza alcuna necessità di importazione, grazie alle tracce dualiste presenti nel testo della Costituzione ed esplicitamente esposte dal relatore Tosato in Assemblea Costituente (v. in particolare, Assemblea, 19 settembre 1947)<sup>17</sup>.

Ora, ricorda Lauvaux, nonostante all’inizio sia prevalsa un’interpretazione monista grazie alla maggioranza assoluta centrista della prima legislatura, il decennio del postulato Parodi non era ancora trascorso quando il centrismo si logorò già nel 1953 e poterono quindi riemergere le virtualità dualiste, prima con

<sup>16</sup> Si veda <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-discours-de-bayeux-194>. Per una rilettura precisa del discorso cfr. R. CASELLA, *Alle origini della Quinta Repubblica. Riflessioni sul fallimento del parlamentarismo assembleare*, in C. FUSARO (a cura di), *Le radici del semi-presidenzialismo*, cit., p. 260. Per una ricostruzione sull’influenza del dibattito costituzionale francese in Italia, F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V° Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009.

<sup>17</sup> Secondo Tosato si era rifiutato di fare una scelta univoca sia verso una soluzione dualista piena di Presidente governante sia verso una monista di Presidente privo di reali prerogative. “Noi abbiamo seguito un'altra concezione del Governo parlamentare, che, in Italia, sembra l'unica possibile. Io non ritengo che, specialmente in Italia, sia possibile istituire né la prima né la seconda forma di Governo parlamentare. Nella forma di Governo parlamentare, il Capo dello Stato ha, indubbiamente, una sua funzione: questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare effettivamente ad atti di Governo dello Stato, facendo sentire direttamente, ma decisamente, la sua voce. Ha, tuttavia, una funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo il piano costituzionale.” L’integrale è leggibile qui: <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/02t2/083/index.htm?art083-020.htm&2> Si vedano la ricostruzione e il commento di C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 55, e le riflessioni di F. BONINI, *Un retaggio monarchico nelle istituzioni della Repubblica?*, in *Cheiron*, 1996, n. 25-26 monografico su *La monarchia nella storia dell'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, a cura di F. MAZZONIS, pp. 103-127.

l'episodio einaudiano della nomina di Pella senza consultazioni e poi con le iniziative di Gronchi. Dopo il fallimento di Tambroni (e Gronchi) la caduta di quelle virtualità “era comunemente giudicata irreversibile”, ma bastò il logoramento della solidarietà nazionale senza una nuova formula pronta, a riaprire i margini interpretativi col Presidente Pertini e il Governo Cossiga I del 1980<sup>18</sup>. Per nulla dire delle presidenze successive dopo l'avvio della seconda fase repubblicana (dal 1993 ad oggi).

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

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

Questo il suo punto di partenza:

“L'instabilità politica che intervenne con la crisi della formula di governo basata sulle forze politiche centriste caratterizzò l'ambito entro cui si trovò ad operare il presidente eletto nel 1955.

E fu nel pieno di questo stallo che toccò all'antico esponente popolare individuare un ruolo istituzionale sino ad allora non sperimentato nella figura del Presidente della Repubblica, utilizzando la “cassetta degli attrezzi” contenuta nella Carta fondamentale, la nostra Costituzione.

I costituzionalisti furono largamente concordi in un giudizio positivo; non altrettanto alcuni commentatori politici”<sup>19</sup>.

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

Questa la conclusione di Mattarella: “Potremmo riassumere, evocando liberamente Paolo Barile, che il Presidente della Repubblica *pro-tempore* è portatore dell'indirizzo di attuazione e di rispetto della Costituzione”<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, cit., p. 51.

<sup>19</sup> Si veda <https://www.quirinale.it/elementi/18289>.

<sup>20</sup> *Ivi*. Il Presidente Mattarella può ben affermare ciò anche perché come rileva G. M. Salerno “Salvo limitate eccezioni... durante la Presidenza Mattarella la centralità di posizione ormai assunta dal Capo dello Stato non ha trovato praticamente contestazione né dalle altre istituzioni, né dalle forze politiche presenti in Parlamento, né dalla più parte del mondo giuridico-costituzionale né, in via generale, dell'opinione pubblica” (*La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., p. 516.

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

Ho usato l'avverbio sostanzialmente perché, comunque, pur in questo quadro interpretativo complessivo richiamato dal Presidente Mattarella, specie se si ripercorrono le puntuali ricostruzioni delle cronache costituzionali di Leopoldo Elia con i suoi giudizi critici motivati caso per caso, è comunque vero che in alcune scelte specifiche, relative agli interventi sulla formazione e sugli sviluppi della vita degli esecutivi, forse non furono i professori a suggerire interventi eccessivi, ma fu il Presidente a operare talora qualche eccesso di zelo, specie nel moltiplicarsi di tanti micro-interventi quotidiani di varia natura.

Al netto di questo, perché però l'esito finale non fu quello voluto? Perché poi ritornò la prevalenza del Parlamento o, meglio, dei partiti in Parlamento?

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

Viceversa, dopo il fallimento del Governo Tambroni che trascinò con sé parte della popolarità del Presidente Gronchi, l'iniziativa politica torna saldamente in mano ai partiti che per piccole tappe, secondo il classico stile moroteo, si muovono nella costruzione del centrosinistra: prima il Fanfani III delle cosiddette “convergenze parallele” aperto sia ai socialisti sia ai monarchici a fine luglio 1960, quindi, dopo il congresso del Psi del marzo 1961 grazie alla regia di Nenni e quello della Dc del gennaio 1962 grazie alla regia di Moro, il Fanfani IV del mese successivo con l'appoggio esterno del Psi, a tre mesi dalla scadenza di Gronchi, quindi in pieno semestre bianco, ossia quando era al minimo dei suoi poteri, privato dello scioglimento.

Come anticipato, con il secondo sistema dei partiti, a causa della maggiore debolezza di questi, avremmo visto dopo riemergere con forza e sempre più spesso quelle virtualità dualiste di cui s'è detto. Mentre nel primo sistema si verificavano provvisorie debolezze dei partiti, nelle fasi in cui una formula di governo si era logorata e la successiva non era ancora matura (come tra la crisi del centrismo e l'incubazione del centrosinistra), in seguito è proprio la struttura del sistema dei partiti a essere messa ripetutamente in questione. Non a caso, Philippe Lauvaux e Armel Le Divellec, nel loro manuale di diritto comparato avrebbero quindi recuperato, a gloria postuma di Bracci, per qualificare la forma di governo dell'Italia degli ultimi anni, la formula di regime parlamentare “a correttivo presidenziale” sia pure intermittente: formula a suo tempo coniata con riferimento

alla Francia dal costituzionalista Jean-Claude Colliard<sup>21</sup>. Spicca la differenza rispetto alla prima edizione dello stesso manuale, allora del solo Lauvaux, allorché il costituzionalista belga aveva segnalato quanto fossero presenti nel testo del 1948 le tendenze dualiste, ma come, fino ad allora, la pratica delle istituzioni ad opera di partiti forti le avessero quasi sempre neutralizzate<sup>22</sup>.

Ovviamente c'è però un problema da segnalare: finché le virtualità dualiste si esprimono con forza solo in alcuni periodi e non in modo permanente si può ancora considerare che si sia in un sistema ancora coerente con un'elezione indiretta, qualora però il correttivo presidenziale diventasse invece stabile, specie rispetto alla formazione dei Governi, una decisione che presenta alti margini di discrezionalità politica, questo porrebbe invece problemi di coerenza tra poteri stabilmente esercitati e modalità di elezione. La fase attuale, quella contrassegnata da un ritorno di Governi a diretta legittimazione popolare, sembra però allontanare, almeno al momento, questo scenario. Finché la fisarmonica dell'esercizio concreto poteri presidenziali oscilla come un pendolo, per richiamare la felicissima metafora di Giuliano Amato, appare più logico intervenire su legge elettorale e Costituzione per stabilizzare una forma di governo neo-parlamentare, a premierato, primoministeriale, secondo le varie terminologie adottate.

---

<sup>21</sup> P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf. Paris, 2015, pp. 942-943.

<sup>22</sup> P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., p. 599 e ss. Cfr. C. SPINIELLO, *Formazione (e crisi) dei governi: il ruolo del Presidente della Repubblica. Verso un correttivo presidenziale della forma di governo parlamentare italiana*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., pp. 135-148.